



Una serie regular de notas destacando las lecciones recientes del programa operacional y analítico de la Región de América Latina y el Caribe, del Banco Mundial.

La Vivienda Popular en América Latina y el Caribe

Abhas K. Jha

El sector vivienda es uno de los más importantes para la economía –tanto en países en vías de desarrollo como en países desarrollados– con fuertes externalidades positivas en términos de crecimiento económico, salud pública y estabilidad social. Éste es el principal medio de acumulación de activos para las personas de bajos ingresos y con frecuencia representa más del 50 por ciento del activo familiar. Sin embargo, los sistemas de vivienda en países en vías de desarrollo están plagados de subsidios gubernamentales mal diseñados, pobremente enfocados e ineficientes, así como por desaciertos en los mercados de tierras, una informalidad abrumadora, el predominio de poderosos intereses individuales y una creciente población en barrios marginales. Bertrand Renaud (quien formó parte del Banco Mundial) ha comentado que “muy pocos sectores importantes de la economía han estado tan plagados de torpezas injustificadas en cuanto a política pública como el sector vivienda de los países en vías de desarrollo”.

Aún así, hay esperanza. Más de treinta años de experiencia en vivienda popular han llevado al Banco Mundial a adoptar un enfoque de “habilitación plus” respecto a las políticas de vivienda, el cual supera la simple entrega de vivienda y pasa a ser un enfoque que combina un saludable respeto por los mercados con un diseño inteligente de subsidios. Éste intenta establecer mercados de tierra funcionales y utiliza un enfoque holístico e integrado hacia la mejora a la vivienda, incorporando factores de seguridad de tenencia, reducción del riesgo y acceso a financiamiento. Paralelamente, la orientación de la estrategia del Banco Mundial para la vivienda en América Latina ha evolucionado: desde sitios y servicios (en los años setenta y ochenta) hacia la habilitación de mercados de vivienda (en los años noventa) y luego al modelo actual de “habilitación plus”. Este artículo se concentra en la estrategia para proporcionar vivienda formal a las familias de bajos ingresos en la Región de América Latina y el Caribe (ALC). El Banco también cuenta con una amplia experiencia en mejoramiento urbano y regularización de asentamientos

informales en Brasil, Venezuela, Ecuador y Perú, lo cual necesita ser tratado en un artículo distinto.

El Sector Vivienda en la Región de América Latina y el Caribe

América Latina cuenta con un mayor nivel de urbanización (76 por ciento) y un mayor nivel de tenencia de vivienda (73 por ciento) que la mayoría de las otras regiones del mundo. El sector vivienda en ALC ha sido impulsado por cuatro fuertes tendencias globales de las dos últimas décadas: urbanización, democratización, descentralización y globalización. Estas tendencias han provocado un mayor desarrollo de los sistemas financieros, la ampliación de la gama de instrumentos financieros para la vivienda y la transformación del rol de los gobiernos, los cuales pasan a ser habilitadores de viviendas en vez de simples proveedores. La disponibilidad de créditos para la vivienda ha incrementado dramáticamente en la región durante la última década, lo cual ha sido facilitado principalmente por la estabilidad macroeconómica y el crecimiento en la titularización de hipotecas.

A pesar de estas positivas tendencias, la región todavía muestra un enorme déficit de vivienda. De acuerdo con las Naciones Unidas, actualmente existen 26 millones de unidades de vivienda que son inadecuadas y se requieren con urgencia 28 millones de unidades adicionales para reducir el hacinamiento y las condiciones inferiores a los estándares. El precio relativo al ingreso de los suelos urbanos en América Latina está entre los más altos del mundo. La tenencia informal es común y representa aproximadamente un tercio de la tenencia de viviendas. La incapacidad de los mercados formales de vivienda de acomodar a una población urbana cada vez más numerosa, ha llevado a 128 millones de personas a vivir en los barrios marginales de América Latina. En las ciudades principales la mayoría de las viviendas son autoconstruidas, y el porcentaje se ha elevado en forma consistente. Por ejemplo, en la Ciudad de México, alrededor del 60 por ciento de la población vivía en casas autoconstruidas en 1990, en comparación con el

14 por ciento en 1952. Menos del 25 por ciento de todas las viviendas en América Latina se financian a través de mecanismos formales, y las hipotecas todavía representan una pequeña fracción del crédito total.

