



Evaluación Comparativa de los Proyectos del BID en Apoyo de Programas de Vivienda Social en Cuatro Países del Caribe

Evaluación Comparativa de los Proyectos del BID en Apoyo de Programas de Vivienda Social en Cuatro Países del Caribe

Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE)

Marzo 2017





Este trabajo se distribuye bajo la licencia de Creative Commons https://creativecommons.org/licenses/by-ncnd/3.0/us/deed.es_ES (CC BY-NC-ND 3.0 US). Usted es libre de compartir, copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato bajo las siguientes condiciones:



Reconocimiento — Debe reconocer adecuadamente la autoría, proporcionar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo de cualquier manera razonable, pero no de una manera que sugiera que tiene el apoyo del licenciador o lo recibe por el uso que hace.



No comercial - No puede utilizar el material para una finalidad comercial.



Sin obras derivadas - Si remezcla, transforma o crea a partir del material, no puede difundir el material modificado.

No hay restricciones adicionales — No puede aplicar términos legales o medidas tecnológicas que legalmente restrinjan realizar aquello que la licencia permite.

El enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2017**

Oficina de Evaluación y Supervisión
1350 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org/evaluacion

RE-500 -1

SIGLAS Y ABREVIATURAS

RECONOCIMIENTOS

RESUMEN EJECUTIVO

1. RESEÑA	1
2. CONTEXTO	5
A. Introducción.....	5
B. Los desafíos que enfrenta la vivienda social en el Caribe: una perspectiva regional.....	6
3. SELECCIÓN DE PROYECTOS Y RESÚMENES	13
A. Selección de proyectos.....	13
B. Resúmenes de los préstamos	14
1. Barbados	14
2. Guyana	16
3. Suriname	17
4. Trinidad y Tobago	18
4. HALLAZGOS	21
A. Pertinencia del diseño de los proyectos	21
B. Implementación	25
C. Eficacia.....	29
1. Mejoramiento de barrios	30
2. Vivienda asequible y soluciones de mejoramiento de la vivienda.....	31
3. Tenencia de la tierra y titulación legal	34
4. Arreglos institucionales y sistemas gubernamentales de vivienda social.....	34
D. Sostenibilidad	35
5. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES.....	37

NOTAS

REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA

OTRAS FUENTES

[Estudio de Caso de un País: Barbados](#)

[Estudio de Caso de un País: Guyana](#)

[Estudio de Caso de un País: Suriname](#)

[Estudio de Caso de un País: Trinidad y Tobago](#)

CH&PA	Dirección de Planificación Central y Vivienda (<i>Central Planning and Housing Authority</i>) (Guyana)
LIS	Programa de Asentamientos para Grupos de Bajos Ingresos (Guyana)
LISP II	Programa de Viviendas para Familias de Bajos Ingresos II (Suriname)
NHC	Corporación Nacional de Vivienda (<i>National Housing Corporation</i>) (Barbados)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ONG	Organización no gubernamental
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión

Esta evaluación comparativa de proyectos fue realizada por un equipo liderado por Michelle Fryer, compuesto de Leslie Stone, Cesar Bouillon, Odette Maciel, Oscar Quintanilla y Patricia Sadeghi, y la dirección general de Cheryl Gray. Esta labor no habría sido posible sin la colaboración de un sinnúmero de personas. El equipo agradece profundamente a los muchos funcionarios gubernamentales y personal de Barbados, Guyana, Suriname y Trinidad y Tobago, quienes cooperaron amablemente con el equipo de OVE y ofrecieron su tiempo para brindarnos información y sus opiniones sobre los proyectos analizados en este documento. Agradecemos también a los numerosos participantes y beneficiarios de los programas de los cuatro países que recibieron al equipo durante las visitas de campo y ayudaron en la validación de los resultados. Asimismo, el equipo desea reconocer a la Administración del BID, en especial la División de Vivienda y Desarrollo Urbano, por los valiosos aportes a lo largo de todo el proceso. Por último, deseamos agradecer a los numerosos colegas que actuaron como pares revisores especialistas y brindaron sus útiles observaciones a las versiones anteriores del informe, incluidos Robin Rajack, Ophelie Chevalier, Gilberto Chona, Michael Donovan, Carolina Piedrafita, Jesus Navarrete, Patricio Zambrano-Barragan, Javier Leon, Ana Crespo, Oliver Azuara, Jonathan Rose, Claudia Figueroa, Monika Huppi, Ana Maria Linares, Fredy Mauricio Torres e Isidora Larrain de Andraca.



La evaluación contiene un análisis comparativo del apoyo que ha proporcionado el Banco Interamericano de Desarrollo a los programas de vivienda y mejoramiento de barrios de cuatro países: Barbados, Guyana, Suriname y Trinidad y Tobago.

©BID

Resumen Ejecutivo

La vivienda sigue constituyendo un importante desafío en la región del Caribe, en donde muchos hogares de bajos ingresos viven en condiciones habitacionales precarias o en comunidades que carecen de los servicios básicos. En un informe preparado por el Banco en 2012 se calculó que cerca del 32% de los hogares de América Latina y el Caribe acusaban déficit de vivienda cualitativos o cuantitativos, siendo los más prevalecientes la falta de acceso a un servicio básico por lo menos (16%), la falta de seguridad de la tenencia (11%), estructuras o materiales de construcción deficientes (7%), hacinamiento (4%) y viviendas dilapidadas (6%) que no son aptas para ser habitadas o que se comparten con otra familia.

Aun cuando hay consenso acerca de la necesidad de intervención pública en los mercados de vivienda, el diseño adecuado de dicha intervención y su posibilidad de éxito dependen del contexto y la capacidad institucional de cada país. La mayoría de los expertos convienen en la necesidad de adoptar políticas y normas que permitan que el mercado de vivienda funcione debidamente, realizando reformas que faciliten el proceso de acondicionamiento y transferencia de tierras, amplíen el financiamiento de viviendas privadas y agilicen la concesión de permisos. Existe menos unanimidad en cuanto a políticas tales como (i) subsidios, que si no se encauzan debidamente pueden beneficiar a grupos que no son de bajos ingresos, (ii) estrategias centradas en la oferta que apoyan la construcción de nuevas viviendas, que generalmente no son asequibles para las familias de menores ingresos, e (iii) incentivos para la demanda que no alcanzan a beneficiar a la población extremadamente pobre debido a que requieren estabilidad de ingresos, ahorros o acceso a crédito.

La presente evaluación contiene un análisis comparativo del apoyo que ha proporcionado el Banco Interamericano de Desarrollo a los programas de vivienda y mejoramiento de barrios de cuatro países: Barbados, Guyana, Suriname y Trinidad y Tobago. Estos proyectos representan todos los préstamos aprobados en la última década en el Caribe. En la evaluación se analiza la pertinencia de la combinación de enfoques adoptados y se analiza el grado al cual aumentaron el acceso a mejores condiciones de vivienda y elevaron la calidad de vida de los hogares de ingresos bajos y medios-bajos. Se emplean en la evaluación estudios de casos para determinar los desafíos clave que impiden una implementación efectiva de los programas, obtener lecciones y ofrecer ideas para el diseño de operaciones futuras en la región.

El abanico de actividades respaldadas por el Banco correspondió principalmente a la parte intermedia del espectro de las políticas gubernamentales de vivienda, que van desde la intervención pública directa hasta la intervención en beneficio de los mercados. Las cuatro operaciones se centraron más en proveer infraestructura y subsidios que en mejorar los marcos reglamentarios y de políticas que inciden en los mercados de vivienda en general. Había poco apetito en el sector privado para la construcción de viviendas de bajo costo. Las pocas urbanizadoras privadas de cada país generalmente no estaban interesadas, e incluso con los subsidios a los proyectos, los productos de menor costo del sector privado (tanto de financiamiento como de infraestructura) no estaban al alcance de gran parte del grupo beneficiario previsto.

La pertinencia del diseño de todos los programas se vio limitada por la escasez de datos y su mala calidad, que impidió realizar un análisis de diagnóstico integral del sector y de la demanda efectiva de vivienda. Aunque es fundamental contar con datos exactos acerca del alcance y las características del déficit de vivienda para concebir respuestas de política adecuadas, en general estos datos no se encuentran fácilmente en el Caribe ni están al día. Asimismo, para enfocarse en los hogares de bajos ingresos es importante tener también datos sobre las características de las familias, incluidos sus ingresos.

Los logros de los cuatro programas de vivienda y mejoramiento de barrios fueron desiguales. Los resultados se evaluaron conforme a cinco categorías generales: mejoramiento de barrios y regularización de asentamientos (incluidos servicios de agua, alcantarillado, saneamiento y fosas sépticas, alumbrado público, electricidad, caminos y espacios verdes); tenencia de la tierra y titulación legal; desarrollo de servicios; soluciones asequibles de construcción o mejoramiento de vivienda (estructura, espacio vital, servicios básicos, terrenos acondicionados), y refuerzo de los arreglos institucionales y los sistemas gubernamentales en el ámbito de la vivienda social. Los cuatro programas propiciaban por lo general el mejoramiento de la calidad de las viviendas ya construidas o la construcción progresiva de vivienda. En los casos en que se intentó la construcción de nuevas viviendas, los resultados estuvieron muy lejos de alcanzar las metas debido a que la mayor parte de los beneficiarios de los programas eran demasiado pobres para pagar por los terrenos

y al mismo tiempo asumir una hipoteca sobre la vivienda misma. Incluso cuando se ofrecieron subsidios que aumentaron la capacidad de los hogares de bajos ingresos para adquirir una vivienda nueva, la carencia de lotes urbanos asequibles siguió siendo una restricción insuperable. En vista de los altos costos y la escasa disponibilidad de lotes urbanizados, la mayoría de los beneficiarios optaron por mejorar sus actuales viviendas, gastando el subsidio anticipado que recibían en comprar materiales o emplear contratistas para componer sus techos, instalar pisos, mejorar sus conexiones de agua o alcantarillado o agregar habitaciones.

Mediante subsidios directos para autoconstrucción, incluidos los dirigidos a mejorar o ampliar la vivienda de manera progresiva, se logró subsanar el considerable déficit habitacional de los cuatro países y poner los limitados fondos oficiales en manos de un número relativamente elevado de beneficiarios. Estos subsidios también fueron adecuados para focalizarse en los hogares de bajos ingresos (particularmente cuando se aplicó una prueba indirecta de insuficiencia de medios), se administraron de manera relativamente eficiente, se desembolsaron con rapidez y no exigieron la compra de terrenos, que es un proceso engorroso y prolongado en vista de la singular complejidad de la titulación de tierras de propiedad del Estado en el Caribe.

El mejoramiento de barrios y la regularización de asentamientos informales fueron eficaces en beneficiar a poblaciones vulnerables y mejorar su bienestar, si bien lo lograron a un costo elevado y con resultados limitados en lo que hace a las metas. Estas operaciones aumentaron el acceso a servicios básicos, pero tuvieron menos éxito en el otorgamiento de títulos de propiedad. Mejorar los asentamientos existentes por lo general costó más que urbanizar nuevos predios con servicios, debido en parte a la necesidad de elevar las condiciones de vida existentes para cumplir con las normas reglamentarias vigentes. La instalación de servicios básicos para regularizar los asentamientos informales con frecuencia exigió una extensa labor de planificación y obras públicas, a veces en lugares aislados y de difícil acceso, a fin de (i) subdividir y allanar los lotes existentes, (ii) proporcionar acceso vial para el transporte y (iii) construir infraestructura básica y desagüe eficaz. Fue preciso realizar una sólida labor de extensión y participación comunitaria para que estas inversiones resultaran efectivas y sostenibles. La decisión de lograr un nivel de desarrollo de infraestructura completo (como requisito para un título negociable) dio como resultado costos significativamente más elevados, con la correspondiente reducción en materia de cobertura. Esto ilustra la disyuntiva que enfrentan los planificadores entre modernizar un número más reducido de comunidades para que lleguen a un nivel de desarrollo completo y alcanzar a más comunidades con un nivel de modernización más limitado, pero más esencial.

Los proyectos piloto en provincia en Guyana y Suriname fueron eficaces en proporcionar acceso a mejores viviendas, redundando en efectos en la salud y el bienestar públicos, incluidos importantes beneficios para las mujeres y la

generación de empleo en la comunidad. En estos proyectos se aplicó un proceso de planificación participativa para que la comunidad tomara parte en el diseño de las unidades y la selección de los beneficiarios. Asimismo, estimularon la economía local al exigir emplear, en la medida de lo posible, materiales y mano de obra disponibles localmente en todas las construcciones.

Aunque los cuatro programas mejoraron las condiciones de vida de los beneficiarios, hay varias restricciones a las que se debe prestar más atención. Quizás el mayor obstáculo que impide aumentar la oferta de vivienda asequible en el Caribe sea la escasez de terrenos provistos de servicios que se presten para su acondicionamiento y estén bien ubicados. Lo complejo que resulta enajenar lotes de propiedad del Estado, junto con el alto costo de regularizar nuevos predios para su ocupación, ha contribuido a que se propaguen incontrolablemente los asentamientos no planificados que exacerban los problemas ambientales, de seguridad y de transporte. El fomento de nuevos centros urbanos exigirá establecer nuevos núcleos de desarrollo económico y proveer servicios básicos más allá de la vivienda. Esto apunta a la necesidad de revisar la política territorial e integrar mejor las políticas de vivienda con el desarrollo urbano.

Las ambigüedades que existen en torno a los derechos de propiedad han conducido a diversos grados de inseguridad en la tenencia de la tierra y reflejan la ineficiencia del sistema utilizado para adjudicar y hacer cumplir los derechos ya adquiridos o para establecer en un comienzo derechos claros. Los registros tienden a estar incompletos, fragmentados o mal mantenidos. Las disputas sobre derechos de propiedad representan un alto porcentaje de los juicios ante los tribunales y los trámites de registro son a menudo prolongados y costosos y deben efectuarse ante múltiples organismos. Estas deficiencias frecuentemente ocasionan demoras en la adquisición de terrenos y la dotación de infraestructura y causan fallas en los mercados prediales y de vivienda.

En todos los países, la escasa capacidad institucional y los cambios en las prioridades de los gobiernos fueron temas recurrentes que limitan no solo la implementación de los proyectos sino también un diálogo más estratégico sobre las reformas normativas y de política necesarias para un mejor funcionamiento de los mercados. Los ministerios a cargo de la ejecución de los programas a menudo carecían de una adecuada capacidad para implementarlos, y los problemas de coordinación entre organismos se veían exacerbados por la poca claridad de las líneas jerárquicas. Se podrían haber evitado muchas demoras con unidades de gestión de proyectos que contaran con el personal idóneo, lineamientos operacionales claros y sistemas de gestión de la información y herramientas de evaluación totalmente funcionales para controlar el avance de la implementación y ser eficaces al seleccionar y dar seguimiento a los beneficiarios.

Como conclusión, los hallazgos de la evaluación llevan a formular las siguientes sugerencias para el Banco a la hora de apoyar futuros programas de vivienda en el Caribe:

- Basar el diseño del proyecto en un entendimiento claro de la situación del país y las ventajas y desventajas de las opciones para ampliar la vivienda social. Se deben considerar las opciones para la prestación de servicios de vivienda pública frente a las alternativas privadas, ya sea que incluyan o no financiamiento público parcial (es decir, subsidios para la mejora de vivienda y ampliación incremental). Todo subsidio o prestación públicos deben estar basados en un análisis de la oferta de vivienda, la capacidad de pago y las condiciones de los terrenos, y deben incluir un método de focalización y selección de beneficiarios transparente. Para ello, será esencial mejorar la información disponible en el sector de vivienda.
- Acompañar las intervenciones de corto plazo en el ámbito de la vivienda financiadas con recursos públicos con estrategias de mediano plazo tendientes a fortalecer los mercados de la vivienda. Dichas estrategias pueden incluir formular políticas para la tenencia y titulación de tierras, modernizar las normas de desarrollo, fortalecer la planificación, mejorar la coordinación entre las agencias gubernamentales y reformar los mercados financieros para aumentar la disponibilidad de financiamiento hipotecario. Se sugiere, en la medida de lo posible, colaborar con la CII para promover la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura y animar a los productores de viviendas orientadas a familias de ingresos medios a que ingresen en este mercado.
- Atender las limitaciones institucionales en lo que se refiere a la implementación de los proyectos. En este sentido, será importante que se preste un apoyo técnico coherente y bien focalizado en lo que se refiere al diseño de los proyectos, la planificación anterior a la construcción, la implementación y el seguimiento continuos (incluidos los sistemas de gestión de la información) y la participación de la comunidad.
- Fortalecer la sostenibilidad de largo plazo de los beneficios de vivienda al integrar los proyectos de vivienda y mejoramiento de barrios en programas de desarrollo económico y urbano de mayor alcance. El diálogo de política y el diseño de los programas debe incluir consideraciones relacionadas con transporte público, revitalización de centros urbanos, accesibilidad, huella de carbono y calidad de vida.



