

## 8 ¿Y si yo construyo mi casa?

Hacer las cosas por cuenta propia no es necesariamente malo. Cuando usted decide hacer algo por sí mismo puede costarle menos y lo que hace responderá a sus gustos y preferencias. Sin embargo, hacer las cosas por cuenta propia puede consumir demasiado tiempo o costar más de lo esperado cuando se cometen errores. Y puede ser peligroso si usted no sabe lo que hace. Desgraciadamente, muchas veces no se tiene otra opción. Aun cuando usted no cuente con el dinero para contratar a un profesional que le pinte la casa, puede elegir ese color especial nuevo para las paredes de su dormitorio si está dispuesto a dedicar un domingo a pintarlo usted mismo. Si tiene suerte, en la tienda le darán algunos consejos sobre la pintura y le permitirán usar su tarjeta de crédito para pagarla.

En muchos países de América Latina y el Caribe, más de la mitad de las familias —principalmente de ingresos bajos y medios— construyen sus viviendas por su propia cuenta, sin mucha ayuda, con poca asistencia técnica y a lo largo del tiempo. Además lo hacen sin financiamiento externo porque no logran conseguir crédito.

La autoconstrucción es una respuesta perfectamente racional de los hogares a las limitaciones que enfrentan y a las fallas de los mercados de vivienda. Si no pueden conseguir una hipoteca —porque las entidades crediticias no se la conceden—, entonces arriendan, y si no pueden arrendar, se las arreglan para proporcionarse un techo al alcance de sus posibilidades. Si no tienen dinero para hacer mejoras —y las entidades financieras no les otorgan un préstamo—, construyen por pequeñas etapas a lo largo del tiempo. Si no pueden obtener un título de propiedad de la tierra, la ocupan ilegalmente y esperan hasta tener algo de seguridad en su lote y en su vivienda, y entonces invierten en mejoras. Si no tienen medios para mudarse, se quedan donde están e introducen mejoras según sus posibilidades a lo largo del tiempo.

Si bien es cierto que esta conducta es racional para las familias y hogares individuales, ¿es racional para el conjunto de la sociedad? En primer lugar, ¿se puede hacer algo para abordar los problemas y fallas que llevaron a la improvisación, es decir, a hacerlo por cuenta propia? ¿Hay algo que se pueda hacer —el gobierno, el sector privado, las organizaciones no gubernamentales (ONG) o alguna alianza entre ellos— en el corto y mediano plazo para mejorar la vivienda de millones de hogares que tienen que recurrir a la autoconstrucción? Estas son las preguntas que se abordan en el presente capítulo.

### El largo y tortuoso camino de construir una vivienda

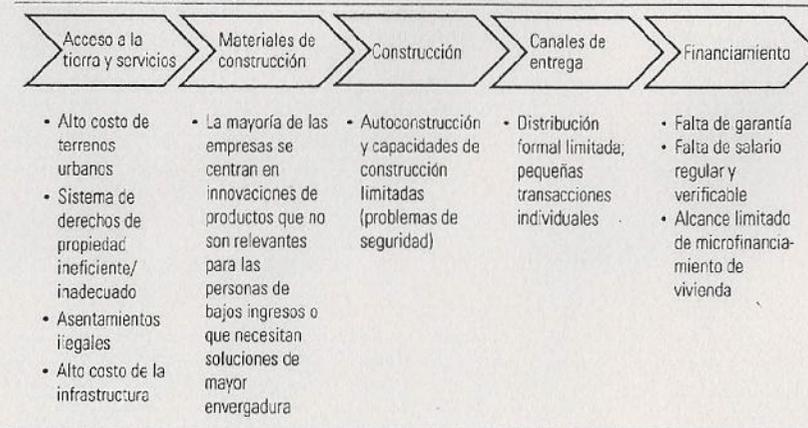
Una vivienda adecuada comprende seguridad jurídica de la tenencia, disponibilidad de servicios básicos e infraestructura como luz, agua y alcantarillado, asequibilidad, habitabilidad, acceso, ubicación y un entorno cultural adecuado. En realidad, son muy raras las veces en que todas estas condiciones se cumplen simultáneamente, en especial cuando se trata de familias de bajos ingresos.

#### *Fallas del mercado en la cadena de valor de la vivienda progresiva*

Los hogares pobres y de ingresos medios y bajos se enfrentan a condiciones adversas a lo largo de varias etapas del proceso de construcción progresiva, desde el acceso a tierra y servicios hasta el financiamiento (gráfico 8.1). Obtener tierra con tenencia segura —algo que ocurre al comienzo de la cadena de valor— es un obstáculo fundamental para los hogares de bajos ingresos. Aunque las familias pueden construir por sí mismas su vivienda, el hecho en sí de que estén invirtiendo recursos limitados en un asentamiento ilegal e incurriendo en el riesgo de ser desalojados es una preocupación mayor. El acceso a servicios también es limitado para los hogares que ocupan terrenos ilegalmente. Los proveedores de servicios como agua y luz a menudo se niegan a abastecer a viviendas ilegales escudándose en razones jurídicas.

En la mitad de la cadena de valor, los hogares que se enfrentan al desafío de construir su propia vivienda y mejorarla a lo largo del tiempo requieren una unidad inicial de bajo costo y con diseños sencillos que permitan agregar espacios con el paso de los años. Y si van a construir o a mejorar sus viviendas por su propia cuenta requieren conocimientos: no solo sobre técnicas de cons-

**Gráfico 8.1** Fallas críticas de mercado a lo largo de la cadena de valor de la vivienda para grupos de bajos ingresos



Fuente: Drayton y Ashoka (2008).

trucción, sino igualmente sobre cómo obtener títulos, cómo organizarse para corregir problemas relacionados con sus viviendas y sus comunidades, y cómo obtener servicios básicos.

Al final de la cadena de valor está el financiamiento. Las instituciones de financiamiento hipotecario tradicionales normalmente han carecido de sistemas de bajo costo de carácter comunitario para prestar en el mercado de los grupos de bajos ingresos. Las instituciones de microcrédito han ocupado este nicho financiero (véase la discusión al respecto al final de este capítulo).

### Paso a paso: vivienda incremental

¿Cómo inciden todas estas fallas en la cadena de valor de la producción de vivienda de bajos ingresos en los hogares de la región? Tómese un caso relativamente exitoso: Ciudad Nezahualcoyotl (Ciudad Neza) en el estado de México. Ciudad Neza fue construida en el lecho drenado del lago Texcoco. Cuando se terminó de drenar el lago a comienzos del siglo XX, el gobierno vendió las tierras a propietarios privados. Sucedieron dos cosas: en primer lugar, los lotes carecían de servicios básicos y no cumplían con las regulaciones estatales, y en

segundo lugar fueron vendidos y revendidos, creando confusión sobre la situación de tenencia. Hacia los años sesenta 600.000 personas vivían en la zona.

En los años setenta, las asociaciones de residentes locales se movilizaron y protestaron contra las actividades de los urbanizadores y las condiciones de vida en general. El gobierno tomó cartas en el asunto, lo cual se tradujo en la creación de un fideicomiso (y más tarde de una organización del gobierno estatal) que se encargó de administrar la regularización de las propiedades.<sup>1</sup> Hacia finales de los años noventa, solo el 12% de los lotes estaba pendiente de legalización. Desde comienzos de los años setenta se introdujeron los servicios públicos; para 1980 la zona se encontraba dotada de alumbrado, calles pavimentadas, agua y drenaje. Actualmente, Ciudad Neza cuenta con áreas verdes, bancos, tiendas, oficinas, bibliotecas, escuelas, universidades, cines, una catedral y un estadio olímpico (UN-HABITAT 2003a).

La construcción incremental de una casa —y mucho más de una comunidad— es un proceso largo. En el caso de Ciudad Neza, la consolidación de la zona tardó 30 años, desde 1950 hasta 1980. En total, el tiempo promedio para terminar una vivienda en México es de 16 años (Pralhad 2005).

La aceleración del proceso por medio del cual las familias construyen sus propias casas requiere cierto grado de seguridad en la tenencia de la tierra. En Ciudad Neza, una vez que los propietarios de las viviendas estuvieron razonablemente convencidos de que no serían desalojados, comenzaron a introducir mejoras. Este comportamiento se ha repetido en toda la región, como se observa en un estudio de caso longitudinal sobre 40 años de vivienda incremental en El Salvador (Gattoni, Goethert y Chávez 2011).

En la mayoría de los casos en que las familias construyen sus propias viviendas, los gobiernos tienen que intervenir para proporcionar infraestructura y servicios, dado que los hogares no pueden acceder a la tierra efectivamente y/o dotarse de infraestructura y servicios básicos (Wakely y Riley 2010). En Ciudad Neza, la falta de servicios básicos fue la causa principal de las protestas en los años setenta, que a la postre propiciaron la intervención oficial (Ward 1986).

El acondicionamiento de terrenos informales genera una serie de problemas de planificación de largo plazo. En Ciudad Neza, los urbanizadores originales diseñaron un cierto número de cuadras para vivienda en torno a un espacio central abierto con comodidades públicas. Sin embargo, a medida que se aceleraba la demanda habitacional, esta zona central fue ocupada y en algunos casos no quedaron espacios abiertos (Castillo 2006).

Las experiencias más exitosas de familias que han construido sus propias viviendas (sobre todo entre los hogares de ingresos más bajos) han tenido lugar en comunidades que se ayudan mutuamente y donde la organización comunitaria se ocupa de los problemas comunes (Gattoni 2009). Por ejemplo, en el caso de Ciudad Neza, fueron las asociaciones comunitarias las que lideraron las protestas en los años setenta para presionar al gobierno a que interviniera.

### Un curso básico de vivienda incremental

El proceso mediante el cual las familias autoconstruyen sus viviendas tiene tres etapas: acceso inicial a la tierra, construcción de un núcleo habitacional básico o vivienda central, y mejoras subsiguientes (Greene y Rojas 2008).

#### *Primera fase: acceso a la tierra*

La presión sobre la tierra destinada a vivienda en América Latina y el Caribe es enorme. Las ciudades tendrán que urbanizar de dos a cuatro veces la cantidad de terrenos que se utilizan actualmente para acomodar a las próximas dos generaciones (capítulo 2). La existencia de un número de hogares cada vez mayor aumenta esa presión. Las familias recién formadas, las parejas jóvenes que deciden vivir juntas y luego casarse, o las familias múltiples que solían habitar la misma vivienda y se enfrentan al desafío de construir su propia casa necesitan soluciones eficientes en función de los costos.

La presión sobre muchas ciudades es muy grande, dado que los presupuestos municipales son insuficientes para urbanizar terrenos con infraestructura y servicios, lo que a su vez induce a la formación de asentamientos ilegales. Desde el punto de vista del gobierno, el problema consiste en proporcionar infraestructura básica e incentivos para la urbanización de nuevos terrenos de uso mixto e intensivo con el fin de controlar el crecimiento caótico de las ciudades (capítulo 5). Desde el punto de vista de las nuevas familias que quieren comenzar a construir vivienda, el problema consiste en encontrar un pedazo de terreno relativamente cercano a oportunidades laborales o con acceso a un sistema de transporte eficiente y con un nivel razonable de seguridad de tenencia.

Son tres las condiciones clave para tener seguridad de tenencia (Brown et al. 2006). En primer lugar, debe existir un alto nivel de compromiso político. En

segundo lugar, la agencia responsable debe tener jurisdicción sobre la tierra que regula. En tercer lugar, la estrategia de largo plazo debería ser flexible. Se pueden utilizar diversos instrumentos para garantizar la seguridad de tenencia, entre ellos la titulación de tierras, el ordenamiento territorial y la planificación urbana.

La seguridad de tenencia no requiere titulación per se. La primera condición para cualquier inversión en la vivienda es más bien el sentimiento de seguridad (Gattoni, Goethert y Chávez 2011). Como señala Angel (1983, p.112), “la seguridad de la tenencia, esté respaldada o no por documentos, promesas o esperanzas, es fundamentalmente subjetiva. El sentimiento de seguridad es una esperanza. Si se tiene una percepción sólida de que ese sentimiento de esperanza se va a cumplir, las personas pueden invertir con seguridad en sus viviendas sin correr el riesgo de perder sus ahorros”. Payne (2001, p.1) coincide y señala: “Allí donde las personas se sienten seguras, es probable que inviertan lo que puedan en mejorar y ampliar sus viviendas y su entorno”. Son diversas las medidas que pueden transmitir un sentimiento de seguridad, entre ellas la certeza de no ser desalojados por el gobierno, el reconocimiento de derechos intermedios o el reconocimiento de la legalidad del barrio.

El desarrollo asequible y flexible de terrenos es esencial para mejorar el proceso mediante el cual las familias construyen sus propias viviendas. Sin embargo, la mayoría de los países en desarrollo adoptó modelos de urbanización industrial y estándares de urbanización de terrenos orientados a los ideales de vivienda de los hogares de ingresos medios y altos de los años cincuenta y sesenta (como los modelos de suburbios en las afueras de la ciudad), que limitan la asequibilidad y el uso del suelo para las familias de ingresos bajos. Estos estándares suelen conducir al desperdicio y a la ineficiencia en el uso del suelo, a la existencia de infraestructuras costosas que en la mayoría de los casos deben correr por cuenta de los usuarios, y a la necesidad de realizar un mantenimiento de largo plazo. Además, la existencia de estándares oficiales poco realistas y/o apropiados convierten en ilegales los asentamientos y las viviendas normalmente construidas por los pobres. Por último, los urbanizadores piratas tienden a burlar estos costosos estándares vendiendo pequeños lotes sin servicios en “barrios ilegales” a precios al alcance de los pobres (Gattoni 2009).

¿Qué se puede hacer para que los lotes sean más asequibles y accesibles para las familias de menores ingresos? Los factores que influyen en el precio

de los lotes son cuatro: el frente del lote (cuanto menor es el frente menor es el costo), la longitud de la cuadra (las cuadras más largas disminuyen la necesidad de tierra para otros usos esenciales), un menor ancho de la calle y una infraestructura estándar. Las ciudades a menudo emiten lineamientos sobre el uso del suelo. Las categorías y porcentajes habituales son: 10% a 15% de tierra para circulación (calles y aceras), 20% a 35% para usos públicos (parques, escuelas, hospitales y otros) y 45% a 60% para uso privado (vivienda). Cuanto más alto sea el porcentaje de uso privado de la tierra, menor será el costo por metro cuadrado para la venta. Asimismo, cuanto más bajo sea el porcentaje de terreno de uso público, menor será el costo del mantenimiento público de esas zonas. Por lo tanto, en los trazados se debería maximizar el uso privado de los terrenos y disminuir los públicos.

Otra medida que debe considerarse es el coeficiente entre la longitud lineal de la infraestructura (cables de la luz y red de acueducto, por ejemplo) y el número de lotes cubiertos. Para los modelos de bajos ingresos, la longitud lineal de las redes por lote debería disminuir.

En resumen, un modelo eficiente para grupos de bajos ingresos comprende usos mixtos del suelo, porcentajes de uso del suelo que disminuyan el área de circulación y aumenten el área residencial, una longitud lineal de infraestructura reducida por lote y menor responsabilidad por el mantenimiento de los terrenos públicos (Dowall 1992a).

#### *Segunda fase: construcción de una unidad básica (núcleo de vivienda)*

Los procesos incrementales exitosos comienzan con una buena unidad básica (núcleo de vivienda) en terrenos con servicios. El núcleo de la vivienda está diseñado siguiendo estándares básicos de muy bajo costo, de modo que los beneficiarios puedan mudarse inmediatamente. Como su nombre lo indica, el núcleo de la vivienda no es una casa completa. Constituye la base para cambios futuros y ofrece un punto de partida barato para las familias. Desde la óptica de los formuladores de políticas públicas y de los planificadores, este núcleo puede ser visto como una combinación de instrumentos financieros y técnicos para iniciar el proceso incremental (gráfico 8.2).

Las especificaciones para los núcleos de vivienda dependen del contexto local y nacional de cada país. Sin embargo, los rasgos habituales comprenden el acceso a infraestructura básica y una única habitación (incluyendo zona de

cocina y baño) con posibilidades de expansión. El tamaño promedio varía entre 15 y 40 metros cuadrados. Los núcleos de vivienda han prosperado en los programas de lotes con servicios. Últimamente se han convertido en una manera habitual de reconstruir después de la ocurrencia de un desastre natural (como el terremoto de Haití), dado que permiten a las familias de bajos ingresos recuperarse de la pérdida de sus activos. En todos los casos, la "autoconstrucción" es vista como parte de la solución a las necesidades de vivienda de las familias de bajos ingresos (Turner y Fichter 1972).

Un núcleo de vivienda adecuado debe implicar menores costos y ofrecer condiciones para la ampliación futura. En este caso, un buen diseño puede ser útil. La cocina y el baño deberían ser contiguos para minimizar el costo de las cañerías. Además, se debería construir una serie de núcleos de vivienda con el mismo patrón para poder utilizar económicamente las bocas de alcantarilla.

Lo ideal es que la ampliación se produzca manteniendo una fachada relativamente armoniosa hacia la calle. La forma del núcleo de la vivienda central, así como la estructura básica, pueden facilitar la ampliación.

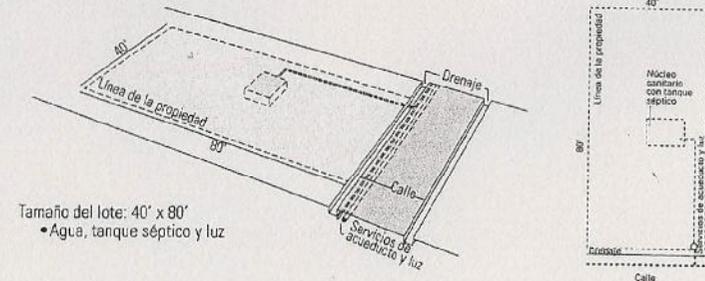
Los programas de vivienda incremental ofrecen diferentes opciones de inicio que se ajustan a las diversas preferencias y restricciones presupuestarias de los hogares. Por ejemplo, el programa de asentamientos para grupos de bajos ingresos de Guyana ofrece tres opciones de unidad núcleo para las familias de bajos recursos cuando estas solicitan un subsidio para comprar un lote auspiciado por esta iniciativa (gráfico 8.2). Desde un comienzo es posible construir diferentes ampliaciones a partir de la unidad central (gráfico 8.3). En su conjunto, los gráficos 8.2 y 8.3 ilustran en qué consiste el proceso incremental.

La opción de adquirir únicamente el lote es la más asequible para las familias de menores ingresos (gráfico 8.2). Sin embargo tiene numerosos problemas, entre ellos el hecho fundamental de que un lote por sí solo no constituye vivienda. Además genera problemas de ocupación del terreno, como por ejemplo el mantenimiento de las inversiones en infraestructura básica y la dificultad de que los beneficiarios —que se encuentran pagando arriendo en otro lugar— puedan ahorrar lo suficiente para construir sus propias viviendas. Cuando se parte de la opción del lote solo, los planificadores deberían tener en cuenta factores como la parcelación, los elementos clave de infraestructura básica (calles, agua, luz, alumbrado público y sistemas de drenaje de aguas lluvias) en el momento en que los lotes son asignados, y los equipamientos comunitarios (centros comunitarios, comisarías de policía, campos de juego y parade-

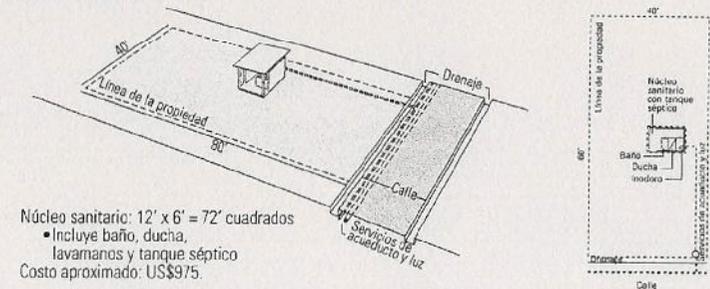
**Gráfico 8.2** Opciones iniciales básicas para un núcleo de vivienda en el Programa de Vivienda Incremental de Guyana

Vivienda de Desarrollo Incremental en Guyana  
Opciones del propietario

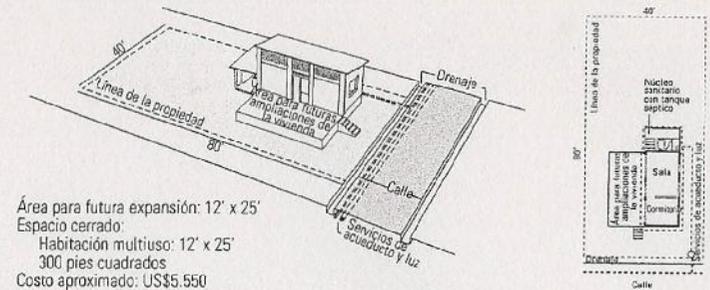
Opción de lote únicamente



Opción núcleo sanitario



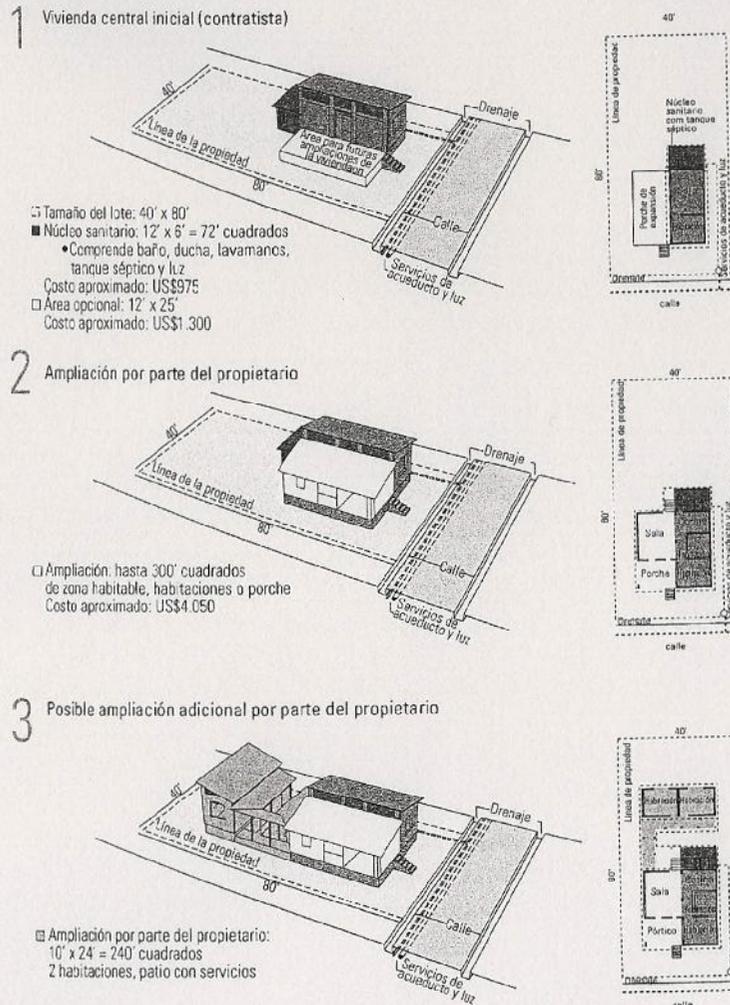
Opción de vivienda núcleo inicial



Fuente: EID (2008).