Los sistemas de financiamiento para la vivienda de la región permanecen dominados, en forma abrumadora, por instituciones públicas y subsidios gubernamentales ineficientes. En México, los principales actores son INFONAVIT y FOVISSSTE, los cuales son fondos de pensión que también proporcionan subsidios a tasas de interés por debajo de las del mercado y generan préstamos hipotecarios. FOVISSSTE, en particular, muestra un alto nivel de incumplimiento en sus préstamos. En Argentina, el Banco Hipotecario Nacional obtiene redescuentos del Banco Central a intereses altos y ajustados a la inflación; su cartera también revela un alto nivel de incumplimiento. En Uruguay, el mercado hipotecario de la vivienda ha sido dominado durante largo tiempo por el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), propiedad del estado, el cual hasta hace poco proporcionaba el 80 por ciento de todos los créditos hipotecarios para vivienda. El caso atípico significativo y positivo en este aspecto es Chile, donde el gobierno realizó la transición hacia un enfoque habilitador del mercado (en 1977), casi una década antes de que instituciones multilaterales como el Banco Mundial y el BID lo hicieran. En 2002, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) de Chile suspendió los créditos hipotecarios y cesó la construcción directa de viviendas. En 2004, el 96 por ciento de los recursos fue destinado a los programas de subsidio y sólo el 4 por ciento a programas de construcción.

La Estrategia de Vivienda del Grupo del Banco Mundial para ALC

Los grandes déficits en el sector vivienda y las incompetencias obvias de los sistemas de financiamiento de vivienda dominados por los gobiernos de la Región ALC, han llevado al Banco Mundial a alterar gradualmente, aunque radicalmente, la forma en la cual aborda el problema de la vivienda. El actual enfoque de “habilitación plus” se manifiesta en los proyectos que se realizan actualmente en México (las tres series de Préstamos en Apoyo a las Políticas de Desarrollo [DPL, por sus siglas en inglés] del sector vivienda y la Asistencia Técnica paralela) y Brasil (dos DPL para vivienda y un Programa de Enfoque Sectorial Amplio para el mejoramiento urbano), así como un proyecto en su fase preparatoria en Perú (una propuesta de Préstamo Adaptable para Programas).

Los elementos centrales de este enfoque incluyen:

- Apoyo para el desarrollo de un marco institucional y de política para el desarrollo urbano y habitacional que integra a distintos actores

- Un rol más significativo del sector privado y de los proveedores comunitarios
- Apoyo para ampliar e impulsar los sistemas financieros para la vivienda a través de una variedad de productos, como el seguro hipotecario y la estandarización de la titularización de hipotecas
- Una transición de los subsidios con tasas de interés implícitas a subsidios directos con base en la demanda
- Un incremento de la oferta de suelo urbano para vivienda popular
- La integración plena de la reducción del riesgo en la planificación urbana
- La integración y un mayor dimensionamiento del mejoramiento urbano dentro de la planificación integral de la ciudad y del proceso de financiamiento
- Fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos locales en áreas tales como ordenamiento territorial, la regulación y zonificación.

Esta estrategia ha sido complementada por el trabajo de la Corporación Financiera Internacional (CFI) en el sector de la vivienda para la Región ALC, el cual se concentra en desarrollar mercados hipotecarios primarios y secundarios viables en la región a través de una combinación de inversiones y asistencia técnica.

Reforma del Sector Vivienda en México y Brasil

El sector de la vivienda en México ha sido escenario de la “revolución olvidada” del país. Una combinación de estabilidad macroeconómica (luego de muchos años de desasosiego) y una buena política, han provocado un auge en la demanda de vivienda entre las familias jóvenes de ingresos altos y medios de México. En 2000, la administración entrante del Presidente Fox estableció los proyectos de vivienda como una de sus principales prioridades, lo cual dio lugar al surgimiento de las Políticas Nacionales de Desarrollo Urbano y Habitacional de 2001 y una serie de reformas. Como resultado, México cuenta con el volumen más alto en América Latina de transacciones de titularización respaldadas por hipotecas, mientras el gobierno permanece en la senda para alcanzar la meta de proporcionar 750,000 soluciones habitacionales este año.

El Banco Mundial ha sido un catalizador y aliado importante en el proceso de reforma habitacional de México. A través del préstamo FOVI, ya cancelado, el Banco (conjuntamente con el BID), financió la creación de la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) en 2001, con el objeto de fomentar el desarrollo del mercado hipotecario secundario. Mediante los tres préstamos DPL y la serie de préstamos de asistencia técnica para vivienda urbana (HUTAL, por sus siglas en inglés), el Banco ha trabajado

con el Gobierno de México con el fin de formular sus políticas nacionales habitacionales y urbanas. El Banco también ha brindado apoyo al programa de modernización del registro de la propiedad y al desarrollo de atlas globales de riesgo de las ciudades mexicanas. El trabajo actual en progreso incluye asistencia técnica enfocada en la reforma a los subsidios de vivienda, así como una evaluación global de la microestructura y las dinámicas de los mercados de suelos urbanos, el cual culminará en la selección de programas piloto para incrementar la oferta de tierras para viviendas populares. Por su parte, la CFI ha ayudado a desarrollar mercados hipotecarios mediante facilidades de deuda en moneda local para originadores importantes del sector, incluyendo Su Casita, Hipotecaria Nacional e Hipotecaria Crédito y Casa, y se concentra en proveer líneas de crédito con garantía en activos hipotecarios en apoyo de la titularización de hipotecas y otros títulos del mercado de capitales; también respalda el desarrollo de un mercado hipotecario secundario viable.