1

En la evaluación se analiza la pertinencia de la combinación de enfoques adoptados y se analiza el grado al cual aumentaron el acceso a mejores condiciones de vivienda y elevaron la calidad de vida de los hogares de ingresos bajos y medios-bajos.

©BID

1 Reseña

Este informe de evaluación contiene un análisis comparativo del apoyo provisto por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID o el Banco) a los programas de vivienda o mejoramiento de barrios en cuatro países del Caribe: Barbados, Guyana, Suriname y Trinidad y Tobago. Estos proyectos representan todos los préstamos aprobados en la última década en la región. En la evaluación se analiza la pertinencia de la combinación de enfoques adoptados y se analiza el grado al cual aumentaron el acceso a mejores condiciones de vivienda y elevaron la calidad de vida de los hogares de ingresos bajos y medios-bajos. Se emplea en la evaluación el método de los estudios de casos para determinar los desafíos clave que impiden una implementación efectiva de los programas, obtener lecciones y ofrecer ideas para el diseño de operaciones futuras en la región. Por último, la evaluación aprovecha anteriores trabajos de investigación realizados por el Banco y sustentará una agenda de evaluación más extensa sobre vivienda y desarrollo urbano en América Latina y el Caribe que presentará la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) en 2018¹. En el Recuadro 1.1 se enumeran las preguntas clave de la evaluación.



Se emplea en la evaluación el método de los estudios de casos para determinar los desafíos clave que impiden una implementación efectiva de los programas, obtener lecciones y ofrecer ideas para el diseño de operaciones futuras en la región.

© OVE

RECUADRO 1.1. PREGUNTAS CLAVE DE LA EVALUACIÓN

Pertinencia del diagnóstico y el diseño de los programas	¿El trabajo de diagnóstico identificó debidamente los desafíos que plantea la vivienda para grupos de bajos ingresos en cada país? ¿En qué medida abordó el Banco estos desafíos al diseñar sus programas?
	¿En qué medida se focalizaron efectivamente las operaciones de vivienda social del Banco? ¿Los diseños de los programas y las intervenciones propuestas se apoyaron en datos?
	¿Qué tipo de análisis institucional y de riesgos se llevó a cabo? ¿Fue adecuado?
	¿Hasta qué punto incorporaron los programas lecciones aprendidas de la primera generación de préstamos para vivienda?

Eficiencia en la implementación	¿Cuáles fueron los principales desafíos y oportunidades para la implementación?
	¿Hubo retrasos? ¿Cuáles fueron los mayores causantes de los retrasos? ¿En qué medida afectaron los retrasos la ejecución de los programas y su sostenibilidad?
	¿Las unidades habitacionales financiadas por los programas fueron eficientes en función de su costo?
Resultados y sostenibilidad	¿Cuáles fueron los principales resultados logrados? ¿Produjeron los proyectos algún efecto directo imprevisto (externalidad)?
	¿En qué medida beneficiaron los programas a hogares de bajos ingresos? ¿Se desviaron beneficios hacia hogares que no eran pobres?
	¿Se dispusieron planes y recursos para mantener las obras?
Lecciones aprendidas	¿Cuáles son las principales lecciones que se pueden aprender de los programas? ¿Qué funciona y qué no?
	¿Cuáles son las implicaciones para la formulación de políticas y programas en el futuro?



Numerosos autores han puesto de relieve la falta de atención a los temas relacionados con la vivienda en el Caribe y un estudio reciente del BID tuvo dificultad para determinar los déficits de vivienda cualitativos o cuantitativos. Por ejemplo, Barbados no dispone de una estimación oficial del déficit de vivienda.

©División de Vivienda y Desarrollo Urbano del BID

2

Contexto

A. INTRODUCCIÓN

El sector de la vivienda, y en general el desarrollo urbano, han formado parte medular de la misión del Banco de reducir la pobreza y mejorar vidas en América Latina y el Caribe. El Banco ha prestado apoyo a los gobiernos mediante (i) la ampliación del acceso a soluciones de vivienda para grupos de bajos ingresos, con el financiamiento del caso, (ii) la inversión en programas de mejoramiento de barrios y regularización de asentamientos informales y (iii) el apoyo de cambios importantes en las políticas y las normas institucionales. Según el Documento de Marco Sectorial de Desarrollo Urbano y Vivienda de 2013², el Banco ha invertido más de US\$10.500 millones en el sector, en beneficio de más de 1.500.000 hogares en toda América Latina y el Caribe, así como en la mejora de barrios en más de 30 ciudades.

La vivienda sigue constituyendo un importante desafío en la región: muchos hogares de bajos ingresos viven en condiciones habitacionales precarias o en comunidades que carecen de los servicios básicos³. En un informe preparado por el Banco en 2012⁴ se calculó que cerca del 32% de los hogares de América Latina y el Caribe acusaban déficit de vivienda cualitativos o cuantitativos⁵, siendo los más prevalecientes la falta de acceso a un servicio básico por lo menos (16%), la falta de seguridad de la tenencia (11%), estructuras o materiales de construcción deficientes (7%), hacinamiento (4%) y viviendas dilapidadas (6%) que no son aptas para ser habitadas o que se comparten con otra familia.

Las pruebas empíricas sugieren que la vivienda desempeña una función importante en determinar la calidad de vida, sin olvidar su papel como conducto para el ahorro y la acumulación de riqueza. Por una parte, numerosos autores han reconocido que

una vivienda no se limita a ser cuatro paredes y un techo, sino que influye en muchas dimensiones del bienestar personal, como la salud, la educación, las relaciones sociales, el acceso a servicios básicos y las oportunidades económicas. Del mismo modo, ser dueño de una vivienda es poseer un activo que protege a la familia contra reveses financieros de corto plazo y permite acumular riqueza en la forma de capital. Por otra parte, muchos estudios han documentado los efectos negativos que tienen la vivienda deficiente, el hacinamiento y las condiciones inadecuadas de los barrios en términos de desarrollo humano, degradación ambiental, violencia doméstica, vulnerabilidad al delito y a los desastres naturales y transmisión de la pobreza. Puesto que es más probable que las familias pobres habiten en condiciones de hacinamiento o en viviendas de mala calidad, reviste la mayor importancia concebir programas y políticas que fomenten el acceso a vivienda asequible y a barrios más sanos.

La reglamentación del sector de la vivienda es intensa en la mayoría de los países, si no en todos. Los gobiernos determinan la ubicación, las características y la calidad de las viviendas que construye el sector formal, y algunos hogares se benefician de subsidios oficiales para alquilar, construir, comprar y mejorar una vivienda. Entre las justificaciones de los gobiernos para intervenir en el sector figuran (i) la presencia de fallas de mercado (información imperfecta, mercados prediales inexistentes o que funcionan mal, acceso limitado a crédito, externalidades relativas a la ubicación y el uso de terrenos), (ii) argumentos éticos y de desarrollo humano (la vivienda como derecho básico; la vivienda adecuada como insumo clave para garantizar un conjunto de resultados positivos de orden nutricional, sanitario y educacional; políticas redistributivas para subsanar la desventaja intergeneracional que conlleva no poseer tierra) y (iii) los vínculos que tiene la vivienda con la actividad económica (la construcción de vivienda como impulsor importante del crecimiento económico y el empleo o sus lazos con los mercados financieros por medio del crédito hipotecario).

B. LOS DESAFÍOS QUE ENFRENTA LA VIVIENDA SOCIAL⁶ EN EL CARIBE: UNA PERSPECTIVA REGIONAL

No se consigue fácilmente información reciente sobre el sector de la vivienda en el Caribe y, en su mayoría, los estudios sobre el proceso de urbanización en América Latina y el Caribe, y sobre el sector de la vivienda en particular, han ignorado a los países más pequeños del Caribe. Numerosos autores han puesto de relieve la falta de atención a los temas relacionados con la vivienda en el Caribe⁷ y un estudio reciente del BID tuvo dificultad para determinar los déficits de vivienda cualitativos o cuantitativos⁸. Por ejemplo, Barbados no dispone de una estimación oficial del déficit de vivienda. Un estudio realizado en 1998 proyectó que se precisaría construir 900 unidades habitacionales por año para atender la demanda de vivienda para grupos de bajos ingresos; no obstante, entre 2000 y 2010 solamente se construyó un promedio de 277 cada año⁹. En 2008, el Gobierno de Guyana calculó que el déficit cuantitativo para las familias de bajos ingresos¹⁰ era de unas 20.000 unidades y que había otras 52.000 casas que tenían más de 30 años y necesitaban mejoras. Aun cuando se realizó

un censo en 2012, todavía no se han publicado datos actualizados. El Plan Nacional de Vivienda de Suriname para 2012, que emplea datos del censo de 2004, estima el déficit de vivienda en 31.100 unidades¹¹. En Trinidad y Tobago, los cálculos del déficit cuantitativo de vivienda oscilan entre 40.000 y 200.000 unidades¹², sin que haya una estimación actualizada del déficit cualitativo. Toda esta incertidumbre constituye un desafío a la hora de formular políticas de vivienda y de diseñar, focalizar y evaluar programas de vivienda en la región, entre ellos los que reciben el apoyo del BID.

Debido a que el mercado de vivienda es tan pequeño en el Caribe, hay pocas oportunidades para generar economías de escala. A pesar de las importantes diferencias que existen en el PIB per cápita y en los niveles de pobreza, en la mayoría de los países del Caribe predomina un centro urbano principal con una población de menos de 500.000 habitantes¹³. Estas ciudades no se han beneficiado de las “economías de aglomeración” que reducen el costo de proveer servicios básicos a grandes concentraciones de residentes. Por el contrario, confrontan problemas de infraestructura y conectividad que hacen que les resulte difícil mantener un crecimiento sostenible e incluyente. Es necesario importar muchos de los materiales de construcción, cuentan con un grupo limitado de empresas constructoras y sus costos de energía se ubican entre los más elevados del mundo y son vulnerables a las conmociones causadas por los precios del petróleo¹⁴.

Aunque en los cuatro países analizados el crecimiento de la población ha sido relativamente bajo, todos están experimentando una rápida urbanización, la propagación de la mancha urbana y el aumento del número de hogares. Entre la ronda de censos de 2000 y la de 2010¹⁵, la población aumentó un 10% en Suriname, un 5% en Trinidad y Tobago y un 3% en Barbados, disminuyendo en un 0,7% en Guyana. En su mayoría, el crecimiento se registra fuera de las ciudades capitales¹⁶, lo que intensifica otros desafíos tales como la congestión del tráfico, el tiempo que toma ir al lugar de trabajo y volver y lo que esto cuesta en términos de bienestar y productividad. Además, es preciso ampliar los servicios básicos y la infraestructura fuera del núcleo urbano. A pesar de que el crecimiento es lento, la formación de nuevos hogares mantiene la demanda de vivienda. En Trinidad y Tobago y en Guyana el porcentaje de nuevos hogares creció en un 17% y un 15%, respectivamente, lo que también conlleva cambios en las características demográficas de los hogares (tales como hogares de menor tamaño)¹⁷.

Muchos hogares de bajos ingresos no pueden sufragar el costo de una vivienda propia. Un número considerable de familias quedan excluidas del mercado inmobiliario o no reciben el apoyo debido de los programas oficiales¹⁸. Entre las limitaciones en materia de accesibilidad figuran la escasa oferta de vivienda asequible subvencionada por el gobierno y ofrecida por el sector privado, la insuficiencia de ingresos para calificar para el crédito y los altos coeficientes del precio de la vivienda a los sueldos. Por ejemplo, en Suriname, una casa típica de 80 m² en un lote de 300 m² a 400 m² está fuera del alcance del 80% de los hogares¹⁹. En Trinidad y Tobago hay una profunda brecha



El apoyo del Banco al sector comenzó en 1999, con la aprobación de un préstamo por US\$27 millones para el Programa de Asentamientos para Grupos de Bajos Ingresos y la aprobación subsiguiente de una segunda fase en 2008 para el Programa de Asentamientos para Grupos de Bajos Ingresos, por US\$27,9 millones.
©OVE

entre los precios de la vivienda y los sueldos. En 2014, la mediana del ingreso mensual de las familias era de unos TT\$10.500 (US\$1.600) y la mediana del precio de las casas era de TT\$1,25 millones (US\$192.000)²⁰; sin embargo, la Corporación de Desarrollo de Vivienda calculó que más de la mitad de la demanda de vivienda pública provino de hogares de bajos ingresos que ganaban menos de TT\$4.000 (US\$615) al mes. Estos hogares no pueden pagar una hipoteca y deben recurrir a otros mecanismos tales como el alquiler con opción de compra o la ocupación ilegal²¹.

Uno de los principales desafíos que dificulta ofrecer viviendas asequibles en el Caribe es la escasez de lotes urbanos acondicionados, junto con reglamentos estrictos para el desarrollo de predios. En estos países, el costo de acondicionar terrenos con frecuencia es lo suficientemente alto por sí solo como para excluir del mercado a las urbanizaciones de viviendas asequibles. Barbados, el país más pequeño de los cuatro, tiene los lotes de costo más alto, pues un lote acondicionado para la construcción de viviendas para grupos de ingresos bajos y medios cuesta entre US\$27 y US\$162 por metro cuadrado²². En Suriname, los precios de la tierra varían apreciablemente de un distrito a otro debido a la escasez de terrenos urbanos adecuados y a normas

estrictas y obsoletas de acondicionamiento de terrenos, con precios que van desde €4 en Commewijne hasta €317 en Paramaribo. Aunque el Gobierno de Guyana es propietario de tierras, estas quedan en las afueras de Georgetown que no es ideal debido a la red de transporte limitada con que cuenta el país, y se requiere un extenso trabajo de acondicionamiento que eleva los costos por este concepto.

Los singulares sistemas de gobernanza y tenencia de la tierra del Caribe son una herencia de la época colonial (Tierras de la Corona o Tierras del Estado) e impiden que las familias logren la tenencia de la tierra²³. Más del 50% del territorio de Trinidad y Tobago y más del 90% del de Suriname se compone de tierras de propiedad del Estado²⁴. Debido a que sigue habiendo escasez de terrenos disponibles para usos privados, existen muchos asentamientos informales donde habitan familias pobres en barrios no planificados, sin servicios y en condiciones inseguras. Su acceso a los caminos y al transporte público típicamente es irregular, y su acceso a servicios básicos, en especial agua corriente y retrete (conectados a alcantarillado o a fosas sépticas) es mucho más reducido que el de la población en general²⁵. La Dirección de Planificación Central y Vivienda (CH&PA) de Guyana estima que alrededor del 40% de la población de la capital consiste en ocupantes ilegales y que en todo el país hay más de 216 asentamientos informales²⁶. Los datos de que se dispone sugieren que aproximadamente uno de cada cinco hogares de Trinidad y Tobago vive en un asentamiento informal: hay alrededor de 400 asentamientos de este tipo en terrenos de propiedad del Estado, y otras 30.000 familias han ocupado predios privados²⁷.

El proceso de acondicionamiento de terrenos y transferencia de predios es complejo y se ve obstaculizado por sistemas ineficientes de gestión de información sobre la tierra, complejidades legales en algunos de los lotes ocupados, marcos reglamentarios obsoletos que requieren múltiples aprobaciones y coordinación entre organismos, falta de transparencia en la adjudicación de terrenos de propiedad del Estado y trámites engorrosos para conseguir una certificación de tenencia de la tierra. En Suriname, la manera más común de obtener derecho sobre un predio es mediante el alquiler a largo plazo de tierras de propiedad del Estado. Sin embargo, para ello se requiere la aprobación del Ministerio de Planificación de Espacios, Tierras y Ordenación Forestal, transacción difícil que puede demorar varios años. En zonas rurales e indígenas se han generado situaciones de inseguridad de tenencia en los mercados prediales debido a información desactualizada en el catastro público y problemas relacionados con la titulación colectiva de tierras, las leyes nacionales y los derechos territoriales de los pueblos indígenas (incluidas las comunidades cimarronas)²⁸. En Trinidad y Tobago, menos del 50% de los hogares tienen derechos sobre la tierra que ocupan²⁹. La ocupación ilegal de terrenos de propiedad del Estado condujo a adoptar la Ley de tierras del Estado (regularización de la tenencia) N.º 25 de 1998, por la que se reconocen tres categorías de ocupación, si bien solo la última de las tres da derecho a una hipoteca³⁰. En Barbados, la tenencia de la tierra sigue siendo un problema para los ex trabajadores de las plantaciones que viven en calidad de inquilinos y para los ocupantes de asentamientos urbanos informales, particularmente cuando los lotes no

cumplen con las normas de ordenación territorial municipales y nacionales, aunque la Ley de inquilinatos prediales constituyó un gran paso hacia adelante para el acceso de los grupos de bajos ingresos a propiedad raíz.

Incluso cuando la tierra no presenta una dificultad, los retrasos en la obtención de licencias de construcción, el alto costo de los materiales de construcción y la escasez relativa de mano de obra calificada en los mercados caribeños pequeños impone barreras a la construcción de viviendas. La necesidad de importar muchos materiales de construcción eleva de manera considerable los costos de urbanización. Además, el trámite para obtener licencias de construcción es engorroso, con muchos pasos y tiempos de procesamiento prolongados. En Trinidad y Tobago, conseguir todos los permisos necesarios exige 16 trámites y toma 253 días. En Barbados, obtener la aprobación del Jefe de Ordenación Urbana de la Oficina de Ordenación Territorial toma 270 días en promedio. Los trámites respectivos también son dilatados en Suriname (223 días) y en Guyana (195 días)³¹.

En vista de los numerosos obstáculos y los pocos incentivos que hay en los mercados pequeños del Caribe, la oferta de vivienda privada se ha limitado principalmente a unidades para familias de ingresos medios o altos, y se caracteriza por unas pocas urbanizadoras privadas, y pequeños constructores y contratistas. Aunque los mercados de vivienda se encuentran muy activos, el sector privado es renuente a ingresar en los segmentos de menores ingresos. El margen de utilidades que deja la construcción de urbanizaciones asequibles es limitado y no resulta lo suficientemente atractivo para la mayoría de los constructores. En Barbados, la Corporación Nacional de Vivienda (NHC) ha tenido éxito en empresas conjuntas con urbanizadoras privadas, pero solamente para la construcción de vivienda para personas de ingresos medios o altos. Los intentos de trabajar en alianzas semejantes para viviendas para grupos de bajos ingresos fueron infructuosos. En cada país, solamente unas pocas urbanizadoras privadas se dedican a la vivienda asequible, y la mayor parte de la construcción corre por cuenta de constructores que exigen que los futuros propietarios consigan un lote acondicionado y el financiamiento del caso.

En el Caribe, la infraestructura para la vivienda es muy vulnerable al cambio climático y los desastres naturales, entre ellos el aumento del nivel del mar, los huracanes, las inundaciones y las mareas de tempestad. Esta vulnerabilidad obedece también a los ecosistemas frágiles y la erosión de las costas, la poca resiliencia económica y, en el caso de Guyana, la baja elevación. Según el Banco Mundial, la población del Caribe y sus activos se hallan entre los más expuestos del mundo a los desastres naturales, y se calcula que la región perdió unos US\$9.000 millones entre 2007 y 2011 debido a eventos relacionados con desastres. Por estos motivos, el diseño técnico de los proyectos debe tomar en cuenta consideraciones geográficas que se aplican específicamente a los pequeños países ribereños.

En lo que hace al financiamiento, si bien los mercados hipotecarios han crecido, siguen siendo minúsculos en relación con las necesidades generales de financiamiento, en particular las de los segmentos de menores ingresos. El mercado hipotecario se ha ampliado significativamente (en particular para los grupos de ingresos medios y altos) pero su desarrollo es todavía insuficiente. En Trinidad y Tobago, mientras que en 2012 el crédito al sector privado aumentó en un 4%, el crédito hipotecario creció en un 11,3%³². Sin embargo, según el Banco Central³³, ha habido poca innovación en los productos de las instituciones hipotecarias para ampliar la gama de opciones al alcance de los grupos de bajos ingresos. Los principales factores que impiden que estos mercados se desarrollen son el carácter informal del empleo en la mayoría de las familias de bajos ingresos, la falta de una tenencia negociable de la tierra y, en Suriname, problemas con los datos de los modelos de determinación de los precios de los activos inmobiliarios, una contabilización inadecuada de los préstamos poco productivos y la ausencia de una agencia de crédito centralizada³⁴.



En 2009, el Banco aprobó un préstamo por US\$15 millones para financiar la segunda fase del Programa de Viviendas para Familias de Bajos Ingresos. El objetivo de esta operación fue mejorar las condiciones de vida de las familias de bajos ingresos mediante la corrección del déficit de vivienda cuantitativo y cualitativo.

©OVE

3 Selección de Proyectos y Resúmenes

A. SELECCIÓN DE PROYECTOS

En la presente evaluación se examinan las cuatro operaciones más recientes en ejecución en el Caribe en el ámbito de la vivienda. En tres de los cuatro países, los préstamos evaluados representan la segunda o tercera generación de un programa de vivienda que se viene realizando con financiamiento del Banco (véase el Gráfico 3.1). Se seleccionó el método de evaluación por medio de estudios de casos debido a que permite analizar en profundidad distintos programas e intervenciones de alcance semejante, con intervenciones comparables y enfoques coherentes. Además, este método permite concentrarse en los desafíos operacionales, pues ilustra la forma como los resultados del proyecto se ven afectados por las características del diseño del préstamo y por el contexto.

Para el caso de cada país, OVE llevó a cabo una misión para entrevistar a una variedad de partes interesadas: autoridades locales y nacionales, beneficiarios, unidades de ejecución de los proyectos, urbanizadoras del sector privado, instituciones hipotecarias, organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones comunitarias, académicos y personal del Banco. En cada misión, OVE efectuó visitas a los predios para convalidar las actividades y los resultados del proyecto, incluidas las visitas a comunidades de provincia de Guyana y la región litoral de Suriname. Además, el equipo examinó los datos disponibles sobre el sector habitacional y realizó una revisión completa de la literatura y los documentos de los proyectos. Los hallazgos de la evaluación se sopesaron conforme a los criterios de pertinencia, eficiencia, efectividad y sostenibilidad del Comité de Ayuda para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

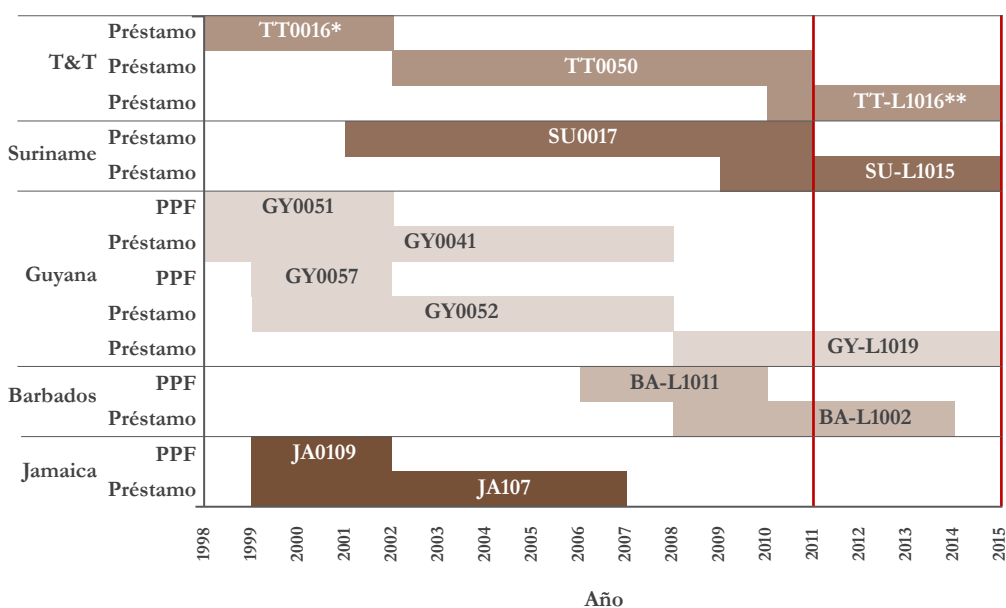
GRÁFICO 3.1
Ejecución de préstamos de vivienda y mejoramiento de barrios: tiempo transcurrido entre el año de la aprobación y el del cierre (región del Caribe, 1998 a 2016)

Fuente: OVE/Oveda.

Nota: PPF: Facilidad para la preparación de proyectos

*Aprobado en 1989.

**Operación activa, año de terminación de los desembolsos: 2017.



Las cuatro operaciones de vivienda que seleccionó OVE fueron bastante parecidas en cuanto a su diseño y su alcance, con objetivos y tipos de intervención comunes. La evaluación de OVE abarca los programas de vivienda de Barbados, Guyana, Suriname y Trinidad y Tobago, todos ellos aprobados después de 2008. Esta cohorte de préstamos tuvo en común objetivos consistentes en aumentar (i) la regularización de asentamientos, (ii) el acceso a vivienda asequible y la mejora de las condiciones de vivienda y (iii) las condiciones de vida de los barrios en que habitan familias de bajos ingresos. El tamaño de los préstamos osciló entre US\$15 millones para Suriname y US\$40 millones para Trinidad y Tobago. En el Cuadro 3.1 se comparan los distintos componentes y las soluciones adoptadas en las cuatro operaciones.

B. RESÚMENES DE LOS PRÉSTAMOS

1. Barbados

En 2008, el Banco aprobó la primera fase del Programa de Vivienda y Desarrollo Integral de Barrios (BA-L1002) por un total de US\$30 millones, luego de haber apoyado durante 10 años los esfuerzos de Barbados por ampliar la vivienda social mediante operaciones de cooperación y asistencia técnica³⁵. Este programa de fases múltiples tuvo la finalidad general de “mejorar las condiciones habitacionales y vecinales de las familias de ingresos bajos y medios bajos de Barbados, y mejorar y ampliar los sistemas estatales de vivienda para las familias situadas en los cuatro primeros deciles de la distribución de ingresos”. El programa recibió un aporte de contrapartida de US\$10 millones del Gobierno de Barbados, y sus componentes fueron los siguientes³⁶:

CUADRO 3.1. OBJETIVOS PRINCIPALES Y COMPONENTES
DE LA INVERSIÓN DE LOS ESTUDIOS DE CASO ESCOGIDOS

	Número de préstamo	BA-L1002	GY-L1019	SU-L1015	TT-L1016
	Año de aprobación - cerrado	2008-2014	2008-2015	2009-2015	2010-2017
	Monto original aprobado (en millones de US\$)	30,0	27,9	15,0	40,0
	Monto actual aprobado (en millones de US\$)	6,6	27,9	15,0	40,0
	Situación: porcentaje desembolsado como proporción del total aprobado (al 31 de octubre de 2016)	22% Cancelado	100% Completo	100% Completo	64% Activo
Objetivos	Mejora de la vivienda / condiciones de vida / calidad de vida para familias de ingresos bajos y medios-bajos	x	x	x	x
Beneficiarios	• Hogares de ingresos bajos (deciles 1-2)	x	x	x	x
	• Hogares de ingresos medios-bajos (deciles 3-4)	x	x	x	x
	• Urbanos/periurbanos	x	x	x	x
	• Provincia (incluidas las comunidades rurales, indígenas y cimarronas)		x	x	
Actividades	Mejoramiento de barrios (agua, alcantarillado, saneamiento o fosas sépticas, caminos, alumbrado público, electricidad, espacios verdes)				
	• mejoramiento de la infraestructura de los barrios	x	x		x
	• mejoramiento de los asentamientos	x	x		x
	• acondicionamiento de predios nuevos con servicios	x	x		
	• movilización de alianzas público-privadas para la urbanización o la construcción	x		x	
	Subsidios para soluciones de vivienda asequible (estructura, espacio habitable, servicios básicos)				
	• nuevas casas básicas		x	x	
	• nuevas casas asequibles totalmente construidas	x			x
	Subsidios para el mejoramiento o la ampliación de la vivienda (techo, piso, letrina, ventanas, puerta, seguridad)				
	• Subsidios gubernamentales para mejoramiento o ampliación progresiva de la vivienda	x	x	x	x
	Tenencia de la tierra o titulación legal				
	• títulos registrados o arrendamientos estatutarios	x	x	x	x
	• regularización de asentamientos informales	x	x		x
	Fortalecimiento de acuerdos institucionales y sistemas de gobierno para la vivienda social				
	• actualización del marco de políticas de vivienda		x		x
	• instalación o actualización de sistemas de gestión de la información	x	x	x	x
	• fortalecimiento de la gestión sectorial, el seguimiento y la capacidad de evaluación	x	x	x	x
	• mejoramiento de la focalización a favor de los pobres (prueba indirecta de insuficiencia de medios y selección de beneficiarios)	x	x	x	

- (i) *Mejoramiento de barrios (US\$23,2 millones)*. Este componente contemplaba el comienzo de un programa nacional de mejoramiento de barrios centrado en mejorar la infraestructura de los barrios y proporcionar servicios básicos a 2.000 familias en 30 predios suburbanos y rurales, junto con la rehabilitación y regularización de dos asentamientos informales del casco urbano (de 100 familias cada uno) situados en la zona de revitalización del centro de Bridgetown.
- (ii) *Apoyo a la construcción de vivienda asequible (US\$12 millones)*. Este componente estaba integrado por tres subprogramas: (a) adquisición y acondicionamiento de tierras en apoyo del Programa de Hogares Primarios, empresas conjuntas con urbanizadoras del sector privado con la meta de adquirir 400 lotes, más recuperación de costos para permitir añadir otros 200 lotes, (b) subsidios de US\$5.000 que se abonarían a la compra de una casa nueva por medio del Programa de Hogares Primarios, con la meta de favorecer a 400 familias de los deciles segundo a cuarto y (c) subsidios de hasta US\$5.000 para la construcción progresiva de viviendas, con la meta de beneficiar a 600 hogares. Estos recursos no reembolsables se empleaban tanto para asistencia técnica como para materiales de construcción, a fin de ayudar a las familias a tener una casa completa.
- (iii) *Fortalecimiento institucional (US\$1,5 millones)*. Este componente consistía en: (a) la modernización de los sistemas de administración financiera de la NHC, (b) el fortalecimiento del proceso de ordenación territorial y gestión de activos del Ministerio de Vivienda y Tierras, (c) la mejora de los procedimientos oficiales para la selección y focalización de beneficiarios, (d) la consolidación de dos unidades de manera permanente en el Ministerio de Vivienda y Tierras, a cargo del mejoramiento de barrios y la vivienda asequible y (e) fondos para la preparación de proyectos para ambas fases del programa.

2. Guyana

El apoyo del Banco al sector comenzó en 1999, con la aprobación de un préstamo por US\$27 millones para el Programa de Asentamientos para Grupos de Bajos Ingresos (LIS I) (GY0052) y la aprobación subsiguiente de una segunda fase en 2008 para el Programa de Asentamientos para Grupos de Bajos Ingresos (LIS II) (GY L1019), por US\$27,9 millones. Mientras que el programa LIS I se concentró en aumentar la propiedad de la tierra y el acceso a servicios básicos³⁷ en Guyana, el LIS II mantuvo este enfoque, pero agregó componentes relacionados con la construcción básica de viviendas, subsidios para el mejoramiento de las viviendas y un proyecto piloto dirigido a mejorar las viviendas de provincia. Los componentes del programa LIS II fueron los siguientes:

- (i) *Desarrollo de nuevos emplazamientos con servicios, consolidación de urbanizaciones existentes y mejoramiento de las zonas con asentamientos informales (US\$24,8 millones)*. Se prosiguieron los esfuerzos de enajenación de tierras, creando 3.766

subdivisiones territoriales nuevas con infraestructura básica en 11 sitios. Las inversiones en infraestructura incluyeron la terminación de 4.900 lotes subdivididos con anterioridad. Se mejoraron las condiciones físicas y se apoyó el proceso de titulación de tierras en los asentamientos informales (1.350 lotes) y la construcción de 400 viviendas básicas (312 pies cuadrados).

- (ii) *Proyectos piloto para corregir problemas de asequibilidad y sostenibilidad (US\$1,8 millones)*, entre ellos: (a) subsidios de US\$1.000 para 400 familias, destinados al mejoramiento de sus viviendas, (b) alianzas con grupos profesionales como maestros y enfermeras para facilitar el financiamiento de las viviendas y (c) recursos no reembolsables y asistencia técnica para atender necesidades habitacionales en ocho comunidades de provincia.
- (iii) *Fortalecimiento de la CH&PA (US\$700.000)*. Este componente proporcionó recursos para terminar de preparar un borrador de la política nacional de vivienda y el correspondiente plan estratégico, apoyar la capacitación y el desarrollo profesional del personal de la CH&PA, modernizar el sistema de gestión de la información y establecer un sistema de seguimiento y evaluación dentro de la CH&PA.