**Gráfico 8.3** Posibilidades de ampliación de un núcleo de vivienda en el Programa de Vivienda Incremental de Guyana

Vivienda de Desarrollo Incremental en Guyana



Fuente: BID (2009).

ros de buses cubiertos, por ejemplo). En el caso del programa de vivienda para grupos de bajos ingresos de Guyana, se hicieron enormes esfuerzos por ubicar las opciones de lote únicamente, ofrecidas junto a aquellos lotes que ya habían sido urbanizados, para limitar los costos de inversión externos al sitio mismo y para coordinar mejor diseños que respondieran a las necesidades de drenaje y al trazado de calles y lotes.

La opción de núcleo sanitario añade una mejora ya que permite a los beneficiarios mudarse al lote (gráfico 8.2). Un núcleo sanitario o muro de "servicios" contiene las conexiones de acueducto, drenaje, alcantarillado y luz.

En el gráfico 8.3 se muestran las diversas opciones de ampliación basadas en el plan utilizado en Guyana. Allí se pueden añadir habitaciones (áreas grises) en los costados y en la parte trasera de la unidad, mientras que en el frente o en la parte de atrás se puede agregar un porche. La idea original era diseñar un mecanismo piloto de crédito de construcción, que comprendía un enfoque por etapas basado en el proyecto final que se tenía en mente. Se partía de la idea de que las tres opciones de financiamiento correspondían a los tres diseños.

Para que tenga éxito, un proceso incremental debe ser parte de un paquete del cual formen parte el lote, más los servicios básicos y el techo, junto con los instrumentos clave que permitan a los hogares de bajos ingresos comenzar a ampliar la opción núcleo: asistencia técnica y crédito.

La elección de los materiales también puede hacer que la vivienda sea más asequible (e incluso sostenible y eficiente en términos de la energía a consumir). Los materiales varían dependiendo de las condiciones locales. Por ejemplo, en Guyana, las vigas de madera han reemplazado a las de hormigón y los bloques de barras de acero y relleno de hormigón han reemplazado a los poyos de hormigón. Los bloques de hormigón son el material preferido en América Latina, pues se los asocia con lo moderno, con la movilidad social y con la seguridad.

Materiales nuevos como los prefabricados, así como las nuevas técnicas de construcción, podrían disminuir los costos y acelerar la construcción en los procesos de vivienda incremental (capítulo 6). Hasta hace poco, la innovación tecnológica desempeñaba un papel menor en la construcción de vivienda en los países menos desarrollados. Las normas relativas a la construcción de alto costo, al ordenamiento territorial y a la formación de barrios también han desalentado la creatividad (Bertaud y Lucius 1989). Sin embargo, últimamente los costos desorbitantes de la energía han logrado que las nuevas tecnologías para la construcción de viviendas y comunidades se conviertan en un

instrumento más eficiente en función de los costos, al punto de que la vivienda ecológica ha surgido como una industria en crecimiento. El potencial de construir unidades verdaderamente de bajo costo, al alcance de los destinatarios y de alta calidad está cambiando rápidamente con la explosión de nuevas tecnologías para la construcción más asequible de vivienda y servicios básicos (entre ellos, agua potable, así como energía solar y por fuera de la red). Sin embargo, es necesario superar varios obstáculos significativos antes de que estas tecnologías puedan emplearse en la región (capítulo 6).

#### Tercera fase: mejora de la vivienda

El tercer paso en el proceso incremental es la etapa de mejoras. En todos los tipos de asentamientos (ilegales, legales y aquellos diseñados específicamente para apoyar la vivienda incremental), los residentes amplían y mejoran sus viviendas a lo largo del tiempo. El ritmo es diferente dependiendo del tipo de asentamiento. Los asentamientos ilegales (barrios marginales y otras parcelaciones que no se atienen a las regulaciones) normalmente tardan más tiempo en obtener servicios y los ingresos de sus habitantes son a menudo irregulares. Por consiguiente, estos residentes tienden a comenzar lentamente.

La contribución de los hogares al proceso de autoayuda es sustancial, independientemente del subsidio inicial. En Chile, en el caso de tres programas de vivienda —Programa de Mejoramiento de Barrios, (PMB), Programa de Vivienda Progresiva (PVP) y Programa de Vivienda Básica (PVB)— las familias invirtieron entre la mitad y tres veces el costo inicial de la misma: de aproximadamente US\$10.500 a US\$14.600 (US\$14.000 cuando contaban con un núcleo sanitario). Cuanto más bajo es el subsidio inicial, más elevado es el monto invertido por las familias (cuadro 8.1).

Los niveles de inversión en El Salvador son similares, con un promedio de aproximadamente US\$11.300 (Vance 2011), aunque las prioridades en materia de mejoras varían. En El Salvador, las familias se han centrado en añadir una habitación y en la seguridad de la casa. En Chile, la prioridad es terminar la vivienda y ampliarla hasta lograr un promedio de 60 metros cuadrados.

En El Salvador, los beneficiarios tienden a mejorar la calidad de los materiales (por ejemplo, pasar de la madera al bloque de hormigón). En el caso de los programas que se iniciaron con un núcleo de vivienda o con una unidad completa, la mejora apunta a añadir habitaciones, o un segundo y tercer piso, y

**Cuadro 8.1** Inversiones de los propietarios en mejoras habitacionales en los programas de vivienda progresiva en Chile

Programa	Costo inicial (dólares americanos)	Inversiones de la familia (dólares americanos)	Valor final de la vivienda (dólares americanos)	Inversiones de la familia sobre el costo inicial (coeficiente)
Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB)	5.010	14.668	19.678	2,9
Programa de Vivienda Progresiva (PVP)	8.743	10.496	19.239	1,2
Programa de Vivienda Básica (PVB)	18.218	10.705	28.923	0,6

Fuente: Cálculos de los autores basados en Greene (2011).

**Cuadro 8.2** Inversión de los hogares en su vivienda por tipo de solución habitacional inicial, El Salvador (porcentaje del total)

Programa inicial	Fundamental <sup>a</sup>	Consolidado <sup>b</sup>	Mejorado <sup>c</sup>
Núcleo de vivienda de lote con servicios	38,3	31,7	30
Asentamiento mejorado	36,7	36,7	26,7
Ilegal, no mejorado	50	50	0
Terrenos privados sin servicios	46,7	53,3	0
Público, vivienda acabada	40	43,3	16,7
Privado, vivienda acabada	36,7	46,7	16,7
Todas las viviendas de la muestra (promedio)	41	41,9	17,1

Fuente: Cálculos de los autores basados en Gattoni, Goethert y Chávez (2011).

<sup>a</sup> Fundamental: solo mejoras menores.

<sup>b</sup> Consolidado: viviendas ampliadas y acabadas.

<sup>c</sup> Mejorado: viviendas ampliadas y servicios mejorados.

a mejorar los servicios. Las familias emprendieron un mayor número de mejoras en los programas incrementales que en otras formas de autoconstrucción (cuadro 8.2).

Cuando se trata de decidir si se mejora y se amplía la vivienda, y de establecer el tiempo y el ritmo del proceso, el principal factor determinante es el nivel de ingreso de los hogares. En todos los tipos de asentamientos existe una correlación directa entre el ingreso de los hogares, el ingreso discrecional y la

cantidad de ampliaciones y/o mejoras. Cuanto más bajo es el ingreso del hogar y mayor el número de miembros de la familia, menor es el número de mejoras (El Salvador). El ingreso influye en el acceso a financiamiento y en los costos de construcción (dependiendo de la selección de materiales).

Las familias de bajos ingresos son vulnerables a las fluctuaciones en la disponibilidad y los costos de los materiales de construcción, ya que esto influye en la decisión sobre cuándo invertir y hasta qué punto. Factores externos como los booms de la construcción (por ejemplo después de un desastre natural) o el sobrecalentamiento de la economía crean escaseces y aumentan los salarios del trabajo calificado. Además, las familias de bajos ingresos tienden a ser constructoras por cuenta propia y compran materiales en pequeñas cantidades, lo cual tiende a elevar los costos.

La vivienda ecológica también puede inflar los costos, por lo menos los iniciales. Esto constituye un desafío para la región a medida que se intenta popularizarla entre los hogares de bajos ingresos —que son la mayoría— y alcanzar objetivos de sostenibilidad de largo plazo. El desperdicio también aumenta los costos. Las familias pueden malgastar tiempo, materiales y dinero cuando construyen sus propias viviendas. En México, por ejemplo, las familias que construyen sus propias viviendas gastan un 30% en materiales de construcción innecesarios (Kellogg School of Management 2011).

La necesidad de recurrir a especialistas como plomeros y electricistas cuando los propietarios carecen de ciertas habilidades también suma a los costos. En términos más generales, ¿cuándo se debe buscar asistencia técnica? El problema más difícil para las comunidades es cómo cooperar con los gobiernos y con profesionales técnicos como arquitectos y planificadores. La vivienda incremental representa un nuevo ámbito de actividad para numerosos arquitectos. Como señaló uno de ellos, “mi formación en arquitectura solo me había preparado para ayudar al 3%–5% de las personas que podían costear mis habilidades y la tecnología para la cual se han diseñado; el 95% restante tendría que arreglárselas sin mis destrezas profesionales” (Anzorena 1993, p.122).

#### Nuevas asociaciones y nuevos paquetes de servicios

Las soluciones a los problemas que surgen a lo largo de toda la cadena de valor de la vivienda requieren la formación de nuevas alianzas entre el sector pri-

vado, el gobierno y las organizaciones no gubernamentales (ONG). Por ejemplo, los proveedores de materiales de construcción están descubriendo el potencial de consumo de las familias de bajos ingresos y su voluntad de construir sus propias casas. En toda la región existen actualmente programas de asistencia técnica y mejores plataformas de distribución. Tres ejemplos ilustran sus posibilidades y muestran cómo se pueden apoyar las mejoras.

**FUNDASAL.** En El Salvador, FUNDASAL fue una de las primeras instituciones en desarrollar el concepto de lotes con servicios incrementales. Su misión consiste en auxiliar a las personas y a las comunidades a desarrollar su potencial y a superar el impacto de la pobreza. El objetivo general de esta ONG es el cambio social, y su programa de vivienda constituye un medio para lograr ese fin. La institución se concentra en eliminar las barreras al acceso a tierra, crédito y vivienda. FUNDASAL funciona como intermediaria entre los sectores formal e informal. Al mantener bajo el costo de producción por unidad (mediante una mayor densidad de la tierra, lotes más pequeños y una alta recuperación de costos, además de aplicar el proceso incremental), FUNDASAL constituye una muestra de que el gobierno y los urbanizadores privados pueden aunar esfuerzos para producir vivienda y urbanizaciones de manera asequible.

**Patrimonio Hoy.** Concebido en 1998 por CEMEX —una empresa mundial de materiales de construcción con sede en México—, Patrimonio Hoy organiza a las familias de bajos ingresos en células de autofinanciamiento que facilitan y aceleran la construcción de vivienda de autoayuda. El programa empezó en México y continuó en Colombia, Costa Rica, Nicaragua y Venezuela. CEMEX y su red proporcionan los materiales y la asistencia técnica necesarios, incluido el arquitecto. Hasta la fecha se han beneficiado más de 150.000 familias. El éxito de Patrimonio Hoy se debe a que ha entendido que las normas sociales y las costumbres económicas de los hogares de menores ingresos son diferentes de las de sus clientes habituales. Por ejemplo, Patrimonio Hoy ha mejorado la práctica de la “tanda”, que consiste reunir el dinero de grupos de personas de la comunidad en un fondo común. Las tandas tardan 10 semanas y suelen comprender pagos de US\$10 por semana, con una distribución semanal del producido. Las tandas ofrecidas por Patrimonio Hoy incluyen la pertenencia al club y consejos técnicos y crédito para sus miembros durante un período de 35 semanas, y sirven como base de un programa de suministro de materia-

### RECUADRO 8.1. PATRIMONIO HOY

El programa Patrimonio Hoy de CEMEX, el gigante mexicano de la industria del cemento y tercer productor mundial de este material, se dirige a los constructores de vivienda propia, los cuales representan el 40% del consumo de cemento en México. Los estudios de mercado de CEMEX muestran que allí los constructores de bajos ingresos tardan cuatro años en completar una habitación y 13 años en completar una vivienda de cuatro habitaciones; por otro lado, los hogares normalmente desperdician una tercera parte de sus gastos. Este ritmo lento del proceso y sus costos elevados reflejan en gran medida la falta de apoyo formal. Muchos hogares se incorporan a planes de ahorro informales (las llamadas tandas) en los que cada familia deposita US\$10 por semana en un fondo común y cada semana se selecciona a un beneficiario mediante un sistema de lotería hasta que todos hayan recibido el producido. Sin embargo, estos métodos informales tienen grandes defectos, a saber: los comerciantes de materiales de construcción suelen vender a esos hogares materiales de baja calidad remanentes de otros proyectos de gran envergadura; los hogares que carecen de destrezas de construcción suelen desperdiciar materiales comprando en exceso o demasiado poco; las familias tienden a acumular materiales, que se deterioran por causa del clima, cuando no se los roban; el diseño y la construcción de la vivienda suelen ser de mala calidad; en ocasiones, los ahorros se gastan en fiestas y no en la construcción.

El programa Patrimonio Hoy aborda estos problemas con dos objetivos comerciales: elevar el perfil de la marca CEMEX y aumentar las ventas en el mercado de autoayuda. El programa comienza por organizar grupos de tres familias que se comprometen con un plan de ahorro de 70 semanas. Como se trata de tandas, cada uno de los miembros del grupo tiene un turno para recibir el producido del fondo común y desempeñar la función de agente de cumplimiento. Para garantizar que los ahorros se gasten en materiales de construcción, las familias reciben los pagos en especie y no en dinero. Las entregas comienzan después de dos semanas, cuando las familias todavía no han ahorrado lo suficiente, mientras que las entregas posteriores se realizan cada 10 semanas. En concreto, Patrimonio Hoy adelanta un microcrédito

*(continúa en la página siguiente)*

les de construcción de 70 semanas (véase más acerca de Patrimonio Hoy en el recuadro 8.1).

**Hogar de Cristo.** En Ecuador, el Hogar de Cristo es una institución benéfica cristiana que se especializa en suministrar vivienda barata de bambú y madera a las familias de bajos ingresos. Para ello proporciona préstamos sin interés a las familias durante un período de tres años. Las viviendas se venden a precio de costo y el Hogar de Cristo no obtiene beneficios. En 1970, el Hogar de Cristo instaló un aserradero de 15.000 metros cuadrados y comenzó a construir viviendas de bambú a un ritmo de dos por semana. Actualmente la producción

a estas familias bajo la forma de materiales de construcción a una tasa del 16% al año, muy por debajo de las tasas de los microcréditos y de los créditos al consumo en México. El programa funciona con "células" —oficinas de cuatro personas— situadas en comunidades de bajos ingresos. Estas células acuerdan con los distribuidores locales de materiales de construcción la entrega de productos de alta calidad y además proporcionan asistencia técnica a los hogares en planificación y construcción. En lugar de gastar en publicidad, CEMEX contrata a promotores locales —el 98% de los cuales son mujeres— para divulgar el programa, seleccionar clientes potenciales y resolver problemas de comunicación y pagos.

Durante los últimos 10 años, Patrimonio Hoy ha ayudado a más de 250.000 hogares mexicanos a añadir habitaciones a sus viviendas, con lo cual ha contribuido a que estas familias ahorren un promedio del 33% de los costos totales y a que culminen la construcción incremental en una cuarta parte del tiempo. Las operaciones del programa han demostrado ser rentables, si bien a niveles levemente inferiores a los de CEMEX en su conjunto. Estas ganancias provienen de diversas fuentes, más allá de la venta de cemento, e incluyen un margen en otros materiales de construcción, un cargo por membresía y microcréditos. Si bien las ventas de cemento y otros materiales de construcción para proyectos de desarrollo formales en gran escala han fluctuado enormemente con la situación macroeconómica y de la industria inmobiliaria, las ventas y ganancias han resultado más estables. CEMEX ha ampliado Patrimonio Hoy a otros países de América Latina, entre ellos Colombia, Costa Rica, Nicaragua y Venezuela.

Patrimonio Hoy ha recibido numerosos galardones. Por tratarse de una de las primeras iniciativas corporativas de vivienda asequible de la base de la pirámide, y de las más conocidas, ha despertado un gran interés en el mundo empresarial multinacional. Otros productores globales y regionales de cemento (por ejemplo, Holcim, La Farge, Portland Cement, etc.) y productores y comercializadores minoristas de materiales de construcción han iniciado empresas similares. Esto indica que el efecto de demostración del programa ha comenzado a transformar la industria de la vivienda en los países emergentes.

asciende a 50 casas por día. El material principal lo constituyen los paneles de bambú montados en el terreno. Gracias a sus labores, en 1995 el Hogar de Cristo recibió el Premio Mundial del Hábitat de las Naciones Unidas.

Estas tres historias muestran que los beneficiarios de estos programas no solamente buscan asistencia técnica sino que desean obtener un paquete de servicios que también contenga servicios de intermediación entre los sectores informal y formal, suministro de materiales, proximidad y conocimiento de la cultura local. FUNDASAL, Patrimonio Hoy y el Hogar de Cristo han tenido éxito ofreciendo estos servicios.

## El eslabón perdido: el dinero

La vivienda incremental suele financiarse con varias fuentes, incluyendo ahorros individuales y de grupo, beneficios imprevistos, fabricación de materiales de construcción, esfuerzo personal, pequeños créditos de prestamistas del vecindario, trueques, autoayuda comunal y remesas provenientes de la familia que vive en el extranjero. Estas fuentes de financiamiento tienen un problema común: siguen desconectadas de las instituciones y los mercados formales (Ferguson 1999). El microfinanciamiento ofrece una solución y proporciona no solo financiamiento sino también asistencia técnica y la posibilidad de forjar nuevas alianzas para mejorar la calidad de las soluciones habitacionales.

### *Cómo llenar un nicho: el microfinanciamiento*

Las instituciones de microfinanciamiento fueron pioneras en la región en cuanto a ofrecer créditos a hogares pobres que no cumplen con las condiciones para solicitar préstamos de otras instituciones financieras y carecen de los requisitos necesarios para obtener financiamiento hipotecario, debido a su informalidad en el sector laboral y, en consecuencia, a la ausencia de un flujo estable de ingresos, cheques de pago salarial o garantías.

Por "microfinanciamiento de vivienda" se entiende la serie de préstamos pequeños de corto plazo que permite a los hogares comprar materiales para construir y mejorar una unidad de vivienda de manera progresiva. Por lo general, el préstamo es un crédito no hipotecario que oscila entre US\$500 y US\$2.500, con un plazo de dos a cinco años. El monto varía considerablemente entre países e instituciones financieras. Por ejemplo, el microfinanciamiento de vivienda cuando se trata de una construcción nueva normalmente tiene un plazo más largo —entre cinco y 15 años— y oscila entre US\$3.000 y US\$7.000.

El microfinanciamiento de vivienda cubre una amplia gama de inversiones, entre ellas la compra del lote, la regularización del título, la posibilidad de añadir unidades de alquiler a la propiedad mediante una expansión horizontal o vertical, y el financiamiento de infraestructura individual y comunitaria. En el caso de asociaciones público-privadas exitosas, el microfinanciamiento está vinculado a la regularización de la tierra (recuadro 8.2).

## RECUADRO 8.2. MEJORAMIENTO DE BARRIOS MARGINALES DESDE EL MERCADO: TERRA NOVA EN BRASIL

André Albuquerque, un abogado especializado en mediación de conflictos, creó Terra Nova (TN) en 2001 con el propósito de regularizar la propiedad de las familias que habían ocupado ilegalmente tierras en las principales ciudades de Brasil. Actualmente la empresa se encuentra en vías de regularizar a 20.000 familias. Asimismo, ha puesto a prueba sus métodos de regularización de tierras y/o solución de conflictos en ocho ciudades en cuatro estados brasileños. A diferencia de los programas de mejoramiento de barrios marginales onerosamente subsidiados por el gobierno —la norma en Brasil—, Terra Nova cobra a los hogares el costo de regularizar el título de propiedad y los proyectos comunitarios, con lo cual logra que el mejoramiento de barrios marginales sea mucho más sostenible y además empodere a los hogares.

TN hace una evaluación previa urbana y ambiental, elabora un plan urbano, organiza asociaciones comunitarias, negocia con los interesados, formaliza los títulos, determina la capacidad de pago de los hogares, compensa a los propietarios originales, reubica a las familias provenientes de zonas ambientalmente frágiles, defiende y asegura el suministro de infraestructura por parte de las autoridades locales y difundió el activismo comunitario en otras zonas. TN trabaja con asociaciones comunitarias para distribuir el costo de las mejoras y la regularización de las tierras entre los hogares.

### ¿Qué hace TN?

- I. Elabora diagnósticos de vivienda utilizando la métrica oficial: medición de tierras, evaluación y sensibilización comunitaria.
- II. Negocia acuerdos entre el propietario de tierras y los ocupantes sobre el precio de venta de las parcelas, y con la municipalidad sobre la infraestructura y los servicios locales que deben suministrarse: sistema de alcantarillado, drenaje, conexión eléctrica y calles.
- III. Registra los títulos de los lotes individuales.
- IV. Establece un precio para los proyectos y trabajos comunitarios con las organizaciones de residentes para distribuir entre hogares e individuos los costos de los préstamos destinados a la compra de tierras y los proyectos de beneficio común.
- V. Suscribe y negocia los términos de pago con los hogares individuales. El plazo de los préstamos para los hogares suele ser de ocho años; después de ese lapso, las familias reciben el título legal pleno de su lote por parte de TN, una vez que hayan realizado el último pago.

### Los costos

TN cobra unos honorarios mínimos de servicio de US\$3.300. Dependiendo de la comunidad, los porcentajes del precio de venta se distribuyen de diferentes maneras entre TN, un fondo de inversión para proyectos dentro de la comunidad y el propietario original de la propiedad. La tasa de interés anual efectiva de los préstamos de TN a las familias es del 13,8%, mientras que normalmente el interés del crédito de consumo para la compra de materiales de construcción —una práctica generalizada en Brasil— asciende a más del 60% al año.

*(continúa en la página siguiente)*

**RECUADRO 8.2. MEJORAMIENTO DE BARRIOS MARGINALES DESDE EL MERCADO:  
TERRA NOVA EN BRASIL (continuación)**

La empresa evalúa el empleo y los ingresos de la familia, y lleva a cabo entrevistas para determinar su capacidad de pago y los plazos. La mayoría de los hogares tienen empleo informal. Solo recientemente se ha comenzado a evaluar la tasa de mora de una manera más robusta (la estimación actual es del 12,8%). Después de cinco meses de morosidad se rescinde el contrato y TN normalmente celebra un nuevo acuerdo con el ocupante. En caso de que se registre falta de voluntad de pago después de la renegociación, TN puede recuperar el lote. El valor de mercado de la tierra normalmente aumenta de US\$41 por metro cuadrado antes de la regularización y la mejora, a US\$107 por metro cuadrado con posterioridad a las mismas.

La empresa promueve la reubicación de las familias que viven en áreas protegidas como parques nacionales, cerca de cursos de agua o en terrenos propensos a los desprendimientos de tierra y a las inundaciones. La viabilidad económica de la mejora depende de diversos factores, entre ellos el número de familias que deben mudarse y su voluntad de migrar. El hecho de que la familia esté de acuerdo desempeña un papel fundamental en el futuro del proyecto.

El costo total por familia (incluidos los US\$3.300 de los honorarios de TN más la indemnización del propietario de la tierra) puede variar entre US\$6.000 y US\$9.400; el monto más elevado contempla mejoras en la urbanización, como por ejemplo centros comunitarios. Compárese con los subsidios de mejoramiento de barrios marginales que otorga el gobierno, los cuales ascienden a un promedio de US\$5.000 por hogar para servicios básicos (y llegan hasta US\$15.000 por familia en los barrios marginales difíciles). El mejoramiento público de barrios marginales también depende de las iniciativas de los organismos del gobierno, que por lo general actúan con lentitud. Este último ha caído muy por debajo del ritmo de formación de barrios marginales en Brasil. Las parcelaciones ilegales en la periferia urbana constituyen el principal método de desarrollo urbano, mientras que los barrios marginales en el centro de la ciudad se convierten cada vez más en escenarios de violencia y tráfico de drogas, lo cual crea enormes problemas sociales y económicos.

El modelo de TN puede acelerar el proceso de mejoramiento de barrios marginales, lograr que sea financieramente sostenible y que la comunidad se empodere. La empresa ha ampliado su alcance asignando a un agente comunitario en cada barrio, quien se ocupa de determinar y resolver los problemas de pago. TN también ha adoptado la metodología de microcréditos del Banco Santander y su sistema informático. Entre los planes futuros de TN figura ampliar sus actividades a São Paulo y Rio de Janeiro, dado el tamaño de sus mercados y el hecho de que allí los perfiles de ingresos son más altos. Sin embargo, actualmente el modelo presenta considerables desafíos financieros. Dado que un cliente se tarda unos ocho años en pagar, la empresa tiene que cubrir por adelantado el costo de la tierra, y el de las mejoras en menos de dos años. TN ha utilizado "préstamos puente" de alto costo y corto plazo del Banco Santander para financiar este descalce, que es manejable cuando se trata de un volumen reducido pero que se ha convertido en un obstáculo para su crecimiento. Se están negociando alternativas para financiar las cuentas por cobrar, lo cual tendría un impacto significativo en la capacidad de la empresa de expandir sus operaciones.

El microfinanciamiento de vivienda se ha ampliado significativamente pero sigue atendiendo solo a una pequeña fracción de la demanda. El mercado de la vivienda para grupos de bajos ingresos de la región se estima en unos US\$300.000 millones, aunque es posible que esta cifra se quede corta debido a las dificultades que existen para recopilar datos sobre los hogares informales y de bajos ingresos (Hammond et al. 2007). A modo de comparación, toda la industria microfinanciera —que abarca a unos 50 millones de clientes en todo el mundo— satisface solo cerca del 5% al 10% de la demanda de crédito (Schmidt y Budinich, 2006). El mercado del microfinanciamiento de vivienda es todavía más pequeño, pero tiene un potencial de crecimiento considerable.

La aspiración de convertirse en propietarias o de construir una vivienda ha demostrado ser una de las principales motivaciones para que las familias ahorren, tanto en los países desarrollados (donde las llamadas cooperativas de ahorro y crédito han vinculado tradicionalmente estas dos funciones) como en las economías emergentes (donde los planes de ahorro y las cooperativas de vivienda han surgido con el mismo fin). Por lo tanto, para las instituciones de microfinanciamiento que buscan tomar depósitos del público y convertirse en instituciones financieras reguladas, tiene sentido añadir a su portafolio préstamos para la mejora de vivienda y productos de ahorro. En tal sentido, el microfinanciamiento de vivienda encaja bien con la estrategia de negocios de numerosas instituciones microfinancieras.

En la región, muchos programas públicos y entidades de financiamiento de vivienda han intentado llegar a las familias de bajos ingresos a través de subsidios dirigidos a fomentar las soluciones de vivienda y hacerlas asequibles. En concreto, los programas de subsidio a la demanda han aumentado exitosamente la asequibilidad, han servido de acicate para que las instituciones financieras desarrollen productos crediticios, y han nutrido a la industria constructora de vivienda con fines comerciales dirigida a familias de ingresos medios en países como Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, México y Perú (Ferguson, Rubinstein y Domínguez Vial 1996). Desafortunadamente, la experiencia en América Latina señala que la oferta de subsidios de vivienda por parte de los gobiernos induce a los urbanizadores a construir y a las instituciones financieras a prestar solo a los hogares de ingresos medios, excluyendo así a los más pobres que carecen de un historial de ingresos. Los programas oficiales de subsidios han demostrado ser insuficientes para vencer a las instituciones financieras de que financien y a los urbanizadores

### RECUADRO 8.3. UN ESFUERZO MANCOMUNADO PARA FOMENTAR LA VIVIENDA DE GRUPOS DE BAJOS INGRESOS EN PARAGUAY

El gobierno de Paraguay ha promulgado una serie de políticas para garantizar el derecho constitucional de los ciudadanos a tener acceso a una vivienda decente, empezando con la creación del Instituto Paraguayo de Vivienda y Urbanismo en 1964. Hasta 1971, el gobierno intentó desempeñar la función de urbanizador, constructor y financista. En los años ochenta promovió mecanismos de financiamiento a través del recién creado Banco Nacional de la Vivienda. Sin embargo, ambas iniciativas tuvieron un impacto limitado en la mejora del financiamiento de vivienda en Paraguay. En 1992, con la creación del Consejo Nacional de Vivienda (Conavi), se introdujeron los subsidios de vivienda, cuya entrega exigía a los beneficiarios obtener un préstamo por un monto igual. Sin embargo, esta iniciativa no prosperó ya que el sector privado no quiso arriesgarse a proporcionar el financiamiento requerido.

En 2009, la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) lanzó el programa de crédito hipotecario y mejora de vivienda "Mi primera casa", cuyas destinatarias son las familias de bajos ingresos que ganan entre una y cinco veces el salario mínimo (equivalente a US\$316). Los préstamos tienen un plazo de hasta 20 años, se destinan a nuevas construcciones de vivienda hasta por US\$40.000 y están financiados por bancos comerciales dispuestos a asumir el riesgo específico. Hasta la fecha, el programa ha beneficiado fundamentalmente a familias jóvenes que ganan entre cuatro y cinco veces el salario mínimo y que desean comprar su primera vivienda. Por lo tanto, los hogares de bajos ingresos, la mayoría de los cuales es propietaria de una vivienda subestándar, siguen sin acceso al crédito para financiar la ampliación y las mejoras necesarias de su sitio de residencia.

#### Un modelo comercial innovador

Para abordar la escasez de productos de financiamiento de vivienda de largo plazo dirigidos a las familias de bajos ingresos, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Citibank y dos organizaciones no gubernamentales, Visión Banco y Hábitat para la Humanidad, lanzaron un proyecto innovador que

*(continúa en la página siguiente)*

de que creen una oferta de soluciones de vivienda de bajo costo para los hogares de menores ingresos e informalmente empleados. El microfinanciamiento puede ocupar este nicho.

Los pequeños créditos secuenciales que se proporcionan a los hogares para comprar materiales de construcción y mejorar sus viviendas comenzaron a crecer hace un decenio. Para entonces en el mundo existían unas 200 instituciones microfinancieras comercialmente viables (Robinson 2001). En países como Bolivia, la creciente competencia hizo que los mercados de crédito a la microempresa se saturaran. Así, la diversificación de préstamos para la mejora

combina crédito y asistencia técnica específicamente para vivienda nueva, mejoras y/o ampliación de la vivienda.

El programa pretende llegar a 2.500 microempresarios con ingresos familiares combinados de entre una y cuatro veces el salario mínimo. Por su intermedio se apoyarán las construcciones nuevas, la construcción incremental y la rehabilitación, mejora o ampliación de vivienda. Visión Banco filtrará y seleccionará a los beneficiarios, cerciorándose de que pertenezcan al grupo de ingresos correspondiente, que cumplan con los criterios necesarios para postular y que puedan pagar su deuda. Hábitat para la Humanidad evaluará sus condiciones actuales de vivienda y sus necesidades de ampliación o mejora, y asignará un arquitecto que elaborará, junto con el beneficiario, un presupuesto de costos y preparará un diseño para la construcción propuesta.

Hábitat también llevará a cabo talleres de educación financiera para ayudar a los beneficiarios a administrar sus finanzas, lo cual incluye su solvencia crediticia y, por lo tanto, sus perspectivas de crédito futuro. Las familias que asistan a los talleres de educación financiera aprenderán a vivir con sus medios, a priorizar sus gastos, a elaborar presupuestos y a seguir planes de ahorro para futuras mejoras de la vivienda. Todos los participantes deberán completar la formación inicial antes de que puedan recibir el préstamo. Una vez que Hábitat verifique los costos de construcción y la participación de los beneficiarios en el taller, Visión redactará el contrato de préstamo, que será firmado durante un segundo taller de educación financiera.

Además, las familias beneficiarias deberán invertir parte de su propio trabajo en la construcción de su vivienda y asistir a los talleres de autoconstrucción de Hábitat, donde se enseñará el proceso y se formarán las capacidades requeridas para ejecutar el diseño de sus viviendas con seguridad, eficacia y eficiencia. Hábitat también ayudará a las familias a contratar plomeros y electricistas locales para conectar sus viviendas con la red local de servicios básicos. Visión suministrará los recursos para que Hábitat financie la asistencia técnica. Por su parte, Hábitat supervisará la construcción de las viviendas para asegurar que cumplan con los códigos de seguridad y construcción de Paraguay.

de vivienda y los productos de ahorro surgieron como opciones atractivas para las principales instituciones financieras y sus redes.

El microfinanciamiento de vivienda usualmente se agrupa en tres modalidades: programas e intervenciones de vivienda del sector público, modelos comerciales del sector privado, y un híbrido de iniciativas del sector público y privado que pueden incluir o no la participación de ONG y otros grupos ciudadanos. En Paraguay existe un esfuerzo mancomunado de ONG internacionales, nacionales y locales que proporciona crédito y asistencia técnica de vivienda a grupos de bajos ingresos (recuadro 8.3).

En los países emergentes, la vivienda asequible se ha convertido en una de las mejores oportunidades de mercado del siglo XXI. Lo mismo ocurre con el microfinanciamiento de vivienda. Sin embargo, los principales bancos privados pueden mostrarse reacios a ampliar su negocio hacia la base de la pirámide. Si bien es cierto que los grandes bancos comerciales cuentan con conocimientos tecnológicos e infraestructura, como sus redes de sucursales, también lo es que carecen de voluntad para involucrarse con los consumidores de bajos ingresos y de escasa o nula educación financiera (Martin 2008). Los modelos de negocios de microfinanciamiento de vivienda que han sido exitosos también comprenden asistencia técnica. La innovación comercial en los mercados de la base de la pirámide se centra en soluciones híbridas y en la mezcla de tecnologías antiguas y nuevas (Prahalad 2005). Este enfoque dual se ha expandido en años recientes y ha apoyado la creación de modelos comerciales de vivienda inclusiva.

Los programas de vivienda asequibles son un producto de alto valor que sigue siendo relevante para quienes se encuentran en la base de la pirámide del ingreso: el llamado mercado BOP, por sus siglas en inglés. Un estudio reciente señala que tanto en México como en todos los demás países de la región donde Patrimonio Hoy ha iniciado operaciones, sigue habiendo una demanda potencial enorme no aprovechada de servicios financieros y no financieros de apoyo a la mejora progresiva e incremental de vivienda de bajo costo (Vance 2010).

#### *El papel de las remesas*

Otra posibilidad de financiamiento de vivienda es el enorme flujo de remesas que llega a la región. La combinación de remesas y micropréstamos tiene un potencial significativo que se puede aprovechar para aumentar la escala del microfinanciamiento de vivienda. Esto sucede especialmente en países de Centroamérica, como El Salvador y Honduras. En El Salvador una cuarta parte de los hogares, la mayoría de los cuales es de bajos ingresos, recibe remesas. Actualmente solo un pequeño porcentaje de este dinero se destina a la vivienda. Las estadísticas oficiales de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) de 2005 señalan que el 76% de las remesas se destina a consumo, el 9% a educación, el 6% a ahorro y el 1% a gastos de vivienda (Vance 2011). Cabe notar que es probable que estos gastos en vivienda se encuentren subvalorados

**Cuadro 8.3** Patrones de inversión comparativos de hogares que reciben y no reciben remesas en El Salvador

Descripción	Hogares sin remesas	Hogares con remesas
Hogares que realizaron mejoras a lo largo de los últimos 10 años (porcentaje)	35	76
Montos gastados por los hogares (dólares americanos)	773	5.736
Pagos por trabajo contratado (porcentaje)	40	81
Terranos comprados (porcentaje)	13	31
Nuevas viviendas compradas (porcentaje)	10	30
Espacios agregados a la vivienda (habitaciones construidas) (porcentaje)	16	27
Mejora de techos (porcentaje)	6	27
Mejora de pisos (porcentaje)	9	28

Fuente: McBride (2009).

debido al importante flujo de dinero en efectivo y bienes enviados a través de canales informales de remesas. Sin embargo, el pequeño porcentaje asignado al rubro habitacional podría aumentar si se instituye un modelo de negocios que combine asistencia técnica.

Aunque pequeña, la asignación de remesas a la construcción y mejora de vivienda es de todas maneras significativa. Las familias que las reciben invierten en promedio siete veces más que las que no las reciben: US\$5.736 frente a US\$773 (McBride 2009) (cuadro 8.3).

#### *Apoyo del gobierno al microfinanciamiento de vivienda*

En aras de cumplir con sus ambiciosas metas de producción, los organismos gubernamentales que se ocupan de la vivienda con frecuencia han cedido a la tentación de otorgar directamente a las familias pequeños créditos subsidiados destinados a soluciones de bajo costo. Estos microcréditos de vivienda oficiales suelen convertirse en donaciones y cubren solo una pequeña porción de los hogares que cumplen las condiciones requeridas. El microfinanciamiento público subsidiado de vivienda puede perjudicar el desarrollo de los mercados privados de microfinanciamiento para el mismo rubro. Además, el microfinanciamiento público impone numerosos requisitos a las enti-

dades que prestan: el período de espera para recibir el financiamiento es largo y la oferta es limitada. Existe una demanda insatisfecha sustancial que puede ser suficiente para alimentar una industria del sector privado que ofrezca tasas de mercado competitivas.

El microfinanciamiento privado de vivienda a tasas de mercado puede mejorar significativamente la eficiencia, la definición de objetivos y la escala de las políticas y los programas de financiamiento público de vivienda. Actualmente, muchos gobiernos de América Latina reúnen enormes sumas de dinero a través de las contribuciones obligatorias del salario de los trabajadores a fondos previsionales/de vivienda,<sup>2</sup> los cuales otorgan financiamiento hipotecario a tasas por debajo del mercado, fundamentalmente para construir y comprar vivienda en urbanizaciones recientes. Estos fondos previsionales/de vivienda constituyen el grueso del financiamiento hipotecario en la mayor parte de la región, alimentan la industria comercial de construcción de vivienda y financian el desarrollo de numerosas comunidades nuevas con toda la infraestructura y los servicios necesarios. Sin embargo, estos fondos son relativamente costosos (un promedio de US\$5.000 a US\$15.000 en subsidios por hogar),<sup>3</sup> tienen una baja cobertura y adolecen de otros problemas.

Los gobiernos podrían más bien apoyar el acceso a microfinanciamiento de bajo costo para vivienda. Por ejemplo, en México la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) otorga un subsidio de US\$1.500 a US\$2.000 a los hogares para complementar su liquidez ante las entidades crediticias de primer piso cuando solicitan microcréditos para vivienda. Por lo general, el microfinanciamiento de vivienda privada no involucra subsidios gubernamentales. En particular, un sistema de microfinanciamiento de vivienda que funcione correctamente puede ayudar a acrecentar la sostenibilidad y la escala de los programas públicos de mejoramiento de barrios marginales y asentamientos informales. Los gobiernos pueden destinar los subsidios públicos a infraestructura comunitaria y dotación de servicios, y dejar a las familias el financiamiento de la estructura de la vivienda y de los servicios individuales (por ejemplo, la conexión a redes de acueducto y tanques sépticos).

El apoyo público al microfinanciamiento de vivienda puede manifestarse de diversas formas, a saber: financiamiento de deuda y capital, donaciones para complementar los créditos de microfinanciamiento de vivienda, y creación de un entorno regulatorio adecuado. En términos más generales, los gobiernos podrían equilibrar el enorme apoyo que le han prestado a la vivienda de clase

media construida por urbanizadores y respaldada por financiamiento hipotecario, mediante la configuración de un sistema orientado a proporcionar vivienda progresiva a escala a los hogares de bajos ingresos, que combine microcrédito, terrenos urbanos e infraestructura comunitaria progresiva.

### La división del trabajo en la vivienda incremental: Estado, comunidades y familias

Es relativamente fácil documentar la manera en que los hogares construyen sus propias viviendas (véanse las metodologías detalladas en <http://web.mit.edu/incrementalhousing/>). Sin embargo, no es sencillo diseñar políticas eficaces y asignar funciones y responsabilidades a los gobiernos, a las comunidades y a los propios hogares.

¿Debería ser la vivienda incremental un componente de las políticas nacionales que aborden las necesidades habitacionales de los grupos de bajos ingresos? Algunos observadores señalan que la vivienda incremental ya es una política nacional a través de los programas de mejoramiento de barrios marginales, tan comunes en la región. Lo cierto es que estos últimos ofrecen una tenencia segura y esencial, así como servicios básicos de infraestructura a los asentamientos existentes de grupos de bajos ingresos.

Otros sostienen que una "política de vivienda de autoayuda con cooperación nacional" es una contradicción en los términos, dado que en ella predomina la toma de decisiones de arriba hacia abajo en lugar de un empoderamiento desde la base. Como señalan Turner y Fichter, "la urgencia de un problema de techo básico no puede ser ignorada; sin embargo, ni el problema de techo ni los múltiples problemas sociales de los que esto forma parte pueden solucionarse mediante programas administrados burocráticamente e impuestos políticamente" (Turner y Fichter 1972, p.8, citados en Bronmley 2003, pp.289-290).

Aun así, las familias de bajos ingresos siguen ocupando terrenos ubicados cerca de las oportunidades laborales, no obstante la falta de seguridad de tenencia, infraestructura y servicios. Como consecuencia, el stock de vivienda inadecuada continúa aumentando. ¿Qué pueden hacer los gobiernos para facilitar los procesos progresivos, incrementales y/o de autoayuda en ese sector?

La reforma regulatoria y la oferta de subsidios públicos para infraestructura básica deberían ser componentes clave de una opción incremental dirigida a los hogares de bajos ingresos. Las políticas de ayuda a las familias pobres deberían comprender los siguientes elementos: compromiso político de largo plazo para negociar con los propietarios de la tierra y definir los procesos; una mejor coordinación entre los actores en torno a la planificación, y flexibilidad en las soluciones, de modo que se adapten a las diversas necesidades de las familias (desde los nuevos inmigrantes urbanos hasta los pobladores ya establecidos, y desde aquellas que se dirigen al sector informal hasta las que forman parte del sector formal).

Un lote por sí solo no soluciona el problema habitacional de los hogares de bajos ingresos en el corto plazo. Desde un comienzo, los programas de lotes con servicios deben complementarse con servicios adicionales como aquellos de carácter social y comunitario, así como con acceso a ayuda financiera y asistencia técnica. La opción de un núcleo de vivienda permite que los hogares se muden a sus lotes y comiencen el proceso de mejoramiento. Sin embargo, optar por un núcleo de vivienda no es fácil, puesto que por lo general esto significa que el barrio no será un lugar atractivo durante varios años. Con todo, una vez que se elige el enfoque de núcleo de vivienda, las políticas deberían determinar un tamaño aceptable. Del caso de Chile se pueden extraer dos buenas recomendaciones en materia de vivienda incremental: que el espacio mínimo por persona sea de 10 metros cuadrados y que el proceso de ampliación haya concluido al cabo de aproximadamente siete años. En otros países, la tendencia consiste en comenzar con viviendas más pequeñas, como lo hacen diversas ONG. El próximo desafío consistiría en reunir y conciliar estas experiencias individuales para valorar si se pueden convertir en políticas generales de vivienda.

Otro ámbito de actividad es el relacionado con aquellas compañías con fines de lucro que han identificado los mercados de los grupos de bajos ingresos como una oportunidad importante en el futuro. El ejemplo más conocido es el Banco Grameen, una institución microfinanciera con sede en Pakistán. Estas instituciones son rentables y han ido acumulando una ventaja estratégica. Las alianzas público-privadas como el Fondo Nacional de Vivienda Popular (Fonavipo) en El Salvador también ofrecen una alternativa promisorio (recuadro 8.4).

Para estimular el desarrollo de estas instituciones, las políticas deben apuntar a crear condiciones favorables, por ejemplo: hacer atractiva su presencia en los barrios de bajos ingresos. Esto se puede lograr con alivios tributarios, con

#### RECUADRO 8.4. UNA ASOCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADA PARA VIVIENDA DE BAJO COSTO EN EL SALVADOR

El Salvador ha desarrollado un modelo de negocios y financiero sostenible que moviliza recursos de los sectores público y privado —entre ellos los bancos comerciales y las instituciones multilaterales— para permitir a los consumidores de bajos ingresos comprar un lote, mejorar su vivienda o ampliarla a lo largo del tiempo. El programa aborda dos importantes obstáculos en relación con los hogares de bajos ingresos. El primero es la falta de acceso a financiamiento para la vivienda, que ha sido recortado por las instituciones microfinancieras en favor del crédito productivo de corto plazo. El segundo es la falta de un mecanismo eficaz para ayudar a los hogares de bajos ingresos a cumplir con los requisitos para obtener subsidios o financiamiento para la vivienda, como —por ejemplo— diligenciar los formularios necesarios, documentar el estatus legal de una propiedad, presentar un presupuesto estimado de una construcción y obtener documentos de registro.

El programa ha incrementado los recursos crediticios del Fondo Nacional de Vivienda Popular (Fonavipo), una entidad de propiedad estatal. Fonavipo es una institución financiera que provee fondos de segundo piso a instituciones microfinancieras, especialmente a cooperativas y otras ONG. El fondo opera bajo un conjunto de reglas diferentes de las de los bancos comerciales regulados, y administra un programa de subsidios del gobierno que proporciona a los hogares menos favorecidos ayudas de hasta US\$3.000 para comprar un lote o construir o mejorar una vivienda.

Fonavipo se destaca por combinar prácticas financieras rigurosas, incluyendo un modelo innovador de evaluación de riesgo, con políticas crediticias sostenibles para los consumidores de la base de la pirámide económica y social. La entidad proporciona a la vez asistencia técnica y financiamiento a instituciones de microfinanciamiento que ofrecen préstamos y apoyo a 2.300 familias de bajos ingresos. Un ingrediente clave en el éxito del programa es la asistencia técnica. Esto incluye la creación de un centro de información y asesoría, así como de unidades administrativas móviles que auxilian a los propietarios de viviendas de bajos ingresos o a los clientes potenciales a presentar los documentos adecuados y a diligenciar los formularios, así como los documentos técnicos y financieros para cumplir las condiciones para que se les asignen los préstamos y los subsidios. También ofrece formación al personal de las instituciones microfinancieras participantes con el fin de que mejoren el servicio al usuario y las metodologías de crédito para lograr ampliar la base de clientes.

Fuente: BID (2011b).

estímulos que fomenten el crecimiento de la clientela (por ejemplo, mediante subsidios para mejoras) y con auxilios para promover la identificación y el desarrollo de nuevos negocios que benefician a los hogares de bajos ingresos (Leterrier, Flores y Spinosa 2003). En el ámbito del microfinanciamiento de vivienda se deben considerar la reforma regulatoria, los bienes públicos complementarios (como los registros de crédito de consumo) y la oferta de capital de segundo piso.

### La importancia de la autonomía

Un concepto clave del proceso de autoayuda es la autonomía, que se puede definir como el problema de "quién decide" (Turner 1976). La lógica señala que son los propietarios los más indicados para definir y actuar frente a sus propias expectativas.<sup>4</sup>

Como bien lo señaló el prestigioso novelista V. S. Naipaul en su deslumbrante crónica sobre una calle en Puerto España, en Trinidad y Tobago (Naipaul 1959, p.63), "un extranjero podría pasar por la calle Miguel y sencillamente decir '¡miseria!' porque no puede ver más. Pero quienes vivían allí veían nuestra calle como un mundo". En realidad, son los residentes los que pueden decir qué se necesita, lo cual constituye la raíz de los procesos de organización social.

En el caso de la vivienda incremental, tales decisiones pueden adoptar, entre otras, la forma de ayuda mutua, un proceso social y técnico mediante el cual las familias trabajan en grupos construyendo sus propias viviendas. Durante la etapa de ayuda mutua se puede capacitar a las familias en diferentes tareas de construcción, organizacionales y sociales. Al trabajar en grupo, sin saber qué vivienda será asignada a qué familia, los beneficiarios acaban conociéndose unos a otros y desarrollan una estructura organizativa que les ayudará en el futuro cuando se enfrenten a problemas sociales (Stein 1990).

El fomento de las condiciones para la creación y la consolidación comunitaria es el componente más difícil del proceso incremental. Quizás en este caso la clave esté en asociar los procesos incrementales con el desarrollo progresivo (como lo ha hecho FUNDASAL). El proceso incremental de construcción se asocia con el desarrollo del individuo, la familia y la comunidad, lo cual implica ayudar a los residentes a organizarse en entes comunitarios autosostenibles, en programas de participación en el hogar y el grupo, y en iniciativas de ayuda mutua.

Con base en un enfoque de abajo hacia arriba, son los beneficiarios quienes encuentran la solución. Esto puede adoptar la forma de procesos consultivos y/o participativos (que hoy en día tienden a formar parte de los diseños de los programas), iniciativas comunitarias (entre las más conocidas de la región figura "Una Casa Mejor" y su "Programa de Apoyo a la Autoconstrucción" de Casa Melhor/PAAC en Fortaleza, Brasil) u organizaciones representativas o federaciones formadas por los pobres de las ciudades para trabajar con

los gobiernos en la solución de sus necesidades (un fenómeno poco habitual en América Latina pero de importancia creciente en Asia y en Sudáfrica).

El papel del gobierno en este proceso consiste en fomentar la autonomía y en solucionar los cuellos de botella a lo largo del camino. Las alianzas entre el sector privado, las ONG y el gobierno también prometen. Como se ha visto a partir de las diversas innovaciones que han tenido éxito en la región, ninguna organización por sí sola puede lograr todo.

Para los gobiernos y los formuladores de políticas públicas, el desafío consiste en fomentar el aumento de escala de estas innovaciones, iniciar o auxiliar el proceso cuando sea necesario, y abordar algunas de las fallas regulatorias e institucionales que obligan a los hogares de ingresos medios-bajos a construir su propia vivienda.

## Notas

- <sup>1</sup> Fideicomiso de Ciudad Nezahualcoyotl (FINEZA), que más tarde se convirtió en la Comisión para la Regulación del Uso del Suelo del Estado de México (CRESEM).
- <sup>2</sup> Las contribuciones son del 8% de las nóminas formales para el Fondo de Garantía do Tempo de Serviço, por ejemplo.
- <sup>3</sup> Las unidades menos costosas de núcleo para ampliación en los países de ingresos medios de América Latina (Argentina, Brasil, México) se venden por montos que oscilan entre US\$15.000 y US\$20.000, después de sustraer entre US\$5.000 a US\$15.000 en diversos tipos de subsidios otorgados por diferentes niveles de gobierno (subsidios a la demanda y a la tasa de interés financiados por el gobierno nacional, y terrenos gratuitos o a precio reducido suministrados por las administraciones estatales o locales, entre otros).
- <sup>4</sup> La importancia del aspecto comunitario se evidencia en los niveles más altos de satisfacción vital reportados por las familias que habitan en comunidades más cohesionadas, como lo demuestra —por ejemplo— un estudio sobre los barrios pobres en Lima (Alcázar y Andrade 2010).

## 9 Construcción de una política de vivienda que funcione

El desafío del sector de la vivienda en la región es claro: eliminar los déficits cuantitativos y cualitativos y atender las necesidades de los hogares recién constituidos. La pregunta es cómo lograrlo. ¿Deberían los gobiernos intervenir en el sector de la vivienda? Si es que deben, ¿cómo? ¿Existe una combinación de políticas y programas públicos que pueda generar mejores resultados habitacionales?

Las justificaciones para la intervención del Estado en el sector de la vivienda son varias. Una de ellas se basa en las fallas de mercado; la información imperfecta, la falta de acceso a crédito y varias externalidades (de localización, entre diferentes tipos de uso del suelo —industrial, residencial, comercial, etc.) conducen a que la oferta habitacional del mercado sea inadecuada tanto en términos de cantidad como de calidad. A su vez, esta insuficiencia disminuye el bienestar individual y social (Stafford 1978).

También se aducen razones éticas. Muchos consideran —sobre todo los legisladores y los formuladores de políticas públicas— que la vivienda es un bien imprescindible, como queda de manifiesto en las constituciones de 18 países de la región (cuadro 9.1). En muchos marcos jurídicos se aboga por la intervención del gobierno en el sector de la vivienda, dado que esta figura como un derecho básico.

Las diversas disposiciones constitucionales implican niveles variados de intervención pública en el sector. Quienes sostienen que la vivienda es un derecho destacan dos roles del sector público: los gobiernos deben garantizar a todos los ciudadanos el acceso a una vivienda digna (Argentina y Ecuador), o los gobiernos deberían promover programas de vivienda social para los hogares de bajos ingresos y los hogares vulnerables (todos los demás países).

**Cuadro 9.1** Disposiciones constitucionales relativas a la vivienda en países seleccionados de América Latina

Principio general	Todas las personas tienen derecho a una vivienda adecuada	La vivienda es un bien imprescindible	No se menciona la vivienda ni el compromiso del Estado
Medios	El Estado proporcionará beneficios sociales, incluida la vivienda. El Estado garantizará a todos el acceso a una vivienda decente y adecuada.	El Estado promoverá programas de vivienda social a través de mecanismos financieros adecuados, centrándose en los hogares de bajos ingresos, rurales y vulnerables.	El Estado facilitará la construcción de vivienda y el desarrollo de mecanismos financieros accesibles a la proporción más alta de hogares posible, asignando prioridad a aquellos de bajos ingresos.
Países	Argentina Ecuador	Bolivia Brasil Colombia Costa Rica Guatemala Honduras México Nicaragua Paraguay Perú República Dominicana	El Salvador Panamá Uruguay Venezuela Chile

Fuente: Recopilación de los autores.

Otra de las justificaciones de la intervención del gobierno tiene que ver con los múltiples vínculos de la vivienda con la economía. La construcción de vivienda proporciona una fuente importante de empleo para la mano de obra no calificada y es un motor de la actividad económica. Los gobiernos suelen utilizar el gasto público en vivienda como medio para estimular una economía desacelerada. Según la 17ª Sesión de la Comisión sobre Desarrollo Sostenible (CEPAL 17), los países de América Latina y el Caribe utilizaron las inversiones en vivienda como medida para reactivar sus economías después de la crisis financiera de 2008 (CEPAL 2009).

Existe un consenso general en torno al hecho de que las condiciones adecuadas de vivienda desempeñan un papel primordial en el bienestar de los individuos y de las economías de los países (capítulo 1). También hay consenso en que cuando los mercados inmobiliarios funcionan bien, cumplen un papel

clave en cuanto a asegurar la existencia de vivienda buena, y en que los gobiernos deberían tomar la iniciativa tanto a través de la regulación como de los programas de vivienda pública para promover mercados mejores y más eficientes, y un mayor acceso a vivienda de calidad para los hogares de bajos ingresos. Sin embargo, en lo que no hay consenso es en cómo lograr estos objetivos, y sobre todo en lo relativo al alcance y a la naturaleza de las intervenciones públicas a implementar.

### ¿Cuáles son los programas de vivienda que funcionan? Un debate inconcluso sobre políticas públicas

Los países de América Latina y el Caribe han implementado un vasto conjunto de políticas y programas habitacionales. La preocupación pública por los problemas de la vivienda urbana comenzó en los años sesenta cuando se produjo un proceso de urbanización acelerada, lo cual condujo a la mayoría de los gobiernos a construir, financiar y distribuir directamente vivienda a los hogares de bajos ingresos. Muchos de estos programas resultaron difíciles de sostener y sus objetivos difíciles de definir. La mayoría de las instituciones ejecutoras eran financieramente insostenibles, las viviendas eran costosas y la recuperación de costos lenta. En tales circunstancias, la mayoría de los programas de vivienda se convirtieron en una pesada carga para los gobiernos y se capturaron muy pocos recursos entre los beneficiarios. Además, dado que el sector parecía inclinarse por la cobertura de segmentos de ingresos más altos, las viviendas construidas por el gobierno para los pobres resultaron atractivas para los hogares de ingresos medios. Esto a su vez ejerció una presión sobre los gobiernos para que relajaran la implementación de los programas de vivienda, con lo cual excluyeron efectivamente a los beneficiarios inicialmente definidos como destinatarios (Rojas 1995).

En los años noventa, el debate sobre la intervención del gobierno en el sector de la vivienda alcanzó un punto de inflexión con el surgimiento del enfoque de "facilitación de los mercados" de vivienda. Con base en la premisa de que los mercados son más eficientes en materia de construcción y distribución de vivienda, en este enfoque se señalaba que los gobiernos deberían centrarse en facilitar el funcionamiento de los mercados de vivienda y abandonar progresivamente la oferta directa y su financiamiento. Este enfoque fue liderado

por Chile a finales de los años setenta y propuesto a las Naciones Unidas como una buena estrategia para resolver los problemas habitacionales (UN 1988). El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) adoptaron el enfoque a comienzos de los años noventa. El enfoque de facilitación de los mercados de vivienda define siete instrumentos para la intervención pública en el sector, tal y como se presenta en el cuadro 9.2.

La premisa del enfoque de facilitación de los mercados se adecuaba al clima económico de la época, cuando se promovía la idea de que el Estado debía reducir sus funciones y practicar la austeridad fiscal. Por lo tanto, en los años noventa varios países —Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Perú y la República Dominicana— se unieron a los pioneros —Chile y Costa Rica— en la adopción de políticas y programas que facilitaban la participación del sector privado en el mercado de vivienda para los grupos de menores ingresos.

A partir de entonces, los países de América Latina y el Caribe han tomado diferentes caminos y experimentado con una amplia variedad de programas habitacionales. En un extremo del espectro, algunos formuladores de políticas públicas creen que los mercados de vivienda deberían funcionar libremente con escasa o nula intervención del Estado, y que este debe limitar su intervención a erradicar asentamientos informales y a ayudar a aquellos hogares que no pueden costearse un techo. En el extremo opuesto, otros señalan que el sector público debería controlar activamente las agencias de vivienda, la oferta inmobiliaria y el acceso al crédito, con autoridad para regular totalmente los mercados (Lansley 1979). En algún punto intermedio se encuentra la opinión de que el gobierno debe cumplir una función clave en cuanto a fijar estándares, proporcionar subsidios y enfocar estrictamente la provisión directa de vivienda pública en los grupos de muy bajos ingresos.

Las políticas y los programas que implementan los gobiernos en el área de vivienda oscilan entre aquellos considerados excesivamente intervencionistas (como proveer directamente vivienda) hasta aquellos orientados por el mercado (regulaciones y reformas, inversiones en infraestructura básica como vías y redes eléctricas, y aumento de la disponibilidad de financiamiento hipotecario). Estas medidas se describen en el cuadro 9.3; las intervenciones más directas aparecen a la izquierda, mientras que a la derecha se observan las que implican una intervención pública más limitada.

La presencia de programas que apoyan ambos tipos de opciones de políticas (provisión directa y facilitación del mercado) en casi todos los países señala

**Cuadro 9.2** Enfoque de facilitación de los mercados de la vivienda: qué se debe y qué no se debe hacer

Instrumento	Se debe hacer	No se debe hacer
Desarrollar los derechos de propiedad	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regularizar la tenencia de la tierra</li> <li>Ampliar el registro de tierras</li> <li>Privatizar el stock de vivienda pública</li> <li>Crear impuestos a la propiedad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Realizar desalojos masivos</li> <li>Crear costosos sistemas de títulos</li> <li>Nacionalizar tierras</li> <li>Desalentar transacciones de tierras</li> </ul>
Desarrollar el financiamiento hipotecario	<ul style="list-style-type: none"> <li>Permitir que el sector privado proporcione crédito</li> <li>Prestar a tasas positivas de mercado</li> <li>Velar por el cumplimiento de leyes de ejecución hipotecaria</li> <li>Asegurar regulación prudencial</li> <li>Introducir mejores instrumentos crediticios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Subsidiar tasas de interés</li> <li>Discriminar las inversiones en alquiler de vivienda</li> <li>Desatender la movilización de recursos</li> <li>Permitir altas tasas de mora</li> </ul>
Racionalizar los subsidios	<ul style="list-style-type: none"> <li>Subsidios transparentes</li> <li>Destinar subsidios a los pobres</li> <li>Subsidiar a las personas, no las viviendas</li> <li>Someter los subsidios a revisión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Construir vivienda pública subsidiada</li> <li>Permitir subvenciones ocultas</li> <li>Usar el control del alquiler como subsidio</li> </ul>
Proporcionar infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> <li>Coordinar urbanización de terrenos</li> <li>Poner énfasis en la recuperación de costos</li> <li>Basar la provisión en la demanda</li> <li>Mejorar la infraestructura de barrios marginales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Permitir sesgo contra inversión en infraestructura</li> <li>Utilizar argumentos ambientales para eliminar barrios marginales</li> </ul>
Regular el desarrollo de tierras y de vivienda	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reducir la complejidad regulatoria</li> <li>Evaluar costos de la regulación</li> <li>Eliminar distorsiones de precios</li> <li>Eliminar escaseces artificiales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Imponer estándares no asequibles</li> <li>Mantener normas imposibles de ejecutar</li> <li>Diseñar proyectos sin vínculos a reformas institucionales regulatorias</li> </ul>
Reorganizar la industria de la construcción	<ul style="list-style-type: none"> <li>Eliminar prácticas monopolísticas</li> <li>Alentar entrada de pequeñas empresas</li> <li>Reducir controles a las importaciones</li> <li>Apoyar investigación sobre construcción</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Permitir largos retrasos en los permisos</li> <li>Instituir regulaciones que inhiban la competencia</li> <li>Continuar con los monopolios públicos</li> </ul>
Desarrollar un marco de políticas públicas e institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>Equilibrar funciones público-privadas</li> <li>Crear un foro para gestionar el sector de vivienda en su conjunto</li> <li>Desarrollar estrategias de facilitación</li> <li>Monitorear el desempeño del sector</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Participar en la construcción de vivienda pública</li> <li>Desatender el rol del gobierno local</li> <li>Retener instituciones financieramente insostenibles</li> </ul>

Fuente: Banco Mundial (1993).



de alquiler, debido al papel crucial que estos desempeñan en el buen funcionamiento de los mercados de vivienda (UN HABITAT 2011b).

Además, y en concordancia con el sesgo a favor de la propiedad de vivienda, la mayoría de los gobiernos de la región favorece la producción y entrega de nuevas unidades acabadas, más que la mejora de la calidad del stock existente o el apoyo a la construcción de vivienda incremental (Greene y Rojas 2008).

¿Por qué los países implementan una mezcla de intervención directa y programas que favorecen a los mercados? ¿Cómo definen qué combinación van a aplicar? ¿Son estos enfoques mutuamente excluyentes? ¿Hay alguna combinación de instrumentos y programas que pueda cerrar todas las brechas para todos los niveles de ingreso? Y, por último, aunque no menos importante, ¿cómo logran los países llegar de manera efectiva a los pobres? Son escasos los análisis detallados acerca de los procesos que conducen a los gobiernos a elegir una determinada combinación de programas y políticas de vivienda. Tal vez la necesidad de llegar a todos los segmentos de ingreso ha llevado a los gobiernos a desarrollar a lo largo del tiempo una combinación de intervenciones y de opciones de suministro que cumplen con sus múltiples objetivos en el sector. Solo un análisis detallado de las opciones de los programas y políticas de vivienda por país puede arrojar luces sobre esta cuestión (Ruprah y Marcano 2007; Marcano y Ruprah 2008).

### ¿Respuestas pragmáticas o recetas de políticas públicas? Una historia de tres países

Con la intención de responder a las preguntas planteadas más arriba, en esta sección se detallan las políticas y los resultados habitacionales de tres países: Argentina, Chile y Colombia, los cuales fueron seleccionados por diversas razones. En primer lugar, los tres comparten un interés sostenido por las condiciones de vivienda de sus poblaciones, lo cual queda expresado en un largo historial de programas de inversión pública en vivienda. En segundo lugar, sus enfoques de política y programáticos de vivienda difieren. Mientras que Chile adoptó desde temprano intervenciones de mercado, Argentina siguió firmemente aferrada a políticas y programas gubernamentales de provisión directa y financiamiento de vivienda. En la última década, Colombia se ha inclinado por

el enfoque de mercado, y de ello forman parte sus iniciativas en el ámbito de la urbanización de terrenos residenciales.

Un tercer factor que explica la elección de estos tres países se deriva de los resultados muy diferentes que cada uno ha obtenido con sus políticas de vivienda. Como se señaló en el capítulo 2, las condiciones de vivienda en Chile —sobre todo la calidad de los inmuebles y el acceso a infraestructura— han mejorado en los últimos 15 años en consonancia con el desarrollo económico del país. En cambio, en Argentina las condiciones de vivienda son inferiores a lo que correspondería según su nivel de ingresos. Allí la calidad del stock de vivienda se ha estancado en lo que se refiere a los niveles de hacinamiento y a los materiales de construcción, mientras que los problemas relacionados con la tenencia han aumentado. La calidad de la vivienda en Colombia es mejor de lo que se podría esperar en relación con su nivel de ingresos, pero los resultados son diversos; mientras que el déficit cuantitativo de vivienda ha disminuido significativamente, aún persisten los relativos a la mejora del acceso a infraestructura y a la seguridad de la tenencia.

En la segunda mitad del siglo XX, la preocupación por las condiciones habitacionales deficientes de la mayoría de la población condujo a los gobiernos de estos tres países a proveer vivienda directamente. En Argentina, el financiamiento suministrado por el Fondo Nacional de la Vivienda (Fonavi) apoyó la construcción de vivienda y los programas de financiamiento por parte de los gobiernos provinciales. En Chile, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) llevó a cabo directamente programas de construcción y financiamiento. En Colombia, el gobierno nacional apoyó programas habitacionales financiados y ejecutados por el Instituto de Crédito Territorial (ICT). Las enseñanzas de estas experiencias, junto con los cambios en las circunstancias políticas e institucionales —sobre todo la crisis fiscal y el surgimiento de la óptica de facilitación de mercados— llevaron a Chile y a Colombia a cambiar su enfoque. Argentina continuó con el tipo de políticas y programas que apoyan el suministro directo de vivienda.

#### *Evolución de las políticas de vivienda: cambio frente a estancamiento*

El régimen militar que gobernó Chile entre 1973 y 1989 favoreció la reducción de la presencia del Estado en todos los aspectos de la economía. En materia de vivienda, Chile transfirió a los hogares una mayor responsabilidad en la solución de sus problemas habitacionales. El país fue pionero en la introducción

de subsidios de vivienda para complementar los ahorros del hogar (programas ABC) y mejoró el acceso a financiamiento hipotecario para los hogares de ingresos medios y medios bajos. Colombia siguió un enfoque similar en 1991, cuando creó el Instituto Nacional de Desarrollo Urbano (INURBE), que reemplazó al fallido Instituto de Crédito Territorial (ICT) y aprobó programas con el mismo enfoque de subsidios a la demanda de vivienda. A lo largo de los años, estos dos países han alterado de manera significativa sus esquemas originales iniciales, y se han ajustado a las circunstancias cambiantes incorporando las lecciones aprendidas durante la implementación. Por su parte, Argentina introdujo pocos cambios en la manera en que el gobierno federal financia y provee vivienda. (Véase Rojas et al. 2010 para un análisis detallado de la evolución de las políticas y programas de vivienda en estos países.)

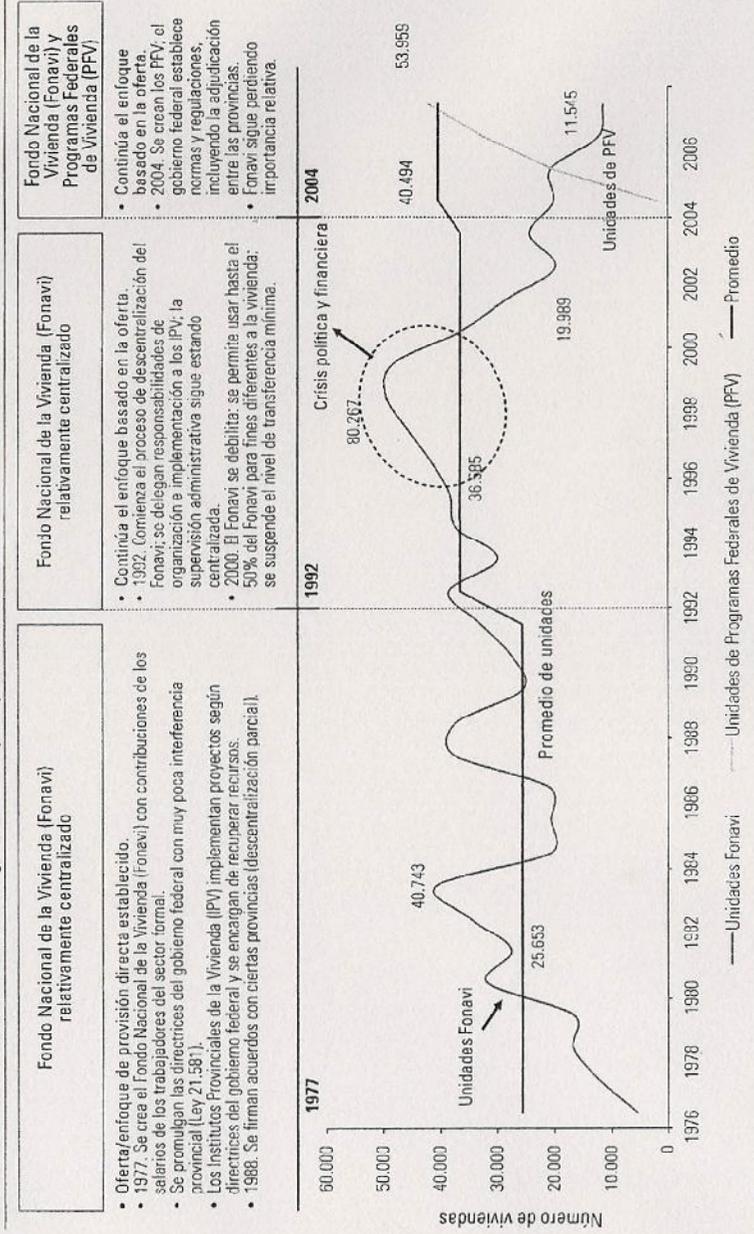
Argentina

Argentina se ha apoyado permanentemente en contratistas privados para proporcionar directamente vivienda financiada por el gobierno. A través de los Institutos de Vivienda (IPV) —que funcionan en todas las provincias y en algunas municipalidades— se puede conseguir financiamiento hipotecario a tasas subsidiadas. Este enfoque guía a los dos grandes programas de vivienda: el Fonavi y los más recientes Programas Federales de Vivienda (PFV). En el gráfico 9.1 se describe la evolución de las políticas y programas de la vivienda en Argentina en los últimos 20 años.

Durante las últimas tres décadas, el Fonavi y los PFV han proporcionado vivienda (salvo por un breve período) en un contexto donde la mayoría de la población ha carecido de acceso a financiamiento de largo plazo por parte del sector privado. Los PFV más recientes desempeñan el mismo papel que antes cumplía el Fonavi, no obstante el hecho de que su lanzamiento estuvo motivado más por el deseo de introducir dinamismo en una economía estancada después de la crisis financiera de 2000.

Estos programas de provisión directa tienden a ser relativamente rígidos en términos del producto suministrado (en su mayoría viviendas acabadas), ubicación del mismo (normalmente en la periferia de las ciudades, donde la tierra es menos cara) y condiciones de acceso (a menudo requieren un pago de la vivienda bajo fórmulas de subsidios gestionados directamente por las instituciones públicas de vivienda).<sup>1</sup> En suma, no difieren en el mecanismo de entrega

Gráfico 9.1 Políticas de vivienda en Argentina: enfoques y tendencias



Fuente: Rojas et al. (2010).

sino en el hecho de que la administración del Fonavi se delegó a las provincias, mientras que los PFV son administrados por el gobierno federal.

### Chile

El esquema chileno de adoptar programas de subsidio para impulsar la demanda de vivienda apalancada en los ahorros de los beneficiarios y en su capacidad de pagar los préstamos se apoyó en otros dos elementos relacionados de reformas. En primer lugar se introdujeron cambios en el sistema de seguridad social, bajo la forma de cuentas de ahorro individuales gestionadas por administradoras de fondos de pensiones, con lo cual se amplió la disponibilidad de ahorros de largo plazo. En segundo lugar se introdujeron reformas al sector financiero que permitieron que sus instituciones tuviesen acceso a estas fuentes para financiar hipotecas. Con ello se ha logrado llegar a la clase media y a algunos grupos de ingresos medios bajos (Ruprah 2010c).

Después del retorno de la democracia en 1990, el gobierno chileno también ha ampliado de manera significativa el financiamiento disponible para vivienda social. Esta iniciativa se planteó en parte para disuadir la ocupación ilegal de tierras como respuesta a la demanda insatisfecha de vivienda, que además había sido reprimida durante el régimen militar. Estos fondos fueron usados fundamentalmente en el Programa de Vivienda Básica (VB) que proporcionaba unidades acabadas de aproximadamente 40 metros cuadrados a postulantes que las financiaban con sus ahorros (10%) y un subsidio del Estado (40%); el 50% restante era cubierto por una hipoteca proporcionada directamente por el gobierno. Ante la mora persistente y elevada en la cartera de préstamos para vivienda pública, a finales de los años noventa Chile transfirió a los bancos privados la cartera hipotecaria de los hogares de ingresos medios que se hallaba en manos del Estado y dejó de prestar a los hogares de bajos ingresos. Para este último grupo se introdujeron programas plenamente subsidiados como el Fondo Solidario de la Vivienda (FSV, tratado más abajo), el cual requiere únicamente un 10% de la contribución del beneficiario para recibir una unidad básica que puede mejorar incrementalmente, eliminando así la necesidad de adquirir un préstamo. No obstante su compromiso con la promoción de la participación del sector privado en la oferta de este tipo de vivienda, Chile implementó programas como el de Vivienda Básica o el FSV —en los cuales el gobierno entregaba directamente nuevas

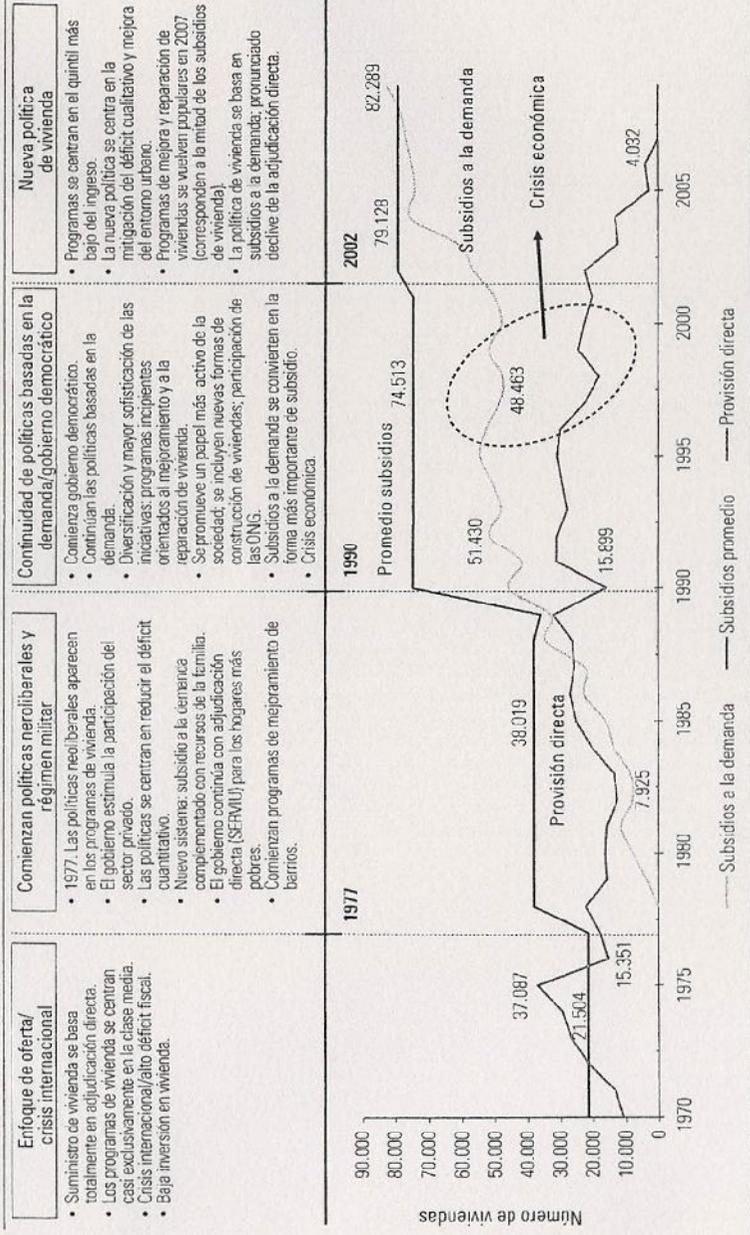
viviendas y financiamiento a los hogares— como respuesta a la falta de voluntad del sector privado de atender las necesidades de los hogares pobres, y como muestra de flexibilidad en la búsqueda de soluciones para cada grupo destinatario.

La flexibilidad de este enfoque queda demostrada por otros cambios. Por ejemplo, con el fin de ampliar la participación de los beneficiarios en la elección de la ubicación y/o del tipo de vivienda suministrada con financiamiento del FSV, el fondo financia proyectos propuestos por las comunidades de entre 10 y 50 hogares, y les ayuda a comprar los terrenos, así como a contratar la construcción de la vivienda y los servicios de una empresa de asistencia técnica. El FSV también permite contribuciones de terceros (municipalidades, instituciones benéficas, empresas, beneficiarios) para mejorar la vivienda núcleo y las comodidades del barrio. Para estimular la densificación del centro de la ciudad y evitar su elitización, además de los subsidios a la demanda de vivienda, Chile introdujo recientemente un subsidio de residencia que beneficia a aquellos hogares que estén dispuestos a comprar vivienda en áreas mejor localizadas pero más costosas.

La utilidad de algunos de estos programas ha sido cuestionada. Por ejemplo, algunos expertos sostienen que el subsidio de residencia podría hacer subir los precios de la tierra y que la calidad de las unidades proporcionadas por el programa de VB se ha deteriorado rápidamente en algunas zonas (aunque la calidad de las soluciones de vivienda incremental en Chile se ha mantenido a lo largo del tiempo, como se observa en el capítulo 8). Sin embargo, esta variada gama de programas constituye una prueba de la voluntad de los gobiernos chilenos de abordar con respuestas estructuradas los problemas que surgen, independientemente del principio general no intervencionista del enfoque de su política de vivienda.

Dicho enfoque, combinado con un compromiso sostenido de abordar el problema de asequibilidad con el apalancamiento de recursos privados, además de mantener la estabilidad macroeconómica, ha contribuido a crear un clima de inversión estable en un sector caracterizado por proyectos de largo plazo. Este último factor se cita generalmente como una contribución clave en la búsqueda de una mayor participación del sector privado en la producción y el financiamiento de vivienda. En el gráfico 9.2 se muestra la evolución de las políticas públicas y la participación del sector público en Chile en los últimos 20 años.

Gráfico 9.2 Políticas de vivienda en Chile: enfoques y tendencias



Fuente: Rojas et al. (2010).

**Enfoque de oferta/ crisis internacional**

- Suministro de vivienda se basa totalmente en adjudicación directa.
- Los programas de vivienda se centran casi exclusivamente en la clase media.
- Crisis internacional/alto déficit fiscal.
- Baja inversión en vivienda.

**Comienzan políticas neoliberales y régimen militar**

- 1977. Las políticas neoliberales aparecen en los programas de vivienda.
- El gobierno estimula la participación del sector privado.
- Las políticas se centran en reducir el déficit cuantitativo.
- Nuevo sistema: subsidio a la construcción complementado con recursos de la familia.
- El gobierno continúa con adjudicación directa (SFVMI) para los hogares más pobres.
- Comienzan programas de mejoramiento de barrios.

**Continuidad de políticas basadas en la democracia/gobierno democrático**

- Continúan las políticas basadas en la demanda.
- Diversificación y mayor sofisticación de las iniciativas: programas incipientes orientados al mejoramiento y a la reparación de vivienda.
- Se promueve un papel más activo de la sociedad; se incluyen nuevas formas de construcción de viviendas; participación de las ONGs.
- Subsidios a la demanda se convierten en la forma más importante de subsidio.
- Crisis económica.

**Nueva política de vivienda**

- Programas se centran en el quintil más bajo del ingreso.
- La nueva política se centra en la mitigación del déficit cualitativo y mejora del entorno urbano.
- Programas de mejora y reparación de viviendas se vuelven populares en 2007 (corresponden a la mitad de los subsidios de vivienda).
- La política de vivienda se basa en subsidios a la demanda; pronunciado declive de la adjudicación directa.

Colombia

La política de vivienda en Colombia también ha contado con una combinación de programas e instrumentos para abordar los problemas emergentes e incorporar las lecciones aprendidas. Durante los años noventa, el gobierno modificó el enfoque de sus programas de vivienda pasando de la entrega directa por parte de instituciones públicas como el ICT a la implementación de iniciativas que abordaban el problema de la asequibilidad de los programas tipo ABC, aunque no sin dificultades. Se creó el INURBE para administrar los fondos públicos destinados a vivienda. Desde el comienzo, el INURBE tuvo problemas en la asignación de los subsidios a los hogares y en apoyar a los urbanizadores de una manera eficiente y transparente.

Uno de los desafíos iniciales del INURBE fue que muchos de los beneficiarios de los subsidios a la demanda de vivienda acababan perdiéndolos porque no tenían acceso al crédito necesario. El programa principal del gobierno —Subsidio Familiar de Vivienda (SFV)—adoptó primero la forma de un subsidio para las familias de bajos ingresos con el fin de que mejoraran o adquirieran una unidad con especificaciones de costo y tamaño máximos, definida como vivienda de interés social (VIS). Con este subsidio no se pretendía cubrir el costo total de la vivienda, puesto que tenía que complementarse con un crédito y con los ahorros del hogar. Dado que numerosos beneficiarios inicialmente encontraron dificultades para conseguir el préstamo requerido, en 2000 el gobierno priorizó el uso del SFV para un nuevo producto habitacional: la vivienda de interés prioritario (VIP), más pequeña y barata que la VIS. Los destinatarios de estas unidades eran los hogares de bajos recursos con fuentes informales de ingreso que se beneficiaban del hecho de que el subsidio cubriría casi el costo total de la unidad. A partir de las enseñanzas de experiencias previas, el INURBE también desarrolló mecanismos para poder aprovechar el concurso de otras instituciones con capacidad de administrar programas de vivienda: las Cajas de Compensación Familiar (CCF), las asociaciones de beneficio social vinculadas a industrias o gremios específicos, y el Fondo Nacional de la Vivienda (Fonvivienda). Así, las unidades VIS se construyen y se destinan de manera efectiva a los hogares de ingresos medios bajos a través de un mecanismo de entrega administrado en gran parte por las CCF, las cuales atienden a los trabajadores formales. Por su parte, los trabajadores informales se benefician del SFV proporcionado por

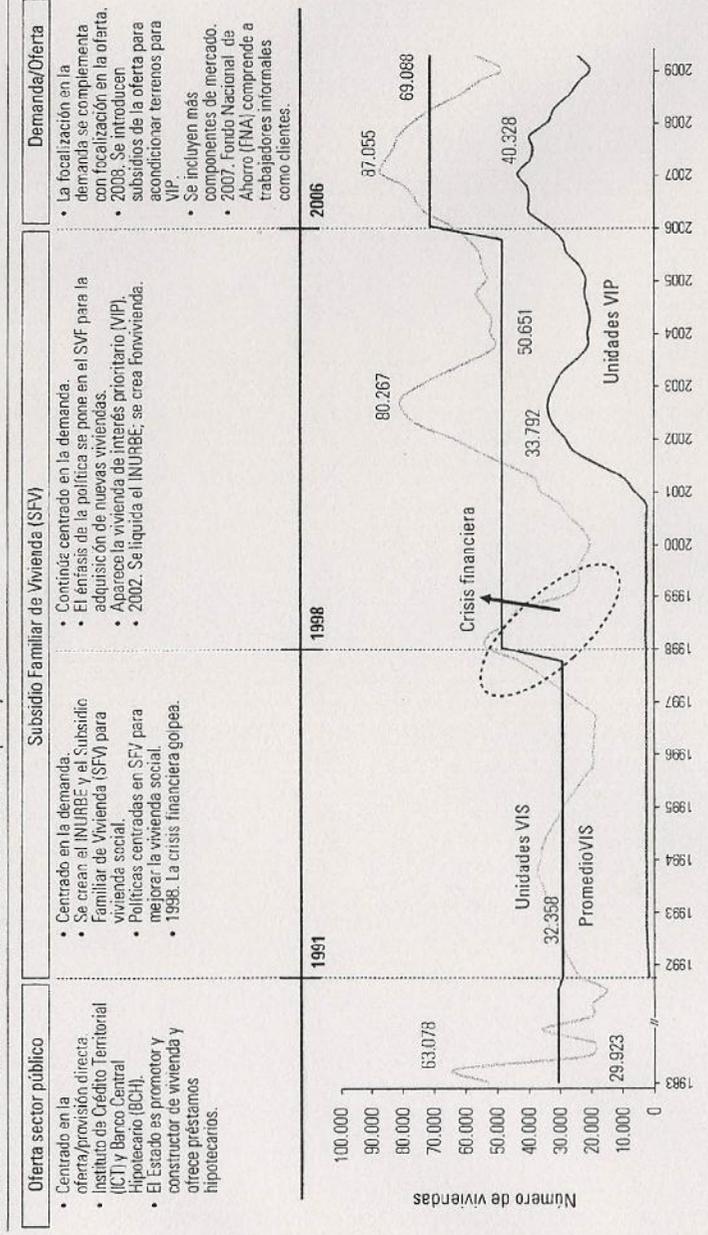
Fonvivienda, y si no logran obtener un préstamo, entonces adquieren una VIP sin crédito. Actualmente, las CCF también administran la entrega del subsidio de Fonvivienda a los trabajadores informales. El perfeccionamiento del sistema de subsidios de vivienda y la participación de las CCF en su asignación a una parte de los hogares que reúnen las condiciones ilustran los cambios introducidos para mejorar la entrega y apalancar recursos de los beneficiarios.

En 2009, el gobierno creó el Programa de Ahorro Voluntario Contractual (AVC), administrado por el Fondo Nacional de Ahorro (FNA) para responder a los desafíos que enfrentan los trabajadores por cuenta propia y aquellos que se desempeñan en el sector informal cuando se trata de obtener crédito hipotecario. Como se pudo apreciar a partir de los datos del capítulo 3, la informalidad de los ingresos impide que entre el 10% y el 15% de los hogares colombianos que viven en las principales ciudades puedan solicitar un crédito hipotecario para comprar una vivienda básica. El AVC crea un programa de ahorro para estos grupos y realiza una evaluación previa de los beneficiarios con ingresos irregulares para determinar su capacidad de amortización.

Colombia es uno de los pocos países de la región que ha abordado los problemas creados por la falta de incentivos del sector privado para urbanizar terrenos para vivienda destinada a los grupos de bajos ingresos. A través de la iniciativa Macroproyectos, el gobierno central cofinancia planes de urbanización de parcelaciones residenciales urbanas en las principales ciudades del país. Las urbanizaciones de Macroproyectos proporcionan infraestructura y lotes subdivididos en asociación con los propietarios de tierras y los destina a vivienda para grupos de ingresos mixtos. Mediante subsidios cruzados, los costos de dotar de servicios a los lotes destinados a hogares de bajos ingresos se ven compensados con los beneficios de los lotes para viviendas de ingresos más altos (véase el recuadro 5.2 en el capítulo 5).

Otros ejemplos del enfoque integral que ha adoptado Colombia en el sector de la vivienda durante el último decenio comprenden una variedad de incentivos fiscales para promover el ahorro para vivienda entre los hogares de ingresos medios, así como para que los urbanizadores inviertan en la construcción y el financiamiento de nuevas unidades. En el gráfico 9.3 se observa la evolución de las políticas públicas y la participación del sector público en Colombia durante los últimos 20 años.

Gráfico 9.3 Políticas de vivienda en Colombia: enfoques y tendencias



Fuente: Rojas et al. (2010).

*Atrapados en una red económica y política*

Las políticas y los programas de vivienda en la región también han sido moldeados por una serie de objetivos no relacionados con la vivienda que se originan en circunstancias sociales y políticas de variada naturaleza. En Argentina, la mayoría de los cambios en los programas habitacionales se puede atribuir más a la evolución del complejo sistema de distribución de ingresos que caracteriza al sistema federal argentino y al manejo de las crisis económicas que a los objetivos relacionados con la distribución eficiente y equitativa de recursos públicos para vivienda. Por ejemplo, la descentralización del Fonavi en 1992 fue más el resultado de una negociación entre el gobierno federal y las provincias en relación con la distribución de los ingresos que una medida destinada a aumentar la eficiencia en el gasto de vivienda. No obstante el hecho de que los fondos se asignaban a través de una fórmula basada en las necesidades de vivienda de la población y que originalmente tenían una destinación específica, las reglas eran lo suficientemente flexibles como para permitir que las provincias seleccionaran los tipos y beneficiarios de vivienda. La restricción sobre su uso fue levantada después de la crisis de 2000, cuando se permitió a las provincias utilizar los recursos para propósitos generales con el fin de cubrir pérdidas de ingresos a corto plazo. Los PFV introducidos en 2001 también ilustran este punto; fueron creados para centralizar nuevamente los recursos destinados a la vivienda de modo que pudieran ser empleados para reactivar la economía después de la crisis. El objetivo manifiesto de estos programas era generar empleo reactivando el sector de la construcción. Hasta el día de hoy, los PFV han sido bastante más grandes que el Fonavi y representan la principal iniciativa de vivienda en el país.

De la misma manera, en el último decenio el gobierno de Colombia transfirió a sus programas de vivienda la tarea de proporcionar techo en las ciudades a la población desplazada desde las zonas rurales como resultado del conflicto interno. La elegibilidad de los hogares destinatarios del programa se modificó para incluir a los desplazados, que no son necesariamente los mejores usuarios de las nuevas viviendas permanentes, ya que se consideran a sí mismos ocupantes provisionales de las mismas —y así se comportan—, no tienen ingresos estables para mantenerlas y carecen de vínculos con la comunidad local.<sup>2</sup>

En la misma línea, el gobierno chileno actualmente prioriza la asignación de beneficios del FSV a grupos vulnerables como los adultos mayores, los dis-

capacitados y las madres adolescentes. Al tratar de cumplir con este objetivo se asignan viviendas a personas que no pueden hacerse cargo de ellas, lo cual conduce a su desocupación y deterioro.

La evolución de los programas y políticas de vivienda también fue dictada por las crisis económicas de los años ochenta, las cuales redujeron significativamente los presupuestos gubernamentales y obligaron a los recortes correspondientes en los programas habitacionales. La producción de vivienda ha sido volátil, con diversas aceleraciones y desaceleraciones en el número total de unidades producidas en todos los países estudiados. Las recesiones tuvieron un menor impacto en la producción de vivienda en Chile que en Argentina y en Colombia, en parte debido a la mayor participación del sector privado en la producción y el financiamiento de vivienda en Chile, mientras que la existencia de programas públicos de vivienda en Argentina y Colombia magnificó el efecto. A medida que las economías se recuperaron en los años 2000 y aumentaron los presupuestos oficiales, diversos países de la región han utilizado la inversión en vivienda como parte de su estrategia para enfrentar la desaceleración económica a fines de la década (CEPAL 2009).

*¿Han funcionado los programas de vivienda?*

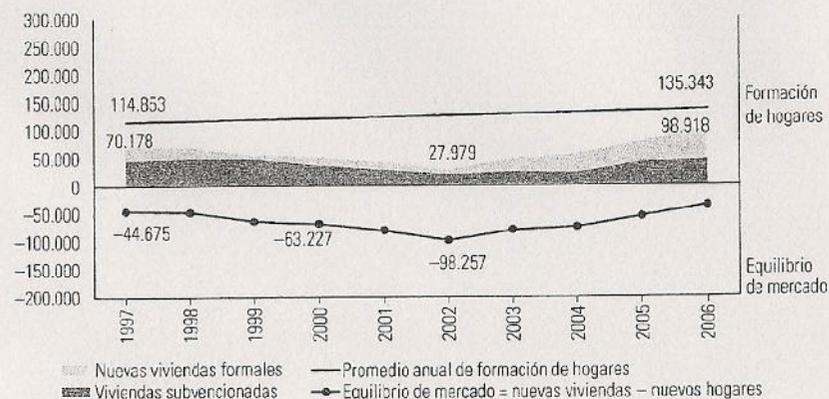
El éxito o fracaso de las intervenciones públicas en materia de vivienda se pueden medir por la evolución de los resultados del sector, concretamente según el volumen de la producción de vivienda formal en relación con las necesidades, y según la calidad del stock habitacional en términos de acceso a servicios básicos, transporte, tamaño de la vivienda y calidad de los materiales de construcción.

Durante los últimos 15 años, la producción total de vivienda en Argentina y Colombia no ha podido cubrir las necesidades de los hogares recién formados. El resultado es que una proporción importante de vivienda ha sido producida por el sector informal: 56% en Colombia y 37% en Argentina. Chile no solo cubrió estas necesidades sino que también generó un pequeño excedente anual para atender el déficit cuantitativo de vivienda (Rojas et al. 2010) (gráfico 9.4 y cuadro 9.4).

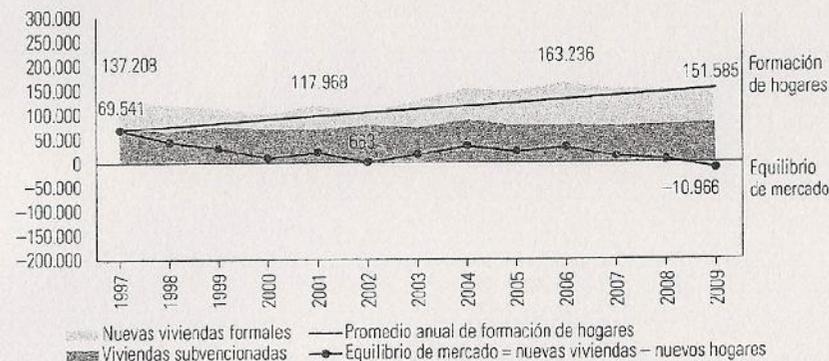
Cuando se contrastan estos resultados con las condiciones de vivienda presentadas en el capítulo 2, se observa que Argentina enfrenta un desafío importante en la mejora de la calidad de su stock habitacional, sobre todo en materia del acceso a infraestructura urbana por parte de los hogares de bajos ingresos.

**Gráfico 9.4** Cifras del sector de la vivienda, formación de hogares y vivienda formal

**a. Argentina**



**b. Chile**

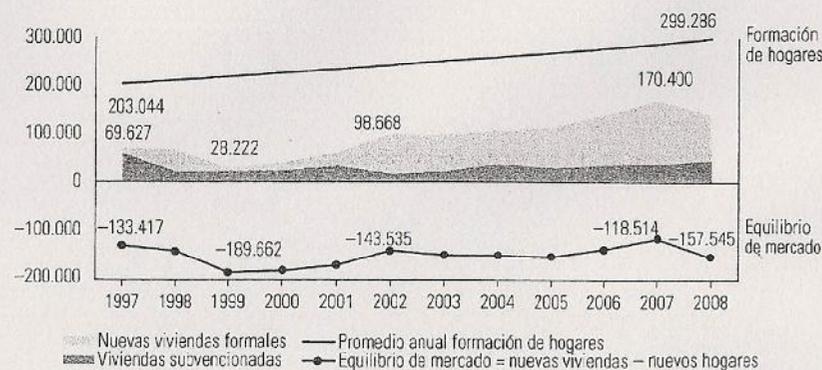


(continúa en la página siguiente)

En Colombia, el reto es otro: alcanzar una escala suficiente en la producción de vivienda para atender las necesidades de la población urbana en crecimiento. En Chile, el gobierno tiene frente a sí el desafío de ayudar al sector a ajustarse a la demanda de una población con ingresos más altos y a expectativas más diversificadas de vivienda, y de rehabilitar un stock importante de inmuebles de calidad deficiente en lugares apartados, la mayor parte de los cuales fueron

**Gráfico 9.4** Cifras del sector de la vivienda, formación de hogares y vivienda formal (continuación)

**c. Colombia**



Fuente: Rojas et al. (2010).

**Cuadro 9.4** Producción anual de vivienda en cada submercado en Argentina, Chile y Colombia

Segmento del mercado de vivienda	Argentina (2007)		Chile (2008)		Colombia (2008)	
	Unidades de vivienda	Porcentaje del total	Unidades de vivienda	Porcentaje del total	Unidades de vivienda	Porcentaje del total
Mercado privado formal	104.000	42	72.647	48	75.000	24
Mercado formal con apoyo público	53.000	21	78.264	52	60.000	19
Mercado informal	93.000	37	n.d.		175.000	56
<b>Total</b>	<b>250.000</b>	<b>100</b>	<b>150.911</b>	<b>100</b>	<b>310.000</b>	<b>100</b>

Fuente: Rojas et al. (2010).  
n.d. = no hay datos.

construidos a través de programas públicos en el pasado. El hecho de que en Chile se haya centrado la atención de manera sostenida en la construcción de nuevas viviendas está perjudicando la capacidad de abordar problemas habitacionales más generalizados: la calidad del stock de vivienda existente, el deterioro de los barrios que tienen vivienda social, los problemas de transporte que sufren los beneficiarios de vivienda social construida lejos de los centros de

trabajo y otras comodidades urbanas, y la necesidad de mejorar la oferta de terrenos con servicios para los hogares de bajos ingresos.

Estos resultados señalan que las intervenciones directas del gobierno cumplen un papel significativo en la evolución del sector de la vivienda. Esto ocurre no solo en Argentina, donde la vivienda financiada por el sector público representa casi la mitad del total de la producción formal del país, sino también en Colombia, donde las intervenciones del gobierno apuntan a ampliar la oferta de terrenos con servicios para los hogares de bajos ingresos. La combinación de políticas y programas implementados en Chile ha contribuido a ampliar la capacidad de ese país para cerrar la mayoría de las brechas habitacionales.

Argentina, Chile y Colombia cuentan con programas en los que el gobierno interviene directamente en los mercados de vivienda, los cuales representan una parte significativa del financiamiento público del sector originado en los gobiernos centrales. Los programas de Chile y Colombia tienen como objetivo explícito los hogares de bajos ingresos (los dos quintiles más bajos de la estructura de la distribución del ingreso). La definición de los objetivos de los programas en Argentina es más amplia, en la medida en que pretende beneficiar al 80% de los hogares en el país que no tienen acceso a financiamiento para obtener vivienda (véase el cuadro 9.5 para un inventario de los programas en Argentina, Chile y Colombia).

¿Llegan los programas de vivienda pública a los pobres?

Cuando se trata de evaluar si un programa público llega a los pobres, se deben tener en cuenta cuatro factores. La *focalización* se refiere a quién recibe financiamiento público. La *cobertura* evalúa el alcance de los esfuerzos del gobierno en relación con el tamaño de la población destinataria. Las medidas de *impacto* evalúan si el programa cumplió los objetivos de desarrollo fijados. La *satisfacción* mide la percepción de los beneficiarios acerca de la manera en que estos programas han mejorado su calidad de vida.

Focalización

Los programas de vivienda utilizan diferentes mecanismos para seleccionar a los beneficiarios. Los sistemas de selección de los programas federales en

Cuadro 9.5 Programas de vivienda en Argentina, Chile y Colombia

Enfoque	El Estado garantiza el acceso a vivienda adecuada				El gobierno facilita el funcionamiento de los mercados de vivienda				
	Programas que apoyan la oferta de vivienda		El gobierno proporciona financiamiento para vivienda subvencionada	Mejora de asentamientos y regularización de la tenencia	Vales para subsidios de vivienda	Financiamiento público para vivienda incremental	Regulaciones para facilitar la subdivisión de terrenos de uso residencial	Intervenciones para ampliar el financiamiento de vivienda privada	
Tipo de programa	El gobierno proporciona directamente vivienda pública incremental		El gobierno proporciona terrenos con servicios para usos residenciales	El gobierno proporciona financiamiento para vivienda subvencionada	Mejora de asentamientos y regularización de la tenencia	Vales para subsidios de vivienda	Financiamiento público para vivienda incremental	Regulaciones para facilitar la subdivisión de terrenos de uso residencial	Intervenciones para ampliar el financiamiento de vivienda privada
País	Argentina		Argentina	Argentina	Argentina	Argentina	Argentina	Argentina	
	Programas federales para la construcción, 1ª fase		Fondo Nacional de la Vivienda (créditos subsidiados)	Fondo Nacional de la Vivienda (créditos subsidiados)	Programa de mejoramiento de barrios (Promeba)	Programa federal de mejora de viviendas (Vivir mejor)	Programa federal de mejora de viviendas (Vivir mejor)	Programa federal de mejora de viviendas (Vivir mejor)	Programa federal de mejora de viviendas (Vivir mejor)
	Reactivación I y II		Programas Federales de Vivienda (créditos subsidiados)	Programas Federales de Vivienda (créditos subsidiados)	Solidaridad para la vivienda				
	Fondo Nacional de la Vivienda (viviendas acabadas)			Programa de saneamiento en áreas carentes (Prosa)					
				Programa de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico (Propas)					

(continúa en la página siguiente)

**Cuadro 9.5** Programas de vivienda en Argentina, Chile y Colombia (continuación)

Enfoque		El Estado garantiza el acceso a vivienda adecuada				El gobierno facilita el funcionamiento de los mercados de vivienda					
Tipo de programa		Programas que apoyan la oferta de vivienda		Programas de apoyo a la demanda de vivienda nueva		Programas de apoyo a la demanda de vivienda nueva		Programas de apoyo a la demanda de vivienda nueva			
		El gobierno proporciona directamente vivienda pública	El gobierno proporciona vivienda incremental	El gobierno proporciona servicios para usos residenciales	El gobierno proporciona financiamiento para vivienda subvencionada	Mejora de asentamientos y regularización de la tenencia	Mejora de asentamientos y regularización de la tenencia	Vales para subsidios de vivienda	Financiamiento público para vivienda incremental	Regulaciones para facilitar la subdivisión de terrenos de uso residencial	Intervenciones para ampliar el financiamiento de vivienda privada
Argentina	Solidaridad para la vivienda					Programa de desarrollo social en áreas de frontera (Prosofa)					
	Viviendas de emergencia					Programa de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica (PRQHIB)					
Chile	Vivienda básica	Vivienda Social Dinámica sin Deuda (VSD)				Quiero mi barrio	Programa de protección del patrimonio Familiar (PPF)	Subsidio general unificado			
	Vivienda básica de libre elección						Mantenim. de la vivienda SERVILU	Programa especial para trabajadores			

(continúa en la página siguiente)

**Cuadro 9.5** Programas de vivienda en Argentina, Chile y Colombia (continuación)

Enfoque		El Estado garantiza el acceso a vivienda adecuada				El gobierno facilita el funcionamiento de los mercados de vivienda					
Tipo de programa		Programas que apoyan la oferta de vivienda		Programas de apoyo a la demanda de vivienda nueva		Programas de apoyo a la demanda de vivienda nueva		Programas de apoyo a la demanda de vivienda nueva			
		El gobierno proporciona directamente vivienda pública	El gobierno proporciona vivienda incremental	El gobierno proporciona servicios para usos residenciales	El gobierno proporciona financiamiento para vivienda subvencionada	Mejora de asentamientos y regularización de la tenencia	Mejora de asentamientos y regularización de la tenencia	Vales para subsidios de vivienda	Financiamiento público para vivienda incremental	Regulaciones para facilitar la subdivisión de terrenos de uso residencial	Intervenciones para ampliar el financiamiento de vivienda privada
Chile	Fondo de Solidaridad (I y II)							Subsidio de rehabilitación urbana (DS40)			
								Aquilar de vivienda			
								Subsidio de integración social			
								Subsidio de localización			
Colombia		Macroyectos	Subsidios a la tasa de interés del crédito	Expedición de títulos de terrenos municipales	Expedición de títulos de terrenos municipales	Vivienda saludable	Vivienda saludable	Subsidio familiar de vivienda (Fonvivienda)	Programa de ahorro contractual voluntario (AVC)	Macroyectos	Programa de ahorro contractual voluntario (AVC)
				Mejoramiento de barrios				Subsidio familiar de vivienda (Fondos de Bienestar Familiar)			Exenciones tributarias para promover el financiamiento de vivienda social (VIS)
											Exenciones tributarias para promover el alquiler de vivienda social (VIS)

Fuente: Rojas et al. (2010).

**Cuadro 9.6** Características de los programas de vivienda más importantes de Argentina, Chile y Colombia

	Argentina	Chile	Colombia
	Fondo Nacional de la Vivienda (Fonavi) y Programas Federales de Vivienda (PFV)	Fondo Solidario de Vivienda (FSV)	Subsidio de vivienda familiar (Fonvivienda)
<b>Características</b>			
Límite al precio de la vivienda	No definido	480 UF (US\$18.019)	Menos de 70 salarios mínimos
Subsidio varía	No	Fijo para dos subprogramas diferentes; las regiones marginadas reciben más subsidios (los hogares vulnerables y marginales pueden solicitar un subsidio adicional).	El monto del subsidio aumenta según la vulnerabilidad de los hogares.
Monto del subsidio	No aplica	FSV I: 320 UF (US\$12.013) FSV II: 410 UF (US\$15.392)	4 a 22 salarios mínimos (US\$922 a US\$5.070)
Crédito	Sí, público	No	Sí, privado
Ahorros	No definido	FSV I: 10 UF (US\$375) FSV II: 30 UF (aproxim. US\$1.130)	Al menos 10% del valor de la vivienda (no es obligatorio para los hogares con ingresos por debajo de dos salarios mínimos, reubicados desde sitios de alto riesgo o desplazados por la violencia).
Focalización por ingresos	Amplio. Varía entre programas.	Limitado. Quintiles I y II (hogares con menos de US\$180 per cápita, aprox. US\$630 por hogar).	Limitado. Ingresos del hogar inferiores a 4 salarios mínimos (US\$922).

(continúa en la página siguiente)

Argentina son laxos, mientras que los de los programas de Chile y Colombia son más estrictos. Dada la libertad que el gobierno federal confiere a las provincias y municipalidades en Argentina para que creen sus propios sistemas de selección de beneficiarios, esta sección se centra en los sistemas implementados por dos municipalidades en el Área Metropolitana de Buenos Aires (cuadro 9.6), las cuales fueron elegidas debido a que sus criterios de selección de beneficiarios son representativos de los programas más habitualmente usados en Argentina. Para Chile y Colombia, el debate se centra en las cifras nacionales.

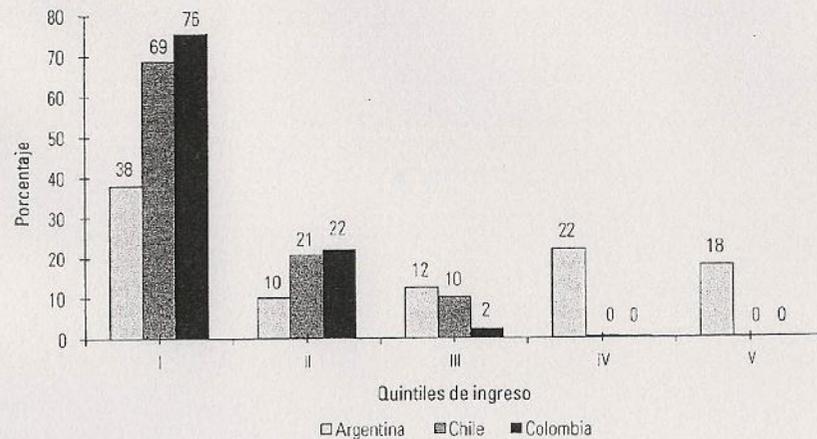
**Cuadro 9.6** Características de los programas de vivienda más importantes de Argentina, Chile y Colombia (continuación)

	Argentina	Chile	Colombia
	Fondo Nacional de la Vivienda (Fonavi) y Programas Federales de Vivienda (PFV)	Fondo Solidario de Vivienda (FSV)	Subsidio de vivienda familiar (Fonvivienda)
<b>Características</b>			
Método de selección (elegibilidad)	Múltiple. Algunos programas usan sorteos, métodos de puntaje u otros. Todas las municipalidades incluyen el ingreso en los métodos de puntaje.	Sistema unificado. El sistema de puntaje incluye pruebas de verificación del ingreso (Ficha de Protección Social) y vulnerabilidad de la vivienda.	Sistema unificado. El sistema de puntaje incluye pruebas de verificación del ingreso (SISBEN), vulnerabilidad de la vivienda, vulnerabilidad social (mujer jefa de hogar, miembros discapacitados, personas mayores) y otras variables como participación previa y niveles de ahorro (solo aquellos que obtienen un crédito pueden recibir el subsidio).
Prioridad	No especificada	Según el puntaje del hogar. Para los proyectos, otros factores importantes incluyen: vulnerabilidad del grupo, fondos adicionales, viabilidad y calidad del proyecto.	Se otorga mayor prioridad a los puntajes más altos, pero solo quienes obtienen un préstamo de una institución privada pueden recibir el subsidio.
Requisitos	Varían según los programas, pero suelen incluir: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Límite de edad para el jefe de hogar</li> <li>• No ser propietario de vivienda</li> <li>• No haberse beneficiado anteriormente de un programa de vivienda</li> <li>• Ciudadanía argentina (presentación de documento de identidad)</li> <li>• Capacidad de realizar pagos mensuales</li> <li>• Solo familias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No ser propietario de vivienda</li> <li>• No haber recibido subsidio de vivienda anteriormente</li> <li>• Los extranjeros deben tener estatus de residentes permanentes</li> <li>• Deben cumplir requisitos de ahorros antes de postular</li> <li>• No es para hogares unipersonales, excepto personas mayores, discapacitadas y víctimas de violencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No ser propietario de vivienda</li> <li>• No haber recibido subsidio de vivienda anteriormente</li> <li>• Trabajar en el sector informal</li> <li>• Ingreso familiar inferior a 4 salarios mínimos</li> <li>• No es para hogares unipersonales</li> </ul>

Fuente: Rojas et al. (2010).

UF = unidad de fomento, unidad de cuenta indexada a la inflación de los precios al consumidor.

**Gráfico 9.5** Distribución porcentual de beneficiarios de programas seleccionados de vivienda pública



Fuente: Rojas et al. (2010).

En Argentina, solo el 38% de los beneficiarios pertenece al 20% más pobre de la población, comparado con el 76% en Colombia. Chile se encuentra en el medio, con un 69% de beneficiarios en el primer quintil de la distribución del ingreso. Resulta verdaderamente sorprendente que en Argentina el 18% de los beneficiarios pertenezca al quintil más alto del ingreso, mientras que en Colombia y en Chile no hay beneficiarios en este segmento (gráfico 9.5).

Son diversos los factores que explican la diferencia de resultados en materia de definición del grupo destinatario, incluyendo las diferencias en los objetivos manifiestos de la política de vivienda de cada país, y la existencia —o ausencia— de mecanismos que priorizan a los beneficiarios, y de incentivos apropiados de autoselección por parte de aquellos. En Argentina, los programas de vivienda no tienen el objetivo explícito de llegar a los hogares de más bajos ingresos, de modo que su criterio de elegibilidad no incluye un tope de ingreso. El Fonavi cubre a los hogares sin acceso al crédito hipotecario (80% de la población), mientras que los PVF apuntaban originalmente a estimular la economía. Cuando una familia cumple con las condiciones, no hay ningún proceso estándar a nivel nacional que la priorice y le otorgue el subsidio. Con la introducción de los PVF, algunas municipalidades establecieron un sistema

de puntaje para seleccionar a los beneficiarios. En general, estos sistemas emplean variables sociodemográficas (tales como la edad del jefe del hogar y el número de miembros de la familia nuclear), junto con otras medidas como la precariedad de los materiales de construcción o la falta de servicios en la vivienda actualmente ocupada. Por último, en Argentina existen pocos incentivos para la “autoselección” de beneficiarios, ya que las viviendas ofrecidas son relativamente atractivas en cuanto a su calidad, tamaño y acceso a servicios urbanos. Además, son numerosos los miembros de la clase media cuya demanda habitacional no ha sido satisfecha y por lo tanto consideran que los programas públicos constituyen una buena alternativa para asegurarse una vivienda mejor, de modo que muchos la han solicitado. Esta situación se presenta con frecuencia en los proyectos del Fonavi cofinanciados por sindicatos y otras organizaciones.

Por el contrario, el Subsidio de Vivienda Familiar (SVF) en Colombia tiene como objetivo específico a los hogares más pobres. El SVF<sup>3</sup> se dirige a los hogares con ingresos máximos de cuatro veces el salario mínimo legal (SMLMV) —un poco más de US\$1.000 en 2010— que son empleados por cuenta propia o cuyas fuentes de ingreso son informales. Las otras condiciones de elegibilidad tienen que ver con las variables demográficas y económicas de los hogares, por ejemplo si construyen su vivienda y si no han recibido otros subsidios públicos para tal fin. A través de un sistema único nacional —el Sistema de Identificación de Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN)— se califica a quienes solicitan el subsidio. El SVF asigna mayor prioridad a los hogares más pobres y más grandes que han llevado a cabo el mayor esfuerzo de ahorro y a aquellos que han postulado al subsidio el mayor número de veces, entre otras variables. Por último, existe un fuerte componente de autoselección, dado que la unidad de vivienda proporcionada a los beneficiarios potenciales del subsidio es muy básica y poco atractiva para la clase media. A diferencia de los fondos administrados por los sindicatos en Argentina, las Cajas de Compensación Familiar (CCF) ofrecen sus propios programas de vivienda a los trabajadores formales que no son complementados con subsidios públicos. Últimamente las CCF han venido administrado los subsidios asignados por Fonvivienda a los beneficiarios informales.

La experiencia de Colombia con el subsidio de Fonvivienda no indica que se esté filtrando hacia los hogares que ganan más de cuatro veces el salario mínimo. Desde 2005 el programa ha trabajado con el propósito de entregar

el 80% de los subsidios a hogares con ingresos iguales o inferiores a dos veces el salario mínimo. En 2007 prácticamente todos los hogares (99%) que recibieron el subsidio de Fonvivienda se situaban en ese nivel de ingresos (Rojas et al. 2010).

El principal programa de vivienda de Chile, el Fondo de Solidaridad para la Vivienda (FSV) se dirige a grupos considerados vulnerables con base en sus ingresos y necesidades. A los grupos destinatarios se los identifica por su calificación en la Ficha de Protección Social (FPS) utilizada para definir los programas sociales del gobierno. En el caso de la vivienda, esta calificación se complementa con otra que mide la necesidad de techo como un conjunto de factores relacionados con el grado de precariedad de la vivienda donde vive la familia del beneficiario potencial. Al igual que en Colombia, el grupo destinatario del programa se sitúa en los dos quintiles más bajos del ingreso. A pesar de que el 90% de los beneficiarios se encuentra allí, el 10% de los hogares pertenece al tercer quintil y no debería haber recibido el subsidio. Además, el 4% de los hogares era propietario de vivienda cuando postuló al subsidio. Estos desvíos pueden ser el resultado de objetivos no relacionados con la vivienda de este programa, que también pretende beneficiar a otros grupos sociales en riesgo (entre ellos los adultos mayores y las madres adolescentes).

#### Cobertura

Si bien ningún programa se plantea la meta de cubrir la totalidad de su población objetivo en solamente un año, es útil comparar el número de soluciones de vivienda producidas por los programas con el tamaño de la población beneficiaria prevista en un determinado período.<sup>4</sup> En el cuadro 9.7 se presentan estimativos para los tres países (Rojas et al. 2010).

La baja cobertura es el defecto principal de la mayoría de programas públicos de vivienda en la región. En Argentina, Chile y Colombia, hasta el programa que ostenta la mejor cobertura —el FSV en Chile— tardará más de un cuarto de siglo en proporcionar vivienda a la totalidad de la población destinataria, incluyendo los nuevos hogares formados durante ese período. Los marcos temporales no son razonables ni socialmente sostenibles. Debido a la actual cobertura de los programas de vivienda, cerrar las brechas existentes y esperadas tomará demasiado tiempo, incluso si se tiene en cuenta que el aumento de ingresos contribuirá a cerrarlas. Será necesario ampliar el acceso a préstamos privados

**Cuadro 9.7** Cobertura de programas de vivienda

	Stock de hogares elegibles en estado de carencia	Número promedio de subsidios otorgados al año	Años para eliminar el stock de hogares elegibles en estado de carencia	Número promedio de hogares elegibles formados al año	Nuevos hogares elegibles como porcentaje del número promedio de subsidios	Subsidios disponibles para reducir el stock después de atender el flujo	Años para eliminar el flujo y el stock de hogares elegibles
Argentina	1.547.142	33.130	47	28.444	86	4.686	330
Chile	601.649	39.264	15	19.239	49	20.025	30
Colombia	986.472	36.630	27	29.991	82	6.639	149

Fuente: Rojas et al. (2010).

Notas: El número de hogares elegibles se calcula según el criterio de cada programa.

En Argentina: Aquellos hogares con más de una persona (salvo los adultos mayores que viven solos) que no sean propietarios de vivienda y cuyo jefe de hogar sea menor de 60 años.

En Chile: Hogares con más de una persona (excepto en el caso de adultos mayores solos) que no sean propietarios de vivienda, hasta el segundo quintil de ingreso per cápita, que no hayan recibido ningún subsidio previo.

En Colombia: Aquellos hogares con más de una persona (salvo los adultos mayores que viven solos) que no sean propietarios de vivienda, cuyos ingresos sean inferiores a cuatro salarios mínimos y que no hayan recibido ningún subsidio anteriormente.

de vivienda, diseñar los incentivos correctos y poner en marcha asociaciones público-privadas con la participación de urbanizadores, constructores y entidades de crédito con el fin de llegar a sectores más bajos del mercado, incluso si los gobiernos amplían el financiamiento para los programas que son eficaces.

#### *Apalancamiento de los recursos del sector privado*

Una alternativa a la expansión de la cobertura de las intervenciones públicas en vivienda consiste en aumentar la contribución de los beneficiarios y el financiamiento de las fuentes privadas. El *apalancamiento* mide la cantidad de fondos privados (desde los hogares u otros contribuyentes, como las empresas privadas y las instituciones de beneficencia) movilizados por cada unidad de gasto público. Esto se calcula deduciendo el subsidio público proporcionado para cada solución de vivienda del costo final de la misma. La diferencia es igual al monto originado en los propios recursos de los beneficiarios a través de ahorros, préstamos u otros aportantes no gubernamentales.

En Colombia, los beneficiarios del programa nacional SVF adquieren una vivienda a un precio de venta promedio de US\$10.600. El gobierno central proporciona el 51% del financiamiento. Otras fuentes colaboran con el resto, lo

cual a menudo incluye un 13% financiado con recursos de las municipalidades. Como consecuencia, el apalancamiento de recursos privados equivale a 36 centavos por cada dólar invertido por el sector público. Este nivel de apalancamiento supera al de los otros programas estudiados, pero tiene su precio: hasta un 25% de los hogares elegibles para el programa acaba no usando los subsidios del gobierno central porque no pueden obtener un préstamo para completar el financiamiento (Rojas et al. 2010).

En Argentina, los montos del subsidio efectivo son sumamente altos y complejos de calcular porque las soluciones ofrecidas varían considerablemente entre las provincias. Por lo tanto, es difícil generalizar acerca del monto de los recursos privados movilizados por cada dólar gastado por el sector público, o definir un nivel “típico” de subsidio para un tipo único de solución de vivienda. Por su diseño, los programas en Argentina deberían apalancar una alta proporción de recursos privados, dado que se supone que el beneficiario pagará el costo total de la vivienda a través de un préstamo. Sin embargo, numerosos subsidios implícitos —desde aquellos que subvencionan la tasa de interés hasta la falta de pago de los préstamos por parte de un tercio de los beneficiarios—, efectivamente disminuyen el costo de la vivienda.<sup>5</sup>

Esta situación disminuye la cobertura de los programas y es sumamente desigual. Argentina podría ampliar en gran medida la cobertura de sus programas de vivienda mejorando la focalización de los subsidios y el apalancamiento. Con el gran número de viviendas construidas y financiadas por el Fonavi y los PFV, la amortización de los préstamos podría proporcionar una parte importante del financiamiento anual necesario para garantizar la continuidad de estos programas.

En Chile, el valor total del subsidio que entrega el FSV oscila entre US\$12.600 y US\$21.700, dependiendo de la municipalidad donde esté situada la vivienda y del tipo de proyecto (las viviendas en municipalidades más remotas son más costosas de construir). El FSV I —que subsidia la compra de viviendas nuevas y ya existentes— requiere ahorros mínimos de los hogares por un monto de US\$450 y no exige préstamos complementarios. Dados los bajos ingresos de los beneficiarios y las cantidades máximas y mínimas de los posibles subsidios, el FSV I en realidad apalanca muy poco dinero privado. En un extremo del espectro, un beneficiario podría comprar una vivienda de US\$13.100 aportando solo US\$400, es decir, apalancando menos de 3 centavos por cada dólar gastado por el sector público. En el otro extremo, el subsidio más alto posible, más la contri-

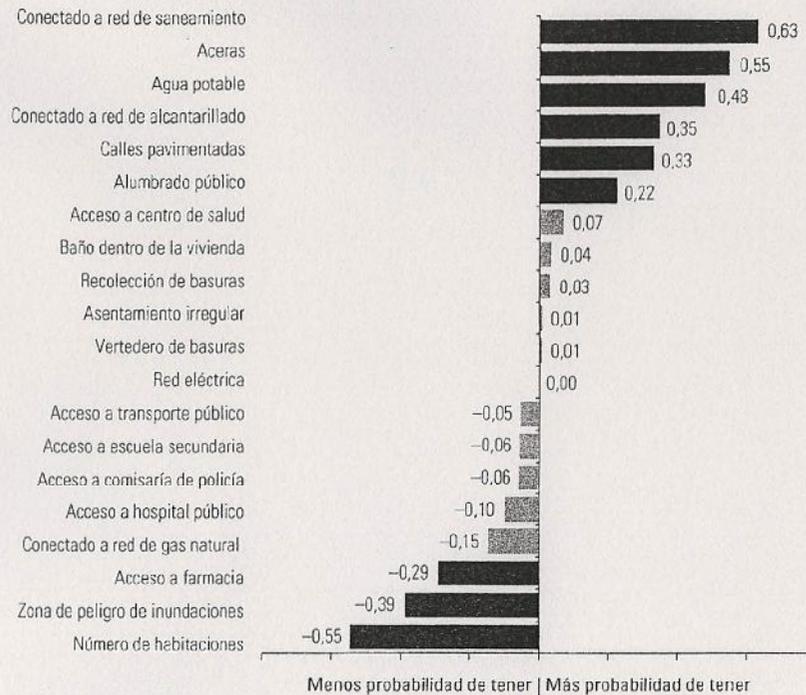
bución mínima requerida, permitirían la compra de una vivienda de US\$20.000 apalancando 2 centavos por cada dólar gastado por el sector público. Sin embargo, es posible que el actual apalancamiento de recursos de los hogares en realidad exceda este cálculo, ya que estos últimos deben ampliar y mejorar el núcleo de vivienda proporcionada por el FSV I.

#### Impacto

¿Qué mejoras a la calidad de vida de sus beneficiarios aportan los programas de vivienda? Existen pocas evaluaciones rigurosas sobre los resultados atribuíbles a los programas de vivienda en la región. Los que existen —como los de Ruprah y Marcano (2007) y Ruprah (2010c)— utilizan información imperfecta. Los resultados de los programas de vivienda normalmente se basan en estudios en los que se pregunta a los beneficiarios acerca de las condiciones de su vivienda antes y después de recibir los beneficios de los programas; concretamente, se les pregunta acerca de la calidad de los materiales de construcción, de la disponibilidad de servicios públicos y del acceso a comodidades urbanas. En Argentina y Colombia se establecieron grupos de control para aislar ciertos efectos causados por otros factores no relacionados con los programas, tales como las circunstancias macroeconómicas, mejores condiciones de los créditos y programas de mejoras locales de los barrios ofrecidos por los gobiernos municipales. Si bien los estudios no están estandarizados y los resultados no son estrictamente comparables entre países, pueden ilustrar si —según la opinión de sus beneficiarios— los resultados de vivienda mejoraron como consecuencia de estos programas.

En Argentina, con base en el análisis de una muestra representativa de los beneficiarios de los PFV y del Fonavi en el área del Gran Buenos Aires,<sup>6</sup> los beneficiarios declararon una mejora significativa entre las viviendas en que habitaban anteriormente y las que recibieron gracias a los programas de gobierno (gráfico 9.6). El acceso a servicios públicos como acueducto y alcantarillado (con la excepción de gas natural) mejoró sistemáticamente, al igual que el alumbrado público y la infraestructura (calles pavimentadas y aceras). Sin embargo, hay tres componentes de las buenas condiciones de vida —acceso a educación (escuela secundaria), salud (hospitales públicos) y seguridad (comisarías de policía)— que siguen siendo deficientes en las zonas donde se han construido nuevas unidades de vivienda mediante programas públicos.

**Gráfico 9.6** Argentina: cambios en las condiciones de vivienda de las familias beneficiarias gracias a los programas de vivienda (puntos porcentuales)

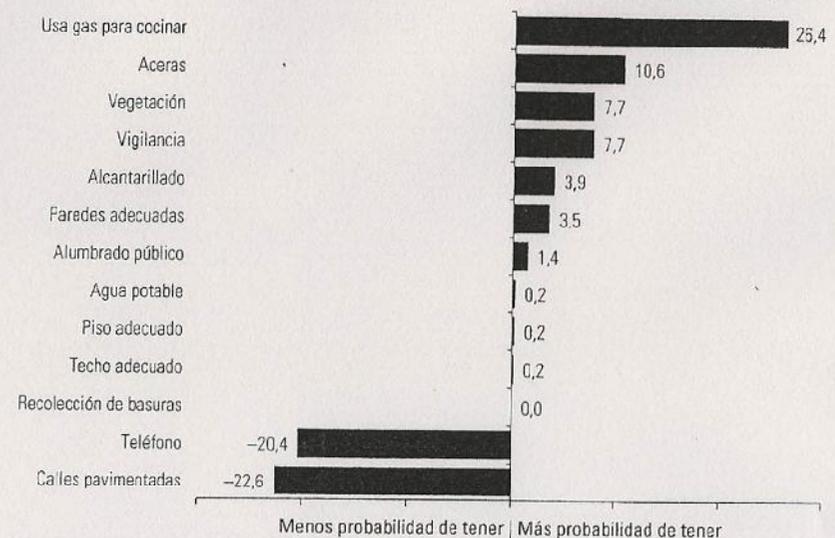


Fuente: Rojas et al. (2010).

Notas: Los resultados corresponden a un test de diferencia de medias en que se compara a los beneficiarios con un grupo de control formado con base en INDEC (2001). Los resultados que no son estadísticamente significativos se muestran en gris.

En Colombia, los resultados de la evaluación del Subsidio de Vivienda Familiar realizada por el Centro de Estudios Nacionales, Cafeteros y Empresariales (CRECE)<sup>7</sup> muestran un efecto positivo y significativo en la calidad de los materiales de construcción de las viviendas financiadas por el SFV. Por ejemplo, no hay pisos de tierra ni de arena, no hay techos construidos de material vegetal o de desecho y la mayoría de las paredes están hechas de bloque de cemento, ladrillo o piedra. Sin embargo, cuando se compara con el grupo de control, este efecto es muy pequeño. En términos de los servicios públicos, se encontraron impactos positivos en todos los servicios excepto en materia de líneas de telefonía fija y vías pavimentadas (gráfico 9.7).

**Gráfico 9.7** Colombia: cambios en las condiciones de vivienda para las familias beneficiarias gracias a los programas de vivienda (puntos porcentuales)



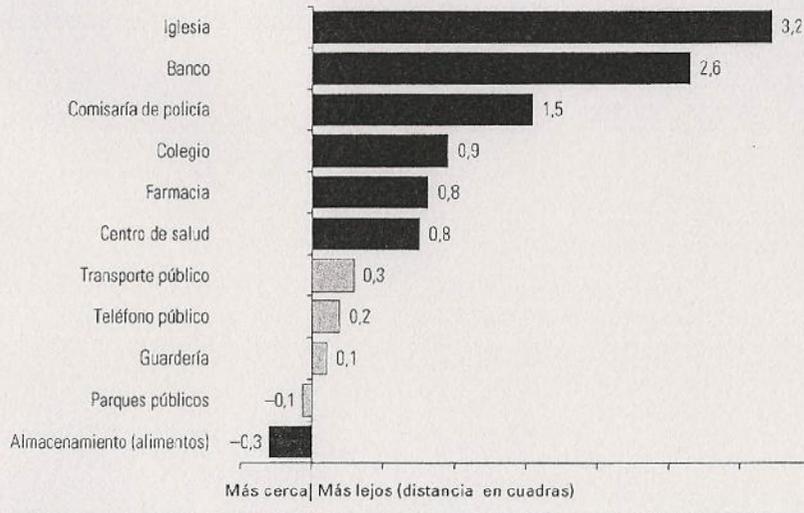
Fuente: Rojas et al. (2010).

Nota: Las estimaciones se basan en un modelo paramétrico de diferencias en diferencias (D-D).

Sin embargo, los resultados muestran que en esas nuevas unidades los beneficiarios viven más alejados de los servicios urbanos. A menudo los integrantes del grupo de control arrendaban o compartían una vivienda con otros hogares en ubicaciones más centrales que los beneficiarios, lo cual explica el pequeño efecto positivo de algunos indicadores y el hecho de que vivan más lejos de los servicios urbanos (ver gráfico 9.8).

En Chile, el programa de FSV contribuyó a disminuir la incidencia de la vivienda compartida entre los hogares beneficiados (como muestran los datos del Proyecto de Evaluación de Vivienda Urbana Nacional, DNEHU). Solo el 2,6% de los beneficiarios declaró que compartía la vivienda con otra familia. El hacinamiento (personas por habitación) también disminuyó. Estas mejoras satisfacen a todas luces las necesidades de privacidad y protección de los beneficiarios, necesidades que no estaban cubiertas cuando compartían la vivienda con otro hogar, en su mayoría como arrendatarios o huéspedes dependientes. El alto nivel de cobertura de los servicios básicos en la mayoría de

**Gráfico 9.8** Colombia: cambios en la distancia a comodidades para las familias beneficiarias gracias a los programas de vivienda (puntos porcentuales)



Fuente: Rojas et al. (2010).

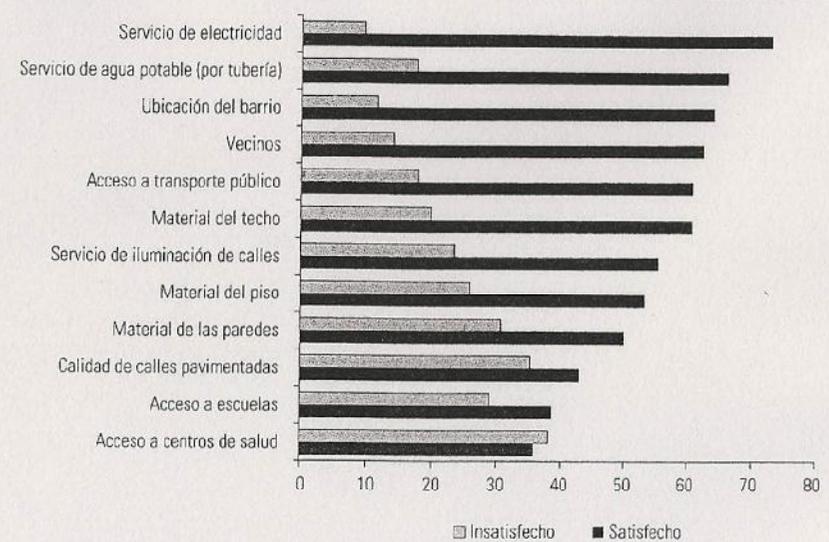
Notas: Las estimaciones se basan en un modelo paramétrico de diferencias en diferencias (D-D). Los valores que no son estadísticamente significativos aparecen en gris.

las ciudades chilenas explica el bajo impacto de las nuevas viviendas en estos rubros.

#### Satisfacción

En Argentina, Chile y Colombia, los beneficiarios de los programas de vivienda declaran estar satisfechos con los programas, aunque se registran variaciones entre los países. En Argentina, los beneficiarios del Fonavi y de los programas federales declararon un alto nivel de satisfacción con diferentes aspectos de las unidades de vivienda recibidas y con sus vecindarios. El gráfico 9.9 revela una alta satisfacción con los servicios de electricidad y agua: respectivamente el 73% y el 66% de los hogares se declararon satisfechos.<sup>8</sup> Más del 50% de los hogares también declaró satisfacción con la ubicación de los barrios, los vecinos, la disponibilidad de transporte público y los materiales del techo. Un alto porcentaje de hogares expresó satisfacción con los materiales del piso y de las paredes, así

**Gráfico 9.9** Argentina: nivel de satisfacción con los programas de vivienda (porcentaje de hogares)



Fuente: Rojas et al. (2010).

como con el alumbrado público. Los beneficiarios declararon menor satisfacción con el estado de pavimentación de las vías del barrio, los centros de salud y la disponibilidad de colegios.

En Colombia, una evaluación del programa SFV demostró que tenía un impacto positivo en la percepción de los beneficiarios de su vivienda y su vecindario.<sup>9</sup> Los beneficiarios estaban más satisfechos con su propia vivienda que con el estado de las viviendas de sus vecinos o con la condición del barrio. Puede que esto sea un reflejo de las condiciones en que los beneficiarios vivían anteriormente: si bien estaban satisfechos con sus viejos barrios y vecinos, no lo estaban con su antigua vivienda. En general, el 91% de los beneficiarios expresó opiniones altamente favorables sobre su nueva vivienda, el barrio y los vecinos.

Cabe señalar que los beneficiarios originales no ocupaban el 26,5% de la vivienda entregada. Las razones aludidas para explicar este fenómeno se denominan "situaciones especiales", y son aquellas en que el propietario arrendaba la propiedad, decidía dejarla a terceros o tenía dificultades para ocupar la casa

debido a problemas con la construcción. Muy pocas familias que no ocupaban sus viviendas estaban dispuestas a explicar por qué. Sin embargo, este alto porcentaje podría estar indicando que algunos de estos beneficiarios no estaban del todo satisfechos con la unidad que recibían.

En Chile, las impresiones de satisfacción de los beneficiarios con sus soluciones de vivienda aparecen en una evaluación del programa FSV realizada en 2009.<sup>10</sup> Esta evaluación consideró los siguientes rasgos, entre otros: calidad acústica y térmica, servicios instalados, materiales de los acabados, habitaciones, tamaño, ventilación y pasillos. Los encuestados dieron un puntaje de 5,5 (en una escala de 1 a 7) al conjunto total de rasgos de su vivienda FSV, comparado con uno de 4,4 en la misma escala para su vivienda anterior. Los beneficiarios de FSV transmitían optimismo en relación con el futuro de sus viviendas y el vecindario; el 70,8% expresó confiar en que el valor de las mismas aumentaría en el futuro. Además, el 67,1% tiene la intención de introducir mejoras, mientras que aproximadamente el mismo porcentaje ya ha invertido sus propios recursos para consolidar el activo entregado por el FSV.

La implementación de los programas de vivienda para ayudar a los pobres es onerosa. La gama de costos que se debe considerar comprende gastos administrativos para la gestión de los programas, así como los costos incurridos en reunir y gastar recursos en el nivel central y local. Algunos programas también incluyen asistencia técnica. Por ejemplo, en Chile el SFV financia a organizaciones que proporcionan servicios como los previstos para ayudar a los beneficiarios a obtener subsidios o comprar tierras, diseñar y contratar la construcción de unidades de vivienda y realizar tareas de supervisión. La información acerca de los gastos administrativos es limitada y sumamente agregada, de modo que es difícil contrastar programas y extraer conclusiones comparativas.

En Argentina, los gastos administrativos incluyen pagos para la administración de los programas, los cuales representan en promedio el 14% del total de los fondos asignados a los mismos. La incidencia de los gastos en los recursos totales varía ampliamente entre provincias, y oscila entre el 1,8% en Santa Cruz, el 22% en Tierra del Fuego y el 28,3% en Neuquén.

En Colombia, los cálculos basados en información acerca de las asignaciones para la SFV en 2005 señalan que los gastos administrativos directos de Fonvivienda ascienden aproximadamente a un 11%. Sin embargo, en un estudio más detallado sobre los gastos en los que incurren los diferentes actores involucrados en el ciclo de asignación de subsidios (los proveedores, las CCF

y los hogares) se señala que los costos pueden llegar al 27%. Estos son asumidos en su mayor parte por los proveedores (10%) y el gobierno nacional (11%), mientras que los hogares son los que menos pagan (6,5%). Estos altos costos no son el resultado de ineficiencias administrativas; en lo fundamental reflejan la existencia de un sistema que ha ampliado los controles para corregir las irregularidades del pasado. Los gastos han crecido con la necesidad de establecer estrictas garantías y salvaguardas requeridas cuando los fondos son traspasados a los urbanizadores para financiar la construcción de vivienda. Las garantías y salvaguardas son menos estrictas cuando los fondos son desembolsados después de que se han construido las viviendas.

En Chile, se dispone de escasa información desagregada significativa para calcular los costos administrativos del SFV. Los datos disponibles señalan gastos administrativos sorprendentemente bajos, equivalentes al 3% del total de los recursos destinados a los programas. Cabe notar que el SFV incluye recursos para ayudar a los hogares a obtener acceso al programa —ya sea individualmente o en grupo—, para asistencia técnica, diseño y contratación de la construcción de las unidades de vivienda, y para la supervisión técnica de la misma. Estos gastos varían dependiendo del número de hogares involucrados, pero pueden llegar al 6% del subsidio total.

#### *Una caja de herramientas para mejores políticas y programas de vivienda*

Es evidente que la intervención pública en el área de vivienda es justificada. La vivienda se produce y se comercializa en un complejo conjunto de mercados interrelacionados como son los de tierras, crédito, materiales de construcción y construcción. Cada mercado individual adolece de imperfecciones (de información, externalidades, monopolios, oligopolios y otros) que pueden tener resultados sociales menos que óptimos. Incluso cuando algunos de estos defectos se pueden eliminar, los altos niveles de desigualdad en los países de América Latina reducirán potenciales resultados satisfactorios. Estos problemas no son exclusivos de los mercados de vivienda, pero la relevancia de sus resultados en el bienestar individual y colectivo convierten a la vivienda en un bien imprescindible, y ponen presión sobre los gobiernos para que aseguren una sólida regulación pública y para que implementen programas habitacionales eficaces para asegurar un acceso básico de servicios de vivienda a todos los hogares.

Aunque exista consenso sobre la necesidad de la intervención pública en el sector de la vivienda, las diferencias surgen al definir su tipo y alcance. Existen dos posiciones extremas sobre esta materia. Una aboga por un fuerte papel intervencionista del Estado, en el que este regula e interviene activamente en la provisión de vivienda. La otra se inclina por facilitar el funcionamiento de todos los mercados relacionados con la misma. Como se ha señalado, estas posiciones extremas "puras" no se encuentran en la práctica, ya que la mayoría de los gobiernos implementan ambos tipos de programas.

El análisis en profundidad de los casos de Argentina, Chile y Colombia no arroja evidencia clara de que una posición produzca resultados de vivienda significativamente superiores a los de la otra. En realidad, los dos enfoques parecen complementarse mutuamente. Dado que los déficits de vivienda que enfrentan los hogares de bajos ingresos son tan grandes en la mayoría de países de América Latina y el Caribe, los recursos públicos deberían complementarse con intervenciones privadas. Por otro lado, la función del sector público como facilitador no implica en ningún caso que este deba desaparecer del mercado de la vivienda.

La provisión directa —con sus altos costos, altos estándares de calidad de los inmuebles y altos subsidios— no ha logrado ampliar la cobertura y el apalancamiento de recursos de los hogares. Sin embargo, cuando estas intervenciones están bien focalizadas en los pobres y se ejecutan eficientemente —como en el caso de los SFV en Chile— mejoran significativamente el acceso a los servicios y disminuyen el hacinamiento, aunque a un costo elevado.

Los programas ABC —que suelen asociarse con el enfoque de facilitación de los mercados— parecen haber surgido como respuesta práctica para abordar el tema de la asequibilidad y reducir la carga fiscal de la política de vivienda. Esto se hizo bajo el supuesto de que los subsidios públicos movilizarían recursos privados y cubrirían el costo de las soluciones de vivienda, al tiempo que disminuirían los costos para el Estado. Sin embargo, dado que las fallas de mercado subyacentes que afectan a los grupos de bajos ingresos no fueron resueltas (sobre todo su escasa capacidad de ahorro y la falta de acceso al crédito), no existía financiamiento privado.

Además, el sector privado se ha mostrado reacio a atender a los sectores más bajos del mercado y a ofrecer vivienda a grupos de menores ingresos en la región, probablemente debido a alguna combinación de factores como la falta de demanda, cuestiones de rentabilidad, regulaciones demasiado estrictas

tas y la informalidad que prevalece en el acondicionamiento de terrenos y la construcción.

El caso chileno refleja el enfoque mixto de la política de vivienda. Aunque Chile fue pionero del enfoque de facilitación de los mercados lanzado en los años setenta, actualmente su programa de vivienda pública es más grande y proporciona subsidios casi totales a los grupos vulnerables y de bajos ingresos.

Además de estas conclusiones generales, hay ciertos problemas que es necesario abordar cuando se arma la caja de herramientas para diseñar buenas políticas públicas de vivienda.

- Los países deben adoptar una visión global de los problemas de vivienda que afectan a todos los grupos de ingreso, más allá de centrarse en las necesidades de los menos favorecidos, para incluir a los hogares de ingresos medios bajos y medios que no están cubiertos. Cada grupo se enfrenta a diferentes desafíos, de manera que los instrumentos para apoyarlos deberán ser distintos. Los grupos de más bajos ingresos —especialmente aquellos cuyas entradas provienen de fuentes informales— necesitan subvenciones más altas para costearse por lo menos una vivienda de calidad mínima, políticas y regulaciones en el mercado de tierra que aseguren la provisión de terrenos con servicios para atender sus necesidades, y enfoques de construcción incremental cuando así se justifique. La clase media necesita incentivos para ahorrar y financiamiento a través del crédito para aumentar la asequibilidad de la vivienda.
- Entre calidad, definición de grupos destinatarios y cobertura se producen *trade-offs* importantes. Los altos estándares de calidad no solo aumentan el costo de la vivienda sino que también la hacen atractiva para los grupos de ingresos más altos, lo cuales entran a competir con hogares de más bajos ingresos; con esto se pierde la oportunidad de que los beneficiarios se auto-seleccionen y aprovechen el tipo de vivienda diseñada para los consumidores más necesitados. Esto evidentemente se traduce en una menor cobertura, como en el caso de Argentina. Lo anterior no significa que se debería diseñar o ignorar la calidad con estándares de vivienda muy bajos solo por ampliar la cobertura. Cuando esto ocurre, cada familia acaba teniendo que gastar demasiado para habitar las viviendas y para beneficiarse del conjunto básico de servicios que estas ofrecen, una situación que puede conducir a su abandono. Esto ha ocurrido en algunos casos en Chile y Colombia, sobre

todo cuando las viviendas se construían en lugares apartados o quedaban sin terminar.

- Las políticas públicas de vivienda no deberían ser rígidas pero sí preservar sus objetivos fundamentales. En los tres estudios de caso, los objetivos de las políticas se han visto afectados por la desaceleración económica y por las condiciones sociopolíticas. En Argentina, los programas de vivienda se convirtieron en un medio para reactivar la economía y crear empleo durante la crisis de 2001. Al tratar de generar empleo, es posible que Argentina haya construido en algunas localidades más vivienda de la que realmente se precisaba, dejando de lado la acuciante necesidad de introducir mejoras de largo plazo en el stock habitacional, así como en el acceso a infraestructura para hogares de bajos ingresos. De la misma manera, la urgencia por construir vivienda en grandes cantidades creó en Chile un problema urbano que obligó al gobierno a gastar recursos públicos adicionales para mejorar barrios de baja calidad. En Colombia, además de funcionar como herramienta anticíclica, la política de vivienda ha respondido a diversos objetivos, entre ellos atender a la población desterrada por la violencia: los desplazados. Sin embargo, la existencia de programas especialmente diseñados que tengan en cuenta la naturaleza posiblemente pasajera de la condición de estas personas y la falta de arraigo de los beneficiarios en las comunidades locales podría responder mejor al objetivo de absorber a la población desplazada en las ciudades de Colombia. Todos estos cambios alteran las reglas originales y afectan negativamente la capacidad de planificar para el largo plazo, lo cual es fundamental para el desarrollo del mercado, sobre todo en lo que se refiere a promover la participación del sector privado. Se podría decir que la rigidez de los programas de Argentina ha excluido la participación de este último.
- Una solución sostenible y de largo plazo a las brechas de vivienda existentes requiere la movilización de recursos privados. Para este fin, los países tienen que hacer pleno uso de los instrumentos del enfoque de facilitación de mercados diseñando programas que fomenten el ahorro y el acceso a crédito para los hogares de ingresos medios y bajos. Parte de la solución también surgirá del aumento en el ingreso per cápita, de la estabilidad macroeconómica y de la existencia de mercados financieros más desarrollados que permitan a un mayor número de hogares contar con el concurso del sector privado. Chile, por ejemplo, ha implementado diversas reformas orientadas

a ampliar el financiamiento de vivienda desde los años ochenta fomentando el ahorro de largo plazo, promoviendo productos financieros que canalicen tales ahorros hacia la vivienda, mejorando la seguridad de las transacciones y facilitando la ejecución de garantías. Como resultado, el 70% de la población puede tener acceso a crédito. La participación más profunda del sector privado en la oferta de vivienda y crédito en Chile ha contribuido a liberar recursos públicos para centrarse en los grupos de bajos ingresos y ofrecer subvenciones sustanciales. Por su parte, el gobierno de Colombia está trabajando para ampliar el crédito a los pobres apoyando el acceso a financiamiento para trabajadores informales a través del Programa Ahorro Voluntario Contractual (AVC), gestionado por el Fondo Nacional de Ahorro (FNA). No obstante el hecho de que se trata de una iniciativa nueva y de alcance limitado, el AVC ayuda a un número considerable de trabajadores informales a obtener acceso a financiamiento hipotecario.

- Por el lado de la oferta, las políticas deben estimular la producción de vivienda de bajos ingresos, promover la competencia entre los urbanizadores y mejorar los instrumentos que apoyan la urbanización de terrenos a bajo costo, un problema clave en las grandes ciudades. Este último aspecto es un punto débil en la mayoría de políticas de vivienda de la región, aunque Colombia ha hecho algún progreso con los Macroproyectos de Interés Social Nacional.
- La política de vivienda en la región se ha centrado casi exclusivamente en la construcción de nuevas unidades, lo cual ha arrojado buenos resultados en cuanto a disminuir el déficit cuantitativo. Sin embargo, la política de vivienda se debería diversificar y no solo apuntar a reducir los costos sino también ocuparse de la baja calidad del stock de vivienda existente, que afecta sobre todo a los pobres. Para avanzar en esta dirección, los países deberían adoptar, continuar o ampliar opciones como los programas de vivienda incremental, el alquiler y la mejora de barrios pobres. Para los hogares de bajos ingresos, los esquemas comunitarios o grupales de subsidio de vivienda presentan ventajas definitivas sobre los subsidios individuales de vivienda que funcionan para los hogares de ingresos medios bajo la modalidad de ABC.
- Se debe mejorar la implementación de los programas. Los altos costos actuales de ejecución se originan en la necesidad de asegurar la focalización en grupos destinatarios y evitar que los recursos se desvíen hacia otros

grupos. Vincular la elegibilidad a los programas de vivienda con instrumentos de evaluación social, como la Ficha de Protección Social en Chile o el SISBEN en Colombia, representa un buen primer paso para compartir los costos de la filtración de postulantes de otros programas sociales que se produce. Sin embargo, queda mucho por hacer en cuanto a la disminución de los costos de los programas de vivienda, y a la supervisión y asignación de la construcción de la misma. Esto se puede lograr simplificando los procedimientos, potenciando la transparencia e invitando más abiertamente a la comunidad a participar en la supervisión de los funcionarios elegidos localmente. Lo anterior se puede lograr más fácilmente en el nivel local, lo cual refuerza la lógica que aconseja la ejecución descentralizada de estos programas.

- En la búsqueda de una solución sostenible de largo plazo para satisfacer las necesidades de vivienda de la población, en el corto plazo los gobiernos deberían seguir ayudando a los hogares de bajos ingresos a satisfacerlas. Esto tiene un alto precio fiscal, como lo han demostrado el FSV de Chile y, más recientemente, los Programas Federales de Vivienda o PFV de Argentina. Estos últimos son mucho más eficaces en llegar a los pobres como grupo destinatario que numerosos proyectos del Fonavi en el pasado, sobre todo porque las soluciones de vivienda ofrecidas son de tamaño más pequeño, de menor calidad y situadas en lugares más retirados que la vivienda Fonavi. Esta mejora en la focalización sugiere que es más fácil llegar a los pobres ofreciendo directamente viviendas subvencionadas, pero también de menor calidad, lo cual disminuye igualmente los costos del gobierno y mantiene alejados a los grupos de ingresos medios para que no participen en estos programas. Los grupos de bajos ingresos son los clientes más riesgosos para el sector privado debido a su poca —y potencialmente inestable— capacidad de pago, así como por la falta de información sobre su comportamiento crediticio. Aunque el mercado potencial para el microfinanciamiento de vivienda es grande,<sup>11</sup> el sector privado sigue mostrándose reacio a atender plenamente esta demanda. Además, es fundamental desarrollar modelos de negocios específicos para llegar a los grupos de bajos ingresos que requieren períodos de amortización más largos, fórmulas de cobro más flexibles, asistencia técnica y un enfoque por etapas para la adquisición de vivienda (véase el capítulo 8 sobre vivienda incremental). La intervención pública será crítica para apoyar el desarrollo de productos y metodologías orienta-

dos a aprovechar un mercado que aún se encuentra en estado embrionario en la región.

En este contexto, y no obstante sus varios éxitos, los tres países estudiados siguen enfrentando grandes retos en materia de vivienda. A pesar de que el gobierno argentino ha logrado hacer una contribución significativa al bienestar de la población en términos de vivienda, es probable que lo haya hecho a un costo más alto del necesario. Además, bajo esta fórmula, el gobierno asumió una gran carga financiera que ha tenido dificultad de cumplir en tiempos de crisis. Aún más, el *modus operandi* del gobierno que ofrece vivienda directamente ha excluido posibles contribuciones que los beneficiarios podrían haber hecho para resolver sus problemas habitacionales, reduciendo así el volumen de los recursos totales (público más privado) en el sector. El efecto de las intervenciones públicas, junto con un sistema de financiamiento de la vivienda mal diseñado, explican los resultados poco sobresalientes de Argentina cuando se evalúa su esfuerzo en relación con el ingreso per cápita. Este país debería encontrar los medios para movilizar más recursos privados, apoyar el desarrollo de mercados hipotecarios y, con el tiempo —una vez que el sector privado empiece a atender las necesidades de vivienda de la clase media—, centrar sus intervenciones en los grupos de menores ingresos.

El reto de Colombia consiste en mejorar la calidad de sus viviendas subsidiadas, y a la vez mantener una estricta focalización y niveles adecuados de cobertura. Con este fin, debe reforzar su programa ABC (SFV) para ampliar la disponibilidad de crédito a los grupos informales, al tiempo que acondiciona terrenos urbanos accesibles.

Incluso Chile —que ha alcanzado buenos niveles de calidad y cobertura— debería remediar los problemas generados por la toma de malas decisiones de política, sobre todo en lo relativo a la localización distante de los proyectos de vivienda social, o a la entrega de viviendas completas a grupos vulnerables que no pueden mantenerlas.

No existe una varita mágica para solucionar el complejo laberinto de problemas del sector de la vivienda en la región. Si se calcula que la cifra de nuevos hogares que se forman cada año en las ciudades de América Latina asciende a unos 3 millones, la carencia de nuevas soluciones habitacionales producidas y consumidas en los mercados de vivienda formal obligarán a entre 1,5 y 2 millones de hogares al año a obtener vivienda en los mercados informales (Rojas y

Medellín, 2011). En tales circunstancias, existe la necesidad urgente de mantener y mejorar los mecanismos públicos de apoyo a la vivienda que han surgido para compensar los déficits creados por la falta de oferta de vivienda y financiamiento hipotecario en los mercados privados formales.

La solución del dilema de la vivienda debería diseñarse a la medida de las necesidades locales, ser de amplia cobertura y atender sus diferentes aspectos. Debería ser más pragmática que ideológica y combinar lo mejor del enfoque intervencionista con las técnicas de facilitación de mercados para responder a las necesidades de vivienda de toda la población. Los programas deberían centrarse en generar un nuevo stock de vivienda, además de mejorar el ya existente, teniendo en cuenta la calidad de los materiales, el acceso a servicios urbanos y públicos, y los derechos de propiedad. Las políticas deberían focalizarse simultáneamente en necesidades de corto plazo sin socavar la sostenibilidad de largo plazo. Con este fin, es necesario atacar la raíz del problema en lugar de enfocarse solo en sus síntomas. De otro modo, e incluso si se tienen las mejores intenciones, las políticas y los programas de vivienda en la región seguirán teniendo un largo camino por recorrer.

## Notas

- <sup>1</sup> No se trata de problemas estructurales, dado que existen estrategias de implementación que pueden evitarlos; sin embargo, deberían ser considerados estructurales, ya que aparecen en la mayoría de las fórmulas mediante las cuales las instituciones públicas proveen vivienda directamente.
- <sup>2</sup> Este objetivo del gobierno se podría lograr de manera más eficiente y de modo que sirva mejor a la población destinataria proporcionando vivienda de alquiler que posteriormente pueda ser transferida a residentes urbanos.
- <sup>3</sup> Entre 1991 y 2008 se asignaron 597.080 subsidios por un total de US\$4.120 millones. En promedio se contabilizaron 33.000 hogares beneficiarios al año con un gasto anual de US\$229 millones.
- <sup>4</sup> En las mediciones se utilizó la metodología biunívoca sugerida por Ruprah (2010c). Primero se compara el número promedio de unidades de vivienda construidas en los últimos cinco años con el número de hogares elegibles. En segundo lugar se compara el número de hogares formados con el número de hogares actualmente elegibles.
- <sup>5</sup> Existen tres grandes fuentes de subsidios no programados. En primer lugar, se ofrecen las viviendas a un costo más bajo que el costo total de oportunidad; los institutos provinciales de vivienda están legalmente autorizados para ofrecer reducciones de capital de hasta un 20% y además los costos se calculan en valores históricos, por lo que se produce una transferencia de capital. En segundo lugar, se subsidia el financiamiento; las tasas de interés de financiamiento se cobran por debajo del mercado, y en muchos casos la tasa se fija en 0. Por lo tanto, el subsidio efectivamente aumenta en el largo plazo. Por último, algunos beneficiarios (aproximadamente el 30%) nunca reembolsan el crédito. Por consiguiente, es posible que se produzca una transferencia parcial o total de capital.
- <sup>6</sup> Primero se utilizó un test de diferencia de medias para establecer una comparación con las viviendas donde los beneficiarios habían vivido anteriormente, para luego medir la diferencia de medias entre los beneficiarios y un grupo de control. El grupo de control se constituyó sobre la base de las Encuestas de Condiciones de Vida de 2001, utilizando la técnica de pareo por puntajes de propensión. El análisis se basa en el estudio de los hogares beneficiarios de los programas de vivienda públicos en el área del Gran Buenos Aires (Encuesta de Hogares Adjudicatarios de Programas Estatales de