Brasil, al igual que México, se ha empeñado en realizar reformas basadas en el mercado, buscando paliar el enorme déficit en su inventario de viviendas, especialmente para las familias de ingresos bajos y moderados. Los estimados oficiales del déficit habitacional fluctúan entre los 5.4 y los 6.3 millones de familias. El país también ha enfrentado el desafío de un sistema financiero que ha sufrido estragos a causa de años de altas tasas de interés real y una inflación volátil. El Gobierno de Brasil ha implementado una serie de medidas de reforma que se iniciaron con la Ley 9514 de 1997 y que establecen un marco legal global para la titularización de hipotecas.

El Banco está brindando apoyo a los esfuerzos realizados por el Gobierno de Brasil a través de los préstamos DPL para vivienda y los Préstamos para Asistencia Técnica (TAL, por sus siglas en inglés), así como mediante el próximo Programa con Enfoque Sectorial Amplio (SWAp, por sus siglas en inglés), que se concentra en áreas como desarrollo institucional, mejorar la focalización de los subsidios, y establecer un marco regulador y legal creíble para el financiamiento de viviendas. El Banco también está llevando a cabo una revisión técnica de los problemas relativos al desarrollo de un mercado funcional de seguros de crédito; un estudio estratégico del futuro a mediano plazo del Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS), el cual ha establecido un programa para brindar subsidios habitacionales directos a las familias pobres; y proporciona apoyo al programa federal de mejoramiento urbano. Paralelamente, la estrategia de financiamiento habitacional de la CFI en Brasil intenta incrementar la liquidez del mercado mediante el apoyo a las actividades comerciales de las compañías de titularización, la movilización de

fondos de los inversionistas en el mercado de capitales y la ayuda para homologar las prácticas de originación y titularización de bienes inmuebles residenciales según las normas internacionales. En junio de 2006, por ejemplo, la CFI otorgó una garantía vinculada al crédito al Banco ABN AMRO Real S.A., a fin de proveer financiamiento en moneda local a Rio Bravo Securitizadora, una importante empresa de bienes raíces de Brasil.

Los Desafíos para el Futuro

Los trabajos recientes del Banco relacionados con el sector vivienda en la Región ALC han sacado a luz una serie de problemas y brechas emergentes en nuestro conocimiento analítico. Entre los principales desafíos que requieren de mayor atención se encuentran:

¿Cómo podemos lograr que los mercados de tierra trabajen para la vivienda popular? La oferta de suelos urbanos es el mayor cuello de botella para incrementar la oferta de viviendas populares. A pesar de ello, existen muy pocos estudios empíricos, basados en información, sobre los mercados de tierras urbanas en la región. Para encontrar una solución, gran parte del desafío se encuentra en alinear los incentivos de los gobiernos locales (que con frecuencia controlan la oferta de tierras) con los de los gobiernos federales y estatales, que son responsables por la entrega de viviendas populares. Un modelo interesante es el programa de “banco de tierras”/reducción de la pobreza de Metrovivienda en Bogotá, Colombia. Sin embargo, cada país en la región ALC necesita desarrollar su propio modelo sostenible para proveer tierras para viviendas populares, de manera que puedan enfrentar la rigidez y los desaciertos de los mercados de tierras.

¿Cómo podremos construir un sistema sólido de indicadores habitacionales? Muy pocos países en la región cuentan con un sistema de información habitacional integral, confiable y actualizado que pueda ser utilizado por todos los actores, incluyendo el sector privado, los gobiernos federales, estatales y locales, y los reguladores. México, un país sofisticado de ingresos medios, no cuenta con un sistema para dar seguimiento a los nuevos proyectos habitacionales y con frecuencia se debe esperar los datos relativos al tema generados por la información nacional sobre ingresos. En forma similar, muy pocos gobiernos o bancos centrales escrutan el riesgo sistémico que implica el financiamiento habitacional siguiendo los mismos lineamientos que se aplican en la revisión del riesgo sistémico que realiza la Oficina Federal de Supervisión del Sector de la Vivienda de EE.UU. (US Office of Federal Housing Enterprise Oversight - OFHEO). Existen diversas bases de datos privadas sobre la vivienda (p. ej., SOFTEC en México), pero se requiere de una

iniciativa que agrupe las distintas fuentes de información en una fuente global única, así como construir índices de precios hedónicos y de capacidad de pago a escala regional y local.