3. Suriname

En 2009, el Banco aprobó un préstamo por US\$15 millones para financiar la segunda fase del Programa de Viviendas para Familias de Bajos Ingresos (LISP II) (SU L1015). El objetivo de esta operación fue mejorar las condiciones de vida de las familias de bajos ingresos mediante la corrección del déficit de vivienda cuantitativo y cualitativo; además, aprovechó las lecciones aprendidas en la primera operación (SU0017), aprobada en 2001³⁸. Los componentes y actividades del programa LISP II fueron los siguientes:

- (i) *Consolidación del modelo de los subsidios (US\$9,4 millones)*. Se apoyó a 3.000 familias de bajos ingresos con un subsidio único de US\$3.000 pagado por anticipado para financiar bien sea parte de una casa básica nueva³⁹ (complementado con ahorros, una hipoteca para personas de bajos ingresos o ambos) o las mejoras o ampliaciones necesarias. La finalidad de este componente fue también la de mejorar la estrategia de focalización y consolidar el modelo de los subsidios en las zonas costeras y urbanas, hacer extensivo el subsidio al interior del país, reflejando las características culturales de las comunidades beneficiarias, y atraer a las ONG al programa.
- (ii) *Proyectos piloto para fomentar la oferta de vivienda para hogares de bajos ingresos (US\$3,8 millones)*. Los proyectos piloto tuvieron por objeto explorar intervenciones focalizadas para aumentar la asequibilidad de la vivienda, pero los detalles concretos no se definieron con claridad⁴⁰. En vez de eso, el programa

incluyó un menú de opciones en relación con lotes recién acondicionados, densificación, financiamiento de la construcción progresiva de viviendas, promoción del diseño de nuevas viviendas asequibles y programas de asistencia técnica.

- (iii) *Fortalecimiento institucional de la unidad de implementación del proyecto (US\$1,9 millones).* En este componente se incluyeron actividades en apoyo de la operación del proyecto, la capacitación y el equipo necesario en la unidad de ejecución del proyecto. La capacitación para la unidad de ejecución abarcó aspectos tales como el uso del sistema de gestión de información que se diseñó e instaló con el apoyo de una operación de cooperación técnica, la aplicación de las normas sociales y ambientales y las herramientas de planificación y administración relacionadas con la implementación del préstamo.

Recuadro 3.1. El enfoque de la casa básica

Para los beneficiarios que soliciten una solución de vivienda nueva, la opción de la casa básica ofrece a las familias una unidad habitacional básica asequible en el momento de la compra y la oportunidad de ampliarla progresivamente, a medida que el ingreso familiar lo permita. En Suriname, por ejemplo, la casa básica se refiere a una unidad de 40 m² construida sobre un terreno con vías de acceso y que incluye un bloque sanitario (fosa séptica, retrete, ducha y lavadero de usos múltiples), concreto o madera para los muros exteriores, piso sobre una losa de concreto, las puertas esenciales, las ventanas y el cableado eléctrico y las conexiones de agua. Este fue un enfoque adecuado para llegar a los beneficiarios de ingresos bajos con un costo máximo original por vivienda elegible de US\$10.000, que después subió a US\$15.000. El programa también aseguraba la focalización precisa de los beneficiarios, ya que establecía un umbral máximo de ingresos netos (US\$335 al mes), lo cual disuadía a las familias de ingresos más altos de presentar una solicitud. El subsidio total era de US\$3.000 por familia, con un saldo a pagar con una combinación de ahorros y crédito.

En Guyana, la superficie de una casa era de 312 pies cuadrados, con un costo promedio de US\$5.500, elevado más adelante a US\$11.000. El subsidio financiado con el préstamo del BID equivalía al 90% del costo total y el beneficiario proveería el 10%. El umbral del ingreso mensual era de US\$300.

4. Trinidad y Tobago

El Banco ha mantenido una presencia constante en el sector de la vivienda desde 1989, cuando se aprobó el Programa Nacional de Asentamientos (NSP I y II), de múltiples fases, y en época más reciente cuando se aprobó en 2010 el Programa de Mejoramiento de Barrios (IT L1016), por valor de US\$40 millones. El BID es un socio estratégico en el sector y su programa de apoyo técnico y financiero ha ayudado

a establecer como prioridades del gobierno la regularización de asentamientos informales y el mejoramiento de barrios. El objetivo general del Programa de Mejoramiento de Barrios es mejorar las condiciones de vida y de vivienda de los grupos de bajos ingresos, en especial los que habitan en asentamientos informales. Los componentes y actividades de la operación fueron los siguientes:

- (i) *Regularización de asentamientos informales (US\$20 millones)*. Mejorar las condiciones de vida y regularizar la tenencia de la tierra para las familias que viven en asentamientos informales. Este componente fue concebido para financiar la infraestructura básica de 25 asentamientos informales (5.360 familias), poner en práctica una estrategia de participación de la comunidad, terminar de regularizar la tenencia de la tierra para un mínimo de 8.477 inquilinos (5.360 familias se beneficiaron de la infraestructura básica y otras 3.117 de la mejora de los lotes efectuada en anteriores operaciones del BID) y apoyar el reasentamiento de las familias cuando no es factible su regularización.
- (ii) *Mejora de las casas y nuevas viviendas (US\$15,2 millones)*. Proporcionar subsidios complementarios a las familias elegibles para financiar mejoras de sus casas o la construcción progresiva de nuevas viviendas. En este componente se dieron subsidios complementarios de US\$3.165 a unas 2.000 familias para llevar a cabo reparaciones, ampliaciones y renovaciones en sus viviendas. También se otorgaron subsidios complementarios de hasta US\$7.911 a 1.530 familias que buscaban construir viviendas de manera progresiva en sus propios lotes o comprar viviendas públicas o privadas nuevas.
- (iii) *Fortalecimiento sectorial e institucional (US\$2 millones)*. Fortalecer la capacidad institucional del Ministerio de Vivienda y Medio Ambiente y los organismos conexos mediante la formulación de una estrategia de contención para evitar nuevas ocupaciones de predios y controlar la expansión de los asentamientos informales existentes. Con este componente se financió también un sistema para dar seguimiento a las actividades de ocupación de tierras y la adaptación del sistema de gestión de la información del proyecto.



Los programas se vieron afectados por alzas en los precios de la construcción que exigieron reducir los objetivos de los proyectos, elevar los límites de los subsidios y, en algunos casos, cambiar los criterios para la selección de beneficiarios.

©BID

4 Hallazgos

Las enseñanzas que se aprenden de programas apoyados por el Banco pueden contribuir valiosas lecciones para el diseño de operaciones futuras en la región. ¿Por qué llevan a cabo los países una combinación de intervención directa y programas que favorecen al mercado? ¿Cómo escogen la combinación que deciden aplicar? ¿Son estas soluciones mutuamente excluyentes? ¿En dónde encaja el Banco en esta combinación? Algo muy importante, ¿cómo pueden los países mejorar su focalización en los pobres? Cada intervención en vivienda trae ventajas y desventajas e implicaciones en materia de costos, y su efectividad depende en gran medida de un buen diseño y una buena implementación.

A. PERTINENCIA DEL DISEÑO DE LOS PROYECTOS

Aun cuando hay consenso acerca de la necesidad de intervención pública en los mercados de vivienda, el diseño adecuado de dicha intervención y su posibilidad de éxito dependen del contexto y la capacidad institucional de cada país. La mayoría de los expertos convienen en la necesidad de adoptar políticas y normas que permitan que el mercado de vivienda funcione debidamente, realizando reformas que faciliten el proceso de acondicionamiento y transferencia de tierras, aseguren la titulación adecuada, amplíen el financiamiento de viviendas privadas y agilicen la concesión de permisos. Existe menos unanimidad en cuanto a políticas tales como (i) subsidios, que si no se encauzan debidamente pueden beneficiar a grupos que no son de bajos ingresos, (ii) estrategias centradas en la oferta que apoyan la construcción de nuevas viviendas, que generalmente no son asequibles para las familias de menores ingresos, e (iii) incentivos para la demanda que no alcanzan a beneficiar a la población extremadamente pobre debido a que requieren estabilidad de ingresos, ahorros o acceso a crédito. El Recuadro 4.1 ilustra el espectro de políticas de vivienda en los cuatro países examinados, que va desde intervención gubernamental directa, en un extremo, hasta programas que favorecen al mercado, en el otro. Asimismo, muestra la alineación de las operaciones del Banco con los enfoques de cada país.

Recuadro 4.1. Alineación de los proyectos del BID con el espectro de políticas oficiales de vivienda en el Caribe

Tipo de programa	Garantías estatales de acceso a buena vivienda					El Estado facilita el funcionamiento de los mercados de vivienda						
	Intervención pública directa					Intervenciones a favor del mercado						
	Suministro directo por el gobierno de casas terminadas	Suministro directo por el gobierno de vivienda progresiva (casa básica)	Suministro por el gobierno de terrenos acondicionados para uso residencial	Mejoramiento de barrios o asentamientos y regularización de la tenencia	Subsidios (al comprador) para la compra de casas nuevas	Subsidios para mejoramiento o ampliación progresiva de la vivienda	Cupones de vivienda – subsidios de arrendamiento	Reglamentación que facilite la parcelación para uso residencial	Incentivos oficiales para ampliar el mercado hipotecario a personas de bajos ingresos	Incentivos ofic. para construir casas asequibles por medio de asoc. púb.-priv.	Políticas incluyentes	
Barbados			O	X	O	X				O	O	
Guyana		X	X	X		X				X		
Suriname		O	X			X				X	O	
Trinidad y Tobago				X	O	X				X		

X = proyectado e implementado total o sustancialmente en el préstamo

O = proyectado en el préstamo, pero no implementado (total o sustancialmente)

Definiciones:

Suministro directo por el gobierno de casas terminadas. La construcción financiada por el gobierno de casas terminadas con todos los servicios (por lo regular de tres o cuatro habitaciones) para tenencia de particulares. Puede haber opciones de “alquiler con opción de compra”.

Suministro directo por el gobierno de vivienda progresiva (casa básica). La construcción financiada por el gobierno de una solución de vivienda asequible con un mínimo de espacio habitable (por lo regular dos habitaciones) que puede ser ampliada en forma progresiva por sus ocupantes. Los criterios de diseño se basan en parte en la prueba de la tenencia del terreno, la capacidad de la familia de efectuar pagos mínimos en especie, la recuperación de costos y los niveles de subsidio. Las casas básicas se consideran un punto de partida para echar a andar y hacer más eficiente el proceso de ampliación progresiva.

Suministro por el gobierno de terrenos acondicionados para uso residencial (predios y servicios). La provisión por el gobierno de terrenos bien sea para su tenencia en propiedad o en arrendamiento, junto con el mínimo absoluto de la infraestructura esencial y los servicios básicos necesarios para su habitación (agua, alcantarillado, saneamiento o fosas sépticas, caminos, alumbrado público, espacios verdes).

Mejoramiento de barrios o asentamientos y regularización de la tenencia.

Mejoramiento: El suministro de infraestructura nueva o rehabilitada y servicios básicos financiado por el gobierno para personas que viven en asentamientos no planificados o en vías de deterioro. *Regularización de la tenencia:* Aumento de la formalidad de los derechos de propiedad mediante el registro, con el objetivo de lograr la propiedad absoluta o la seguridad de la tenencia.

Subsidios (al comprador) para la compra de casas nuevas. Subsidio directo del gobierno al comprador de una casa en forma de efectivo o de un crédito impositivo.

Cupones de vivienda - subsidios de arrendamiento. Programa de asistencia a las familias de bajos ingresos para el pago del arrendamiento: los participantes son libres de elegir una casa que cumpla los requisitos del programa. El programa le paga directamente al arrendatario.

Subsidios para mejoramiento o ampliación progresiva de la vivienda. Subsidio directo del gobierno al propietario de la vivienda para hacer mejoras físicas por su propia cuenta. A menudo, el beneficiario tiene que seleccionar obras de una lista que se consideran esenciales para la salud y el bienestar básicos (como pisos, techos, seguridad e instalaciones sanitarias).

Reglamentación que facilite la parcelación para uso residencial. Zonificación.

Incentivos oficiales para ampliar el mercado hipotecario a personas de bajos ingresos. Comprende tasas de interés subsidiadas, créditos impositivos y reservas flexibles.

Incentivos oficiales para construir casas asequibles por medio de alianzas público-privadas. Por ejemplo, la asignación de tierras públicas a urbanizadoras para la instalación de servicios y la construcción de casas asequibles o la concesión de préstamos subsidiados a las urbanizadoras que acepten construir unidades asequibles.

Políticas incluyentes. Ordenanzas de planificación municipal y parroquial que exijan que determinada parte de la construcción nueva sea asequible para las personas de ingresos más bajos.

Los cuatro préstamos se centraron más en proporcionar infraestructura y subsidios que en abordar los marcos reglamentarios y de políticas que afectan al mercado de la vivienda en general. Aun cuando en los cuatro préstamos se efectuó un análisis del costo-beneficio de cada intervención y se determinaron criterios para hacer que el abanico de soluciones de vivienda se adecuara a los posibles beneficiarios, los documentos de los proyectos no justificaron la selección de la combinación de intervenciones que se habría de financiar, ni analizaron las ventajas comparativas desde los puntos de vista del alcance, la escala, las limitaciones de implementación o el posible impacto.

La pertinencia del diseño de todos los programas se vio limitada por la escasez de datos y su mala calidad, que impidió realizar un análisis de diagnóstico integral del sector y de la demanda efectiva de vivienda. Es preciso tener acceso a datos actualizados y de alta calidad para poder estimar los déficit de vivienda y las características de la misma, y concebir estrategias habitacionales realistas y focalizadas. Incluso aquellos países que han recopilado algunos datos sobre segmentos de bajos ingresos (Guyana y Suriname, mediante pruebas indirectas de insuficiencia de medios) siguen basando sus estimaciones del déficit de vivienda en datos administrativos y solicitudes de subsidio, lo que hace que el diseño de sus programas sea menos pertinente. Por ejemplo, Suriname preparó un estudio del mercado de vivienda en el que se señalaron como barreras más importantes a la provisión de viviendas para personas de bajos ingresos la disponibilidad de terrenos, el acceso a financiamiento y la información crediticia inadecuada. Ese estudio se basó en datos del censo de 2004, que fueron relativamente incompletos para el sector. Además, no incluyó información acerca de las características de la vivienda para grupos de bajos ingresos ni el perfil socioeconómico de los hogares pertenecientes a tales grupos. En Guyana, el diseño de proyectos piloto para corregir el problema de la asequibilidad vino acompañado de estudios específicos en los que se identificaban como barreras el acceso a la tierra y el acceso al crédito, junto con la capacidad de pago de los hogares. La información más reciente disponible provenía del censo de 2002, en el que no se evaluó la demanda de vivienda asequible. El informe se basó en supuestos sobre estándares mínimos y en datos administrativos derivados de las solicitudes de vivienda y la asignación de lotes. En Trinidad y Tobago, el diseño del programa se apoyó en informes de consultores que sugerían concentrar los subsidios de vivienda en determinadas zonas geográficas y grupos de ingresos a fin de aumentar los resultados del programa al máximo, pero carecían de un diagnóstico más extenso y más profundo. A Barbados le hizo falta analizar las características del déficit de vivienda, y el diseño de su programa se fundamentó más que nada en datos administrativos. Dicho lo anterior, en la propuesta de préstamo se intentó incluir una estimación de la brecha de asequibilidad.

Todos los préstamos de segunda y tercera generación se beneficiaron de lo aprendido en la fase anterior y, por ende, aprovecharon enfoques ensayados, con cierta capacidad institucional. Por ejemplo, los tres programas identificaron la necesidad de mejorar sus actividades a favor de los pobres y sus criterios de selección de beneficiarios a fin de potenciar su pertinencia y focalización eficiente. No obstante, solo Guyana y Suriname ajustaron de manera efectiva sus sistemas de focalización mediante el uso de pruebas indirectas de insuficiencia de medios. De igual forma, modificaron su solución de vivienda adoptando la de las casas básicas, cuyo precio más reducido permitió hacer extensivo el programa a un mayor número de beneficiarios de bajos ingresos⁴¹. Aunque Trinidad y Tobago no adoptó las pruebas indirectas de insuficiencia de medios, lo que condujo a focalizar de manera discrecional los subsidios para mejoramiento de la vivienda, sí ajustó su umbral de ingresos para incluir más hogares pobres. Además, Trinidad y Tobago logró llegar al mayor número de beneficiarios mediante el componente de mejoramiento de barrios, que por definición favorece a los pobres.

Si bien el programa de Barbados no contó con un préstamo anterior que pudiera aprovechar, sí tuvo una facilidad para la preparación de proyectos destinada a financiar el diseño preliminar de los componentes del programa y la preinversión para las actividades propuestas de mejoramiento de barrios, lo que debió haber mejorado la pertinencia del diseño del programa. Desafortunadamente, los planes de preinversión que se formularon en el marco de la facilidad nunca se realizaron, pues el préstamo fue aprobado justo antes de las elecciones gubernamentales. Los cambios de gobierno resultantes se tradujeron en la selección de un grupo completamente nuevo de comunidades para la intervención, lo que añadió dos años al proyecto.

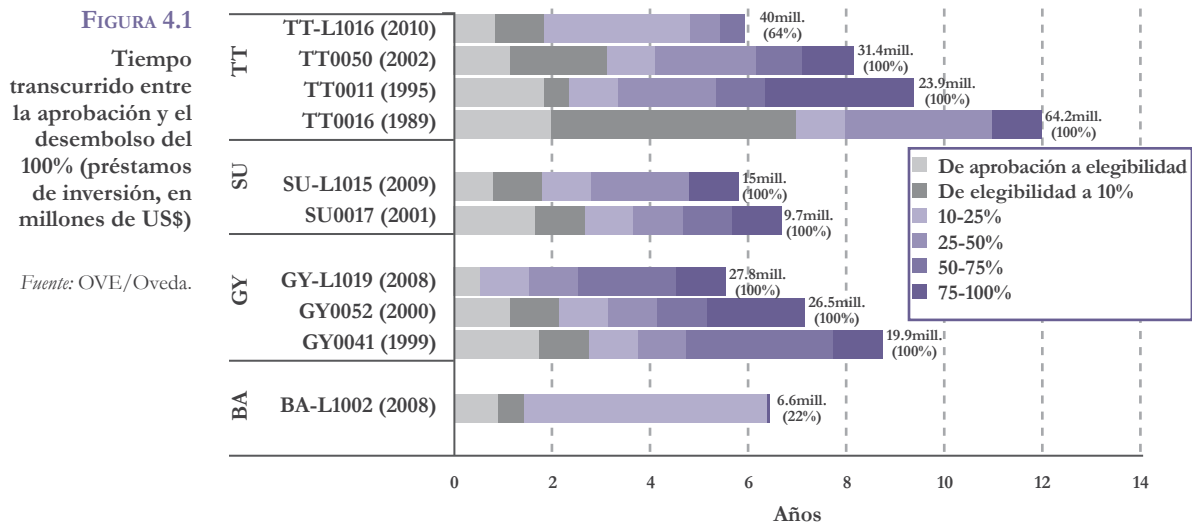
En todos los programas se identificaron riesgos y se propusieron medidas de mitigación para mejorar la pertinencia del proyecto y su efectividad; no obstante, aun así, algunos de estos temas ocasionaron demoras durante la implementación del proyecto. Los riesgos posibles eran, por ejemplo, el aumento constante de los asentamientos informales en Trinidad y Tobago o la dificultad para mejorar los asentamientos existentes en Barbados y Guyana. Un aspecto positivo fue que, en vista del sólido análisis realizado para el programa de Guyana, se pudieron resolver algunos de los temas remanentes después del primer préstamo por medio de la incorporación de estudios topográficos, imágenes satelitales y herramientas de información geográfica en el diseño del proyecto.

Los riesgos causados por la escasa capacidad institucional fueron un rasgo común a todos los programas, siendo los factores principales la coordinación interinstitucional, el apoyo político a la política de vivienda y la capacidad institucional del organismo ejecutor. En los programas también se determinó la existencia de riesgos fiduciarios relacionados con la idoneidad del sistema de gestión de la información, la necesidad de capacitar al personal en adquisiciones y procedimientos financieros, y la insuficiencia de la labor de seguimiento y evaluación. En consecuencia, se incluyó en cada uno de los programas un componente de fortalecimiento institucional para modernizar los sistemas de gestión de la información y de evaluación y mejorar la focalización, la coordinación entre organismos y la participación de la comunidad. A pesar de los esfuerzos que se hicieron por reducir estos riesgos al mínimo mediante un diseño adecuado, la mayoría de ellos se registraron durante la implementación y causaron importantes retrasos.

B. IMPLEMENTACIÓN

Históricamente, la ejecución de los programas de vivienda ha sido lenta en el Departamento de Países del Grupo Caribe (CCB), con préstamos que en promedio requieren prórrogas de 23 meses. Los préstamos de primera fase han confrontado problemas considerables de implementación, pero por lo general ha sido mejor el desempeño de las operaciones de segunda fase (véase el Gráfico 4.1). En Suriname y Guyana, si bien hubo retrasos importantes en los programas, que requirieron prórrogas⁴², los dos préstamos llegaron a su conclusión dentro de los seis años de su aprobación, con un desempeño relativamente bueno en comparación con otros programas de vivienda del BID u otros préstamos de inversión en sus respectivos países⁴³. El alcance de los préstamos de segunda y tercera

generación estuvo más ajustado a la realidad, se aprovechó el trabajo de preinversión y su implementación corrió por cuenta de organismos ejecutores con experiencia. En Barbados, luego de haber invertido más de US\$1 millón en la preparación y ejecución del proyecto, solamente se habían desembolsado US\$6,6 millones⁴⁴. La ejecución del proyecto se vio coartada por objetivos poco realistas y un diseño complejo que no estaba completamente listo al momento de la aprobación. Al final se canceló el 78% de la operación. En Trinidad y Tobago, el préstamo se inició lentamente, habiendo acumulado más de dos años de retraso.



Los cuatro programas de vivienda y mejoramiento de barrios se vieron afectados por cambios políticos en el gobierno. La implementación del programa de vivienda de Barbados sufrió efectos críticos como consecuencia del momento de la aprobación del programa. A pesar del importante trabajo de preinversión realizado, financiado con una facilidad para la preparación de proyectos, solamente en el cuarto año de la ejecución del programa se aprobaron diseños completos y detallados. Dicho retraso obedeció a cambios considerables en las comunidades seleccionadas para la modernización, solicitados por el nuevo gobierno⁴⁵, y a la postre llevó a la cancelación subsiguiente de las tres cuartas partes del total del préstamo. En Trinidad y Tobago, el Ministerio de Vivienda fue reorganizado seis veces en cinco años, lo que incidió en los procesos de toma de decisiones y aprobación, causó retrasos e hizo que se incumplieran plazos. En Guyana, el borrador de la política de vivienda ha estado en revisión desde 2013, proceso que ha sufrido retrasos aún mayores debido a cambios recientes en el liderazgo político del país. En Suriname hubo problemas de personal y retrasos de implementación debido a los ciclos electorales y a cambios a nivel ministerial.

El mandato del organismo executor y su capacidad institucional tuvieron que ver con el éxito de la implementación de los proyectos en todos los países. En Suriname y Guyana, la implementación del programa estuvo a cargo de organismos estatutarios que tenían como mandato aumentar la oferta de vivienda asequible

y disponían de autonomía suficiente como para tomar decisiones de personal y administrar recursos presupuestarios. En Guyana, la CH&PA se desempeñó de manera organizada y diligente, con personal profesional interno que dirigió todos los componentes del programa. Este arreglo también facilitó las actividades de fortalecimiento institucional, pues hubo capacitación y se instalaron sistemas dirigidos a reforzar la capacidad del organismo estatutario. En Barbados y Trinidad y Tobago, la implementación de los proyectos fue encomendada a unidades del Ministerio de Vivienda. El contar con una unidad de proyecto separada para administrar el préstamo del BID resultó difícil en Barbados, y 3 de los 12 cargos permanecieron vacantes durante todo el proyecto. Fueron a trabajar a la unidad empleados reasignados provisionalmente de otros ministerios, que carecían de las competencias básicas necesarias para implementar proyectos complejos de mejoramiento de barrios. En Trinidad y Tobago, el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano⁴⁶ ha estado implementando programas del BID desde 2002, pero la gestión y planificación estratégica del programa se vio afectada por cambios en las prioridades del ministerio y reorganizaciones, al tiempo que la rotación constante del personal del proyecto trabó los esfuerzos de fortalecimiento de la capacidad. No obstante, la Dirección de Asentamientos de Tierras contaba con capacidad para administrar y mantener obras públicas de mejoramiento de barrios (ingenieros, agrimensores, oficiales de desarrollo comunitario, personal legal, etc.). En parte, la continuidad que aporta este organismo se debe a que trabaja para un programa nacional y no solamente para el proyecto del BID.

Todos los proyectos subestimaron la complejidad de la coordinación entre organismos, requisito fundamental para la implementación de todos los programas de vivienda. En Trinidad y Tobago, la falta de una comunicación efectiva desde el comienzo entre el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano y la Dirección de Asentamientos de Tierras⁴⁷ se tradujo en demoras en el proyecto y afectó sus resultados⁴⁸. En Barbados hubo otros desafíos de coordinación institucional debido a la falta de claridad sobre el organismo que tenía el mandato de proporcionar vivienda asequible y mejorar los barrios. El componente de mejoramiento de barrios iba dirigido a revitalizar los barrios del casco urbano que llevaban décadas con problemas; sin embargo, a causa de la coordinación insuficiente con otros organismos clave como la Oficina de Ordenación Territorial, los diseños preparados en la preinversión fueron rechazados por el Agrimensor en Jefe⁴⁹. En Guyana, el préstamo se basó en la premisa de que el Ministerio de Obras Públicas proporcionaría los servicios necesarios para la electrificación; no obstante, luego de demoras excesivas, la CH&PA, valiéndose de sus facultades estatutarias, dejó de recurrir a los organismos de obras públicas y contrató a proveedores privados de servicios para terminar la tarea.

En todos los programas hubo problemas de disponibilidad de terrenos, ocupación y procedimientos de titulación de tierras. La disponibilidad y el costo de la tierra fueron los factores que más se tuvieron en cuenta al decidir dónde ubicar las nuevas urbanizaciones. En Suriname, aunque el directorio de la fundación a cargo del

Programa de Viviendas para Familias de Bajos Ingresos cabildeó ante la asamblea nacional y el gabinete para obtener tierras para el programa, para el cierre del préstamo no se había resuelto el proceso de adquisición de los predios necesarios para realizar el programa. En Guyana, el gobierno ofreció terrenos periurbanos que requerían un considerable acondicionamiento para proveer servicios; sin embargo, en vista de que la infraestructura de transporte del país es limitada, la propagación de la mancha urbana ha generado externalidades importantes que es preciso considerar más detenidamente. Además, el programa de Guyana se concentró en aumentar el grado de ocupación de lotes acondicionados en la operación anterior. Aun así, el proceso de titulación tomó varios años, pero la CH&PA pudo emitir certificados que dieron acceso a las familias a hipotecas y otros servicios financieros mientras proseguía el trámite de titulación de las tierras. Una medida semejante se adoptó en Trinidad y Tobago, donde el dilatado trámite de titulación de tierras estaba afectando la implementación del proyecto. Los Certificados de Seguridad que se han⁵ emitido han hecho posible que el programa siga adelante mientras los beneficiarios terminan el proceso de escrituración; no obstante, a diferencia de los certificados de Guyana, los Certificados de Seguridad protegen a los beneficiarios contra desalojo, pero no les dan acceso a hipotecas ni otros servicios financieros formales.

Los programas se vieron afectados por alzas en los precios de la construcción que exigieron reducir los objetivos de los proyectos, elevar los límites de los subsidios y, en algunos casos, cambiar los criterios para la selección de beneficiarios. La volatilidad de los precios de la construcción, sobre todo cuando los países necesitan importar muchos de sus materiales de construcción, ocasionó riesgos para los objetivos de los proyectos y la implementación. En términos generales, los proyectos se demoraron en ajustar los límites de los subsidios y los umbrales de ingresos de los beneficiarios, y solo lo hicieron luego de varios meses. En Barbados, los largos retrasos afectaron las hipótesis de costos planteadas al diseñar el proyecto, pues el costo de una nueva vivienda aumentó en un 30%. Ello hizo que se revisara al alza el umbral de ingresos de los hogares, que subió en un 22% a fin de incluir a familias que ya no podían costearse una vivienda debido al alza del precio. En Guyana, el precio de los materiales de construcción se elevó en un 30%, lo que afectó directamente el costo de la casa básica⁵⁰. En Trinidad y Tobago, las ofertas que se recibieron en unos 10 sitios para la realización de obras públicas mostraron un incremento del 460% en los costos para cumplir con una decisión de ofrecer un conjunto de servicios más completo a menos sitios⁵¹. En los cuatro países, el aumento de los costos de los materiales y las obras llevó a reducir las metas.

Las dificultades en los procesos de adquisición ocasionaron retrasos, particularmente en los componentes de mejoramiento de barrios. En Barbados, la falta de un gerente de proyecto y un especialista en adquisiciones causó problemas técnicos en un componente que exigía una estrategia de adquisiciones bien estructurada para evitar retrasos en los diseños preliminares, los diseños técnicos detallados y los contratos de construcción. Surgieron desafíos semejantes en Trinidad y Tobago, donde el primer proceso de selección de empresas consultoras tomó casi dos años.

La unidad ejecutora consideró demasiado breve el cronograma propuesto para escoger compañías constructoras (de seis a ocho meses). En Guyana, la CH&PA determinó que había demoras en los procedimientos de licitación y en la supervisión de la construcción; con el apoyo del BID, contrató a un consultor para vigilar las adquisiciones y efectuar el control de calidad de las obras de ingeniería civil. A la postre se contrató a un especialista en adquisiciones en 2012.

Algunos programas tuvieron dificultad para lograr la participación del sector privado en la construcción de viviendas para grupos de bajos ingresos. Barbados y Suriname intentaron una solución de mercado para reducir el déficit habitacional, ofreciendo incentivos a las urbanizadoras privadas para invertir capital en la construcción de vivienda asequible. En dicha estrategia, basada en que los gobiernos tuvieran acceso a tierras para urbanización, se supuso que, una vez superada esa barrera, el precio de la tierra sería lo suficientemente reducido como para que la construcción de vivienda asequible fuera interesante para inversionistas privados. En Barbados, se esperaba que el programa diera como resultado empresas conjuntas: aunque la estrategia había tenido éxito para la construcción de vivienda para los segmentos de ingresos altos o medios, no despertó interés en el segmento de la vivienda para el grupo de bajos ingresos debido al escaso margen de utilidades. La experiencia inicial de Suriname fue un poco más exitosa, pues tres urbanizadoras se interesaron en los planes relacionados con vivienda asequible. No obstante, desde entonces el aumento de los costos de construcción y la escala limitada de los proyectos ha aminorado el interés en las urbanizaciones para grupos de bajos ingresos⁵².

C. EFICACIA

Los logros de los cuatro programas de vivienda y mejoramiento de barrios fueron desiguales. Los resultados de los programas se centraron en cinco categorías generales: mejoramiento de barrios y regularización de asentamientos (incluidos servicios de agua, alcantarillado, saneamiento y fosas sépticas, alumbrado público, electricidad, caminos y espacios verdes); tenencia de la tierra y titulación legal; acondicionamiento de lotes; soluciones asequibles de construcción o mejoramiento de vivienda (estructura, espacio vital, servicios básicos, terrenos acondicionados), y refuerzo de los arreglos institucionales y los sistemas gubernamentales en el ámbito de la vivienda social. Los cuatro programas propiciaban por lo general el mejoramiento de la calidad de las viviendas ya construidas o la construcción progresiva de vivienda. En los casos en que se intentó la construcción de nuevas viviendas, los resultados estuvieron muy lejos de alcanzar las metas debido a que la mayor parte de los beneficiarios de los programas eran demasiado pobres para pagar por los terrenos y al mismo tiempo asumir una hipoteca sobre la vivienda misma. Incluso cuando se ofrecieron subsidios que aumentaron la capacidad de los hogares de bajos ingresos para adquirir una vivienda nueva, la carencia de lotes urbanos asequibles siguió siendo una restricción insuperable. En vista de los altos costos y la escasa disponibilidad de lotes urbanizados, la mayoría de los beneficiarios optaron

por mejorar sus actuales viviendas, gastando el subsidio anticipado que recibían en comprar materiales o emplear contratistas para componer sus techos, instalar pisos, mejorar sus conexiones de agua o alcantarillado o agregar habitaciones. Los logros principales en cada ámbito aparecen en el Cuadro 4.1.

CUADRO 4.1. RESULTADOS Y NIVELES DE BENEFICIO (SUBSIDIOS) POR COMPONENTE (REALES/PROYECTADOS, EN US\$)

Componentes	Barbados	Guyana	Suriname	Trinidad y Tobago
Mejoramiento de barrios / regularización de asentamientos Número de predios	1/8 barrios mejorados	4/5 asentamientos informales regularizados (973/1.350 lotes)	No aplica	5/25 predios bajo contrato, dos en etapa de diseño (1.390/5.360 lotes)
Títulos otorgados	No aplica	3.070/4.900	No aplica	8/1.154 ⁵³
Predios y servicios Número de predios con servicios	No aplica	8.467/9.440 lotes con servicios	No aplica	No aplica
Aumento de la oferta de vivienda asequible Número de casas nuevas	20/400 subsidios para casas nuevas (US\$5.000)	400/400 subsidios para casas básicas nuevas (US\$10.000/US\$5.000)	161/1.000 casas básicas nuevas (US\$3.000)	No aplica
Número de viviendas mejoradas Reparación de casas y subsidios para mejoras	450/600 (US\$5.000)	400/400 (US\$1.000)	3.720/2.000 (US\$3.000)	2.518/2.000 (US\$3.000)
Casas en la provincia/rurales Indígenas y cimarrones	No aplica	122/120 casas nuevas (US\$8.000) 86/80 techos mejorados 285 fosas sépticas	125/110 casas nuevas (US\$8.000)	No aplica
Fortalecimiento institucional	Sistemas SmartStream instalados parcialmente	Borrador de la política nacional de vivienda preparado, sistema de gestión de la información modernizado, personal de CH&PA capacitado.	Sistema de gestión de información diseñado y en operación, prueba indirecta de insuficiencia de medios aplicada para la selección de beneficiarios.	Sistema de gestión de información parcialmente ejecutado

Clave:  Completamente logrados  Parcialmente logrados  No logrados

1. Mejoramiento de barrios

Los programas de Barbados, Guyana y Trinidad y Tobago tenían componentes de mejoramiento de barrios, y ninguno de ellos alcanzó sus metas. Dichos componentes incluían intervenciones dirigidas a proporcionar servicios básicos de electricidad, agua, letrinas, saneamiento y alcantarillado, alumbrado público, desagüe, caminos y pavimentación de calles, contribuyendo así a mejorar las condiciones de vida de zonas y hogares desfavorecidos. Por ejemplo, en Barbados, solamente en uno de los ocho barrios que se había previsto mejorar se terminó el trabajo. Aunque el programa estuvo lejos de alcanzar su meta, el barrio que sí fue mejorado significó un aumento considerable de la calidad de vida de sus moradores. Entre las obras que tuvieron

importantes efectos sanitarios y de salud pública figuró la construcción de una estación de transferencia y elevación de aguas residuales, que permitió conectar el barrio al sistema principal de alcantarillado, el cambio de tanques de gas propano para cocinar por líneas de gas enterradas, la electrificación, la eliminación de las letrinas de pozo y la construcción de drenajes y caminos. Las obras se complementaron con subsidios incrementales para mejora de vivienda.

De igual manera, en Guyana el mejoramiento de cuatro de los cinco asentamientos informales previstos (973 lotes) tuvo importantes beneficios para la salud pública, mejoró el bienestar de las familias y trajo beneficios para las mujeres. Con materiales de techado de mejor calidad y más permanentes y la ampliación de las viviendas fue posible trasladar al interior de la vivienda las estructuras exteriores donde se cocinaban los alimentos, con lo cual las mujeres ahorran tiempo al preparar las comidas y están al resguardo de los elementos. Otros beneficios de importancia fueron el acceso al transporte y al agua, junto con la instalación de fosas sépticas (cuyas ventajas en materia de salud pública están bien documentadas) y conexiones eléctricas.

En Trinidad y Tobago se están regularizando cinco predios (de los 25 previstos en el programa), si bien los procesos de diseño y adquisiciones sufrieron demoras significativas en la primera mitad del plazo del préstamo. Es probable que el préstamo se prorrogue hasta fines de 2017 para concluir las obras en esos cinco barrios (más que todo la pavimentación de calles y la instalación de sistemas y conexiones para agua potable, electrificación, drenaje eficaz y bloques de saneamiento), terminar las obras públicas (instalaciones de distribución de agua, drenaje e hidrantes contra incendios) en los sitios mejorados en virtud de la anterior operación y adelantar en las actividades de regularización de la tenencia en todos los sitios. El gobierno calcula que unos 400 barrios necesitan mejoras en todo el país; por ende, la necesidad es inmensa comparada con la escala de las obras.

2. Vivienda asequible y soluciones de mejoramiento de la vivienda

Los esfuerzos encaminados a ampliar la oferta de vivienda asequible y progresiva confrontaron muchos desafíos, en particular debido al escaso interés de las urbanizadoras privadas. Otros factores que incidieron en este componente fueron el aumento de los precios de construcción, la escasa disponibilidad de predios para acondicionamiento, un umbral de elegibilidad para los beneficiarios de bajos ingresos y la competencia de la demanda insatisfecha de viviendas para segmentos de ingresos medios, que es un mercado más rentable. No obstante, se tuvo más éxito con los subsidios para la mejora de la vivienda. Al aprender de los desafíos planteados por sus primeras operaciones de préstamo y abordarlos, Guyana y Suriname lograron ofrecer beneficios a grupos de población de menores ingresos. Mediante intervenciones más pequeñas y más focalizadas, los programas complementaron el trabajo realizado en otros componentes y otros programas a escala nacional.

En Guyana, el proyecto piloto de la casa básica proporcionó una primera vivienda para beneficiarios que habían recibido un lote en el programa precedente pero que no podían costearse la construcción de la casa. Esta iniciativa complementó el componente de predios y servicios, y se hizo entrega de 400 viviendas nuevas. Para el componente de subsidio para el mejoramiento de la vivienda, se colocó a los beneficiarios en barrios que habían sido regularizados en el primer préstamo, permitiendo que las familias recibieran materiales de construcción para mejorar sus casas. La CH&PA está empleando estudios topográficos, imágenes satelitales y herramientas de información geográfica para dar seguimiento a la ocupación de los lotes acondicionados y diseñar mejores intervenciones. Uno de los resultados principales fue el índice de ocupación del 74% que alcanzó el programa, un aumento significativo respecto del nivel de referencia del 50% fijado al comienzo de la segunda fase.

Suriname logró atraer urbanizadoras privadas; sin embargo, el aumento de los costos de construcción imposibilitó la entrega de casas con las especificaciones acordadas. Solamente se construyeron 161 de las 1.000 viviendas proyectadas en un comienzo. A pesar de ello, el programa benefició a 4.006 hogares (siendo su meta original 3.110) mediante la duplicación de los subsidios para el mejoramiento de la vivienda. Además, la fundación a cargo del Programa de Viviendas para Familias de Bajos Ingresos realizó una extensa labor de comunicación para dar a conocer el programa. Barbados, en cambio, no logró ofrecer incentivos suficientes como para atraer urbanizadoras privadas.

Los programas de vivienda de Guyana y Suriname tuvieron éxito en mejorar las condiciones habitacionales de grupos de población indígena, mediante la incorporación de un nuevo subsidio piloto de vivienda concebido específicamente para la provincia. Se trató de un proceso de planificación participativa en el que la comunidad ayudó a diseñar las unidades, seleccionar los beneficiarios y organizar la construcción de las unidades habitacionales (véase el Recuadro 4.2).

Trinidad y Tobago superó su meta para los subsidios de mejoramiento de vivienda, pues los proporcionó a 2.518 hogares, lo que excede en un 25% la cifra proyectada (2.000). Aunque la verificación de la terminación de las obras fue lenta al comienzo, mejoró con el tiempo gracias a una administración más estricta del proyecto y un aumento del personal. En muchos casos se lograron importantes mejoras en la calidad de la vida, pero OVE confirmó que el programa no había limitado las obras a las mejoras sanitarias, de seguridad y de atención de necesidades básicas. También pudo haber sido mejor la focalización y la supervisión del programa. Hubo pruebas de que el proceso de selección había sido discrecional, lo que significa que probablemente no se hayan dirigido los beneficios únicamente a los pobres, si bien no hay datos agregados sobre las características de los beneficiarios. Todo eso refleja el problema más general de la falta de mecanismos sólidos de seguimiento y evaluación en el programa.

En Barbados, las empresas conjuntas previstas al diseñar el proyecto nunca despertaron el interés de las urbanizadoras privadas, lo que refleja un análisis insuficiente del mercado y expectativas poco realistas. El programa terminó proporcionado únicamente 20

subsidios para vivienda nueva (de los 200 previstos). En lo que se refiere al componente de mejoramiento de las viviendas, el comienzo del programa fue lento debido a que los posibles beneficiarios no tenían suficiente interés ni conocimiento del mismo; sin embargo, con el tiempo se concedieron subsidios a 450 familias de las 600 proyectadas.

Recuadro 4.2. Apoyo del BID a la vivienda en la provincia

Los programas de vivienda de Suriname y Guyana compartían el objetivo de mejorar las condiciones de vida en zonas apartadas de las ciudades mediante subsidios para casas nuevas en beneficio de las poblaciones indígenas. En Guyana, el programa también incluía un subsidio para el reemplazo de techos para familias que los necesitaban, pero que no habían recibido una casa nueva. El proyecto piloto en Guyana suministró 122 casas nuevas y 86 techos nuevos a personas de las regiones 1 y 9, y el de Suriname, 125 casas en 11 aldeas.

El éxito de los proyectos piloto ha motivado a ambos gobiernos a continuar enfocándose en los grupos indígenas. En Guyana el BID está ejecutando una operación de cooperación técnica (GY-T1115) por un monto de US\$100.000 para ampliar el proyecto piloto en la provincia. Asimismo, ha asignado US\$3,1 millones en fondos no desembolsados de un préstamo para nutrición básica con objeto de suministrar 306 subsidios adicionales para casas nuevas y 122 subsidios para techos nuevos en las regiones 1 y 9. El Gobierno de Suriname decidió usar sus propios fondos para ampliar el proyecto piloto a una aldea adicional.

Entre los múltiples factores que contribuyen al éxito de estos proyectos piloto, el carácter participativo del proceso fue el más importante. En los dos casos, el proceso participativo incluyó extensas consultas con la comunidad y sus aportes durante la fase de diseño, ayuda de los ayuntamientos para seleccionar a los beneficiarios y una participación considerable de la comunidad durante la fase de construcción. En el diseño de las casas subsidiadas se utilizaron en la mayor medida posible materiales adquiridos en la comunidad, y casi toda la mano de obra fue una contribución en especie de la comunidad o fue contratada localmente, lo cual creó oportunidades económicas durante el proceso. Los proyectos piloto también surtieron un efecto directo en las condiciones de vida al reducir el hacinamiento, y con un techo de aluminio se pudo recoger agua de lluvia, además de que se eliminó la necesidad de reparar los techos de paja, lo que llevaba mucho tiempo. Con el apoyo de otro donante, algunos de los techos nuevos se usaron incluso para instalar paneles solares. Una externalidad virtuosa de estos proyectos es que las comunidades participantes han adoptado la casa nueva como modelo para futuras casas y lo están replicando en las viviendas construidas independientemente por otras familias de la comunidad.



OVE. Visita de validación del proyecto en un predio del Distrito 9, Guyana 2016: Casa básica, ladrillera local, casa tradicional y casa básica.

3. Tenencia de la tierra y titulación legal

La seguridad de tenencia es importante para el funcionamiento del mercado de la vivienda porque asegura la sostenibilidad de los beneficios de los programas de vivienda para grupos de bajos ingresos. El Gobierno de Guyana acondicionó 4.084 lotes y los entregó a familias de bajos ingresos, emitiendo 3.070 Comprobantes de Compra como paso intermedio hacia la tenencia legal. Estos certificados hicieron posible que las familias tuvieran acceso a hipotecas y otros servicios financieros mientras concluía el proceso de titulación de la tierra.

En el proyecto de Trinidad y Tobago, la regularización de la tenencia se ha retrasado en parte a causa de cambios en los lineamientos de política y complejidad en el ámbito reglamentario y jurídico. Aunque varios cientos de beneficiarios han recibido un Certificado de Seguridad, la entrega de los arrendamientos estatutarios (conforme al convenio de préstamo) se encuentra retrasada. De los 1.154 lotes “listos para el arrendamiento” acondicionados en los dos primeros préstamos del BID, solo 365 familias han manifestado hasta ahora interés en obtener un título. De estas, únicamente 74 han pagado el costo total del título, y apenas se han ejecutado 8 hasta la fecha. Ello podría ser reflejo de que el Certificado de Seguridad se percibe como un instrumento que brinda un grado relativamente alto de seguridad de tenencia, o de que las familias de bajos ingresos no pueden o no quieren pagar por otro instrumento jurídico que podría no aumentar esta seguridad. El BID debería considerar esto al fijar metas de regularización en el futuro, en especial si los hogares no están particularmente interesados en hacer uso de su propiedad para obtener una hipoteca.

4. Arreglos institucionales y sistemas gubernamentales de vivienda social

En Guyana y Suriname, las actividades de fortalecimiento institucional aprovecharon la capacidad y el compromiso de las autoridades estatutarias a cargo de la vivienda para grupos de bajos ingresos. En Guyana, el programa de vivienda dio apoyo a la redacción de un borrador de la política nacional de vivienda, mejoró el sistema de gestión de la información, respaldó la instalación de una red de ámbito amplio para facilitar la conexión de la red principal con las oficinas regionales, reforzó la unidad de seguimiento y evaluación, proporcionó desarrollo profesional y capacitación especializada e instaló un sistema de información geográfica en la CH&PA. En Suriname, el préstamo apoyó la adaptación de una prueba indirecta de insuficiencia de medios para la selección de beneficiarios, junto con el diseño e instalación de un sistema especializado de gestión de la información para la fundación a cargo del Programa de Viviendas para Familias de Bajos Ingresos.

En Trinidad y Tobago, durante cierto tiempo el Ministerio de Vivienda y el programa carecieron de un plan para dar el debido seguimiento a las actividades y metas, lo que afectó la disponibilidad de datos sobre el avance. En época más reciente, el programa adquirió equipo de información geográfica y otros equipos de informática, y está digitalizando registros clave sobre solicitudes de Certificados de Seguridad. En Barbados, establecer nuevas unidades en el Ministerio de Vivienda y Tierras resultó demasiado complicado,

y terminaron por cancelarse las actividades relacionadas con la mejora de los sistemas de selección de beneficiarios y ordenación territorial debido a una escasa coordinación entre las unidades implementadoras y otras instituciones involucradas.

D. SOSTENIBILIDAD

El mantenimiento de una infraestructura y servicios básicos es un desafío importante para la sostenibilidad. Para el mejoramiento de barrios y la regularización de asentamientos informales, contar con un plan de mantenimiento y cerciorarse de que existan fondos suficientes para este fin son preocupaciones importantes. Por ejemplo, en Trinidad y Tobago se requiere la coordinación y la participación de la comunidad para garantizar la sostenibilidad a largo plazo. Aunque la Dirección de Asentamientos de Tierras atiende problemas urgentes durante la fase de desarrollo, la responsabilidad del mantenimiento de la infraestructura recién instalada (camino, electricidad, agua, alcantarillado, etc.) se traspa al gobierno local una vez terminadas y aprobadas todas las obras. De igual manera, en Guyana, cuando las soluciones de vivienda están listas, el mantenimiento de los servicios, que pasa de la CH&PA a los Concejos Democráticos locales, depende de la capacidad de estos para aplicar y recaudar impuestos. Sin embargo, el monto de los impuestos locales podría no ser suficiente para atender las necesidades efectivas. Como aspecto positivo, la CH&PA preparó un manual de mantenimiento de la casa básica que distribuyó a beneficiarios y no beneficiarios, para que ellos mismos se encarguen de dicho mantenimiento.

La continuidad y la capacidad institucional son importantes para sostener la fase corriente de los programas de vivienda y las subsiguientes. El Gobierno de Guyana ha manifestado su interés en mantener y ampliar el proyecto piloto para las provincias, que fue la primera intervención de vivienda del Estado para distritos remotos y fue muy bien recibida por las comunidades beneficiarias, que participaron en todas las etapas de la formulación del programa, desde su diseño hasta su implementación. Para extender este proyecto piloto, en diciembre de 2015 el BID aprobó un Programa de Vivienda Sostenible para la Provincia, por un total de US\$3,1 millones. En su conjunto, las fases I y II del Programa de Asentamientos para Grupos de Bajos Ingresos han generado capacidad institucional en la CH&PA. El gobierno ve con beneplácito sus resultados y seguirá implementando programas de vivienda con financiamiento del BID y recursos nacionales.

El acceso a crédito para vivienda para hogares de bajos ingresos es importante para acceder al beneficio habitacional y mantenerlo. En vista de la falla de mercado que impide que el sector privado ofrezca hipotecas asequibles, se requieren políticas oficiales para cerrar la brecha de asequibilidad y oferta de vivienda para segmentos de bajos ingresos. Las soluciones adoptadas por los países varían. En Suriname, el Banco Central permite que la banca comercial utilice hasta el 40% de sus reservas para proporcionar hipotecas a los grupos de ingresos bajos o medios-bajos. Tal iniciativa ha tenido un efecto considerable en el sistema de financiamiento de la vivienda, pues es el mayor programa de subsidio habitacional del país, tanto en términos de los montos como del número anual de créditos. En Guyana, se proveen subsidios indirectos en la forma de concesiones tributarias a las instituciones crediticias del sector privado que ofrecen hipotecas a los hogares de bajos ingresos.



5

Los proyectos piloto en provincia en Guyana y Suriname fueron eficaces en proporcionar acceso a mejores viviendas, redundando en efectos en la salud y el bienestar públicos, incluidos importantes beneficios para las mujeres y la generación de empleo en la comunidad.

©OVE

5 Discusión y Conclusiones

El abanico de actividades en el ámbito de la vivienda respaldadas por el Banco en el Caribe corresponde principalmente a la parte intermedia del espectro de las políticas gubernamentales de vivienda, que van desde la intervención pública directa hasta la intervención en beneficio de los mercados. El Gobierno de Guyana intervino considerablemente en el organismo a cargo de la vivienda, la oferta habitacional y el acceso a crédito. Al otro extremo del espectro, Barbados y Suriname intentaron avanzar, aunque sin mucho éxito, hacia un enfoque más propicio para el mercado, en especial en las zonas para la urbanización con fines residenciales.

Con respecto a la eficacia, mediante subsidios directos para autoconstrucción, incluidos los dirigidos a mejorar o ampliar la vivienda de manera progresiva, se logró subsanar el considerable déficit habitacional de los cuatro países y poner los limitados fondos oficiales en manos de un número relativamente elevado de beneficiarios. Estos subsidios también fueron adecuados para focalizarse en los hogares de bajos ingresos (particularmente cuando se aplicó una prueba indirecta de insuficiencia de medios), se administraron de manera relativamente eficiente, se desembolsaron con mayor rapidez que otras soluciones y no exigieron la compra de terrenos, que es un proceso engorroso y prolongado en vista de la singular complejidad de la titulación de tierras propiedad del Estado en el Caribe. Por tales motivos, los subsidios fueron una alternativa eficaz en función de los costos.

El mejoramiento de barrios y la regularización de asentamientos informales fueron eficaces en beneficiar a poblaciones vulnerables y mejorar su bienestar, si bien lo lograron a un costo elevado y con resultados limitados en lo que hace a las metas. Estas operaciones contribuyeron a aumentar el acceso a servicios básicos,



El abanico de actividades en el ámbito de la vivienda respaldadas por el Banco en el Caribe corresponde principalmente a la parte intermedia del espectro de las políticas gubernamentales de vivienda, que van desde la intervención pública directa hasta la intervención en beneficio de los mercados.
©OVE

pero tuvieron menos éxito en el otorgamiento de títulos de propiedad. Mejorar los asentamientos existentes por lo general costó más que urbanizar nuevos predios provistos de servicios, debido en parte a la necesidad de elevar las condiciones de vida existentes para cumplir con las normas reglamentarias vigentes. La instalación de servicios básicos para regularizar los asentamientos informales con frecuencia exigió una extensa labor de planificación y obras públicas, a veces en lugares aislados y de difícil acceso, a fin de (i) subdividir y allanar los lotes existentes, (ii) proporcionar acceso vial para el transporte y (iii) construir infraestructura básica y desagüe eficaz. La decisión de lograr un nivel de desarrollo de infraestructura completo (como requisito para un título negociable) dio como resultado costos significativamente más elevados, con la correspondiente reducción en materia de cobertura. Esto ilustra la disyuntiva que enfrentan los planificadores entre modernizar un número más reducido de comunidades para que lleguen a un nivel de desarrollo completo y alcanzar a más comunidades con un nivel de modernización más limitado, pero más esencial.

Los proyectos piloto en provincia en Guyana y Suriname fueron eficaces en proporcionar acceso a mejores viviendas, redundando en efectos en la salud y el bienestar públicos, incluidos importantes beneficios para las mujeres y la generación de empleo en la

comunidad. En estos proyectos se aplicó un proceso de planificación participativa para que la comunidad tomara parte en el diseño de las unidades y la selección de los beneficiarios. Asimismo, estimularon la economía local al exigir emplear, en la medida de lo posible, materiales y mano de obra disponibles localmente en todas las construcciones (por ejemplo, el ladrillo producido a nivel local).

Aunque los cuatro programas mejoraron las condiciones de vida de los beneficiarios, hay varias restricciones a las que se debe prestar más atención. Quizás el mayor obstáculo que impide aumentar la oferta de vivienda asequible en el Caribe sea la escasez de terrenos provistos de servicios que se presten para su acondicionamiento y estén bien ubicados. Lo complejo que resulta enajenar lotes de propiedad del Estado, junto con el alto costo de regularizar nuevos predios para su ocupación, ha contribuido a que se propaguen incontrolablemente los asentamientos no planificados que exacerban los problemas ambientales, de seguridad y de transporte. El factor de más peso al considerar la ubicación de nuevas urbanizaciones habitacionales en los proyectos del Banco fue la disponibilidad y el costo del terreno. En el diseño de los programas no se tuvieron en cuenta lo suficiente los elementos de la sostenibilidad urbana, como el efecto de la propagación de la mancha urbana y el transporte en el bienestar de los pobres, la productividad y los costos de infraestructura y el medio ambiente. El fomento de nuevos centros urbanos exigirá establecer nuevos núcleos de desarrollo económico y proveer servicios básicos más allá de la vivienda. Esto apunta a la necesidad de revisar la política territorial e integrar mejor las políticas de vivienda con el desarrollo urbano.

Las ambigüedades que existen en torno a los derechos de propiedad han conducido a diversos grados de inseguridad en la tenencia de la tierra y reflejan la ineficiencia del sistema utilizado para hacer cumplir y adjudicar los derechos ya adquiridos o para establecer en un comienzo derechos claros. Los registros tienden a estar incompletos, fragmentados o mal mantenidos. Las disputas sobre derechos de propiedad representan un alto porcentaje de los juicios ante los tribunales y los trámites de registro son a menudo prolongados y costosos y deben efectuarse ante múltiples organismos. Estas deficiencias frecuentemente ocasionan demoras en la adquisición de terrenos y la dotación de infraestructura y causan fallas en los mercados prediales y de vivienda. A pesar del desempeño deficiente de los componentes del proyecto relacionados con la titulación convencional (en parte debido al elevado costo de cumplir las normas de desarrollo completo y las limitaciones jurídicas, fiscales e institucionales para la emisión de títulos legales), los títulos de propiedad siguen formando parte integral de un mercado que funciona bien. Trinidad y Tobago ha creado un proceso incremental para regularizar la tenencia con el que se pretende aumentar la seguridad de tenencia en varias etapas de los trámites más largos para satisfacer todos los requisitos para la aprobación de un título negociable. El Banco debería continuar prestando su apoyo a un entorno de política que facilite la titulación.

La evaluación indicó que los diseños de los proyectos no se habían basado en un diagnóstico integral, en parte como consecuencia de la escasez y mala calidad de los datos. Aunque es preciso contar con datos exactos acerca del alcance y las características del déficit de vivienda para concebir respuestas de política adecuadas, estos datos no se encuentran fácilmente en el Caribe ni están al día. Asimismo, para enfocarse en los hogares de bajos ingresos es importante tener también datos sobre las características de las familias, incluidos sus ingresos. El uso de la prueba indirecta de insuficiencia de medios permitió que Guyana y Suriname beneficiaran efectivamente a la población desatendida.

En todos los países, la escasa capacidad institucional y los cambios en las prioridades de los gobiernos fueron temas recurrentes que limitan no solo la implementación de los proyectos sino también un diálogo más estratégico sobre las reformas normativas y de política necesarias para un mejor funcionamiento de los mercados. Los ministerios a cargo de la ejecución de los programas a menudo carecían de una adecuada capacidad para implementarlos, y los problemas de coordinación entre organismos se veían exacerbados por la poca claridad de las líneas jerárquicas. Se podrían haber evitado muchas demoras con unidades de gestión de proyectos que contaran con el personal idóneo, lineamientos operacionales claros y un sistema de gestión de la información y herramientas de evaluación totalmente funcionales para controlar el avance de la implementación y ser eficaces al seleccionar y dar seguimiento a los beneficiarios. Además de los desafíos propios de la gestión de un proyecto, la implementación exitosa también depende de establecer las metas de política al inicio. No siempre se llegó a estos acuerdos antes de la ejecución del proyecto, lo cual dificultó mucho la consecución de resultados cuando hubo cambios políticos a nivel gubernamental.

Por último, un hallazgo de la evaluación fue que había poco apetito en el sector privado para la construcción de viviendas para grupos de bajos ingresos. En el contexto de las fallas normativas y de política, las iniciativas del gobierno generalmente resultaron insuficientes para superar el umbral de riesgo del sector de la construcción en el Caribe. Las pocas urbanizadoras privadas de cada país generalmente no estaban interesadas en participar en programas de vivienda social debido a los desafíos asociados con la ausencia de mercados financieros bien desarrollados. Incluso con los subsidios a los proyectos, los productos de menor costo del sector privado (tanto de financiamiento como de infraestructura) no estaban al alcance de gran parte del grupo beneficiario previsto. La vivienda social competía con una demanda creciente de vivienda de un costo más alto que, por consiguiente, también les resultaba más rentable. Ni con el apoyo del gobierno estuvo dispuesto el sector privado a asumir los riesgos más altos que percibían al trabajar con clientes de menores ingresos.

Como conclusión, los hallazgos de la evaluación llevan a formular las siguientes sugerencias para el Banco a la hora de apoyar futuros programas de vivienda en el Caribe:

- Basar el diseño del proyecto en un entendimiento claro de la situación del país y las ventajas y desventajas de las opciones para ampliar la vivienda social. Se deben considerar las opciones para la prestación de servicios de vivienda pública frente a las alternativas privadas, ya sea que incluyan o no financiamiento público parcial (es decir, subsidios para la mejora de vivienda y ampliación incremental). Todo subsidio o prestación públicos deben estar basados en un análisis de la oferta de vivienda, la capacidad de pago y las condiciones de los terrenos, y deben incluir un método de focalización y selección de beneficiarios transparente. Para ello, será esencial mejorar la información disponible en el sector de vivienda.
- Acompañar las intervenciones de corto plazo en el ámbito de la vivienda financiadas con recursos públicos con estrategias de mediano plazo tendientes a fortalecer los mercados de la vivienda. Dichas estrategias pueden incluir formular políticas para la tenencia y titulación de tierras, modernizar las normas de desarrollo, fortalecer la planificación, mejorar la coordinación entre las agencias gubernamentales y reformar los mercados financieros para aumentar la disponibilidad de financiamiento hipotecario. Se sugiere, en la medida de lo posible, colaborar con la CII para promover la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura y animar a los productores de viviendas orientadas a familias de ingresos medios a que ingresen en este mercado.
- Atender las limitaciones institucionales en lo que se refiere a la implementación de los proyectos. En este sentido, será importante que se preste un apoyo técnico coherente y bien focalizado en lo que se refiere al diseño de los proyectos, la planificación anterior a la construcción, la implementación y el seguimiento continuos (incluidos los sistemas de gestión de la información) y la participación de la comunidad.
- Fortalecer la sostenibilidad de largo plazo de los beneficios de vivienda al integrar los proyectos de vivienda y mejoramiento de barrios en programas de desarrollo económico y urbano de mayor alcance. El diálogo de política y el diseño de los programas debe incluir consideraciones relacionadas con transporte público, revitalización de centros urbanos, accesibilidad, huella de carbono y calidad de vida.

- ¹ El programa de trabajo de OVE en el sector incluye, además de esta revisión comparativa de proyectos, un análisis de la Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles (2016) y una Evaluación de la Vivienda extensiva a todo el sector (2018).
- ² BID (2013b).
- ³ Los servicios básicos incluyen el alumbrado público, el alcantarillado, la recolección de basura, los caminos y el acceso a transporte público, los espacios verdes y los servicios policiales y de seguridad.
- ⁴ Bouillon et al. (2012).
- ⁵ Las brechas de vivienda se caracterizan a menudo como déficit cualitativos y cuantitativos. *Déficit cualitativo*: el número de hogares que adolecen de inseguridad de tenencia, una estructura deteriorada o insegura (pisos, techo, paredes), falta de servicios básicos (agua, saneamiento, electricidad) o hacinamiento. *Déficit cuantitativo*: el número de familias que viven en unidades habitacionales no aptas para ser habitadas y que no pueden repararse, y de hogares que comparten una unidad habitacional con una o más familias.
- ⁶ La *vivienda social* se refiere a vivienda construida o financiada por el sector público o en asociación con el sector privado, siendo los beneficiarios previstos familias de ingresos bajos o medios-bajos.
- ⁷ Verrest, H. et al. (2011) y ONU-Hábitat (2012b).
- ⁸ McHardy P. y Donovan, M. (2016). El informe se basó en estimaciones fundadas en datos administrativos obtenidos de solicitudes para participar en distintos programas de asistencia oficial para la vivienda, que no necesariamente reflejan las necesidades reales en la materia y tienen poca desagregación.
- ⁹ En el mismo período, Barbados sí mejoró su parque inmobiliario, manteniendo la tendencia de las décadas anteriores de sustituir las viviendas de madera (cuyo número se redujo en 7.700) por casas de bloques de concreto (que aumentaron en 7.000).
- ¹⁰ Cálculos de la CH&PA basados en datos administrativos. Borrador del Informe de Terminación de Proyecto (2016).
- ¹¹ Según estimaciones más recientes, el 38% de viviendas requieren reparaciones mayores. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2014.
- ¹² Las estimaciones oficiales se basan en datos administrativos e indican que se requieren entre 107.000 unidades (según la Corporación de Desarrollo de Vivienda a partir de las solicitudes de vivienda recibidas en 2009) y 200.000 unidades (según la Dirección de Asentamientos y Tierras, 2015). Este indicador podría sobreestimar la demanda. Conforme a cálculos conservadores, Trinidad y Tobago comenzó la década actual con un déficit de entre 40.000 y 50.000 unidades (Base de Datos de Indicadores Urbanos de ONU-Hábitat, 2003). No obstante, debido al aumento constante de la demanda de vivienda, el déficit actual asciende por lo menos a 80.000 unidades (Ministerio de Finanzas, 2014), “Declaración sobre el Presupuesto para 2015”, página 21).
- ¹³ Verrest, H. et al. (2011).
- ¹⁴ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2015), Banco Mundial (2014b), ONU-Hábitat (2012b), CARICOM (2014).
- ¹⁵ Esto se refiere a las rondas de censos de 2000 y 2010. Los años en que se realizaron los censos en cada país variaron ligeramente: en Barbados 2000 y 2010, en Guyana 2002 y 2012, en Suriname 2004 y 2012 y en Trinidad y Tobago 2000 y 2011.
- ¹⁶ Según los datos de los censos, en Suriname las dos terceras partes del crecimiento tienen lugar fuera de Paramaribo. Asimismo, en Barbados las parroquias de crecimiento más acelerado se encuentran fuera de Bridgetown. En Trinidad y Tobago, entre el penúltimo censo y el último, la zona de mayor crecimiento fue la de Chaguanas, que es una zona urbana separada, que no pertenece a la capital del país. Hubo descensos de población significativos en Puerto España y San Fernando.
- ¹⁷ En Barbados, el tamaño promedio de los hogares bajó de 4 en 1970 a 2,8 en 2010, lo que ha aumentado considerablemente la demanda de vivienda. En Guyana, la reducción del tamaño promedio de los hogares de 4,1 a 3,6 refleja el aumento de los hogares conformados por una sola persona y la concentración de la población en los alrededores de la zona metropolitana de Georgetown. En Trinidad y Tobago, los hogares conformados por una sola persona aumentaron de 46.259 en 2000 a 76.689 en 2011. Censos Nacionales de Población y Vivienda de Barbados (2010), Guyana (2012) y Trinidad y Tobago (2011).
- ¹⁸ Bouillon, C. ed. (2012b).

- 19 Morris (2008).
- 20 Rajack, R. (2016)
- 21 En Guyana, el costo de una unidad de vivienda de dos habitaciones (el modelo llave en mano “Buttercup”, construido por el gobierno) es de US\$21.532 por la casa y US\$2.196 por el terreno, con un subsidio elevado; sin embargo, este modelo está fuera del alcance de la mayoría de los hogares de bajos ingresos, que ganan menos de GY\$60.000 (US\$300) al mes.
- 22 El costo de un lote de 360 m² para vivienda asequible y para hogares de ingresos medios fluctúa entre US\$9.720 en predios suburbanos y US\$58.320 en ubicaciones más deseables.
- 23 Las Tierras de la Corona o heredad real se refieren a tierras que estaban bajo el control de la Corona o eran propiedad de la misma (Gran Bretaña o Países Bajos); hoy en día se refieren también a los terrenos públicos de propiedad del Estado.
- 24 Entre los países en los que el Estado posee un porcentaje más reducido del territorio figuran Jamaica (~18%) y Barbados (~0,1%); DaCosta, J. (2003), Rajack, R. y Barhate, S. (2004); y Maynard, T. (2003).
- 25 Jaffe, R., de Bruijne, A. y Schalkwijk, A. (2008), Morris (2008), Rajack, R. y Barhate, S. (2004); y Rojas (1989).
- 26 CH&PA. <https://www.chpa.gov.gy/departments/squatter-regularisation-department>
- 27 Rajack, R. y Frojmovic, M. (2016); y McHardy, P. y Donovan, M. (2016). Desde 2000, el Gobierno de Trinidad y Tobago ha regularizado un total de 30 asentamientos.
- 28 Morris (2008), James, R.W. (2001), Belle, R. (1998), Smith, R. (1955), y PCR SU0017 (2009). También se usó información suministrada por notarios sobre el precio de las transacciones inmobiliarias.
- 29 Kairi Consultants, 2007.
- 30 Trinidad y Tobago reconoce en la actualidad tres categorías de tenencia de la tierra: (i) un certificado de seguridad, (ii) un alquiler estatutario a 30 años y (iii) una escritura de arrendamiento a 199 años.
- 31 *Doing Business*: Tiempo que se dedica a trámites relacionados con “diligenciar licencias de construcción”. El promedio para América Latina y el Caribe es de 178 días.
- 32 FMI (2013).
- 33 Banco Central de Trinidad y Tobago (2007) (<http://www.central-bank.org.tt>)
- 34 FMI (2014).
- 35 En 2005, el personal del BID señaló los siguientes riesgos y precondiciones clave: la oportuna aprobación de una facilidad para la preparación de proyectos con el fin de mejorar la focalización en los hogares de menores ingresos, aclarar la participación del sector privado, revisar la estrategia de fortalecimiento institucional y abordar cuestiones relacionadas con la sostenibilidad financiera del programa. Como complemento de la labor de preparación del préstamo, el gobierno y el BID suscribieron una facilidad para la preparación de proyectos en agosto de 2007 (BA-L1011, por US\$688.000). Aunque el propósito de la facilidad era financiar actividades críticas de preinversión para el mejoramiento de los barrios, su ejecución se traslapó considerablemente con la del préstamo aprobado.
- 36 El Gobierno de Barbados habría de sufragar los gastos de administración del programa (US\$1,8 millones), mientras que el BID asignaría US\$1,4 millones a la preparación y el diseño del proyecto.
- 37 El programa LIS I benefició a 19.000 familias al proveerles lotes con servicios, pero sus principales deficiencias incluyeron una tasa de ocupación muy reducida (apenas el 20% de los lotes asignados), infraestructura básica incompleta en los predios y un acceso limitado a financiamiento para la construcción de vivienda.
- 38 Los principales ajustes del programa LISP II fueron: mejorar la focalización mediante una prueba indirecta de insuficiencia de medios; reducir el umbral de ingresos máximos de los hogares de SRD 1.200 (US\$269) a SRD 900 (US\$277), basando la elegibilidad en el ingreso total de los hogares, en vez de considerar únicamente el del jefe del hogar, e indexando las pautas para el subsidio máximo; incorporar un sistema de gestión de información para mejorar el despacho de solicitudes y la entrega de proyectos, y pasar de viviendas completamente construidas a viviendas básicas con planes de ampliación por los beneficiarios en el futuro.
- 39 En un comienzo, el costo máximo de la vivienda básica a la que se le podía aplicar el subsidio fue de US\$10.000.

- ⁴⁰ Conforme a la propuesta de préstamo, se deberían haber formulado de dos a seis proyectos piloto en etapa de factibilidad con los fondos del programa y una serie de recursos reservados para la implementación. De no ser favorables los estudios de factibilidad o de no contar con el apoyo suficiente para la implementación, los fondos habrían de transferirse al componente 1.
- ⁴¹ Otras lecciones pertinentes que se identificaron e incorporaron en el diseño de las operaciones fueron: Suriname: (i) ofrecer incentivos para que las ONG generen demanda y eleven la participación de las poblaciones objetivo, (ii) contratar asistencia técnica para velar por la continuidad de la administración y el mantenimiento del sistema de gestión de la información una vez iniciado el proyecto y (iii) realizar evaluaciones institucionales sólidas y reforzar las instituciones para mejorar la ejecución y supervisión. Guyana: (i) concentrarse en estrategias dirigidas a mejorar los índices de ocupación, dado que el 50% de los lotes acondicionados en la primera operación seguían sin ocupar, (ii) consolidar el desarrollo de la infraestructura, particularmente el acceso a agua y electricidad y a servicios sociales básicos (educación y salud) en los predios acondicionados, pero no terminados, en la primera operación, (iii) reforzar la extensión comunitaria y (iv) dar prioridad a la realización de un sistema integral de gestión de la información.
- ⁴² El comienzo del programa de vivienda de Suriname fue lento, con desembolsos que comenzaron un año después de la fecha de aprobación. En Guyana, el programa sufrió una demora de más de un año por causa de problemas relacionados con la adquisición de la infraestructura eléctrica. CH&PA se hizo cargo de las obras públicas y logró acelerar el proceso.
- ⁴³ En Guyana, la operación de vivienda fue la que mejor desempeño tuvo de todas las de la cartera, hasta el punto que recibió fondos adicionales provenientes de sumas canceladas de otras operaciones de préstamo.
- ⁴⁴ La preparación de proyectos no solamente fue prolongada y demorada, sino que también resultó relativamente costosa para el BID y el gobierno. Los costos de preparación del préstamo en el BID ascendieron casi a los US\$330.000, además de los fondos que obtuvo el gobierno por medio de cooperaciones técnicas (US\$92.000) y la parte de la facilidad para la preparación de proyectos que se ejecutó (US\$192.600). Además, el BID invirtió cerca de US\$390.000 durante el período en que el proyecto estuvo en ejecución, todo lo cual sumó más de US\$1 millón.
- ⁴⁵ El préstamo fue aprobado un día antes de las elecciones nacionales.
- ⁴⁶ Anteriormente, este ministerio se denominó Ministerio de Vivienda, Tierras y Asuntos Marinos (2012 y 2013) y Ministerio de Vivienda y Medio Ambiente (2010 a 2012). El actual ministerio cuenta con dos unidades principales, una división y seis organizaciones afiliadas.
- ⁴⁷ Según la evaluación intermedia, los organismos estuvieron en desacuerdo respecto de importantes decisiones del programa tales como el alcance de las obras públicas que deberían realizarse en cada uno de los sitios seleccionados. Después del segundo año del programa se acordó que en los barrios con más de 100 lotes se construirían vías pavimentadas y se diseñaría una red de desagüe y alcantarillado completa.
- ⁴⁸ El componente de mejoramiento de barrios exigía más preparativos, con planes de reasentamiento preparados por la Dirección de Asentamientos de Tierras, una evaluación de saneamiento a cargo de la empresa de agua y alcantarillado y la coordinación con las agencias de servicios públicos.
- ⁴⁹ Memorando interno del BID, Informe sobre los Resultados del Préstamo, junio de 2011.
- ⁵⁰ En el curso de la implementación del proyecto, el costo de los materiales aumentó un 30% aproximadamente (de 2009 a 2011), dando lugar a la necesidad de revisar las metas originales. Las casas básicas se vieron particularmente afectadas: (i) un aumento del 100% aproximadamente en la excavación y el movimiento de tierras, (ii) un alza hasta del 93% en el concreto y los bloques, (iii) un aumento promedio del 45% en las obras de carpintería, ebanistería y plomería y (iv) un incremento inicial del 10% en el techado.
- ⁵¹ Evaluaciones semestral (2014) e intermedia (2015). El costo fue estimado por el autor.
- ⁵² En Suriname, aun cuando se ajustó el costo máximo para la construcción de la casa básica de US\$10.000 a US\$15.000 (para reflejar el alza de los costos de la construcción y los materiales), algunas urbanizadoras alegaron que a ese costo no les era posible construir una casa con las especificaciones exigidas (el cemento es importado y su costo es muy alto). De las tres urbanizadoras que aceptaron construir las casas básicas del Programa de Viviendas para Familias de Bajos Ingresos, solamente quedan dos.
- ⁵³ De los 1.154 lotes “listos para el arrendamiento” acondicionados en los dos primeros préstamos del BID, solo 365 familias han manifestado hasta ahora interés en obtener un título. De estas, únicamente 74 han pagado el costo total del título, y apenas se han ejecutado ocho hasta la fecha.

- Aguste, S., Moya, R. y S. Sookram (2011). *Housing finance policy under Dutch disease pressure: The mortgage market in Trinidad and Tobago*. Washington, D.C.: BID.
- Artana, D., Bour, J., Panadeiros, M. (2006). *Suriname: Supporting the Private Sector*. Washington, D.C.: BID.
- Artana, D., Aguste, S., Moya, R., Sookram, S., Watson, P. (2007). *Trinidad & Tobago: Economic Growth in a Dual Economy*. Un proyecto de investigación del BID. Washington, D.C.: BID.
- Belle, R. (1998). *Commonwealth Caribbean. Law and Legal Systems*. Puerto España: Universidad de las Antillas, Trinidad y Tobago.
- Blanco, A., Fretes, V. y Muñoz, F. (2014). *Rental Housing Wanted: Policy Options for Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: BID.
- Bouillon, C, ed. (2012). *Room for Development: Housing Markets in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: BID.
- Boswell, T. (1992). *Characteristics and Processes of Urbanization in the Caribbean*. Departamento de Geografía, Universidad de Miami.
- Banco de Desarrollo del Caribe (2015). *You are the future: The imperative of youth employment for sustainable development in the Caribbean*. St. Michael, Barbados: BDC.
- CARICOM (2014). *Strategic Plan for the Caribbean Community 2015-2019: Repositioning CARICOM*. Preparado por Gwendoline Williams and Associates en colaboración con la Secretaría de CARICOM y las personas nombradas impulsores del cambio en cada país miembro. Guyana.
- Banco Central de Trinidad y Tobago (2014). *Summary of Economic Indicators*. Oficina Central de Estadísticas y Banco Central de Trinidad y Tobago.
- Da Costa, J. (2003). *Country experience in land issues: Jamaica. Country Experience Report*. Madison: Centro de Tenencia de la Tierra. Universidad de Wisconsin.
- Friedman, D. (2010). *Social Impact of poor housing*. Londres: Ecotec.
- González, G. (1999). Acceso a la vivienda y subsidios habitacionales directos: experiencias latinoamericanas. Revista de la CEPAL 69. Santiago, Chile: CEPAL.
- Gove, W. R. y M. Hughes. (1983). *Overcrowding in the Household: An Analysis of Determinants and Effects*. Toronto y Nueva York: Academic Press.
- Hood E. (2005). *Dwelling disparities: How poor housing leads to poor health*. Environmental Health Perspectives 113(5): A310–A317.
- Housing Development Corporation (2009). *Information Memorandum*. Trinidad y Tobago.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2013a). *The Private Sector Assessment Report*. Preparado en colaboración con el BDC, UK Aid y Canadá.
- _____ (2013b). documento de Marco Sectorial de Desarrollo Urbano y Vivienda.

- Fondo Monetario Internacional (2013). Trinidad y Tobago: Informe del personal del FMI sobre la consulta del Artículo IV de 2013. Washington, D.C.: FMI.
- _____ (2014). Consulta del Artículo IV de 2014 - Informe del personal: Comunicado de prensa y declaración de las autoridades de Suriname. Washington, D.C.: FMI.
- Jaffe, R., de Bruijne, A. y Schalkwijk, A. (2008). *The Caribbean City*. Kingston, Jamaica: Ian Randle Publishers.
- James, R.W. (2001). *Land tenure: Tradition and change*. 2 Carib LR 163.
- JCHS Harvard (2005a) *More than a shelter: The Bellagio Housing Declaration*. Conferencia Internacional, Italia - Harvard Joint Center for Housing Studies con el apoyo de la Fundación Rockefeller.
- JCHS Harvard (2005b). *Setting the context: Mexico. More than shelter. Housing as an instrument of economic and social development*. Conferencia Internacional, Italia - Harvard Joint Center for Housing Studies (JCHS) y con el apoyo de la Fundación Rockefeller.
- Kairi Consultants (2007). *Analysis of the Trinidad and Tobago 2005 Survey of Living Conditions*. Trinidad y Tobago.
- Leyda, L. (2006). *Caribbean Competitiveness*. Ponencia presentada en la Sexta Conferencia Mundial de Negocios y Economía, Cambridge, Massachusetts.
- Maynard, T. (2003). *Country experience in land issues: Barbados*. Ministerio de Vivienda y Tierras.
- McHardy, P. y Donovan, M. (2016). *The State of Social Housing in Six Caribbean Countries*. Washington, D.C.: BID.
- Morris (2008). *Suriname Housing Market Study*. Informe basado en el censo de 2004. Washington, D.C.: BID.
- Nagy, G. (2015). *Challenges of an Urbanized Caribbean*. Nota sectorial.
- Parra-Torrado, M. (2014). *Youth Unemployment in the Caribbean*. Nota sectorial, D.C.: Banco Mundial.
- Rajack, R y Barhate, S. (2004). *Urban poverty and habitat precariousness in the Caribbean*. Santiago, Chile: CEPAL.
- Rajack, R. (2016). *Housing and Settlements in Trinidad and Tobago*. Presentación en el Sexto Foro Anual del Caribe Urbano. Paramaribo, Suriname, abril de 2016.
- Rajack, R. y Frojmovic, M. (2016). *Housing and Land Markets in Trinidad and Tobago: Inputs to the IDB's Country Challenges document for Trinidad and Tobago Draft 2*. Washington, D.C.: BID.
- Rambarran, J. (2013). Palabras del señor Jwala Rambarran, Gobernador del Banco Central de Trinidad y Tobago, con ocasión del lanzamiento oficial de la publicación sobre la propiedad de la vivienda *Opening the door to your own home – a guide to home ownership*. Puerto España, 30 de abril de 2013.

- Reynolds, L. y Robinson, N. (2005). *Full house? How overcrowded housing affects families*. Londres: Shelter.
- Rojas, E. (1989). *Human settlements in the Eastern Caribbean: Development problems and policy options*. Cities 6: 243-48.
- Ruprah, I. (2011). *The Welfare Impact of Social Housing Programs in Latin America: A Meta Impact Analysis*. Washington, D.C.: BID.
- Smith, R. (1955). *Land tenure in three villages in British Guiana*. Social and Economic Studies 64, Instituto de Estudios Sociales y Económicos, Universidad de las Antillas, Cavehill.
- Smith, R. (2015). *The Caribbean and the post-2015 development agenda*. Santiago, Chile: CEPAL.
- Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población (2014). *Prospectos de Urbanización Mundial, revisión de 2014*. ST/ESA/SER.A/352.
- _____ (2015). *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de 2015*. Nueva York: ONU.
- ONU Habitat (2009). *Planificación de ciudades sostenibles: Informe Mundial sobre los Asentamientos Humanos, 2009*. Londres: Earthscan.
- _____ (2012a) *Going Green. A handbook of sustainable practices in developing countries*. Nairobi: Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU HABITAT).
- _____ (2012b). *Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe: Rumbo a una nueva transición urbana*. Nairobi: Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2012). *Caribbean Human Development Report 2012: Human development and the shift to better citizen security*. Nueva York: PNUD.
- _____ (2014). *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de 2014*. Paramaribo: Gobierno de Suriname.
- Naciones Unidas y Banco Mundial (2007). *Delincuencia, violencia y desarrollo: tendencias, costos y opciones de políticas públicas en el Caribe*. Informe conjunto de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial.
- Verrest, H., Mohammed, A. y Moorcroft, S. (2011). *Towards a Caribbean urban agenda. Borrador de una ponencia presentado en la reunión Establishing a Policy and Research Agenda for the Urban Sector in the Caribbean*. Georgetown, Guyana, 6 a 9 de abril de 2011.
- Watson, M. y Potter, R. (2001). *Low-cost housing in Barbados: Evolution or social revolution?* University of the West Indies Press.
- Banco Mundial (2014a). *Resilient coastal cities: The economic, social and environmental dimensions of risk*. documents.worldbank.org/curated/en/2013/06/17900011/resilient-coastal-cities-economic-social-environmental-dimensions-risk.
- _____ (2014b). *Caribbean Infrastructure PPP Roadmap*.

Tendencias de desarrollo en el Caribe (blog): <http://blogs.iadb.org/caribbean-dev-trends/>

Caricom stats: www.caricomstats.org/CSMDG.html

Caricom Law: www.caricomlaw.org/

Indicadores *Doing Business*. El Grupo del Banco Mundial: <http://www.doingbusiness.org/>

Quinto Foro del Caribe 2015: <http://bluespacecaribbean.com/cuf/cuf5/>

Habitat for Humanity. Perfil de país. Trinidad y Tobago: www.habitat.org y www.habitat-tt.org/)

BID. Desarrollo humano: indicadores: <http://www.iadb.org/en/topics/urban-development/by-the-numbers,2858.html>

NHP (2012). *Huisvesting Plan 2012-2017* (Plan Nacional de Vivienda de Suriname).

OECD. *Better life index*: <http://www.oecdbetterlifeindex.org/topics/housing/>

UN-Habitat: <http://unhabitat.org/>