¿Cómo logramos que los programas de viviendas de alquiler funcionen para los pobres? Los programas de viviendas de alquiler son el talón de Aquiles de la práctica habitacional del Banco. Durante muchos años, el supuesto tácito de los gobiernos y del Banco ha sido que la tenencia de una vivienda es una aspiración universal. Esto dista de ser verdad. Existen muchas personas (incluyendo grupos altamente vulnerables) que no pueden o no quieren ser propietarios y que, por ende, preferirían arrendar una vivienda. En forma similar y en general, la gente joven en economías en vías de desarrollo alquila, ya que se traslada entre trabajos y ciudades y encuentra que alquilar una vivienda es la forma más rentable de poder aprovechar mejores oportunidades. Las políticas gubernamentales, por otro lado, han sido hostiles al alquiler de viviendas y esto se refleja en los tratamientos fiscales, las leyes de control del alquiler, etc. Existe la necesidad de comprender mejor este mercado en términos de su tamaño actual (al menos en los principales centros urbanos), composición social de los inquilinos, alquiler que realmente se cobra en los diferentes submercados, tasas estimadas de desocupación y participación no declarada/informal en el mercado. Además, se requiere de información más clara sobre los detalles del tratamiento fiscal, incumplimiento de pago y otros riesgos importantes, así como sobre los rendimientos netos y brutos, tanto formales como informales, que reciben los inversionistas. En forma similar, los instrumentos financieros innovadores, tales como el de rentar con opción a compra (“rent-to-own”, del Reino Unido) y el similar, de alquiler con opción a compra (“lease-to-own”, de Austria), podrían ser útiles para este fin, al igual que promover la administración sin fines de lucro de las viviendas para alquiler.

¿Cómo podríamos aprovechar todo el potencial de las remesas y las microfinanzas para vivienda? La microfinanzas para vivienda continúa siendo un nicho creciente del financiamiento de viviendas. Los pobres generalmente construyen sus casas en forma incremental y los instrumentos de microfinanzas ofrecen una buena alternativa para sus flujos de caja. Las instituciones financieras y no financieras de la región están experimentando con nuevos productos de préstamos microfinancieros para la vivienda. Por ejemplo, Patrimonio Hoy, bajo la dirección de CEMEX de México, congela los precios de los materiales de construcción para los consumidores pobres, ofreciéndoles opciones de pago con cuotas periódicas bajas y

asesoría en la construcción de sus viviendas. Un sistema de pago con base en una tarjeta de crédito ampliamente aceptada por los proveedores de materiales de construcción y los contratistas, es una forma de solventar los altos costos de operación, los cuales representan una restricción importante al mayor dimensionamiento de las microfinanzas para vivienda. Se estima que las remesas que se enviaron a América Latina y el Caribe provenientes de todo el mundo llegan a totalizar más de 60 mil millones de dólares en 2006, sobrepasando tanto la cantidad de la asistencia oficial para el desarrollo como la inversión extranjera directa en la región. Las remesas son utilizadas prioritariamente para viviendas. Una de las áreas del financiamiento para viviendas que ofrece la mayor promesa es el diseñar instrumentos innovadores que puedan apalancar este enorme flujo de capital. Por ejemplo, utilizar el historial de remesas de un recipiente como colateral para una hipoteca inmobiliaria o un préstamo para construcción de vivienda, o crear vehículos mediante los cuales una parte de estos fondos pudiese ser invertida en títulos más líquidos respaldados por hipotecas.

¿Cómo podríamos crear una nueva clase de desarrolladores pequeños y medianos? La experiencia de otros países nos demuestra que la capacidad de los desarrolladores pequeños y medianos es fundamental para abordar el problema de la oferta de vivienda popular. Los grandes desarrolladores, por lo general, no muestran interés en los pequeños márgenes de ganancia que dejan las viviendas populares. Sin embargo, los desarrolladores pequeños y medianos se encuentran imposibilitados por la falta de acceso a financiamiento para la construcción. Los esquemas de garantías y los préstamos puente son una buena forma de salvar esta brecha (como lo demuestra el éxito de NURCHA, en Sudáfrica), como también lo es el brindar alguna forma de garantía/refinanciamiento a largo plazo de las hipotecas, con lo cual se podría avanzar mucho en el camino hacia incrementar la voluntad de los bancos de ofrecer préstamos para la construcción. Costa Rica, donde las ONG han desarrollado una capacidad relativamente sofisticada para entregar vivienda popular, representa otro valioso modelo. Existe una necesidad patente de analizar la capacidad y las necesidades de los desarrolladores pequeños y medianos, así como de realizar mayores avances en el diseño de instrumentos financieros que satisfagan más ampliamente dichas necesidades.

Sobre los Aurores

Abhas K. Jha es especialista principal en infraestructura, en la Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial.