

POLITICA DE VIVIENDA EN LA REPUBLICA DOMINICANA:
DIAGNOSIS Y GUIAS DE ACCION

Dr. Shlomo Angel
Asesor de Política de Vivienda

Preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo
Nueva York, Enero 2001

POLITICA DE VIVIENDA EN LA REPUBLICA DOMINICANA:

DIAGNOSIS Y GUIAS DE ACCION¹

Dr. Shlomo Angel, Asesor de Política de Vivienda

INTRODUCCION Y SUMARIO

Cuando el Presidente Hipólito Mejía asumió al poder en Agosto 2000, se comprometió a crear no menos de 200,000 soluciones de vivienda en la República Dominicana durante los cuatro años próximos. Este compromiso enfrenta al Gobierno Dominicano con un objetivo importante y de gran valor, que, en realidad, puede ser logrado adecuada y realísticamente. Pero solamente será logrado si la política de vivienda en la República Dominicana vuelve a enfocarse en la tarea de habilitar a los protagonistas claves del sector de vivienda a crear y mejorar la vivienda de bajo costo para la mayor parte de la población. Y a la vez, no puede ser logrado basándose en instituciones de vivienda pública que construyen unidades de vivienda de alto costo para unos pocos. A fines de lograr dicho objetivo de manera efectiva, es necesario un entendimiento comprensivo de las operaciones del sector de vivienda en la República Dominicana, y una evaluación realista de lo que es posible hacer y de lo que se debe hacer en el presente.

Por lo tanto, los cuatro objetivos de este informe son: (a) analizar el contexto económico, social y demográfico del sector de vivienda; (b) evaluar las condiciones actuales en el sector de vivienda; (c) evaluar el estado de política de la vivienda y los programas de vivienda de los que se encarga el Gobierno; y (d) recomendar una serie de guías de acción para la reforma del sector de vivienda en el presente, guías que pueden servir como base de un diálogo entre el Gobierno de la República Dominicana y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en los próximos meses. Este informe está basado en una evaluación inicial realizada por el autor, según la información disponible, y sus conclusiones preliminares deberán ser refinadas por medio de estudios adicionales. Este informe está dividido en cuatro secciones:

1. el contexto económico, social y demográfico del sector de vivienda;
2. condiciones en el sector de vivienda;

¹ Este informe fue preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) durante Octubre 2000-Enero 2001. Quiero agradecer a Raúl de Moya Español por su contribución a mi entendimiento de la situación de la vivienda en el país durante mi visita, y por su ayuda en la recolección de información para la Evaluación del Sector de Vivienda en la República Dominicana; a Bruce Ferguson, María Teresa Souza y Beatriz Lopez por sus comentarios constructivos; y a Lucila Gitlin por su competente traducción de este informe al Español.

3. el estado de la política de vivienda; y
4. guías de acción.

Sección I, examina el *contexto económico, social y demográfico* del sector de vivienda. La población de la República Dominicana aún está creciendo según una tasa de 2.0-2.3% por año aproximadamente, y la formación de nuevos hogares urbanos es aún del orden de 3.5% por año, lo cual requiere la duplicación del inventario de vivienda urbana cada veinte años. Actualmente, se forman alrededor de 56,000 hogares cada año (de los cuales alrededor de 20,000 se encuentran en el Distrito Nacional, que incluye a Santo Domingo). Afortunadamente, de acuerdo a estadísticas oficiales, el crecimiento del número de unidades de vivienda ha ido a la par de la formación de nuevos hogares, y no existe un serio déficit *cuantitativo* de vivienda en el país actualmente. Aún así, aunque los censos oficiales confirman este hecho sin lugar a duda, la mayoría de aquellos que se ocupan de vivienda discuten la ausencia de un déficit habitacional vehementemente.

La economía ha ido creciendo a un paso acelerado—el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita aumentó según un promedio de 4.3% entre 1993 y 1999. El ingreso mediano anual de familia en la República Dominicana fue RD\$97,184 (US\$6,352) en 1998. Fue RD\$122,024 (US\$7,975) en el Distrito Nacional, alrededor de 26% mayor que el del país entero. La distribución de ingresos es extremadamente despareja, limitando así los recursos que los hogares pobres pueden asignar para vivienda—el Índice Gini de todo el país fue 51.5 en 1998. La política fiscal del Gobierno es conservativa, los gastos del déficit son generalmente menores de 2.5% del PIB, la deuda externa ha sido reducida a 27% del PIB aproximadamente, y la porción de recursos del presupuesto destinada a vivienda y servicios sociales se encuentra en aumento. La inflación es relativamente baja—alcanzó a 5.3% en 2000—un prerequisite importante para el crecimiento de la financiación de vivienda. El sector bancario es estable y está creciendo rápidamente, la regulación prudencial ha mejorado, pero los intereses de préstamos se mantienen altos—en Octubre 2000, la tasa de préstamo promedio de los bancos comerciales era 28.8%. Claramente, mientras que estas tasas permanezcan tan altas, no se espera que existan préstamos de vivienda significantes, o que los préstamos hipotecarios alcancen a los hogares de bajo ingreso. El sector de la construcción es activo y desarrollado. Desde 1991, de acuerdo a las estadísticas oficiales, ha contribuido una porción significativa al Producto Interno Bruto (PIB)—un estimado 13.4%, por ejemplo, en 1999. En total, como era de suponer, el contexto económico, social y demográfico del sector de vivienda en la República Dominicana aún impide el rápido mejoramiento de las condiciones de vivienda. No obstante, en cierta medida, la cantidad y la calidad de vivienda para una parte considerable de la población, están mejorando.

La Sección II examina *las condiciones en el sector de vivienda*. En general, existen terrenos disponibles para la expansión urbana y son accesibles financieramente. Los hogares de bajo ingreso que no tienen la capacidad financiera para comprar tierras recurren a la invasión de terrenos públicos y privados. En el año 2000, los terrenos sin mejoras en la margen urbana cuestan RD\$80-160 (US\$5-10) por m². Un terreno con

servicios típico en la margen de Santo Domingo cuesta RD\$425 (US\$26) por m². El sector formal de la construcción residencial produce aproximadamente 15,000 unidades por año—12,000 por el sector privado y 3,000 por el sector público—aproximadamente un cuarto de la producción total de vivienda. El resto es producido por el sector semi-formal (constructores individuales en lotes de propiedad privada, generalmente sin permisos) o por hogares en terrenos invadidos. Los costos típicos de la construcción en el sector formal fueron del orden de RD\$2,500-5,000 (US\$150-300) por m², pero no menores. Los costos de la construcción en el sector semi-formal fueron del orden de RD\$1,000-2,500 (US\$60-150) por m². Y los costos de la construcción en el sector informal fueron del orden de RD\$500-1,000 (US\$30-60) por m².

La cartera de crédito de vivienda en la República Dominicana es aún bastante pequeña en términos comparativos (13.4% del crédito total). Noventa por ciento de todas las hipotecas fue emitido por las 18 asociaciones de ahorros y préstamos en el país, cuya cartera total era de RD\$23.7 billones (US\$1.4 billones) en Diciembre de 1999, de los cuales solo 43% eran préstamos hipotecarios. El número de préstamos hipotecarios que ellas emitieron anualmente ha ido aumentando a un paso acelerado de 17% en los años recientes, de 3,713 en 1993 a 8,608 en 1998, pero había menos de 40,000 préstamos pendientes en 1999. El tamaño del préstamo promedio fue RD\$470,434 (US\$30,750) en 1998. Las tasas hipotecarias típicas varían actualmente entre 24 y 28 por ciento anual, reduciendo así, severamente, el número de hogares que desean y pueden hacer uso del crédito hipotecario. Dadas estas tasas tan altas, solamente 30% de los hogares en el Distrito Nacional y solamente 18% de los hogares en el país entero serían capaces de efectuar los pagos de un préstamo hipotecario para la vivienda más barata producida por el sector privado en el presente.

Los precios de vivienda y los alquileres en la República Dominicana han sido sumamente estables, aumentando al mismo paso de la inflación en los años recientes. La vivienda de precio mediano en Santo Domingo fue evaluada en RD\$150,000 (US\$9,090) en 2000 y fue producida en el sector informal o semi-formal. Las unidades de vivienda del sector formal de más bajo costo se venden actualmente por RD\$250,000 (US\$15,150). La relación precio mediano de vivienda-a-ingreso en el Distrito Nacional era del orden de 1.1. Por lo tanto, las viviendas en la República Dominicana eran relativamente baratas. Pero eran baratas no porque los costos del terreno o de la construcción eran excepcionalmente bajos, sino porque los hogares no invertían suficiente en vivienda, porque no tenían acceso al crédito, y porque la infraestructura residencial era inadecuada. En la parte más alta del mercado de vivienda, se estima que alrededor de la mitad de las unidades producidas por el sector formal privado son vendidas actualmente por menos de RD\$500,000 y la otra mitad por más de esta suma. Los gastos mensuales de vivienda en el Distrito Nacional alcanzaron a 24.7% de los gastos totales de los hogares y a 21.1% de los ingresos totales de los hogares en 1998.

El número de unidades de vivienda ocupadas por cada 1,000 personas en la República Dominicana ha aumentado significativamente—de 202 a 233 para el país entero, y de 212 a 242 en el Distrito Nacional entre 1981 y 1998. La superficie por persona y el tamaño mediano de vivienda en la zona metropolitana de Santo Domingo

en 1981 fueron 14m² y 54 m² respectivamente. Un porcentaje muy alto de unidades de vivienda en el Distrito Nacional tenía paredes de concreto y/o madera, pisos firmes, agua corriente, y conexiones eléctricas. Tres cuartos de las unidades tenían excusados internos. Aunque los hogares no invierten suficientemente en vivienda, la calidad de viviendas en el país está mejorando. Entre 1981 y 1998, por ejemplo, el porcentaje de pisos de tierra disminuyó de 21 a 7, el porcentaje de paredes exteriores hechas de tablas de palma disminuyó de 32 a 16, y el porcentaje de techos de caña y yagua disminuyó de 15 a 5. La tasa de ocupación por el propietario en 1998 en el Distrito Nacional fue 60%. Las tasas del país entero fueron más altas (75%) debido al bajo número de arrendatarios (26%) en otros centros urbanos, y al porcentaje más bajo aún de arrendatarios (8%) en otras zonas rurales. El porcentaje de vivienda sin autorización en el Distrito Nacional pareciera ser del orden de 55-65% (un porcentaje muy alto en términos comparativos). Y es posible que tanto como dos tercios de viviendas sin autorización en la zona metropolitana de Santo Domingo se encuentren actualmente en terrenos invadidos.

La Sección III describe *el estado de la política de vivienda* en la República Dominicana. Examina la historia de la política de vivienda desde la creación del Instituto Nacional de Vivienda (INVI) y del Banco Nacional de Vivienda (BNV) en 1962 y se concentra en el desarrollo de la política de vivienda desde 1996. Desafortunadamente, la política de vivienda ha sido bastante inconsistente, y la importancia del papel asumido por el Instituto Nacional de Vivienda (INVI)—encargado oficialmente de la formulación y ejecución de un plan nacional de vivienda—ha fluctuado en el proceso.

El Gobierno que asumió al poder en 1996 comenzó a experimentar con una nueva política de vivienda. Durante el período 1996-1999, la asignación del gobierno central para vivienda aumentó rápidamente, de RD\$64 millones (US\$5 millones) en 1996 a RD\$1.9 billones (US\$120 millones) en 1999. En el 2000, son dos las agencias del gobierno que tenían la responsabilidad principal en el sector de vivienda—el Instituto Nacional de Vivienda (INVI) y el Banco Nacional de Vivienda (BNV). El Banco se ocupa de supervisar las asociaciones de Ahorros y Préstamos, de asegurar hipotecas, de emitir sus propios préstamos para construcción residencial, y del desarrollo y la venta de terrenos residenciales. La nueva política de vivienda del INVI de 1996 introdujo un número de elementos innovadores, pero la mayoría de sus recursos aún fueron asignados a la construcción de nuevas unidades de vivienda pública.

Seis aspectos del sistema de política de vivienda en el país son discutidos más detalladamente: (a) el sistema de derechos de propiedad; (b) el sistema de financiación de vivienda; (c) el sistema de subsidios de vivienda; (d) infraestructura residencial; (e) el sistema legal y regulador que rige al sector de vivienda; y (f) el marco institucional para la intervención del gobierno en el sector. A pesar de que, posiblemente, el sector informal sea responsable por 75% de la producción de vivienda anual en las ciudades Dominicanas, y a pesar de que es claro que la invasión de terrenos es la forma principal de obtener acceso a la vivienda, el progreso realizado en la legalización de viviendas de invasores no ha sido satisfactorio. Actualmente, el Consejo Estatal del Azúcar (CEA) ha comenzado a vender sus terrenos ocupados a familias individuales, evidentemente la

iniciativa de legalización más importante hasta la fecha. Así mismo, se realizaron los primeros pasos para crear un programa nacional de registro de títulos.

El sistema que rige la financiación de vivienda en la República Dominicana ha cambiado muy poco desde 1962, aunque las condiciones actuales son muy diferentes de las prevalecientes hace cuarenta años. El Banco Nacional de Vivienda (BNV) ya no cumple su papel original, y—si no fuera por sus propios proyectos de inversiones en bienes raíces—es posible que ya no fuera capaz de existir financieramente. Las reformas de fondos jubilatorios y de seguros de vida necesarias han sido postergadas, reteniendo así a los depósitos institucionales a largo-plazo necesarios para el desarrollo de un mercado hipotecario secundario y para la venta de títulos asegurados por las hipotecas. Las carteras de préstamo hipotecario de las asociaciones de Ahorros y Préstamos constituyen un porcentaje relativamente bajo (43%) del total de sus carteras activas y sin embargo no existen normas o incentivos fiscales para el aumento de este porcentaje. Las diferencias entre las tasas de interés de préstamos y depósitos, especialmente en depósitos de libretas de ahorros, son muy grandes (del orden de 18-24 por ciento), pero los prestamistas no están presionados por la competencia a reducir estas diferencias. El tamaño promedio de los préstamos también es grande y no existen actualmente soluciones de vivienda de bajo costo, tales como sitios con servicios o vivienda progresiva, capaces de atraer a prestamistas a la parte baja del mercado. Existe ya alguna experiencia en el país en micro-financiación que puede ser proyectada y extendida a mejoras y extensiones de vivienda.

Los subsidios de vivienda del pasado en la República Dominicana han sido difíciles de calcular, y, sin embargo, considerables y dirigidos inapropiadamente. La información indirecta sobre subsidios puede ser inferida del programa de vivienda del Instituto Nacional de Vivienda (INVI) para los años 1996-2000, y del programa de vivienda propuesto (pero no aprobado) del Banco Nacional de Vivienda (BNV) para los años 2001-2004. La mayor parte del programa del INVI, 82%, fue asignado a la construcción de nuevas unidades de vivienda, de un costo directo promedio de RD\$150,000 (US\$9,800). Casi no existían soluciones completadas de acuerdo a los elementos más habilitadores del programa de vivienda. El Programa de Vivienda Mínima propuesto del Banco Nacional de Vivienda (BNV) está dirigido a hogares de ingresos más altos. El Banco solicita un total de RD\$5,145 millones (US\$312 millones) del gobierno durante un período de cuatro años. Propone hacer uso de un tercio del presupuesto para la compra y el desarrollo del terreno. Además, propone usar los dos tercios restantes del presupuesto para proveer una financiación interina de la construcción a los desarrolladores privados para viviendas y departamentos que varían entre RD\$270-550,000 (US\$16,400-33,300). La asignación total de presupuesto para cada unidad en el programa alcanza a RD\$107,300 (US\$6,500). Es probable que la mayor parte del presupuesto del programa terminará siendo un fondo rotatorio del Banco Nacional de Vivienda.

Generalmente, este país está más retrasado que otros países en la región en lo relacionado a mejoramiento de infraestructura en asentamientos informales. Una vez más, este es un síntoma particular de la falta de visibilidad general del sector informal

en las políticas y los programas de vivienda en el país. La República Dominicana tiene una capacidad considerable para el desarrollo y la urbanización de terrenos en la periferia urbana, la división en macro-bloques, y la venta de los mismos a desarrolladores de vivienda en el sector privado y a compañías de construcción residencial. Este es un elemento importante de toda política de vivienda habilitadora, y no cabe duda que en este aspecto la República Dominicana está más avanzada que muchos otros países. La capacidad existe, pero, hasta la fecha, la mayoría de estos terrenos no están dirigidos a familias de ingreso-bajo-y-medio.

Finalmente, la responsabilidad institucional de establecer y ejecutar la política de vivienda del Gobierno en la República Dominicana, y de asegurar que esté coordinada con la política económica, social, y de desarrollo urbano no está claramente definida. Legalmente, el Instituto Nacional de Vivienda (INVI) sería el responsable, pero en la práctica, el Banco Nacional de Vivienda (BNV) y la Oficina del Presidente que ha asignado a varias agencias gubernamentales responsabilidades relacionadas a la construcción y financiación de vivienda, han impedido la capacidad del Instituto de coordinar y administrar la política de vivienda. El Banco Nacional de Vivienda (BNV) y las asociaciones de ahorro y préstamos se concentran en la financiación de vivienda – un componente crítico de una política de vivienda habilitadora. Pero hasta la fecha han expresado muy poco interés en una política general de vivienda que toma en cuenta al sector informal, o en trasladarse hacia la parte más baja aún del mercado para financiar soluciones de vivienda de costo más bajo tales como sitios y servicios y extensiones o mejoramientos de vivienda haciendo uso de micro-crédito.

La Sección IV delinea un conjunto de *guías de acción para la vivienda*. La política de vivienda en la República Dominicana se encuentra actualmente en una encrucijada. El nuevo gobierno del Presidente Hipólito Mejía está ansioso por embarcarse en un programa masivo de vivienda, que resultará en 200,000 soluciones de vivienda durante los próximos cuatro años. No obstante, es suficientemente claro que el sector formal, que típicamente produjo solo un cuarto de la nueva producción de vivienda en un año dado, no puede ni debe ser responsable por la producción de 60,000-70,000 unidades por año. Una política de vivienda efectiva debe dirigir su atención hacia el sector de vivienda informal y las soluciones de vivienda progresivas. Desafortunadamente, este cambio no es fácil. La desatención del sector de vivienda informal por parte de la mayoría de los gobiernos pasados ha resultado en una falta lamentable de conocimiento del sector, en un rechazo a aceptar la vivienda “mala” como vivienda que puede y debe ser mejorada, y en la poca experiencia con soluciones de vivienda parciales y progresivas. Pero es un desafío oportuno que ya no puede ser evitado.

La reforma de política de vivienda en la República Dominicana debe avanzar decisivamente hacia un modo más habilitador y facilitador. Este modo habilitador está basado en admitir que la provisión directa de vivienda por medio de agencias públicas es ineficiente, injusta, insostenible y cuanto más marginal, y que requiere el retiro gradual del sector público de la provisión directa de vivienda. Se respalda en intermediarios para la financiación, la producción, y el intercambio de viviendas. Por lo tanto, las agencias gubernamentales responsables por la vivienda deben renunciar a

preocuparse por su propia producción de vivienda solamente, o por un segmento especial del mercado de vivienda, y deben reenfocar su atención en el sector de vivienda en general. Actualmente, la reforma de política habitacional en la República Dominicana necesita concentrarse en seis líneas de acción: (a) acción en los derechos de propiedad; (b) acción en la financiación de vivienda; (c) acción en los subsidios de vivienda; (d) acción en la infraestructura residencial; (e) acción en la reforma legal y reguladora; y (f) acción en la reforma institucional.

La acción en los derechos de propiedad se debe concentrar en el registro acelerado de la propiedad; en un inventario preciso de los terrenos invadidos; en implementar un programa nacional de regularización de terrenos; en establecer una política relacionada a los precios y a la venta de terrenos ocupados; y en formular una política y un presupuesto realista para la relocalización de las comunidades que no pueden ser legalizadas. La acción en la financiación de vivienda se debe concentrar en reformar el marco legal que rige a las instituciones de financiación de vivienda con la intención de aumentar la competencia entre ellas, y de reducir las tasas de préstamos prevalecientes para los hogares en todos los grupos de ingreso; en la asistencia a los préstamos con tasas del mercado, por medio de comprobantes de subsidios otorgados de entrada; en nuevas disposiciones para el alquiler-compra de vivienda ("leasing habitacional"); y en nuevos mecanismos para reducir el tamaño promedio del préstamo y para emitir micro-crédito.

La acción en los subsidios de vivienda se debe concentrar en los subsidios de parte de la demanda asignados a aquellos que merezcan beneficiarse de los mismos; en dirigir los subsidios de vivienda solamente a los hogares en los tres quintiles más bajos de la distribución de ingreso (hogares que ganan menos de 3.5 salarios urbanos mínimos); en subsidios pequeños y transparentes, administrados por intermediarios, capaces de generar efectos multiplicadores, y dedicados en su mayor parte a soluciones de vivienda progresivas y no a unidades de vivienda nuevas y completas. Un comprobante de subsidio de vivienda universal podría ser usado para asistir a hogares de bajo ingreso en una de las soluciones de vivienda progresivas así como también para comprar viviendas de bajo-coste producidas por el sector privado. Podría ser usado para (a) comprar un sitio con servicios, (b) mejorar la infraestructura en comunidades existentes, (c) mejorar y ampliar una vivienda existente, (d) comprar un equipo de materiales para construir una vivienda básica en un distrito rural, o (e) suplementar un pago inicial y un préstamo hipotecario para una vivienda de bajo costo producida por el sector privado.

La acción en la infraestructura residencial se debe concentrar en el mejoramiento de la infraestructura urbana, en la preparación para el crecimiento urbano, y en la preparación de sitios con servicios. Primero, se deben tomar medidas concretas en lo que respecta a la implementación gradual de un programa nacional de mejoramiento de infraestructura urbana. Dicho programa acentuará la utilidad y el valor económico de viviendas existentes, y también aumentará la inversión de los hogares individuales en vivienda. Segundo, se deben hacer preparaciones para un anillo de crecimiento urbano circundando a cada ciudad, de la misma superficie que la superficie actual de la ciudad. Estas preparaciones deben incluir planes físicos estratégicos, planes para la adquisición

de terrenos necesarios para las instalaciones públicas, y planes de presupuesto a plazo medio y largo para las inversiones en infraestructura. Tercero, la experiencia adquirida en la República Dominicana en la urbanización de grandes superficies de terrenos, su división en amplios macro-bloques, y la subsiguiente venta a desarrolladores privados podría ser muy útil en la preparación de nuevas áreas de asentamientos como parte de un programa más amplio destinado a crear sitios con servicios para vivienda progresiva, vivienda básica o viviendas completas de precios mínimos.

La acción en el sistema legal y regulador que rige al sector de vivienda debe incluir un análisis sistemático del efecto causado por las leyes y los reglamentos sobre el funcionamiento del sector de vivienda en el país. Específicamente, los efectos de la legislación de la congelación de rentas por una parte, y las regulaciones de subdivisión de terrenos y códigos de edificación por otra, deben ser estudiados más detalladamente. La acción en la reforma institucional se debe concentrar en la creación de una dirección unificada del sector de vivienda y en asegurar que esta dirección esté comprometida a la reforma de la política de vivienda. El Instituto Nacional de Vivienda (INVI), la institución elegida oficialmente para dirigir al sector de vivienda, deberá crear una plataforma más amplia para administrar al sector de vivienda en su totalidad. En esta plataforma, cada parte interesada deberá asumir responsabilidades específicas a fines de implementar diferentes elementos del programa de vivienda. Un Consejo Nacional de Vivienda (CNV) ampliamente basado podría ofrecer dicha plataforma, y podría estar efectivamente apoderado por una Unidad de Inteligencia de Vivienda (UIV), que le otorgaría la información necesaria para la conducción de la política nacional de vivienda.

En conclusión, el diagnóstico preliminar de las condiciones prevalecientes en el sector de vivienda en la República Dominicana y el análisis del estado de la política de vivienda en el país, sugieren que existe actualmente una oportunidad para la reforma de la política de vivienda. La reforma de la política de vivienda en la República Dominicana es necesaria en el presente para aumentar la escala, el alcance, y la efectividad de la acción pública en vivienda—un objetivo clave del nuevo Gobierno que merece un gran respaldo político y una asignación presupuestaria adecuada. Así mismo, es evidente que esta reforma sigue la misma dirección de la política de vivienda del Banco Interamericano de Desarrollo y de otras organizaciones multilaterales, y su formulación e implementación podrían, y verdaderamente deberían, beneficiarse de la asistencia técnica y financiera de estas organizaciones.

I EL CONTEXTO ECONOMICO, SOCIAL Y DEMOGRAFICO

Las condiciones en el sector de vivienda en la República Dominicana son en gran parte un reflejo de factores económicos, demográficos, sociales, culturales, políticos, y ambientales que son externos al sector de vivienda. En particular, siete de estos factores afectan extremadamente al sector, y serán discutidos más detalladamente en esta sección:

1. crecimiento de la población, urbanización, y formación de hogares;
2. crecimiento económico y el nivel de desarrollo económico;
3. la distribución de ingreso;
4. la política fiscal del gobierno;
5. inflación y condiciones en el sector financiero;
6. condiciones en el sector de la construcción; y
7. riesgos ambientales.

El Cuadro 1, a continuación, presenta los indicadores económicos, sociales y demográficos básicos que resumen estos factores contextuales en la República Dominicana. Así también, los compara con otros países en la región, con las condiciones en América Latina y el Caribe en su totalidad, con otros países de ingreso bajo-medio cuyo Producto Nacional Bruto (PNB) per capita es semejante al de la República Dominicana, y con las condiciones en el mundo entero.

1. Crecimiento de la población, urbanización, y formación de hogares: La demanda de nueva vivienda en la República Dominicana es, primera y principalmente, una función del crecimiento de la población. Segundo, es una función del crecimiento de la población urbana, que es más acelerada que el crecimiento de la población. Y tercero, es una función de la tasa de formación de hogares, la cual, en la República Dominicana ocurre a un paso más acelerado que el crecimiento de la población en general, y que el crecimiento de la población urbana en particular, porque los hogares se están reduciendo rápidamente—entre 1981 y 1998, el tamaño del hogar en el país disminuyó de 5.0 a 4.25. También disminuyó de 4.7 a 4.1 en el Distrito Nacional durante este período. Crecimiento de la Población, del Hogar y de la Unidad de Vivienda en la República Dominicana y en el Distrito Nacional que incluye a Santo Domingo en los años 1981-1998, están resumidos en el Cuadro 2.

La población de la República Dominicana alcanzó a un total de 8.16 millones en el año 1998. Creció según una tasa anual de 2.3% entre 1981 y 1993, y según la misma tasa entre 1993 y 1998 [ONE, 1989 y 1998; Banco Central, 1999b]. Se proyecta que esta tasa de

Cuadro 1: Indicadores Económicos, Sociales y Demográficos Básicos, 1990–2000

Indicador	República Dominicana	Panamá	Trinidad & Tobago	Guatemala	Ecuador	Venezuela	América Latina y el Caribe	Países de Ingreso Bajo-Medio	El Mundo
Población del País (millones), 1997	8.1	2.8 ⁴	1.3	11.1	12.0	23.0	494	2,283	5,820
Tasa de Crecimiento Anual de la Población, 1997-	1.7	1.3	0.9	2.7	1.5	1.5	1.3	0.9	1.1
Población Urbana (%), 1997	66.2	56.4	71.2	39.7	60	86	74	42	46
Fuerza Laboral en Agricultura, 1990 (%)	18.2 ⁵	21	9 ¹	52	33	12	25	58	49
Tamaño del Hogar, 1990	4.25 ⁵	4.2	4.1	4.8 ¹	4.7	4.4	4.3	4.6	4.1
Crecimiento Anual de Población Urbana (%),1990-	2.80	2.48	1.13	3.8	3.13	2.11	2.15	-	2.55
PNB del País (\$ billones), 1997	13.5	8.4	5.5	18.8	18.4	78.7	1,196.8	2,817.9	29,925
PNB per Capita (\$), 1997	1,862	3,080	4,230	1,691	1,570	3,450	3,940	1,230	5,180
Crecimiento Anual del PIB per Capita (%), 1990-98	4.7 ⁶	2.9	1.6	1.5	1.0	5.3	1.8	-	-
Índice Gini de Distribución de Ingresos (1985-95)	51.5 ⁷	57.0	50.0 ²	59.6	46.6	46.8	51.6	-	39.1
Inflación Anual (%), 1990-97	6.9 ⁶	1.4	6.7	17.0	37.7	52.0	106.2	-	14.4
Tasa de Mortalidad de menores de 5 Años por '000, 1996	47	25	15	55	40	28	41	44	73
Expectativa de Vida de Mujeres (años), 1996	73	76	75	69	73	76	73	71	69
Analfabetismo de Mujeres Adultas (%), 1995	18	10	3	51	12	10	15	27	38
Acceso a Agua Potable (%), 1995	71	83	82	68	70	79	73	-	78
Acceso a Saneamiento en Zonas Urbanas (%), 1995	76	87	97	78	60	74	80	75	-
Ingresos del Gobierno como % del PIB, 1996	14.2	27.9	27.7	11.0	15.7	19.7	21.6	24.1	26.6
Déficit del Presupuesto de Gobierno como % del PIB, 1996	0.5	-3.0	-3.1 ³	-2.8	0.0	1.4	-3.3	-3.4	-3.1
Deuda como % del PIB (%), 1997	23.3	88.1	36.9	22.4	75.0	39.9	33.6	-	-
Inversión Doméstica Bruta como % del PIB, 1997	22.0	31.1	21.0 ³	17.0	20.2	18.8	24.4	27	22
Valor Agregado por Construcción como % del PIB, 1997	10.9	3.8	10.8	2.5	3.2	5.2	5.3	-	-
Ahorro Doméstico Bruto como % del PIB, 1997	15.0	24.1	29.0	9.4	19.2	30	20	27	22
Crédito del Sector Bancario como % del PIB, 1997	34.1	92.1	59.2	15.8	29.0	19.9	35.7	65.6	139.1
Calificación Crediticia del <i>Institutional Investor</i> ,199	31.9 ⁴	42.7 ⁴	47.2 ⁴	27.0	26.7	34.4	33.5	33.6	35.8
Índice de Percepción de Corrupción (más bajo=99),1999	-	-	-	68	82	75	61	-	49

Fuentes: El Banco Mundial, *World Development Report – 1998/9*; FMI, “Dominican Republic: Selected Issues,” 1999; Banco Interamericano de Desarrollo, Unidad de Estadística y Análisis Cuantitativo del BID, www.IADB.org; Transparency International, *The Corruption Perceptions Index-1999*; Laurencio Guardia Conte, “Panama Housing Sector Assessment Report,” Borrador, 2000; Banco Central de la República Dominicana, *Encuesta Nacional de Gastos y Ingresos de los Hogares, 1999*. ¹ Datos para 1995. ² Datos para 1997 (Ver Apéndice) ³ Datos para 1999. ⁴ Datos para 2000. ⁵ Datos para 1998. ⁶ Datos para 1992–1999. Datos para 1998.

crecimiento disminuirá en las dos décadas próximas a 1.4% por año [Banco Mundial, 1999, cuadro 2.1, 42]. Es posible que permanezca alrededor de 1.8 ± 0.2 durante la década próxima, aumentando así la población de la República en 150-175,000 nuevas personas cada año, aproximadamente. La tasa de crecimiento de la población proyectada para América Latina y el Caribe en su totalidad es solamente 1.3% por año en las dos décadas próximas. Por lo tanto, en comparación, la tasa de crecimiento de la población en la república es aún relativamente alta, en parte como resultado de la inmigración proveniente de Haití, un país vecino.

La población urbana en el país está creciendo a un paso más acelerado que la población general. Entre 1980 y 1990 creció según 4.2% por año, y entre 1990 y 1999 creció según 3.1% por año. En 1980, solamente 50.5% de la población vivía en zonas urbanas. Este porcentaje alcanzó a 60.9% en 1990, y en 1999 68.1% de la población vivía en zonas urbanas. En lo que respecta a nivel de urbanización, la República Dominicana se encuentra actualmente en el lugar número 12 entre 26 países en la región de América Latina y el Caribe [BID, 2000]. Su economía también se está convirtiendo en más urbana que rural. El porcentaje de la fuerza laboral en agricultura disminuyó de 40.6% en 1984 a 18.2% en 1998 [Banco Central, 1999c, 44], y la contribución de la agricultura al Producto Interno Bruto (PIB) fue de un promedio de 12.6% entre 1993 y 1998 [FMI, 1999, 102]. De acuerdo a la tasa de crecimiento proyectada de 3.0% por año, las ciudades Dominicanas duplicarán sus poblaciones aproximadamente, sus inventarios de vivienda, y sus zonas construidas en veinte años. Esto significa que, en general, cada una de las ciudades deberá preparar un anillo de crecimiento urbano de tamaño equivalente al de la zona actual. La zona construida de Santo Domingo, por ejemplo, es

Cuadro 2: Crecimiento de la Población, de los Hogares, y de las Unidades de Vivienda en la República Dominicana y en el Distrito Nacional, 1981-1998¹

Zona	1981	1993	1998	Crecimiento Anual 1981-93		Crecimiento Anual 1993-98	
				Número	%	Número	%
Total del País							
Población	5,527,273	7,293,390	8,155,294	147,176	2.3	172,381	2.3
Hogares	1,122,810	1,639,169*	1,919,064	43,030	3.2	55,979	3.2
Unidades de Vivienda	1,259,625	1,723,811*	2,014,313*	38,682	2.6	58,100	3.2
Unidades Ocupadas	1,114,008	1,629,616	1,904,244	42,967	3.2	54,926	3.2
Distrito Nacional							
Población	1,524,491	2,193,046	2,510,711	55,713	3.1	63,533	2.7
Hogares	326,024	518,971*	617,160	16,079	4.0	19,638	3.5
Unidades de Vivienda	350,092	532,318*	631,202*	15,185	3.6	19,777	3.5
Unidades Ocupadas	323,302	512,701	607,941	15,783	3.9	19,048	3.5

Fuente: Oficina Nacional de Estadística, *Censos Nacionales de Población y Vivienda*, 1981 y 1993; Banco Central, 1999. *Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares*. * Estimaciones.

ahora de 280 km² aproximadamente. Deberá prepararse para su expansión en un anillo de crecimiento urbano, cuyo ancho variará entre 4 y 10 kms., en los próximos veinte

años, y para su urbanización según un promedio de 14 km² (1,400 hectáreas) por año. Otras ciudades deben prepararse de manera semejante.

Ya que cada nuevo hogar intenta ocupar una unidad de vivienda separada, las necesidades de vivienda son una función de la formación de nuevos hogares, y no solo del crecimiento de la población. El número total de hogares en la República Dominicana creció según 3.2% por año entre 1981 y 1998, mientras que la población creció según 2.3% solamente, y el tamaño promedio del hogar disminuyó rápidamente de 5.0 a 4.25 durante este período. En el Distrito Nacional, la formación de nuevos hogares excedió al crecimiento de la población en 0.8-0.9% por año aproximadamente, y ahora alcanza a alrededor de 3.5% por año. Según muestra el cuadro 2, 56,000 hogares aproximadamente son formados cada año (de los cuales 20,000 se encuentran en el Distrito Nacional, que incluye a Santo Domingo). Estos números deberán indicar si es que los programas de vivienda del Gobierno funcionan a una escala adecuada, o si alcanzan solamente a unos pocos y selectos e ignoran a la mayoría.

Es importante destacar que tanto las adiciones al inventario de vivienda como el número de unidades de vivienda *ocupadas*, han seguido el mismo paso de la formación de nuevos hogares durante este período. Como resultado, en 1998, por ejemplo, había 5.0% más de unidades de vivienda que hogares en el país entero y 2.3% más de unidades de vivienda que hogares en el Distrito Nacional. A lo sumo, 1.5% de los hogares en todo el país y 3.7% de los hogares en el Distrito Nacional compartían una unidad de vivienda ocupada. Por lo tanto, en términos generales, no existía realmente un déficit *cuantitativo* de vivienda en la República Dominicana. Aún así, a pesar de que los censos oficiales confirman este hecho sin lugar a duda, la mayoría de aquellos que se ocupan de vivienda discuten la ausencia de un déficit habitacional vehementemente. Discutiremos este asunto más detalladamente en la próxima sección, que trata de las condiciones en el sector de la vivienda.

2. *Crecimiento Económico y el nivel de desarrollo económico*: Durante los años 1980, de manera semejante a otros países en América Latina, el funcionamiento económico de la República Dominicana fue lamentable: “En aquellos años, la combinación de serios desequilibrios monetarios y fiscales, los controles de precio excesivos, la rigidez del sector financiero, la práctica de tipos de cambio múltiples, y un régimen comercial extremadamente restrictivo resultó en distorsiones económicas agudas y en una incapacidad de manejar los golpes adversos de la economía. Los déficits externos aumentaron extremadamente, el peso fue devaluado varias veces severamente, y el gobierno incurrió en moras externas. Más aún, la actividad económica quedó estancada” [FMI, 1999, 8].

Un cambio radical en la economía Dominicana fue conseguido a través de una serie de reformas destinadas a la estabilización y al ajuste estructural durante 1990-1992. Las finanzas públicas fueron reforzadas por medio de reformas impositivas y de una disciplina fiscal más estricta. El control monetario fue mejorado. Las tasas de préstamos y de interés de depósitos fueron liberalizadas. La supervisión de bancos y las regulaciones prudentes fueron reformadas. Las restricciones comerciales y en la tasa de

cambio fueron eliminadas y los aranceles fueron reducidos. La reacción a estas medidas fue positiva y el crecimiento económico resumió [11-13]. “Desde 1992, la República Dominicana ha experimentado un prolongado período de crecimiento económico, tasas de desempleo disminuyentes, inflación de precio al consumidor modesta, y una posición externa generalmente manejable. Verdaderamente, durante 1996-1998, la República Dominicana se encontraba entre las economías de más rápido crecimiento en el mundo”[8].

El crecimiento real del PIB entre 1993 y 1999 alcanzó a 5.8% [FMI, 1999, 5 y Banco Central, 2000, Apéndice 1], y se supone que alcanzará a 8.4% en 2000 a pesar del efecto negativo de los precios de petróleo en el mundo [Banco Central, 2000, 3]. El PIB per cápita creció según un promedio anual de 4.3% entre 1993 y 1999 [BID, 2000]. El Producto Nacional Bruto (PNB) per cápita en 1997 fue \$1,862. Dado su PNB per cápita, la economía del país se ubica entre los países de ingreso bajo-medio (PNB per cápita de \$1,230 en 1997) y los países de ingreso alto-medio (PNB per cápita de \$4,540 en 1997). El desempleo ha disminuido constantemente, de 19.4% en 1993 [BID, 2000] a 13.9% en 2000 [Banco Central, 2000, 36]. Se supone que el crecimiento constante de la economía, junto con las altas tasas de formación de hogares, aumentará la demanda de vivienda, la capacidad de pago de las familias, y la disponibilidad de recursos fiscales para subvencionar la vivienda.

3. *La distribución de ingreso:* la distribución de ingreso del país en su totalidad es extremadamente despereja, con un Índice Gini de 51.5 en 1998 que es idéntico al índice mediano de toda América Latina y el Caribe (51.6). Se supone que la calidad de vivienda en la República Dominicana, especialmente en la parte baja del espectro, es en gran parte un reflejo de la pobreza. Los datos de la distribución de ingreso de los hogares para el país entero en 1998 están indicados en el cuadro 3.²

Según demuestra el cuadro, el ingreso mediano anual del hogar en la República Dominicana en 1998 fue RD\$97,184 (US\$6,352). El Coeficiente Gini para esta distribución de ingreso fue 0.515, calculado según los datos. El ingreso total captado por 40% de los hogares de más bajos ingresos alcanzó a 17% del ingreso total, y la relación entre el ingreso total ganado por el 20% de los hogares de más altos ingresos y el ingreso total ganado por el 20% de los hogares de más bajos ingresos fue 7.5.

El cuadro 4 presenta los datos de la distribución de ingreso de hogares en el Distrito Nacional. El distrito está compuesto de la zona metropolitana de Santo Domingo, así como también de una población rural considerable. En el Censo de 1993, la población total del Distrito Nacional alcanzaba a 2,193,046 personas, 73.4% de las cuales vivían en zonas urbanas y 26.6% vivían en zonas rurales. Según muestra el cuadro, el ingreso mediano anual del hogar en el Distrito Nacional en 1998 fue RD\$122,024 (US\$7,975), aproximadamente 26% más alto que el del país entero. El Coeficiente Gini para esta distribución de ingreso fue 0.38, calculado según los datos, considerablemente más bajo

Cuadro 3: Distribución de Ingreso Anual del Hogar
en la República Dominicana, 1998

	(Pesos Dominicanos)	(US Dólares)
--	---------------------	--------------

Decil	De	A	De	A
1o	0	41,518	0	2,714
2o	41,518	56,337	2,714	3,682
3o	56,337	71,157	3,682	4,651
4o	71,157	84,170	4,651	5,501
5o	84,170	97,184	5,501	6,352
6o	97,184	117,874	6,352	7,704
7o	117,874	138,565	7,704	9,057
8o	138,565	159,256	9,057	10,409
9o	159,256	309,808	10,409	20,249
10o	309,808+		20,249+	

Fuente: Calculado del Banco Central, 1999. *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares*. RD\$15.30 = US\$1.00 en 1998.

que el del país entero en 1998. Es posible que este valor haya sido subestimado a causa de la falta de una información de ingresos más detallada acerca de los hogares de mayores ingresos en el Distrito pertenecientes al quinto quintil de ingresos. El ingreso

Cuadro 4: Distribución de Ingreso Anual del Hogar
en el Distrito Nacional, 1998

Decil	(Pesos Dominicanos)		(US Dólares)	
	De	A	De	A
1o	0	51,008	0	3,334
2o	51,008	72,154	3,334	4,716
3o	72,154	86,402	4,716	5,647
4o	86,402	102,042	5,647	6,669
5o	102,042	122,014	6,669	7,975
6o	122,014	141,986	7,975	9,280
7o	141,986	171,115	9,280	11,184
8o	171,115	267,427	11,184	17,479
9o	267,427	363,740	17,479	23,774
10o	363,740+		23,774+	

Fuente: Calculado del Banco Central, 1999. *National Survey of Household Incomes and Expenditures*. RD\$15.30 = US\$1.00 en 1998.

total captado por 40% de los hogares de menores ingresos alcanzó a 17% del ingreso total en el Distrito, y la relación entre el ingreso total captado por el 20% de los hogares de mayores ingresos y el ingreso total captado por el 20% de los hogares de menores ingresos fue de 7.1.

Combinando estos datos de distribución de ingreso con datos de precio de vivienda y con información de préstamos hipotecarios, es posible estimar los niveles de capacidad

de pago de vivienda en la República Dominicana, así como también los niveles de penetración del sector formal de la construcción residencial en la parte baja del mercado. Estos importantes aspectos del funcionamiento del sector de vivienda serán tratados más detalladamente en la sección II de este documento.

4. *Política fiscal del Gobierno:* A continuación de las reformas fiscales del comienzo de los años 1990, los ingresos del gobierno central aumentaron constantemente de 12.5% del PIB en 1990, a 14.2% en 1996 y a 15.9% en 2000. Estos porcentajes aún ubican a la República Dominicana por debajo del valor mediano en la región de América Latina y el Caribe, que fue 21.6% en 1996. Los déficit fiscales han sido contenidos en su mayor parte en los años recientes, y “[d]urante el período 1993-1998, el déficit se mantuvo generalmente en menos del 2.5% del PIB [FMI, 1999, 42]. La política fiscal del Gobierno se ha concentrado exitosamente en la reducción de la deuda externa, que disminuyó de 55.4% del PIB en 1991 a 27.3% en 1998 [BID, 2000]. El Gobierno es un empleador principal, ya que provee empleo a 330,000 personas aproximadamente [Banco Central, 2000, 26-27], o sea un 10% del total de la fuerza laboral empleada.³ Por lo tanto, una gran porción de gastos públicos ocurre en cuentas corrientes, y no en inversiones de capital. Aún así, la porción de inversión de capital fue 26.7% de los gastos del gobierno central en la primera mitad de 2000 [Banco Central, 2000, 50].

El proceso presupuestario en la República Dominicana deja poderes discrecionales considerables en manos del Presidente, fuera del control del congreso. Los gastos a discreción de la Oficina del Presidente aún constituían alrededor de 20% de los gastos totales en 1999 [FMI, 1999, 47]. El presupuesto del Gobierno para vivienda es asignado al Instituto Nacional de Vivienda (INVI) a través de la Oficina del Presidente, y a través de la distribución de terrenos públicos—en su mayoría terrenos pertenecientes al Consejo Estatal de Azúcar (CEA)—al Instituto Nacional de Vivienda (INVI) y al Banco Nacional de Vivienda (BNV). Existen recursos públicos considerables que pueden ser—y, en realidad, son—disponibles para asistir al sector de vivienda, por medio de una variedad de subsidios para vivienda que serán discutidos más detalladamente en la Sección III.

5. *Inflación y condiciones en el sector financiero:* A continuación de las reformas fiscales a comienzos de los años 1990, la inflación, que era del orden de 50% por año en 1990 y 1991, ha sido contenida en números de una sola cifra (con excepción de 1994, año de las elecciones). El aumento promedio del índice del precio al consumidor fue 6.3% entre 1996 y 1999 [Banco Central, 1999a, 101], y 5.3% en 2000 [Banco Central, 2000, 1]. El índice del precio de vivienda generalmente siguió al índice del precio al consumidor: El aumento promedio tanto del índice del precio de vivienda como del índice del precio al consumidor fue 6.3% entre 1995 y 1999 [Banco Central 1999a, 101-102]. La tasa de cambio, vis-à-vis el dolar norteamericano ha sido muy estable también. Aumentó de RD\$12.70 por un dolar en 1991 a RD\$16.50 en 2000, es decir una tasa de aumento promedio de 3% por año.

El bajo nivel de inflación debe facilitar, y en realidad lo hace frecuentemente, el desarrollo de mercados hipotecarios activos y su traslado a la parte baja del mercado.

Desafortunadamente, en la República Dominicana esto está limitado por la casi ausencia de depósitos institucionales a largo-plazo; por las altas tasas de interés de depósito en certificados de depósito que son necesarias, en parte, para promover los ahorros (actualmente solo 15% del PIB) e impedir la fuga de capital del país; y por las diferencias relativamente grandes entre tasas de depósito y tasas de préstamos. La tasa de interés de depósitos promedio ponderada para certificados de depósito (CD) en los bancos comerciales fue 18.8% en Octubre 2000. La tasa para los depósitos de libretas de ahorro fue 4.25%. La tasa de préstamos promedio de los bancos comerciales fue 28.8% [Banco Central, 2000b]. Claramente, mientras que estas tasas permanezcan tan altas, no se espera que existan préstamos de vivienda significantes, o que los préstamos hipotecarios alcancen a los hogares de bajo ingreso.

El sector bancario en la República Dominicana fue fortalecido considerablemente por las reformas a comienzos de los años 1990. La calificación crediticia del país ha aumentado recientemente a 31.9, pero es aún menor que el promedio regional de 33.5. La República Dominicana se ubica actualmente en el lugar número 11 en la región y en el número 77 en el mundo según su calificación crediticia [Institutional Investor, 2000]. El crédito bancario total fue 34.1% del PIB en 1997, aproximadamente igual al valor mediano de 35.7% para toda América Latina y el Caribe. Ha ido creciendo rápidamente en términos nominales, según una tasa promedio de 20.7%, por ejemplo, entre 1994 y 1998. El crecimiento y el fortalecimiento del sector bancario en la República Dominicana es una condición previa muy importante para el desarrollo de un sector de financiación de vivienda vibrante en los años próximos.

6. *Condiciones en el sector de la construcción:* De acuerdo a estadísticas oficiales, el sector de la construcción contribuyó 13.4% del Producto Interno Bruto (PIB) de la República Dominicana en 1999 [DASA, 2000], y un promedio de 12.5% entre 1990 y 1998 [BID, 2000]. El Producto Interno Bruto (PIB) en valores corrientes de 1999 fue RD\$ 278,363 millones (US\$ 18 billones). Por lo tanto, el volumen del sector de la construcción en 1999 debería haber sido del orden de RD\$ 37,300 millones (US\$ 2.33 billones). Este es un número mucho más alto que el indicado en los documentos del sector de la construcción. Si la participación de la construcción de 13.4% en el PIB es correcta, y si la construcción residencial contribuyó aproximadamente 50% de la misma, entonces alrededor de RD\$18,700 millones (US\$1.17 billones) fueron gastados en construcción residencial en 1999. Según un promedio de RD\$350,000 (US\$22,000) por unidad, alrededor de 53,000 nuevas unidades podrían haber sido construidas en 1999. Esto es imposible. El informe del sector de la construcción más reciente [ONE, 2000, cuadro 324-1] estima que la construcción del *sector privado* alcanzó solamente a un total de RD\$4,318 millones en 1999. Los gastos del *sector público* de la construcción alcanzaron a un total de RD\$5,796 millones en 1999 [DASA, 2000]. De esta manera, el volumen total de la construcción, RD\$10,114 (US\$634 millones), alcanzó solamente a 3.6% del PIB, o sea un cuarto del 13.4% informado por los cómputos nacionales del PIB, pero más semejante a los valores en otros países en la región. Dónde se encuentra la discrepancia?Cuál es el volumen real de la construcción como una porción del PIB? Esta es una pregunta que requiere más investigación.

7. *Riesgos Ambientales:* El país está situado en la trayectoria de serias tormentas tropicales. En Septiembre de 1998, por ejemplo, “ el Huracán Georges causó un daño extensivo a través de toda la República Dominicana estimado en 2 billones de dólares. El sector agrícola fue afectado severamente, así como también la infraestructura básica (caminos, puentes, sistemas de agua y electricidad) y la vivienda. Se estima que 48,000 viviendas fueron destruidas y otras 123,000 necesitaron un gran número de reparaciones y/o rehabilitación” [CHF, 1999, 4]. Los métodos de construcción tradicionales en el país—por ejemplo, el uso de techos de zinc que carecen de anclaje adecuado en los muros—son inapropiados para resistir a los huracanes. Además, varias localidades (a lo largo del Río Ozama en Santo Domingo, por ejemplo) están situadas en tierras bajas sujetas a inundaciones severas, o en pendientes excesivas donde existe el peligro de derrumbamientos. No existe un cómputo realista del número de viviendas en el país que se encuentran en peligro, ni tampoco pareciera que existe una estrategia de mitigación de desastres accesible capaz de reubicar y realojar a estas comunidades. Desde el punto de vista de la política de vivienda, estas condiciones ambientales requieren una preparación adecuada en caso de desastres, un programa continuo de equipamiento retroactivo de viviendas a fines capacitarlas para resistir tormentas tropicales, y un programa financiado-adecuadamente y políticamente-aceptable de relocalización de familias que viven en viviendas que—por razones de salud pública y seguridad—no pueden o no deben ser mejoradas.

* * *

En general, como era de esperar, el contexto económico, demográfico y social del sector de la construcción en la República Dominicana aún impide el rápido mejoramiento de las condiciones de vivienda. No obstante, en cierta medida, la cantidad y la calidad de vivienda están mejorando para una parte considerable de la población. La próxima sección trata de las condiciones en el sector de vivienda en el país en general, y en el Distrito Nacional en particular, más detalladamente.

II CONDICIONES EN EL SECTOR DE VIVIENDA

La reorientación de la política de vivienda en la República Dominicana hacia un modo más habilitador y más facilitador requiere, primera y principalmente, un entendimiento más claro de las condiciones prevalecientes en el sector de vivienda en el presente. Este modo habilitador está basado en admitir que la provisión directa de vivienda por medio de agencias públicas es ineficiente, injusta, insostenible y cuanto más marginal, y requiere que el sector público se retire gradualmente de la provisión directa de vivienda. Requiere que todos los protagonistas en el sector de vivienda actúen como intermediarios en la financiación, producción, e intercambio de vivienda. Por lo tanto, las agencias gubernamentales responsables por la vivienda deben renunciar a la estrecha preocupación con su propia producción de vivienda, o con un segmento especial del mercado de vivienda, y reenfocar su atención en el sector de vivienda en su totalidad.

Esta sección intenta presentar una perspectiva del sector de vivienda Dominicano, concentrándose en las condiciones de vivienda en el Distrito Nacional, donde reside en el presente 30% de la población total y 40% de la población urbana aproximadamente. Es necesario concentrarse en la zona metropolitana de Santo Domingo ya que los problemas de vivienda en esta región son más críticos, y los asuntos relacionados a tenencia de terrenos residenciales y posible hacinamiento son de un orden diferente. Esto no significa, de ninguna manera, que los problemas de vivienda de las zonas rurales y de las ciudades intermediarias no deben ser tratados. Seguramente, deben ser y serán tratados en la medida de lo posible en este análisis preliminar.

Además de los factores contextuales discutidos en la sección previa, existen tres factores principales, dentro del sector de vivienda, que afectan a la oferta y a la demanda de vivienda en la República Dominicana y en otros sitios:

1. la disponibilidad de terrenos;
2. las condiciones en el sector residencial de la construcción; y
3. la disponibilidad de financiación hipotecaria.

Además, el funcionamiento del sector de vivienda en la República Dominicana puede ser resumido concentrándose en cuatro de sus dimensiones claves:

1. precios de vivienda, alquileres y capacidad de pago;
2. unidades de vivienda y espacio habitable;
3. calidad de vivienda; y
4. tenencia.

Estos aspectos del sector de vivienda en la República Dominicana en general, y en Santo Domingo en particular, son tratados más detalladamente a continuación. El Cuadro 5 presenta los indicadores básicos que resumen estos aspectos y los comparan con otras ciudades capitales en la región, con las condiciones en las ciudades de América Latina y el Caribe en general, con ciudades en otros países de ingreso bajo-medio cuyo Producto Nacional Bruto (PNB) per cápita es semejante al de la República Dominicana, y con las condiciones en ciudades en el mundo entero.

Cuadro 5: Indicadores de Vivienda Selectos, 1990-1998⁴

Indicador	Santo Domingo, República Dominicana	Ciudad de Panamá, Panamá	Port of Spain, Trinidad	Ciudad de Guatemala, Guatemala	Quito, Ecuador	Caracas, Venezuela	América Latina y el Caribe, 1990	Países de Ingreso Bajo-Medio	El Mundo 1990
Unidades de Vivienda por 1,000 Personas	242	250	248	214	239	236	221	195	229
Tamaño Mediano de Vivienda (m ²)	54 ⁵	67	70.3	38	33.6	78	67	47	62
Superficie por Persona (m ²)	14 ⁶	16	18.1	8	8.6	16	15.6	9.4	15.3
Densidad Urbana (personas por km ²)	9,500	365(5,835) ⁶	-	6,400	9,200	6,000	5,700	6,300	6,600
Registro de Terrenos (%)	60	80	-	50	55	35	70	78	100
Estructuras Permanentes (%)	95	90	91.3	87	71.3	89	90	94	97
Conexión de Agua (%)	96.5 ⁷	90	78	88	94.1	90	91	87	95
Viaje al Trabajo (minutos)	-	60	70	45	56	49	56	40	37
Relación Gastos Infraestructura-a-Ingreso (%))	2.3 ⁸	7.2	-	8.9	9.1	-	4.1	7.9	5.9
Vivienda Pública (%)	0	0	4.6	0	0	38	10	12	12
Vivienda sin Autorización (%)	60	15	65	44	30.0	-	26.4	27.1	15
Vivienda de Invasores (%)	40	12.2	8.5	29	7.5	40	25	16	4
Personas sin Hogar por 1,000 personas	<1	<1	-	3.9	0.6	5.0	2.1	0.2	0.9
Ocupación por el Propietario (%)	56.5	77	67	61	79	67.6	65	59	55
Precio Mediano de Vivienda (\$)	9,100	27,000	20,000	7,742	6,767	29,000	11,818	16,205	20,315
Relación Precio de Vivienda-a-Ingreso	1.1	1.4	6.3 (2.7) ⁹	1.6	2.4	5.7	2.4	4.5	5.0
Relación Alquiler-a-Ingreso (%)	21.1	25.0	25.0(11.4) ¹⁰	22.0	12.5	15.0	19.8	16.2	16.2
Penetración a la Parte Baja del Mercado	2.0	0.8	-	1.2	2.1	6.7	3.9	3.6	3.4
Costo de Construcción por Metro Cuadrado (\$)	156	140	180	155	171	225	171	156	171
Cartera de Crédito de Vivienda (%)	13.4	22.8	-	7 ¹	20.1	<10	20	8	14
Diferencia Interés Hipotecario-a-Preferencial(%)	-2.0	2.0	-5.0	3.0	-20	14	3.2	0.5	0.2
Tasa de Moras Hipotecarias (%)	2.4 ¹⁰	<1	-	5	3	5.8	6	10	5
Formación de Nuevos Hogares (%)	3.5	2.55	1.13	3.0	4.2	1.56	3.1	3.9	3.1
Producción de Vivienda por 1,000 personas	7.9	9.4	4.6	6.2	9.3	5.8	6.0	7.7	6.5
Movilidad Residencial (%)	-	-	-	1.5	3.4	5.6	3.4	5.0	7.1
Tasa de Vacantes (%)	7.7 ¹¹	11.4	5.3	-	1.6	8.3	4.2	2.8	3.5

1. *la disponibilidad de terreno:* En general, las condiciones topográficas en la República Dominicana son extremadamente apropiadas para el desarrollo de vivienda, y no existe escasez física de terrenos para vivienda tanto en la zona metropolitana de Santo Domingo como en las ciudades secundarias o en las zonas rurales. La densidad de la población en todo el país fue 165 personas por km² en 1997, la sexta densidad más alta en la región de América Latina y el Caribe (después de Puerto Rico, Trinidad, y Tobago, Jamaica, El Salvador y Haití) [Banco Mundial, 1999a, cuadro 1.1, 12]. Pero la densidad de la población en el Distrito Nacional, 1,565 personas por km² en 1993, fue un sexto solamente de la densidad de la zona construida de Santo Domingo.¹² Esto, evidentemente, deja terrenos suficientes para la expansión urbana en las próximas décadas.

Según la tasa de crecimiento proyectada de 3.0% por año, las ciudades Dominicanas duplicarán sus poblaciones, sus inventarios de vivienda, y sus zonas construidas en los próximos veinte años aproximadamente. Esto significa que, en general, cada ciudad deberá preparar un anillo de crecimiento urbano de tamaño semejante al de la zona actual. La zona construida de Santo Domingo, por ejemplo, es ahora de 280 km² aproximadamente. Debe prepararse para su expansión en un anillo de crecimiento urbano, de un ancho que varía entre 4 y 10 kms., en los próximos veinte años, y para una urbanización promedio de 14 km² (1,400 hectáreas) por año. Otras ciudades deben realizar preparaciones semejantes.

Al realizar dichas preparaciones, debe tomarse en cuenta que el Consejo Estatal del Azúcar (CEA) es el propietario de 1,762 km² de terrenos aproximadamente [Fortuna, 2000, 9], de los cuales una porción considerable se encuentra dentro de los anillos de crecimiento urbano de muchas ciudades. A pesar de que aún no existen datos sobre la ubicación precisa de estos terrenos, se estima que más de la mitad de los terrenos en el anillo de crecimiento urbano de Santo Domingo, por ejemplo, pertenece a CEA. A CEA, que funciona con una pérdida financiera y ha acumulado serias deudas—del orden de RD\$3.5 billones (US\$210 millones) [Ruiz, 2000, 6D]—le está permitido por ley vender terrenos a compañías privadas y a invasores que ocupan terrenos ilegalmente (ver Sección III a continuación), a fines de pagar sus deudas. También puede permutar terrenos a cambio de transferencias presupuestarias del gobierno central. En 1997, por ejemplo, transfirió 3.03 millones de m² de terrenos sin mejoras, de un valor de RD\$287.6 millones (US\$20 millones), o RD\$95 (US\$7) por m², al Banco Nacional de Vivienda (BNV), una transferencia remunerada por el gobierno.¹³

Los terrenos residenciales en la zona metropolitana son generalmente suficientes y accesibles financieramente. Los hogares de bajo ingreso que no tienen la capacidad financiera para comprar tierras recurren a la invasión de terrenos públicos y privados. Se estima que en todo el país, más de 625 kilómetros cuadrados de terrenos pertenecientes al Consejo Estatal de Azúcar (CEA), por ejemplo—más del doble de la zona construida de Santo Domingo—están ocupados ilegalmente [Fundepro, 2000, 10]. Los terrenos sin mejoras en la margen urbana cuestan RD\$80-160 (US\$5-10) por m² en 2000. Los costos de infraestructura de un conjunto de servicios para un terreno de 150 m² alcanzó a RD\$22,500-45,000 (US\$1,365-2,730) por lote, o RD\$150-300 (US\$9-18) por

m². Los precios de venta (para diferenciar de los costos) de terrenos con servicios de 150 m² de compañías constructoras privadas eran del orden de RD\$52,500–75,000 (US\$3,180–4,550), o RD\$350–500 (US\$21–30) por m² en 2000. Si tomamos RD\$425 por m² como el precio típico de terrenos con servicios en la margen urbana de Santo Domingo, por ejemplo, entonces la relación precio de terreno con servicio-a-ingreso¹⁴ alcanzó a 0.35% del ingreso mediano anual del hogar en la zona metropolitana. Esta relación se compara favorablemente con un promedio de 2.1% para países de ingreso bajo-medio, 0.5% para países en América Latina y el Caribe, y 0.9% para el mundo entero [Angel, 2000, cuadro 14.1, 198]. Esto sugiere que los terrenos con servicios en la zona metropolitana de Santo Domingo son generalmente accesibles financieramente a amplios segmentos de la población. Dado que las familias de bajo-ingreso ocupan, típicamente, un lote con servicios mínimos, y no con un conjunto completo de servicios, frecuentemente un terreno invadido, el precio real de un terreno residencial para estas familias es más bajo aún. Aunque no existen números exactos, se estima que tanto como 40% de la población metropolitana vive en terrenos invadidos con servicios básicos.

Los terrenos sin mejoras en la margen urbana de Santo Domingo están subdivididos en macro-bloques, con servicios de infraestructura, y vendidos a constructores por ambos desarrolladores privados y públicos en el sector formal, así como también por desarrolladores informales. Ciudad Modelo, por ejemplo, es un desarrollo privado de 5.5 km² (550 hectáreas) de terreno planeado para 15,000 unidades de vivienda. El terreno fue comprado de la Municipalidad por RD\$100 (US\$6) por m², y desarrollado a alto nivel según un costo de RD\$220 (US\$13) por m². Actualmente, los constructores compran bloques de terrenos desarrollados por RD\$650/m² (US\$39/m²) y construyen viviendas para la venta de una categoría de RD\$2 millones (US\$121,000). Otro ejemplo es Las Praderas, un desarrollo público de 0.36 km² iniciado por el Banco Nacional de Vivienda (BNV) en terrenos sin mejoras que el Banco obtuvo del gobierno. Los constructores compraron bloques de terrenos con servicios del Banco por RD\$800–2,000/m² (48–121/m²) para construir hogares de lujo—las viviendas en Las Praderas se venden actualmente por RD\$3–5 millones (US\$180,000–300,000) y los departamentos por RD\$2–3 millones (US\$120,000–180,000).

Dada la capacidad de desarrollo de terrenos existente en el país y la estructura del mercado de terrenos en las márgenes urbanas de las ciudades, es evidente que las necesidades de vivienda de muchas de las familias urbanas de bajo ingreso en la República Dominicana podrían ser satisfechas en la práctica facilitando la adquisición de solares con servicios a los hogares de bajo-ingreso. Por ejemplo, un solar con servicios típico de 125m² podría ser comprado por un precio menor de RD\$33,000 (US\$2,000), y usado para la construcción de una vivienda básica, con una combinación de ahorros del hogar, un subsidio de vivienda único y un micro-préstamo. Esta posibilidad será discutida más detalladamente en la Sección IV.

2. *Condiciones en el sector de construcción residencial:* Como notamos anteriormente (ver cuadro 2), la actividad de la construcción residencial en la República Dominicana superó tanto al crecimiento de la población como a la formación de nuevos hogares entre 1981 y 1998. 58,000 unidades de vivienda fueron agregadas al inventario de vivienda

(unidades reemplazantes neto) en el país, entre 1993 y 1998 por ejemplo, de las cuales 20,000 se encontraban en el Distrito Nacional. Si suponemos que 0.5% del inventario de vivienda fue reemplazado en un año típico,¹⁵ una suposición conservativa, entonces el número total de unidades de vivienda construidas cada año en la República Dominicana es realmente del orden de 68,000, de las cuales 23,000, aproximadamente, se encuentran en el Distrito Nacional.

A continuación, el cuadro 6 provee información relativa a la cantidad de superficie y al valor de la construcción residencial del sector formal privado en la República Dominicana entre 1994 y 1999. Alrededor de 150 compañías de construcción privadas construyeron viviendas y departamentos para la venta, pero la producción de vivienda estuvo sumamente concentrada—tanto como 75% del total fue construido por las cinco compañías constructoras principales. A pesar de que el número de unidades construidas no ha sido publicado, podemos estimar según el cuadro que el número promedio de unidades construidas entre 1996 y 1999 fue del orden de 12,000 unidades por año.

El cuadro 10 en la sección siguiente estima que es posible que el sector público, a través del Instituto Nacional de Vivienda (INVI), haya agregado como máximo 3,000 nuevas unidades de vivienda por año entre 1996 y 2000—ambas urbanas y rurales, pero excluyendo a las viviendas de emergencia construidas después del Huracán Georges. Esto sugiere que el sector formal establecido (compañías privadas de construcción residencial e instituciones públicas) construyó 15,000 unidades por año aproximadamente—menos de un cuarto de la producción total de nuevas viviendas—en gran parte para familias de ingreso alto o alto-medio. El resto fue construido por constructores individuales (ambos formales e informales, pero generalmente sin permisos de construcción) en terrenos de propiedad individual o terrenos ocupados ilegalmente. Este es un porcentaje muy alto de viviendas sin autorización en términos comparativos regionales. Sugiere que la política de vivienda en la República Dominicana debe enfocarse necesariamente en este importante segmento del sector de la construcción residencial, donde se construye la mayor parte de la vivienda, y donde la gran mayoría de las familias de ingreso bajo y medio obtienen sus viviendas. No puede confiarse simplemente en el sector formal para satisfacer las necesidades básicas de vivienda de los hogares de ingreso bajo y medio.

Los costos típicos de construcción (excluyendo el costo del terreno) varían considerablemente entre el sector formal, el sector semi-formal (constructores privados, generalmente sin permisos), y el sector informal. Estos números no han sido publicados. Las estimaciones preliminares sugieren que los costos de construcción en el sector formal son del orden de RD\$2,500–5,000 (US\$150–300) por m², pero no menores. Los

Cuadro 6: Actividad de la Construcción Residencial del Sector Privado
en la República Dominicana, 1994–1999

Construcción Residencial	% de la Construcción Total	Costo por metro cuadrado	Número de	
			Unidades Estimado De un	De un

Año	Superficie (m ²)	Valor (RD\$ '000)	% de Superficie	% del Valor	(RD\$)	(US\$)	Promedio de 80 m ²	Promedio de 100 m ²
1994	521,900	1,198,926	52.7	53.8	2,297	174	6,524	5,219
1995	606,130	1,511,335	67.2	67.1	2,493	183	7,577	6,061
1996	771,323	1,983,830	62.5	64.0	2,572	186	9,642	7,713
1997	1,027,998	2,609,909	69.7	69.0	2,539	178	12,850	10,280
1998	1,148,386	2,970,035	72.2	71.5	2,586	169	14,355	11,484
1999	1,257,534	3,369,400	77.2	78.0	2,679	162	15,719	12,575

Fuentes: Estimado de datos otorgados por la Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones (SEOPC) y la Oficina Nacional de Estadística (ONE) en DASA, 2000.

costos de construcción en el sector semi-formal son del orden de RD\$1,000–2,500 (US\$60–150) por m². Y los costos de construcción en el sector informal son del orden de RD\$500–1,000 (US\$30–60) por m². Elisado Asensio, por ejemplo, está construyendo actualmente su vivienda de 4 habitaciones de 85m² en la comunidad invasora de La Ciénaga, situada a orillas del Río Ozama en Santo Domingo. La vivienda está construida de bloques de concreto, piso de concreto y techo de zinc, e incluye un baño, un excusado y una pileta de cocina. El costo total de la vivienda es RD\$40,000 (US\$2,425)–RD\$32,000 (US\$1,940) en materiales y el resto en trabajo profesional (la familia se encarga del trabajo no profesional).¹⁶ Los costos pagados en efectivo son RD\$470 (US\$28) por m².

Existen varios sistemas de construcción en la región cuyos costos son aproximadamente RD\$33,000 (US\$2,000) para una vivienda básica de 36 m², o RD\$900 (US\$55) por m². Servivienda en Colombia, por ejemplo, puede construir una vivienda liviana de concreto de este tamaño por RD\$36,000 (US\$2,187) [CHF, 1999, 14]. El programa Parvis respaldado por el BID en Panamá otorga un equipo de materiales de construcción para una vivienda de este tamaño (bloques de concreto, piso de concreto, ventanas de bloques decorativos y un techo de zinc) por RD\$28,000 (US\$1,700) aproximadamente [Angel, 2000d, 22]. Dada esta amplitud de costos de construcción, es evidente que las necesidades de vivienda de muchas familias de bajo-ingreso (ambas urbanas y rurales) en la República Dominicana podrían ser satisfechas en la práctica facilitando la adquisición de una vivienda básica para los hogares de bajo-ingreso. Una vivienda básica típica de 36m² (o un equipo de materiales de construcción para tal vivienda) podría ser adquirida por un precio mucho menor que RD\$33,000 (US\$2,000).

3. *La disponibilidad de financiación hipotecaria:* El sistema de financiación hipotecaria en la República Dominicana fue iniciado en 1962, con la creación de asociaciones de ahorros y préstamos sin fines de lucro y del Banco Nacional de Vivienda (BNV). Las asociaciones debían recolectar depósitos de los ahorradores y emitir préstamos hipotecarios. La función original del Banco incluía el seguro de los depósitos y de los préstamos hipotecarios de las asociaciones, la supervisión de los proyectos de las asociaciones y de los métodos bancarios, y la emisión de garantías hipotecarias. Estas funciones han sido comprometidas durante años, a causa de que las asociaciones aumentaron su cartera y su influencia política, el porcentaje de préstamos asegurados fue reducido

dramáticamente, y la supervisión bancaria fue transferida del Banco a la Superintendencia de Bancos en 1996. El Banco aún funciona como asegurador de préstamos y depósitos, pero no ha podido emitir garantías hipotecarias a causa de la escasez crónica de depósitos a largo plazo en el sistema financiero Dominicano. Las operaciones financieras y de seguros del Banco no han sido lucrativas en los años recientes, pero aún ha logrado permanecer solvente únicamente gracias al desarrollo y a la venta de terrenos obtenidos gratis del Estado. Su hoja de balance en Junio de 1997, por ejemplo, se mantuvo positiva solamente gracias a las transferencias de terrenos del estado evaluados en RD\$287.6 millones (US\$20 millones). Más adelante, el Banco se hizo cargo del Proyecto Vivienda Fácil, que aseguraba el desarrollo de la infraestructura de estos terrenos, y su venta con una ganancia estimada de RD\$187.6 millones (US\$13 millones) [Nogales, 1997]. En los años recientes, el Banco Nacional de Vivienda (BNV) ha sido mantenido gracias al desarrollo de terrenos lucrativos y no por la banca hipotecaria.

El crédito hipotecario en el sistema bancario comercial en la República Dominicana está otorgado según tasas de interés variables del mercado, generalmente por un período no mayor de 20 años. Las instituciones de préstamos hipotecarios son relativamente sólidas, y han resistido las vueltas y los giros de los mercados financieros regionales e internacionales exitosamente. Estas instituciones, igual que otras en América Latina, están expuestas a altos riesgos de liquidez a causa de la escasez de fondos institucionales a largo plazo (tales como fondos jubilatorios y de seguros), y de que se ven obligadas a usar depósitos a corto plazo para préstamos hipotecarios a largo plazo.

La cartera de crédito de vivienda en la República Dominicana es aún más bien pequeña en términos comparativos. En Diciembre de 1999, por ejemplo, el crédito total alcanzó a RD\$77.3 billones (US\$4.7 billones), y el crédito hipotecario total pendiente alcanzó a RD\$10.3 billones (US\$635 millones). Así, el crédito hipotecario constituyó 13.4% del total, comparado con un valor mediano de 20% en la región de América Latina y el Caribe. Noventa por ciento del crédito hipotecario total en el sistema bancario fue emitido por las 18 asociaciones de ahorros y préstamos en el país [Superintendencia de Bancos, 1999b, cuadro 4, 11]. Estas asociaciones tenían una cartera total de RD\$23.7 billones (US\$1.4\$ billones) en Diciembre de 1999 de los cuales solo 43% eran préstamos hipotecarios. Una alta proporción de la cartera, 26 por ciento, fue invertida en otras instituciones bancarias [29], probablemente para reducir el riesgo de liquidez y aumentar las ganancias. La tasa de moras hipotecarias en las asociaciones se mantuvo muy baja en comparación, y alcanzó a 2.4% en 1998 [FMI, 1999, cuadro 36, 144].

El número de préstamos hipotecarios emitidos anualmente por las asociaciones de ahorros y préstamos ha ido aumentando a un paso acelerado de 17% en los años recientes, de 3,713 en 1993 a 8,608 en 1998. Suponiendo que el sector formal privado produjo alrededor de 12,000 unidades de vivienda en 1998, podemos deducir que 70%, aproximadamente, de la construcción de nueva vivienda fue respaldada por préstamos hipotecarios, y el resto fue pagado en efectivo. A fines de 1998, las asociaciones de ahorros y préstamos emitieron un total acumulativo de 107,935 préstamos hipotecarios.

El valor promedio de estos préstamos ha sido bastante estable, y no se ha notado una reducción en el tamaño de los préstamos en los últimos años. El tamaño promedio de préstamo fue RD\$450,547 (US\$33,125) en 1995 y RD\$470,434 (US\$30,750) en 1998 [BNV, 1998, 37]. Hasta Diciembre de 1999, habían solamente 39,926 préstamos activos en el país, con un balance restante de RD\$259,000 (US\$16,000) por préstamo [Superintendencia de Bancos, 1999b, cuadro 4, 11].

El alto nivel de tasas de interés hipotecario y la falta de indexación hipotecaria constituyen un gran obstáculo en el acceso al crédito bancario en el país. Actualmente, las tasas hipotecarias típicas varían entre 24 y 28% por año, reduciendo así severamente el número de hogares que quieren y pueden hacer uso del crédito hipotecario. La unidad de vivienda más barata vendida por el sector privado en el presente cuesta RD\$250,000 (US\$15,150). Un préstamo hipotecario típico para esta vivienda requiere un pago inicial de 30 por ciento, y pagos mensuales (digamos a 24% anual por 20 años) de RD\$3,530 (US\$214). Si los hogares pagaran no más de un cuarto de su ingreso mensual en vivienda, solo 30% de los hogares en el Distrito Nacional y 18% de los hogares en todo el país serían capaces de pagar este préstamo. En realidad, de un total de 2 millones de hogares aproximadamente en la República Dominicana en 2000, solamente 2 por ciento tenían un préstamo hipotecario pendiente, un porcentaje bastante pequeño comparativamente.

4. *Precios, alquileres y capacidad de pago:* Los precios de vivienda y los alquileres en la República Dominicana han sido muy estables. Como mencionamos anteriormente, el índice de precios de vivienda generalmente siguió al índice de precios de vivienda al consumidor: El aumento promedio en ambos índices fue 6.3% entre 1995 y 1999 [Banco Central, 1999a, 101-102]. No existen datos publicados sobre una estructura general de precios en Santo Domingo y en otros sitios. A continuación, el cuadro 7 presenta una estimación provisoria y preliminar de la distribución de precios de vivienda y de superficies en la zona metropolitana de Santo Domingo en el presente.

Un cuarto de las 490,000 unidades estimadas se encuentra en la categoría de precios más baja, donde en realidad ocurrieron muy pocas transacciones a causa de la falta de ahorros o de micro-crédito necesarios para realizar tales transacciones. La vivienda de precio mediano en Santo Domingo fue evaluada en RD\$150,000 (US\$9,090) y producida en el sector informal o semi-formal. Las unidades de vivienda del sector formal de precios más bajos, como notamos anteriormente, se venden actualmente por RD\$250,000 (US\$15,150). En la parte más alta del mercado de vivienda, se calcula que,

Cuadro 7: Amplitud de Precios y Superficies de Unidades de Vivienda Estimada en la Zona Metropolitana de Santo Domingo, 2000

Amplitud de Precios				Amplitud de Superficies (m ²)		Número de Unidades Estimado	Porcentaje del Total
(Pesos Dominicanos)		(US Dólares)		De	A		
De	A	De	A	De	A		
5,000	50,000	303	3,030	10	40	120,000	24.5
50,000	100,000	3,030	6,061	30	70	80,000	16.3

100,000	150,000	6,061	9,091	40	120	40,000	8.2
150,000	250,000	9,091	15,152	40	120	50,000	10.2
250,000	700,000	15,152	42,424	40	150	90,000	18.4
700,000	1,000,000	42,424	60,606	100	150	80,000	16.3
1,000,000+		60,606+		100+		30,000	6.1

Fuente: Estimaciones preliminares según observaciones en el sitio y discusiones con expertos locales.

aproximadamente, la mitad de las unidades producidas por el sector formal privado son vendidas actualmente por menos de RD\$500,000 y la otra mitad por más de esta suma.¹⁷

Como muestra el cuadro 4, el ingreso mediano mensual del hogar en la zona metropolitana fue RD\$122,000 (US\$7,975) en 1998 y, por lo tanto, la relación precio de vivienda-a-ingreso en el Distrito Nacional fue del orden de 1.1. Este valor es más bajo que el de cualquier otro país en América Latina y el Caribe o que el de países de ingreso bajo-medio semejante (con excepción de Nicaragua posiblemente). Por lo tanto, la vivienda en la República Dominicana es relativamente barata. Pero es barata no porque los costos de los terrenos o de la construcción son excepcionalmente bajos, sino porque los hogares no invierten suficientemente en la vivienda y porque la infraestructura residencial es inadecuada. Los hogares no invierten suficientemente en la vivienda a raíz de la falta de seguridad en la tenencia, y de la falta de acceso a la financiación de vivienda. Y los hogares no adquieren el completo valor del mercado porque no están respaldados por un conjunto completo de servicios de infraestructura y de amenidades sociales.

Dado que las familias pueden comprar una nueva vivienda en el sector formal por RD\$250,000 (US\$15,150), la penetración del sector formal en la parte baja del mercado es adecuada—2.0 ingresos medianos anuales del hogar son necesarios para comprar la vivienda más barata del sector formal—un valor no tan bajo como el de Panamá o Guatemala, pero más baja que la mediana en toda la región de América Latina y el Caribe. Como notamos anteriormente, el acceso a vivienda del sector formal en la República Dominicana está limitado por altas tasas de interés, y no por bajos ingresos o altos costos de construcción y de terrenos. Si las tasas de interés fueran reducidas, un número mucho mayor de hogares sería capaz de comprar viviendas en el sector formal.

Finalmente, a pesar de que los arrendatarios forman una parte considerable de la población urbana—40% de los hogares en el Distrito Nacional, por ejemplo—existe muy poca información sobre alquileres y viviendas de alquiler. En el sector informal, la gente puede alquilar pequeñas viviendas por RD\$500 (US\$30) por mes, o habitaciones por RD\$300 (US\$18) por mes. Las unidades de vivienda antiguas en el sector formal, evaluadas en RD\$300,000-700,000 (US\$18,000-42,000), ahora se alquilan por RD\$1,000-3,000 (US\$60-180) por mes y pueden generar un ingreso de alquiler de 4-5% de su valor en el mercado. Las unidades de vivienda más nuevas en el sector formal, también evaluadas en RD\$300,000-700,000, se alquilan por RD\$3,000-7,000 (US\$180-420) por mes y pueden generar un ingreso de alquiler de 12% de su valor en el mercado. Ya que la

tasa de apreciación del precio de vivienda es semejante a la tasa general de la inflación, es posible que este ingreso generado por el alquiler sea un incentivo inadecuado para construir vivienda de alquiler, dada la actual tasa de depósitos de 18.8% en los bancos comerciales.

Es difícil calcular alquileres medianos, pero fue estimado que los gastos mensuales de vivienda en el Distrito Nacional (incluyendo el alquiler imputado de vivienda propia) alcanzaron a 24.7% de los gastos totales de los hogares y a 21.1% de los ingresos totales de los hogares en 1998 [Banco Central de la República Dominicana, 1999b, 18 y 253]. Una relación de alquiler-a-ingreso de esta magnitud es, en realidad, típica de esta región.

5. *Unidades de vivienda y espacio habitable*: Al comparar el censo de 1981 y la encuesta de hogares de 1998, descubrimos que el número de unidades de vivienda ocupadas por cada 1,000 personas en la República Dominicana ha aumentado considerablemente—de 202 a 233 en el país entero, y de 212 a 242 en el Distrito Nacional. La mejora de este indicador clave del funcionamiento del inventario de vivienda es significativa y bienvenida, y también es un logro importante para el sector de vivienda Dominicano. Indica una reducción en el hacinamiento así como también una reducción en el número promedio de personas que habitan en una unidad de vivienda. No existen estadísticas sobre el número de habitaciones por unidad de vivienda ni para el censo de 1993 ni para la encuesta de hogares de 1998, pero sí las hay para el censo de 1981. El número mediano de habitaciones en la zona urbana en el Distrito Nacional en 1981 era 2.5 [Banco Central, 1999c, cuadro 43, 336]. El número promedio de personas por unidad de vivienda ocupada era 4.0 [cuadro 23, 286 y cuadro 50, 362]. Por lo tanto el número de personas por habitación era 1.6. Las estimaciones aproximadas de superficie por persona, 14 m², y del tamaño mediano del hogar, 54m², en la zona metropolitana de Santo Domingo en 1981 fueron obtenidas por medio de una correlación entre personas por habitación y superficie por persona para una muestra en 53 países [Angel, 2000, cuadro A22, 369].¹⁸ Por falta de datos más adecuados, podemos suponer que estos números han aumentado desde 1981 (una suposición conservativa dada la rápida reducción del tamaño del hogar). Las observaciones preliminares en el sitio sugieren que es probable que actualmente estos valores sean equivalentes a los medianos en América Latina y el Caribe—del orden de 16m² por persona—y considerablemente más altos que los valores medianos en otros países de ingreso bajo-medio. Estos números sugieren que, en general, no existe escasez de unidades de vivienda ni tampoco existe un hacinamiento notable en el Distrito Nacional.

6. *Calidad de vivienda*: La mayoría de los funcionarios principales de vivienda en la República Dominicana condenan la calidad de vivienda en el país y lamentan la existencia de un “terrible déficit habitacional” [Reyes, 2000, 2]. Y en términos más precisos “el déficit de viviendas supera las 800,000 unidades, requiriéndose, en consecuencia, de una Política de Estado que apoye la producción masiva de viviendas” [Troncoso, 2000, 4-5], o “el déficit acumulado de viviendas es de aproximadamente unas 600,000 nuevas unidades, además hay que agregar a este déficit, una gran cantidad de viviendas de mala calidad, que no reúnen las condiciones mínimas para ser consideradas como un techo decente” [Vargas, 2000, 2]. Seguramente, la calidad de

viviendas en la República Dominicana refleja su nivel de desarrollo económico y su distribución asimétrica de ingresos. Y seguramente, hay algunas comunidades que deben ser evacuadas y reconstruidas en otro sitio para servir al bien público, ya que constituyen un peligro constante para las vidas de sus habitantes. Pero estos casos pertenecen a una minoría. En general, dado su desarrollo económico, dados los recursos disponibles de vivienda—ambos de los hogares y del gobierno—y dada la falta de financiación de vivienda adecuada para viviendas de ingreso bajo y medio, la calidad de la gran mayoría de las viviendas en el país es generalmente satisfactoria y está mejorando.

El cuadro 8 resume los parámetros claves de la calidad de vivienda, para los cuales existen datos precisos para 1998. El cuadro sugiere que aproximadamente 89% de las estructuras en el Distrito Nacional, por ejemplo, pueden ser consideradas permanentes, capaces de durar veinte años o más. Un porcentaje muy alto de unidades de vivienda en el Distrito Nacional tenían muros de concreto y/o madera, pisos firmes, agua corriente, y conexión eléctrica. Tres cuartos de las unidades tenían excusados internos. Aún así, un rasgo inquietante del inventario de vivienda en la República Dominicana fue la persistencia de un gran porcentaje de techos de zinc—69% en todo el país y 52% en el Distrito Nacional. Es inquietante porque este tipo de techos es vulnerable a tormentas tropicales cuando no están adecuadamente contruidos y anclados en los muros. Es evidente que este aspecto de la calidad de vivienda se podría beneficiar de un amplio programa de mitigación de desastres enfocado tanto en la instrucción como en la reparación retroactiva de techos de zinc para resistir a las tormentas tropicales.

A pesar de que los hogares no invierten suficientemente en vivienda, no cabe duda de que la calidad de vivienda en el país ha ido mejorando. Entre 1981 y 1998, por ejemplo, el porcentaje de pisos de tierra disminuyó de 21 a 7; el porcentaje de paredes exteriores contruidas de tablas de palma disminuyó de 32 a 16; y el porcentaje de techos de caña y yagua disminuyó de 15 a 5. De acuerdo a un informe reciente del Banco Central, este mejoramiento “sugiere que en el crecimiento del stock de vivienda han predominado las viviendas contruidas con materiales de mejor calidad y seguridad, lo que ha redundado en la mejoría del hábitat del dominicano” [Banco Central, 1999c, 47]. Por lo tanto, es necesario aclarar que la política de vivienda en la República Dominicana

Cuadro 8: Parámetros de la Calidad de Vivienda en la República Dominicana y en el Distrito Nacional, 1998

Componentes	República Dominicana		Distrito Nacional	
	Unidades	Por ciento	Unidades	Por ciento
Muros Exteriores de Concreto	1,080,322	57	491,079	81
Muros Exteriores de Concreto y/o de Madera	1,530,438	80	539,987	89
Techos de Concreto y de Asbestos	490,996	26	289,618	48
Techos de Zinc	1,312,702	69	317,255	52

Pisos Firmes (Concreto, Baldosas, etc.)	1,774,161	93	602,245	99
Abastecimiento de Agua en Cañerías	1,614,916	85	586,965	97
Conexión Eléctrica	1,669,540	88	604,952	100
Excusados Internos	848,447	45	435,602	72
Colección Municipal de Basura	1,057,515	56	457,479	75
Número Total de Unidades	1,904,244	100	607,941	100

Fuente: Banco Central, 1999. *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos del Hogar*, 183–211.

debe respetar la calidad y el valor del inventario de vivienda existente y se debe concentrar en su mejoramiento, y no en su destrucción y substitución. La manera posible de mejorar el inventario existente será tratada más detalladamente en la Sección IV.

7. *Tenencia*: La tasa de ocupación por el propietario en 1998 en el Distrito Nacional, 60 por ciento, fue un poco más baja que el valor mediano de 65% en la región de América Latina y el Caribe. Como muestra el cuadro 9 a continuación, las tasas de ocupación por el propietario en el país entero fueron más altas (75%) debido al bajo número de arrendatarios (26%) en otros centros urbanos, y al porcentaje más bajo aún de arrendatarios (8%) en otras zonas rurales.

Cuadro 9: Clasificación de Hogares según la Categoría de Tenencia en la República Dominicana, 1998

Categoría de Tenencia del Hogar	República Dominicana	Distrito Nacional	El Resto Urbano	El Resto Rural
Arrendatario	25%	40%	26%	8%
Ocupado, Gratis, con Permiso	12%	8%	13%	16%
Ocupado, Gratis, sin Permiso	0%	0%	0%	0%
Propietario	63%	52%	61%	76%
Ocupado por el Propietario	75%	60%	74%	92%
Total de Hogares	1,919,064	617,160	680,223	621,681

Fuente: Banco Central, 1999. *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos del Hogar*, 192.

No existe una información estadística sistemática sobre el tamaño del sector informal, más específicamente sobre el porcentaje de viviendas sin autorización o viviendas de invasores. El porcentaje de techos que no estaban contruidos de concreto o de asbestos—75% en todo el país y 52% en el Distrito Nacional—indica el límite inferior de la cantidad de viviendas sin autorización. Evidentemente, hay muchas viviendas sin autorización que ya tienen techos de concreto. El porcentaje estimado de producción de vivienda fuera del sector formal establecido—del orden de 75% en años recientes como vimos anteriormente—indica el límite superior. También existe una cantidad considerable de viviendas producidas en el sector semi-formal por constructores individuales, con o sin permisos de construcción. Una estimación preliminar del porcentaje de viviendas sin autorización en el Distrito Nacional, dados

estos límites, pareciera ser del orden de 55-65 por ciento. Este es un porcentaje muy alto en términos comparativos—el valor mediano del porcentaje de viviendas sin autorización en las ciudades de América Latina y el Caribe, así como también en ciudades de países de ingreso bajo-medio es menor del 30 por ciento.

Los datos estadísticos disponibles no logran indicar el porcentaje de hogares de invasores que viven en terrenos invadidos. Las discusiones con los expertos locales sugieren que tanto como dos tercios de las viviendas sin autorización en la zona metropolitana de Santo Domingo, o 40% del total de la población del Distrito Nacional, viven en terrenos invadidos. En vista del alto porcentaje de invasores, es difícil explicar la razón por la cual el número de arrendatarios es tan alto—las ciudades cuyo número de invasores es alto generalmente tienen una alta proporción de dueños de hogar propio. No obstante, este tema no puede ser resuelto sin realizar un estudio sistemático adicional. De cualquier manera, el predominio de viviendas sin autorización y de viviendas de invasores en el Distrito Nacional sugiere que la política de vivienda en la República Dominicana, en general, no ha logrado satisfacer las necesidades de vivienda de grandes segmentos de la población urbana. También sugiere que las autoridades generalmente han ignorado (intencionadamente o por negligencia) la forma de producción de vivienda más prevaleciente en el país. La posición de la política de vivienda en la República Dominicana es el tema de la próxima sección.

III EL ESTADO DE LA POLITICA DE VIVIENDA

La historia moderna de la política de vivienda en la República Dominicana comenzó con la creación del Instituto Nacional de Vivienda (INVI) y del Banco Nacional de Vivienda (BNV) en Mayo de 1962. La ley que estableció el Instituto Nacional de Vivienda (INVI) declaraba, sin lugar a duda, que “tener una vivienda digna es una necesidad y un derecho humano básico.” También declaraba “que facilitar la compra de un hogar higiénico y adecuado para cada ciudadano es y debe ser una preocupación fundamental del gobierno de la República” [República Dominicana, 1962]. La ley no aseguraba que todos los ciudadanos estaban autorizados legalmente a una vivienda digna o que el Gobierno protegería su derecho de vivienda y aseguraría que estuvieran alojados adecuadamente. Esto es fácil de comprender. Ningún gobierno ha sido capaz de asumir la responsabilidad de alojar a sus ciudadanos durante un largo período de tiempo. En cambio, la ley en realidad instituía al Gobierno en general, y al INVI en particular, como facilitador en la compra de vivienda.

La Constitución del país, promulgada en 1966, evitaba declarar la vivienda digna como un derecho humano básico, y en cambio se concentraba en dos disposiciones de política de vivienda muy específicas: crear una población de propietarios (y no de arrendatarios) y desarrollar recursos públicos de crédito hipotecario según tasas de interés inferiores a las del mercado. “Se declara de alto nivel social el establecimiento de cada hogar Dominicano en terreno o mejoras propias. Con esta finalidad, el Estado estimulará el desarrollo del crédito público en condiciones socialmente ventajosas,

destinado a hacer posible que todos los Dominicanos posean una vivienda cómoda e higiénica.” [República Dominicana, 1966, Art. 15 (b)].

En retrospectiva, como veremos más adelante, estos mandatos legales y constitucionales no fueron ejecutados según lo previsto. Primero, el Instituto Nacional de Vivienda (INVI) se ocupó inmediatamente de la producción directa de vivienda y no asumió un papel de facilitador en el sector de vivienda hasta 1996. Y aún cuando lo hizo, lo asumió con dificultad y en una escala relativamente pequeña comparado con su papel en la provisión directa de vivienda. Segundo, mientras que la política de vivienda del Gobierno se concentraba verdaderamente en los dueños de hogar propio y evitaba la proliferación de vivienda pública de alquiler, una comparación preliminar de datos del censo sugiere que la proporción de dueños de hogar propio – especialmente en las zonas urbanas – no aumentó considerablemente en las décadas recientes. Tercero, ha sido demostrado que el crédito público con tasas de interés inferiores a las del mercado implica riesgos públicos difíciles de calcular, distorsiones del mercado financiero, subsidios altos y ocultos, y niveles inaceptables de moras en los pagos hipotecarios. Por lo tanto, está siendo abandonado gradualmente en favor del crédito hipotecario emitido por instituciones privadas según tasas de interés del mercado.¹⁹

Desafortunadamente, la política de vivienda en la República Dominicana desde 1962 ha sido bastante inconsecuente, y los bienes del Instituto Nacional de Vivienda (INVI) – nominalmente encargado de la formulación y ejecución de un plan nacional de vivienda – aumentaron y disminuyeron y nuevamente aumentaron en el proceso. Entre 1962 y 1982 INVI estuvo encargado de la producción de 19,000 unidades de vivienda de bajo-coste (un promedio de menos de 1,000 unidades por año), así como también de la reconstrucción y de las reparaciones de emergencia de 40,000 viviendas aproximadamente dañadas por el Huracán David. Durante este período, los diversos gobiernos electos “expresaban poca voluntad política para apoyar al sector de vivienda, las administraciones del INVI generalmente daban poca continuidad a las gestiones iniciadas por otras administraciones, había muy poca coordinación interinstitucional, y se asumía la responsabilidad casi exclusiva del Estado en la solución del problema de vivienda para las familias de ingresos bajos o muy bajos, sin que esto se tradujera en acciones masivas por parte del mismo y sin procurar la integración del sector privado ni de la comunidad en la producción de dichas unidades habitacionales” [INVI, 2000c, 4].

“Luego inicia un período que marcó el rápido declive del INVI como principal institución gubernamental vivandista, producto de la decisión de ejecutar dos megaproyectos en las dos principales ciudades del país, sin una adecuada planificación física y socioeconómica de los mismos” [5]. Estos proyectos, Invivienda Santo Domingo e Invivienda Santiago, significaban la construcción de 12,000 nuevas unidades de vivienda en dos ciudades. Su implementación fue impedida por varios retrasos, y por el cambio de responsabilidad – alejándose del INVI en 1984 y volviendo al mismo en 1988. Paralizó más de 80% del presupuesto del INVI hasta 1996, “limitándolo en la realización de otros proyectos y programas de alta demanda” [5].²⁰ Varias agencias del Gobierno (especialmente la Oficina Coordinadora y Fiscalizadora de Obras del Estado que funciona bajo el Presidente) se encargó de la construcción de alrededor de 30,000

unidades de vivienda entre 1982 y 1996, de la cuales INVI construyó 3,000, o 10% aproximadamente.[5]. Estas unidades fueron otorgadas a beneficiarios generalmente por debajo del costo, según tasas de interés subvencionadas, y con arreglos inadecuados para la recuperación de costos resultando en altas tasas de moras. Las propuestas más progresivas de intervención del gobierno en vivienda, tales como sitios-y-servicios o mejoramiento urbano, fueron fundamentalmente evitadas hasta 1996, tanto por falta de recursos como por falta de interés de parte del gobierno central.

El Gobierno que asumió el poder en 1996 comenzó a experimentar con una nueva política de vivienda, basada en las conclusiones del *Foro Nacional Hacia una Nueva Política para el Sector de Vivienda y para los Asentamientos Humanos en la República Dominicana* en 1996 [INVI y PNUD, 1996]. Durante el período 1996-1999, las asignaciones del gobierno central para vivienda crecieron rápidamente. Aumentaron de RD\$64 millones (US\$5 millones) en 1996, RD\$292 millones (US\$20 millones) en 1997 y RD\$537 millones (US\$35 millones) en 1998 a RD\$1.9 billones (US\$120 millones) en 1999 [INVI, 2000c, 30] – un aumento promedio anual mayor de 200%. Además, el Decreto 471-97 autorizó la transferencia de la cartera de vivienda de la Oficina de Bienes Nacionales al INVI, que incluía la mayor parte de la vivienda construida por otras agencias del gobierno desde 1986 [INVI, 2000d, 53]. En el 2000, son dos las agencias gubernamentales que tienen la responsabilidad principal en el sector de vivienda – el Instituto Nacional de Vivienda (INVI) y el Banco Nacional de Vivienda (BNV). El Banco, como notamos anteriormente, se encarga de controlar las asociaciones de ahorros y préstamos, de asegurar hipotecas, de emitir sus propios préstamos para la construcción residencial, y del desarrollo y la venta de terrenos residenciales.

La nueva política de vivienda del INVI de 1996 introdujo un número de elementos innovadores:

- (a) estableciendo el papel habilitador y regulador del Estado;
- (b) fortaleciendo la coordinación entre agencias;
- (c) promoviendo la participación de la comunidad;
- (d) combinando los recursos del sector privado y del sector público en la ejecución de proyectos de vivienda;
- (e) creando nuevos programas especiales de vivienda (por ejemplo, mejoramiento urbano, vivienda rural, colaboración tripartita en vivienda con empleados y empleadores, y la legalización de tenencia); y
- (f) introduciendo subsidios transparentes directos de la demanda (“Bono para la Vivienda”) [INVI, 2000c, 12].

Estos nuevos elementos de política, como veremos a continuación, exigían prioridades de presupuesto muy diferentes, y, desafortunadamente, como resultado la mayoría de los recursos aún estaban dedicados a nuevas unidades de vivienda pública. Por lo tanto, es importante destacar que la modernización de la política de vivienda en la República Dominicana sólo está comenzando gradualmente. La política de vivienda moderna,

además de enfocar el papel habilitador y facilitador del Estado y en administrar el sector de vivienda en su totalidad, se debe concentrar en la reforma de seis componentes principales:

1. el sistema de derechos de propiedad;
2. el sistema de financiación de vivienda;
3. el sistema de subsidios;
4. infraestructura residencial;
5. el sistema legal y regulador que rige al sector de vivienda; y
6. el marco institucional para la intervención del gobierno en el sector.

El resto de esta sección se concentrará en el progreso realizado a lo largo de cada una de estas dimensiones de política de vivienda en la República Dominicana más detalladamente.

1. *El sistema de derechos de propiedad:* No cabe duda de que el registro de propiedad y la documentación de títulos incompletos en la República Dominicana, y la persistencia de un gran número de disputas de propiedad no resueltas [ver, por ejemplo, BID, 1997], impiden el desarrollo de los mercados residenciales. La documentación incompleta reduce la inversión en vivienda, así como también los préstamos de vivienda. Se estima que sólo 60% de los hogares en el Distrito Nacional, por ejemplo, tiene documentos de título adecuados. Por lo tanto, el mejoramiento del registro de propiedades es una importante prioridad de la política de vivienda.

Aunque posiblemente el sector informal sea responsable por 75% de la producción anual de vivienda en las ciudades Dominicanas, y aunque esté bien claro que la invasión de terrenos es una forma principal de obtener acceso a la vivienda, es posible afirmar que los problemas del sector de vivienda informal no han sido el centro de atención de la política de vivienda del gobierno. De alguna manera, el sector informal en la República Dominicana aún permanece invisible en su mayor parte. Tal es así que las estadísticas precisas (y aún las estimaciones aproximadas) del número de unidades de vivienda sin autorización, y más especialmente del número de invasores, no se hallan disponibles. Tampoco se conoce, con ningún grado de precisión, la ubicación de los asentamientos de invasores o la cantidad de hogares existentes en cada asentamiento.

La mayoría de los asentamientos de invasores ha sido abandonada e ignorada y sus unidades de vivienda son consideradas como parte del déficit de vivienda. Considerarlas como parte del déficit implica que no son adecuadas para la habitación humana y que deben ser destruidas y reemplazadas por nuevas unidades higiénicas, provistas ya sea por el sector público o por el sector privado. Demás está decir que esta no es una expectativa realista. Estas unidades de vivienda no deben ser reemplazadas. Deben ser mejoradas. Y son capaces de mejorar y lo hacen a lo largo del tiempo, a través de la inversión de los ahorros y del trabajo de sus habitantes. La experiencia en muchos países en desarrollo ha demostrado que hay tres barreras principales que impiden su

mejoramiento: (a) la oposición del gobierno a legalizar los derechos de propiedad de invasores establecidos; (b) la oposición de los gobiernos a proveer servicios de infraestructura adecuados en asentamientos de invasores; y (c) la ausencia de préstamos hipotecarios o de micro-financiación para mejoramientos de vivienda.

Mientras que muchos países en la región de América Latina y el Caribe han progresado rápidamente en la legalización de asentamientos de invasores—la Municipalidad de Guayaquil, por ejemplo, provee actualmente documentos de título a 15,000 familias por año [Angel, 2000e]—el progreso en la República Dominicana no ha sido satisfactorio, salvo dos excepciones notables. Primero, en 1998, el gobierno anterior emitió el Decreto 113-98 que estableció la Comisión de Titulación de Terrenos Urbanos. La función de esta Comisión es recomendar al Poder Ejecutivo la transferencia legal de terrenos estatales (ocupados por no menos de 5 años) a sus ocupantes [República Dominicana, 1998]. El Decreto no especificó a qué precio, o si a alguno, dichas transferencias deben ser realizadas, ni tampoco especificó un procedimiento para la legalización de terrenos *privados* ocupados. El Instituto Nacional de Vivienda (INVI) planeó completar la legalización de la tenencia de terrenos para 3,000 familias hasta Agosto 2000, por un presupuesto total de RD\$200,000 (US\$12,300) o RD\$67 (US\$4) por cada familia [INVI 2000d, 58], y comenzó el proceso de legalización en dos comunidades en la zona Metropolitana de Santo Domingo—Las Minas del Sur y Los Molinos. Actualmente, existen dos iniciativas para la regularización de la tenencia: (a) un programa nacional para otorgar tenencia en tierras públicas—la Unidad Ejecutora del Plan Nacional de Titulación, 2000] y (b) un programa nacional para otorgar tenencia en tierras privadas iniciado por la Fundación para la Defensa de Derechos de Propiedad (Fundepro), una organización no gubernamental [Fundepro, 2000].

La agencia de bienes raíces recientemente establecida del Consejo Estatal del Azúcar (CEA) ha comenzado a vender terrenos ocupados del CEA a familias individuales. Ya que un gran (y desconocido) número de hogares ocupa terrenos del CEA ilegalmente, especialmente en la zona metropolitana de Santo Domingo, la iniciativa del CEA también constituye un programa de legalización de tenencia principal. Por ejemplo, en Octubre 2000, Ramón Zokiel, un invasor establecido en Pantoza—alrededor de 14km del centro de Santo Domingo—fue capaz de comprar su terreno de 105 m² del CEA. Pagó el precio del mercado de RD\$250/m² (US\$15/m²) por el terreno, con un pago inicial de RD\$7,900 (US\$480) y se comprometió a realizar 36 pagos mensuales de RD\$610 (US\$37).²¹ En el presente, existe un debate público acerca de la venta de terrenos ocupados del CEA a los invasores a un precio “social”—y no al precio del mercado [Ruiz, 2000, 6D]. Y es evidente que invasores como Ramón Zokiel, se beneficiarían más de un convenio colectivo con el CEA que de negociaciones individuales. De cualquier manera, la compensación al CEA debe estar basada en el valor *real* del mercado de terrenos ocupados, considerando que los terrenos ocupados por invasores son de un valor mucho menor que los terrenos vacantes adyacentes.

2. *El sistema de financiación de vivienda:* El sistema de financiación de vivienda en la República Dominicana está compuesto de dos tipos de actores principales: (a) agencias públicas que construyen, venden y financian vivienda; y (b) un sistema de instituciones

bancarias comerciales y asociaciones mutuales de ahorros y préstamos que dan financiación para viviendas construidas y vendidas por el sector privado. Como notamos anteriormente, la provisión de financiación hipotecaria por instituciones públicas según tasas inferiores a las del mercado ha demostrado ser inadecuada. Contiene varios subsidios ocultos, así como también altos niveles de moras. La cartera de hipoteca pública está actualmente administrada por el Instituto Nacional de Vivienda (INVI), el cual recibe un ingreso de la misma, pero, evidentemente, en el futuro, el préstamo hipotecario deberá ser administrado por el sector privado según valores del mercado.

El sistema que rige la financiación de vivienda en la República Dominicana ha cambiado poco desde 1962, aunque las condiciones actuales son muy diferentes a las prevalecientes hace cuarenta años. El Banco Nacional de Vivienda (BNV) ya no cumple su función original, y—si no fuera por sus propios proyectos de inversión en bienes raíces—es posible que no existiera financieramente. La supervisión bancaria de las asociaciones de Ahorros y Préstamos ha sido transferida del Banco a la Superintendencia de Bancos, pero su posición de mutual—en vez de corporativa—ha sido mantenida, evitando así su total integración al sistema bancario comercial. Las reformas necesarias de fondos jubilatorios y de seguros de vida han sido postergadas, reteniendo los depósitos institucionales a largo plazo necesarios para el desarrollo de un mercado hipotecario secundario y para la venta de títulos asegurados por hipotecas. El esquema de seguros hipotecarios administrado por el Banco Nacional de Vivienda (BNV) ha resultado inatractivo para las asociaciones de Ahorros y Préstamos y la participación ha disminuido. El BNV compite actualmente con las asociaciones en vez de supervisarlas y regularlas efectivamente. Sus carteras de préstamo hipotecario, por ejemplo, son en comparación un porcentaje bajo (43%) de su cartera activa total y aún así no existen normas o incentivos fiscales para aumentar este porcentaje. Las diferencias de la tasa de interés de préstamo-a-depósito (en certificados de depósito) son aún altas, del orden de 6-10%, pero los prestamistas no están presionados por la competencia para reducir estas diferencias. Las diferencias de préstamos-a-depósito en depósitos de libreta de ahorro son más del doble de ese porcentaje (18-24%), y no existe un programa de ahorro para vivienda que permite a los ahorradores acumular fondos para un pago inicial. Tampoco existe un programa de vivienda de alquiler-compra (“leasing habitacional”) que permite a los arrendatarios convertirse en propietarios una vez que establecen un crédito apropiado. Y finalmente, aunque la inflación se ha conservado en números de una sola cifra, no existe un sistema capaz de reducir las tasas de préstamo por medio de alguna forma de indexación. El tamaño promedio del préstamo es también grande, y no existen en el presente soluciones de vivienda de bajo costo, tales como sitios con servicios o vivienda progresiva, capaces de atraer a prestamistas a la parte baja del mercado. Existe ya alguna experiencia en el país en micro-financiación (por ejemplo, Banco Ademi y Banco de la Mujer) que puede ser proyectada y extendida a mejoras y extensiones de vivienda. No obstante, existen en general, restricciones poderosas de parte de la oferta en el sistema bancario Dominicano—especialmente las altas tasas de préstamos--que impiden posiblemente la rápida expansión del crédito

hipotecario y su penetración más profunda aún en la parte baja del mercado en los próximos años.

3. *Subsidios de vivienda*: Los subsidios de vivienda en la República Dominicana constituyen un elemento crítico de la política de vivienda, pero es difícil obtener información adecuada sobre subsidios ya que muchos de ellos son ocultos. Por ejemplo, el nuevo Director General del Instituto Nacional de Vivienda (INVI) identificó siete tipos de subsidios diferentes en los proyectos pasados del Instituto:²²

- (a) regalar unidades de vivienda como favores políticos;
- (b) fijar el precio de venta de las unidades de vivienda a un precio menor que el del costo;
- (c) pagar costos de construcción mayores que los del mercado (un subsidio para los constructores);
- (d) vender terrenos con servicios a precios menores que los del mercado o regalarlos;
- (e) excluir el interés acumulado durante la construcción del precio final de la vivienda;
- (f) imponer tasas de interés menores que las del mercado sobre los préstamos hipotecarios; y
- (g) permitir una alta tasa de moras en las hipotecas.

Desafortunadamente, no existe la información adecuada para calcular ni los gastos totales en cada uno de estos siete subsidios; ni el valor promedio del subsidio para cada beneficiario; ni el número total de beneficiarios que se benefician de cada tipo de subsidio; ni el perfil socio-económico (tal como el ingreso del hogar) de los beneficiarios. No obstante, indirectamente, es posible obtener alguna información sobre estas importantes preguntas evaluando los programas de vivienda de las dos instituciones públicas principales encargadas de la provisión de subsidios de vivienda—el Instituto Nacional de Vivienda (INVI) y el Banco Nacional de Vivienda (BNV). Existen datos detallados para el programa de vivienda del INVI, por ejemplo, para los años 1996-2000, y para el programa de vivienda propuesto del BNV para los años 2001-2004. Los datos han sido nuevamente agrupados y resumidos en los cuadros 10-12. El cuadro 10 resume el programa de vivienda del Instituto Nacional de Vivienda (INVI) durante los años 1996-2000.

Podemos suponer que la mayoría del presupuesto del programa expuesto en el cuadro 10 pertenecía a subsidios de vivienda para cada uno de los elementos del programa. La recuperación de costos de los beneficiarios de los proyectos del INVI era de un promedio de RD\$33 millones (US\$2.2 millones) entre 1996 y 1999, y alcanzó a 7% del presupuesto total del programa durante estos años [INVI, 2000c, 30 e INVI, 2000d, 56-57]. A primera vista, el programa de subsidios de vivienda expuesto en el cuadro 9 contiene varios elementos de un programa de vivienda habilitador: por ejemplo, legalización de tenencia, sitios-y-servicios, y subsidios directos de la demanda. La

ausencia evidente de un presupuesto para el mejoramiento de infraestructura en asentamientos informales urbanos es alarmante: El mejoramiento de infraestructura urbana constituyó sólo 1.2% de todas las inversiones en mejoramientos de vivienda urbana [INVI, 2000c, 41–42].

Cuadro 10: El Programa de Vivienda del Instituto Nacional de Vivienda (INVI), 1996–2000

Programa de Vivienda	Unidades Planeadas	Presupuesto Total (RD\$)	Total %	Presupuesto para cada Unidad		Unidades Completas		
				(RD\$)	(US\$)	Total	%	Por Año
Nueva Construcción de Vivienda	16,442	2,458,951,047	61.7	149,553	9,775	3,136	19.1	1,045
Proyectos de Invivienda	5,210	807,975,916	20.3	155,082	10,136	176	3.4	59
Mejoras de Viviendas Urbanas	14,934	183,097,620	4.6	12,260	801	1,143	7.7	381
Vivienda Rural	1,506	33,379,586	0.8	22,164	1,449	429	28.5	143
Reparaciones de Emergencia De Vivienda	39,996	179,603,035	4.5	4,491	293	39,996	100.0	13,332
Sitios y Servicios	134	23,685,597	0.6	176,758	11,553	32	23.9	11
Regularización de Tenencia	3,000	200,000	0.0	67	4	0	0.0	0
Subsidios Directos de la Demanda	10,000	300,136,000	7.5	30,014	1,962	673	6.7	224
Total	91,222	3,987,028,801	100.0	43,707	2,857	45,585	50.0	15,195

Fuente: Calculado del INVI, *Lineamientos de Políticas, Estrategias, Programas y Proyectos del Sector Vivienda 1996–2000*, 2000, 40–58. Las unidades completas son hasta Diciembre de 1999. La tasa de cambio fue calculada para 1998, RD\$15.30 = US\$1.00.

El hecho de que la mayor parte del presupuesto del programa del INVI, 82%, fue asignada a la construcción de nuevas unidades de vivienda, de un costo promedio directo de RD\$150,000 (US\$9,800) por cada unidad es también alarmante. Dada la existencia de subsidios ocultos, ni siquiera está claro que estas nuevas viviendas son menos costosas que las unidades de vivienda de más bajo precio producidas actualmente por el sector privado, que hoy se venden en RD\$250,000. Más aún, al observar el número de unidades completas, vemos que los niveles de terminación (con excepción de las reparaciones en viviendas de emergencia asociadas con el Huracán Georges) fueron relativamente bajos, y que casi no hubo soluciones de vivienda completadas de acuerdo a los elementos más habilitadores del programa de vivienda. En resumen, es posible que el programa de subsidios del INVI durante 1996–2000 haya sido habilitador nominalmente, pero en la práctica fue aún un programa tradicional de vivienda pública, con las desventajas típicas inherentes a tales programas—subsidios ocultos, altos niveles de subsidios para cada beneficiario, y bajas tasas de recuperación de costos.

El nuevo *Programa de Vivienda Mínima 2001–2004* recientemente propuesto por el Banco Nacional de Vivienda (BNV, 2000), presenta diferentes tipos de arreglos de

subsidios. El Banco propuso un programa que incluye la construcción de 47,959 nuevas unidades de vivienda durante este período de cuatro años. Estas unidades deberán ser construidas y vendidas según precios del mercado por desarrolladores del sector privado, y, si son construidas, deberán duplicar, más o menos, la producción anual corriente de 12,000 unidades por el sector formal privado. Es posible que este valor no sea sostenible por la demanda de vivienda actual, especialmente ya que la mayoría de las unidades estarán dirigidas a hogares de ingreso-más-alto, los únicos con la capacidad de pago necesaria dadas las altas tasas de interés de los préstamos hipotecarios. A continuación, el cuadro 11 enumera los tipos de vivienda propuestos en el programa. Según muestra el cuadro, los precios de vivienda son semejantes a los prevalecientes en la mitad inferior del sector formal privado. Los dos primeros tipos de vivienda, evaluados en RD\$270,000 (US\$16,400) y RD\$310,000 (US\$18,800), están dirigidos a hogares urbanos con ingresos “mínimos” (3.5 a 5.0 salarios urbanos mínimos, o ingresos anuales de RD\$121,600 y RD\$173,700). Dadas las condiciones actuales de financiación, solamente los tres deciles de ingresos más altos tienen la capacidad de pago necesaria. Los otros tres tipos de vivienda, evaluados en RD\$438,000 (US\$26,500), RD\$490,000 (US\$29,700), y RD\$550,000 (US\$33,300) están dirigidos a hogares urbanos con ingreso “bajo-medio” (5.0 a 8.5 salarios urbanos mínimos, o ingresos anuales de RD\$173,700 a RD\$295,000). Dadas las condiciones de financiación actuales, solamente los hogares en los dos deciles de ingresos más altos tienen la capacidad de pago necesaria. Por lo tanto, es razonable concluir que el Programa de Vivienda Mínima no está dirigido a hogares urbanos con ingresos inferiores al ingreso mediano. Está dirigido a hogares con ingresos más altos.

Cuadro 11: Tipos de Unidad de Vivienda en el Programa de Vivienda Mínima
Propuesto por el Banco Nacional de Vivienda (BNV), 2001-2004

Tipo de Unidad de Vivienda	Superficie (m ²)	Precio de Venta Estimado (RD\$)	Pago Inicial (RD\$)	Préstamo Hipotecario (RD\$)	Pago Mensual [†] (RD\$)	Ingreso Necesario ^{††} (RD\$)	Deciles con Capacidad de Pago en Zonas ^{†††} Urbanas
Departamentos Mínimos	52	270,000	81,000	189,000	3,813	183,019	8o, 9o, 10o
Vivienda Mínima de Baja-Densidad	52	310,000	93,000	217,000	4,378	210,133	9o, 10o
Departamentos Mínimos	72	438,000	131,400	306,600	6,185	296,898	9o, 10o
Vivienda Mínima de Baja-Densidad	72	490,000	147,000	343,000	6,920	332,146	10o
Departamentos en Barrios Existentes	72	550,000	165,000	385,000	7,767	372,817	10o
Unidad de Vivienda Promedio	64	411,600	123,480	288,120	5,813	279,003	9o, 10o

Fuente: Banco Nacional de la Vivienda, "Programa de Viviendas Minimas, Plan Indicativo 2001-2004," cuadros 2-4. † Calculado según un interés de 24% anual por 20 años. †† Suponiendo que los hogares pagan no más de 25% de su ingreso en vivienda. ††† Basado en el cuadro A1 del Apéndice.

El cuadro 12 presenta un sumario del Presupuesto Propuesto para el Programa de Vivienda Mínima del Banco Nacional de Vivienda (BNV) para 2001-2004. El Banco solicita un total de RD\$5,145 millones (US\$312 millones) del gobierno durante un período de cuatro años en forma de transferencias gratis de terrenos y de asignaciones comunes de presupuesto. Propone hacer uso de un tercio del presupuesto para comprar 2 km² adicionales de terrenos y desarrollar 5.4 km² de terrenos con infraestructura. Además, propone hacer uso de los dos tercios restantes del presupuesto para proveer financiación interina a desarrolladores privados para la construcción de viviendas y departamentos. La asignación total de presupuesto para cada unidad en el programa alcanza a RD\$107,300 (US\$6,500).

Las unidades completadas serán vendidas en el mercado y provistas de préstamos hipotecarios por las asociaciones de ahorros y préstamos, duplicando su cartera de préstamos en el proceso. Actualmente, no está claro si existen recursos financieros para lograr este nivel de expansión del crédito hipotecario. Ni tampoco está claro que existe una escasez de financiación interina de la construcción en el sector privado para que la intervención del gobierno sea necesaria. Más aún, el Banco Nacional de Vivienda recuperará todos sus gastos por medio de la venta de terrenos con servicios, así como también todos sus desembolsos de financiación de la construcción cuando los constructores privados vendan sus unidades. El presupuesto total del programa verdaderamente terminará como subsidio al Banco Nacional de Vivienda, supuestamente para ser usado como un fondo rotatorio en sus operaciones futuras. Demás está decir que esto es totalmente diferente al subsidio directo de parte de la demanda ("Bono para la Vivienda") emitido a hogares o comunidades para asistirlos a reducir sus gastos de vivienda. En realidad, según la estructura actual del programa, no contiene ningún subsidio que alcanza a los hogares individuales, y mucho menos a los hogares con ingresos inferiores al ingreso mediano.

En conclusión, el sistema de subsidios de vivienda en la República Dominicana aún está concentrado en su mayor parte en subsidios de parte de la oferta y no de la demanda. La mayoría de los subsidios existentes son ocultos y es difícil calcularlos de manera precisa. Pareciera que los préstamos según tasas de interés inferiores a las del mercado están disminuyendo, pero es posible que esto sea ilusorio ya que el Instituto Nacional de Vivienda (INVI) aún compromete la mayoría de sus recursos en la construcción de nuevas unidades de vivienda que requieren préstamos hipotecarios. Verdaderamente, la mayoría de los subsidios están dirigidos actualmente a la construcción de nuevas unidades de vivienda, y muy pocos recursos son dirigidos a soluciones progresivas de vivienda o al mejoramiento del inventario de vivienda existente. La dirección de los subsidios, especialmente en el programa del Banco Nacional de la Vivienda (BNV), tampoco es satisfactoria. Y finalmente, los subsidios para cada nueva unidad de vivienda parecieran ser bastante amplios y, como resultado, sólo alcanzan a un pequeño número de beneficiarios que merecen recibirlos.

Cuadro 12: El Presupuesto Propuesto para el Programa de Viviendas Mínimas del Banco Nacional de Vivienda (BNV), 2001-2004

Artículo del Presupuesto	Número de Unidades	Presupuesto para cada Unidad (RD\$)	(US\$)	Presupuesto Total (millones) (RD\$)	(US\$)
Transferencia de Terreno al BNV (m ²)	3,439,000	100	6	343.9	20.8
Compra de Terreno por el BNV (m ²)	2,000,000	100	6	200.0	12.1
<i>Subtotal de Terrenos sin Mejoras (unidades)</i>	43,159	12,602	2,616	543.9	33.0
Desarrollo de Infraestructura (m)	5,439,000	240	15	1,305.4	79.1
<i>Subtotal de Terrenos con Servicios (Unidades)</i>	43,159	42,848	2,597	1,849.3	112.1
Financiación de Construcción I (Departamentos)	6,414	175,000	10,606	1,122.5	68.0
Financiación de Construcción II (Viviendas)	6,415	200,000	12,121	1,283.0	77.8
Financiación de Construcción III (Departamentos)	3,200 ²³	275,000	16,667	880.0	53.3
<i>Subtotal de Financiación de Construcción (Unidades)</i>	16,029	204,969	12,422	3,285.5	199.1
Administración del Programa	47,959	209	13	10.0	0.6
Presupuesto Total	47,959	107,273	6,501	5,144.7	311.8

Fuente: Banco Nacional de la Vivienda, "Programa de Viviendas Mínimas, Plan Indicativo 2001-2004," cuadros 2-4.

4. *Infraestructura residencial*: Generalmente, la República Dominicana, en comparación con otros países en la región, se ha retrasado en el mejoramiento de infraestructura residencial en asentamientos informales. La única excepción es el proyecto de mejoramiento urbano de San Juan de la Maguana, iniciado en 1996 con la ayuda de GTZ (la agencia Alemana de asistencia técnica). De la suma total invertida por el Instituto Nacional de Vivienda en sus programas durante 1996-1999, solamente RD\$396,000 (US\$26,000) fue realmente usado para el mejoramiento de infraestructura urbana [INVI, 2000c, 41-42], es decir una suma minúscula. Nuevamente, este es un síntoma particular de la falta de visibilidad del sector informal en las políticas y los programas de vivienda en el país. Mientras que la mayoría del inventario de vivienda urbana en el país se encuentra, en realidad, en el sector informal, el gobierno no se esfuerza en mejorar este inventario por medio de esta estrategia habilitadora clave. Se ha demostrado repetidamente que el mejoramiento de infraestructura residencial en comunidades informales ha provocado el aumento de las inversiones en la vivienda por parte de los residentes; ha mejorado la organización social y la participación de la gente en comunidades de bajos ingresos; y —junto con la legalización de tenencia— ha aumentado el valor de las inversiones de los hogares en la vivienda. Por lo tanto, es sorprendente que el progreso realizado en este aspecto en la República Dominicana sea tan pequeño.

La expansión oportuna de las redes de infraestructura urbana a nuevos terrenos en la periferia de las ciudades es un componente esencial de una política de vivienda habilitadora. La disponibilidad de terrenos residenciales suficientes en locaciones accesibles es crítica para poder mantener los precios de terrenos accesibles financieramente, y, por lo tanto, poder mantener la vivienda accesible financieramente.

Existen muchas agencias públicas encargadas del planeamiento y de la ejecución de proyectos de infraestructura urbana. El Decreto 385-97, por ejemplo, creó la Comisión Nacional para Asuntos Urbanos y el Consejo Nacional para Asuntos Urbanos (CONAU) para coordinar el desarrollo de infraestructura urbana de acuerdo a los objetivos de desarrollo económico del Gobierno. El Consejo ha producido recientemente planes para la expansión de varias ciudades, pero hasta ahora no se sabe si estos planes están acompañados por los presupuestos necesarios para la implementación oportuna de proyectos de infraestructura.

Como notamos anteriormente, tanto el sector público (o sea, el Banco Nacional de Vivienda) como el sector privado (por ejemplo, Ciudad Modelo) en la República Dominicana tienen una capacidad considerable para el desarrollo y la urbanización de terrenos en la periferia urbana, su división en macrobloques, y su venta a desarrolladores de vivienda del sector privado y a compañías de construcción residencial. Este es un elemento importante en cualquier política de vivienda habilitadora, y no cabe duda de que, en lo que se refiere a este aspecto de política de vivienda, la República Dominicana está más adelantada que muchos otros países. La capacidad existe, pero, por el momento, la mayoría de dichos terrenos no están dirigidos a familias de ingresos bajos-y-medios. El desarrollo de macrobloque puede ser una importante estrategia de vivienda para la creación de anillos de expansión urbana en la periferia de las ciudades, como preparación para la duplicación de sus tamaños en los próximos veinte años. También puede ser útil para preparar terrenos para proyectos de sitios-y-servicios.

5. *El sistema legal y regulador que rige al sector de vivienda:* Un análisis sistemático del sistema legal y regulador que rige al sector de vivienda ha sido demandado en varias oportunidades, con el objetivo de reformar y actualizar este sistema, de acuerdo con diferentes propuestas para la reforma de política de vivienda. En particular, se ha pedido la reforma de la legislación de congelación de rentas [e.g. Reyes, 2000, 9] a fines de estimular la construcción de viviendas de alquiler; y la revisión de la Ordenanza General de Construcción y Urbanización a fines de facilitar el desarrollo progresivo de terrenos y la construcción de viviendas [e.g. El Proyecto DOM96-010, 1997]. Hasta la fecha, no existe información disponible sobre ninguna reforma reguladora posible, pero no cabe duda que una iniciativa de reforma reguladora es un elemento crítico de una política de vivienda habilitadora. Intentando ser más positivos, es importante destacar que el Decreto 115-98 creó el programa de subsidio directo de la demanda ("Bono para la Vivienda"), que puede proveer subsidios únicos para suplementar el pago inicial de una vivienda que cuesta no más de RD\$350,000, producida y financiada por el sector privado.

6. *El marco institucional:* Como notamos anteriormente, la responsabilidad institucional para establecer y ejecutar la política de vivienda del Gobierno en la República Dominicana, y para asegurar que la política de vivienda esté coordinada con la política económica, la política social y la política de desarrollo urbano, no está clara. Legalmente, el Instituto Nacional de Vivienda (INVI) está encargado de asumir esta responsabilidad, pero en la práctica el Banco Nacional de Vivienda (BNV) y varias

agencias apoderadas por la Presidencia de la República para tomar iniciativas de vivienda, han comprometido la capacidad del Instituto de coordinar y administrar la política de vivienda. En particular, el Instituto Nacional de Auxilios y Viviendas (INAVI) construyó vivienda para funcionarios, y la Oficina Coordinadora y Fiscalizadora de Obras del Estado se ha encargado de varias iniciativas de vivienda en nombre de la Oficina del Presidente. El Decreto 471-97 ha transferido actualmente la administración de (así como también todo ingreso potencial) todos los proyectos de vivienda construidos por las agencias públicas desde 1986 al Instituto Nacional de Vivienda.

Las numerosas instituciones encargadas de la formulación y ejecución de varios elementos de política de vivienda en la República Dominicana no coordinan sus actividades necesariamente. Pareciera que no existe ninguna institución que se encargue de supervisar el sector de vivienda en su totalidad. Con excepción de un involucramiento marginal del INVI en la legalización y el mejoramiento de los asentamientos, no existe una institución pública o civil que esté interesada o tenga la experiencia necesaria para mejorar la tenencia y la infraestructura en las comunidades urbanas existentes. El Banco Nacional de Vivienda (BNV) y las asociaciones de ahorros y préstamos se concentran en la financiación de vivienda—un componente crítico de la política habilitadora de vivienda. Pero hasta la fecha, han demostrado muy poco interés en una política de vivienda general que tome en cuenta al sector informal o en penetrar en la parte más baja aún del mercado para poder financiar soluciones de vivienda de más bajo costo tales como sitios-y-servicios y extensiones o mejoras de vivienda haciendo uso del micro-crédito. En lo que respecta a estas instituciones, la política de vivienda sigue estando limitada a la construcción de nuevas unidades de vivienda del sector formal que, en el presente, solo benefician al segmento más alto de la distribución de ingreso de los hogares. No cabe duda que este es un importante componente de la producción y financiación de vivienda, pero no logra constituir una política de vivienda comprensiva para todo el país en este momento.

IV GUIAS DE ACCION

La política de vivienda en la República Dominicana se encuentra actualmente en una encrucijada. El nuevo gobierno del Presidente Hipólito Mejía está ansioso por embarcarse en un programa de vivienda masivo que resultará en 200,000 soluciones de vivienda durante los próximos cuatro años. Generalmente, la política de vivienda de los gobiernos pasados se ha concentrado casi exclusivamente en el sector formal—producción y financiación de vivienda del sector privado por una parte, y producción y financiación de vivienda del sector público por otra. No obstante, es suficientemente claro, que el sector formal, que típicamente proveía menos de un cuarto de la producción de nueva vivienda en un año dado—alrededor de 12,000-15,000 unidades—no puede ni debe estar encargado de producir las 60,000-70,000 unidades necesarias por año. La gran mayoría de los hogares Dominicanos aún no tienen el ingreso necesario para poder pagar las viviendas más baratas construidas por el sector formal. Y aún

existen serios obstáculos en la financiación de vivienda que impiden el rápido aumento del crédito hipotecario y la reducción de las tasas de interés hipotecario a un nivel accesible. Una política de vivienda efectiva debe dirigir su atención hacia el sector informal de la construcción, que produce corrientemente alrededor de 75% de nuevas soluciones de vivienda, que no puede ni debe basarse en la financiación hipotecaria, y donde, actualmente, reside la gran mayoría de la población de la República.

Desafortunadamente, este cambio no es tan fácil. La negligencia del sector informal de vivienda por parte de la mayoría de los gobiernos pasados ha resultado en una lamentable falta de conocimiento del sector, en un rechazo a aceptar la vivienda “mala” como vivienda que puede y debe ser mejorada, y en la poca experiencia con soluciones de vivienda parciales y progresivas. Con excepción de algunos comienzos mínimos desde 1996, es muy poca la experiencia acumulada en el país en lo que respecta a mejoramiento de infraestructura urbana, legalización de tenencia, mejoramientos y extensión de vivienda, producción de vivienda básica, sitios y servicios, micro-crédito para vivienda, y otras soluciones progresivas de vivienda. Esto es lamentable, porque dificulta más aún la implementación de todo un nuevo programa de vivienda en la escala necesaria durante un corto período de tiempo. Más positivamente, se debe destacar con gran satisfacción que un programa muy amplio de ayuda de vivienda de emergencia fue implementado rápidamente como consecuencia del Huracán Georges. Y, paralelamente, el país ha acumulado una experiencia envidiable en urbanización de terrenos en gran escala en la periferia de las ciudades. Ambas experiencias son útiles y esenciales para una política de vivienda que funciona en una escala adecuada.

Prácticamente, cada gobierno en cada país se ha alejado actualmente de los programas tradicionales de vivienda que se concentraban en la producción y financiación de unidades de vivienda completas—en pequeñas cantidades y con altos subsidios por cada unidad—y se ha dirigido hacia una estrategia que se concentra más intencionadamente en soluciones parciales de vivienda. Tales soluciones parciales pueden ser implementadas en grandes cantidades y con subsidios por unidad más pequeños. Una política de vivienda para la República Dominicana que necesita trabajar a una escala adecuada debe alejarse del papel paternalista de “proveedor” y dirigirse hacia un papel más participante de “habilitador”. Y un papel habilitador y facilitador para el Gobierno debe, necesariamente, confiar en otros intermediarios para la producción y el mejoramiento de viviendas y comunidades—el sector privado, el sector civil, las agencias implementadoras específicas en el sector público, los constructores en el sector informal, y últimamente los mismos hogares individuales.

Es posible comprender la existente oposición al cambio de política de vivienda en esta dirección en la República Dominicana. Pero es un desafío oportuno que ya no puede ser evitado. El nuevo gobierno se ha comprometido a un programa de vivienda ambicioso y en gran escala. Está preparado a invertir una parte considerable de sus recursos limitados a fines de satisfacer las necesidades de vivienda del país, y, verdaderamente, sería lamentable si estos fondos fueran malgastados en los programas paternalistas fracasados del pasado. En el resto de esta sección, delineamos un conjunto de guías de acción para una nueva política de vivienda en la República Dominicana,

enfocando los componentes claves de la política de vivienda discutidos en la sección anterior.

1. *Acción en los derechos de propiedad:* El establecimiento de un sistema de derechos de propiedad individual en terrenos y vivienda es la piedra fundamental de un sistema de política de vivienda habilitador. El registro de propiedad en todo el país debe ser acelerado. Un inventario preciso de terrenos invadidos— así como también información básica sobre comunidades invasoras— debe ser preparado. El programa nacional de regularización de terrenos debe ser continuado agresivamente, con el objetivo de asegurar los títulos de terrenos a todas las comunidades invasoras establecidas— tanto en terrenos públicos como privados. Esto requiere reforzar tanto la Unidad Ejecutora del Plan Nacional de Titulación, como el programa para otorgar tenencia en tierras privadas iniciado por la Fundación para la Defensa de Derechos de Propiedad (Fundepro). Se debe tomar una decisión, lo más pronto posible, sobre una política de precios que gobierne la venta de terrenos públicos y privados ocupados. Debe realizarse un estudio cuidadoso para determinar el número mínimo de comunidades específicas que no pueden ser legalizadas— a causa del grave peligro para la salud y seguridad de sus habitantes— y estimar el presupuesto necesario para su relocalización adecuada.

La legalización de tenencia debe depender de la preparación de planes para mejoramientos de infraestructura, de la delineación de los límites de la propiedad, y de los planes de relocalización para aquellos hogares que deben ser trasladados, pero no debe esperar que sean implementados. Para ser efectiva, debe ser realizada en conjunto con las organizaciones basadas en la comunidad. Para ser realizada en la escala adecuada, debe incluir intermediarios— típicamente municipalidades, organizaciones del sector civil (ONG), o equipos ad-hoc del sector privado— y se debe beneficiar de pequeños subsidios. Típicamente, la regularización de tenencia resulta en niveles más altos de inversiones, en acceso más amplio al créditos, y en un mercado de vivienda más dinámico.

2. *Acción en la financiación de vivienda:* No cabe duda que es lógico, económicamente, prestar dinero para construir o comprar una vivienda. “La vivienda otorga una serie de servicios durante un número de años y por lo tanto es lógico que sea pagada durante un período de años por medio de pagos de préstamo y no en una suma global. Si la gente tuviera que pagar por su vivienda de una sola vez no habría muchos capaces de hacerlo hasta una edad muy avanzada. Por lo tanto, la financiación de préstamos es esencial para el funcionamiento eficiente de un mercado de vivienda ocupada por su propietario” [Boleat y Coles, 1987, 11].

A fines de que la financiación de préstamos en la República Dominicana sea más accesible, es necesario que las tasas de interés hipotecario sean reducidas. Este es en parte un problema macro-económico fuera del sector de vivienda— las tasas de depósito en los certificados de depósito son muy altas. Pero también es en parte un problema de ineficiencia en el mercado hipotecario de vivienda en general, y en la industria de ahorros y préstamos en particular. Mientras que el costo de los fondos es del orden de 14-15%, los préstamos de vivienda son otorgados actualmente a 24-28%. Podrían ser

reducidos a 17-18% si los prestamistas fueran más eficientes, y si compitieran más vigorosamente entre ellos mismos y con los bancos comerciales. No pareciera que lo harán a menos que se conviertan en corporativas, en cuyo caso deberán responder a los inversores. La conversión a valores de las hipotecas deberá ser siguiente a la incorporación y a la apertura del mercado hipotecario a una competencia más grande en todo el sector bancario, en vez de precederlas.

Aún así, no cabe duda de que los préstamos según tasas del mercado deben constituir la norma, los préstamos según tasas subvencionadas por instituciones públicas deben cesar, y la administración de carteras de préstamos públicos existentes debe ser mejorada. Se deben establecer convenios para otorgar financiación interina a los desarrolladores que les permita vender viviendas sobre la base de alquiler-compra ("leasing habitacional"). Se deben introducir otros arreglos que faciliten la micro-financiación de soluciones progresivas de vivienda, reduciendo ampliamente el tamaño promedio actual del préstamo. En el caso de que los préstamos de vivienda deban ser totalmente subvencionados, entonces deberán ser respaldados por subsidios únicos otorgados a los prestatarios de entrada para suplementar sus pagos iniciales.

3. *Acción en los subsidios de vivienda:* La administración de un sistema de subsidios de vivienda efectivo y transparente, de amplia cobertura y dirigido hacia los más necesitados, es un componente esencial de una política de vivienda habilitadora. La política de subsidio de vivienda en la República Dominicana debe alejarse actualmente de los subsidios de parte de la oferta que asignan fondos de subsidio a los productores, especialmente los productores públicos como el Instituto Nacional de Vivienda (INVI) o el Banco Nacional de Vivienda (BNV). En cambio, se debe concentrar en los subsidios de parte de la demanda, asignados directamente a aquellos que merezcan beneficiarse de los mismos. Para esto, es necesario examinar y limitar la definición de hogares de bajo-ingreso. Debe dirigirse subsidios de vivienda solamente a hogares en los tres quintiles más bajos de la distribución de ingreso (hogares con un ingreso menor de 3.5 salarios urbanos mínimos), donde las necesidades de vivienda son más críticas. En general, estos subsidios deberán ser pequeños, transparentes, administrados por intermediarios, capaces de generar efectos multiplicadores, y dedicados en su mayor parte a soluciones de vivienda progresivas y no a unidades de vivienda nuevas y completas.

Es productivo considerar a estos subsidios como comprobantes. En la República Dominicana, se podría usar un comprobante de subsidio universal de vivienda para asistir a los hogares de bajo-ingreso en una de las varias soluciones progresivas de vivienda así como también en la compra de viviendas de bajo-costos producidas por el sector privado. Podría ser usado para (a) comprar un sitio con servicios, (b) mejorar la infraestructura en comunidades existentes, (c) mejorar y ampliar una vivienda existente, (d) comprar un equipo de materiales para construir una vivienda básica en un distrito rural, o (e) suplementar un pago inicial y un préstamo hipotecario para una vivienda de bajo-costos producida por el sector privado. En los casos en que los costos de soluciones progresivas sean más altos, dicho comprobante podría ser acompañado por un pequeño micro-préstamo, así como también por un convenio de alquiler-compra a corto plazo.

En los casos en que el costo de otras soluciones—un programa de legalización de tenencia o un programa de prevención de desastres enfocado en asegurar el anclaje de los techos de zinc—sea más bajo, es posible que se trate de comprobantes más pequeños.

4. *Acción en la infraestructura residencial:* la provisión eficiente y equitativa de infraestructura residencial es, sin duda, un componente esencial de una política de vivienda habilitadora. Y el sector de vivienda no puede funcionar a un nivel óptimo, ni siquiera adecuado, a no ser que esté respaldado por un abastecimiento adecuado de servicios de infraestructura. Estos incluyen caminos y paseos; agua, alcantarillado y drenaje; energía y telecomunicaciones; policía y protección de incendios; escuelas, parques y patios de recreo, instalaciones de deportes y culturales; y servicios de sanidad.

Sin considerar la acción pública destinada a restringir el crecimiento urbano, es muy posible que las ciudades Dominicanas, incluyendo Santo Domingo, dupliquen sus poblaciones en los próximos veinte años. Por lo tanto, se deben hacer preparaciones para un anillo de crecimiento urbano circundando a cada ciudad, de la misma superficie que la superficie actual de la ciudad. Estas preparaciones deben incluir planes físicos estratégicos, planes para la adquisición de terrenos necesarios para las redes de caminos y las instalaciones públicas, y planes de presupuesto a plazo medio y largo para inversiones de infraestructura, y serán coordinadas por el Consejo de Asuntos Urbanos (CONAU), las municipalidades, y la Secretaría del Estado de Obras Públicas y Comunicaciones. La expansión oportuna de las redes de infraestructura dentro de la periferia urbana es esencial para mantener el abastecimiento adecuado de terrenos residenciales, así como también los precios de vivienda estables.

La experiencia adquirida en la República Dominicana en la urbanización de grandes superficies de terrenos, su división en amplios macro-bloques, y la subsiguiente venta a desarrolladores privados podría ser muy útil en la preparación de nuevas áreas de asentamientos como parte de un programa más amplio destinado a crear sitios con servicios para vivienda progresiva, vivienda básica o viviendas completas de precios mínimos. Evidentemente, requeriría una urbanización según normas más accesibles financieramente. En este caso, los macro-bloques pueden ser vendidos a desarrolladores del sector privado, a organizaciones del sector civil, o a comunidades organizadas, que los subdividirán en lotes individuales, y extenderán los servicios a dichos lotes. De esta manera, será posible preparar un gran número de nuevos sitios con servicios para vivienda. Estos sitios podrían ser subvencionados con comprobantes, y también podrían ser usados para la relocación de hogares de comunidades densas que necesitan ser reestablecidos para dar lugar a mejoramientos de infraestructura en la comunidad.

Los mejoramientos de infraestructura en las comunidades existentes—ya sea comunidades de invasores o subdivisiones informales de terrenos—han sido descuidados, en su mayor parte, por las políticas de vivienda pasadas. Como resultado, actualmente, la República Dominicana se encuentra por detrás de otros muchos países en la región de América Latina y el Caribe que han adquirido una experiencia considerable en mejoramiento de infraestructura en asentamientos humanos establecidos. En el presente, se deben tomar medidas en lo que respecta a la

implementación gradual de un programa nacional para el mejoramiento de la infraestructura urbana. Dicho programa acentuará la utilidad y el valor económico de las viviendas existentes, y también aumentará las inversiones de los hogares individuales en vivienda.

5. *Acción en el sistema legal y regulador que rige al sector de vivienda:* es necesario conducir un análisis sistemático del efecto causado por las leyes y los reglamentos sobre el funcionamiento del sector de vivienda en el país. Específicamente, los efectos de la legislación de la congelación de rentas por una parte, y las regulaciones de subdivisión de terrenos y códigos de edificación por otra, deben ser estudiados más detalladamente. Es posible que sea necesaria una nueva legislación que facilite la regularización de terrenos, el mejoramiento de infraestructura en asentamientos existentes, y los convenios de alquiler-compra. También es posible que sea necesario examinar el ambiente regulador de las asociaciones de ahorros y préstamos y proponer una legislación que conduzca a transformarlas en corporaciones y a una mayor competencia entre ellas a fines de reducir las tasas de interés hipotecario.

6. *Acción en la reforma institucional:* Desafortunadamente, el Instituto Nacional de Vivienda (INVI) no tiene, en el presente, una política de vivienda comprensiva, ni tampoco una estructura organizacional que pueda conducir a la formulación de tal política y a su desarrollo a lo largo del tiempo. Aún se encuentra, fundamentalmente, orientado hacia la construcción y la financiación de unidades de vivienda completas (viviendas y departamentos). No está orientado a administrar el sector de vivienda en su totalidad, y trasladarse así a la parte baja del mercado para tratar con el sector informal, y facilitar las actividades de vivienda a otros actores claves en el sector. Y sus esfuerzos individuales no componen una estrategia común y comprensiva. Por lo tanto, es urgentemente necesario, crear una dirección unificada del sector de vivienda y asegurar que esta dirección esté comprometida a la reforma de la política de vivienda. Segundo, es necesario aumentar la capacidad operativa y técnica de la agencia pública (o las agencias) encargada de la administración del programa de vivienda del Gobierno.

El Instituto Nacional de Vivienda (INVI) evidentemente tiene un mandato de vivienda más amplio y una experiencia más vasta en soluciones de vivienda progresivas que cualquier otra institución gubernamental. El Banco Nacional de Vivienda (BNV), originalmente encargado de supervisar las asociaciones de ahorro y préstamo, ya no tiene un claro mandato y está buscando una nueva función y un nuevo mandato. Tiene más experiencia trabajando con el sector privado (compañías constructoras e instituciones financieras) y en el desarrollo de terrenos en gran escala. El Instituto Nacional de Vivienda (INVI) debe lograr la creación de una plataforma más amplia para administrar el sector de vivienda. En esta plataforma, cada parte interesada debe asumir responsabilidades específicas para implementar diferentes elementos del programa de vivienda. Suponiendo que un número de elementos del programa será nuevo, todas las partes interesadas se podrían beneficiar de asistencia técnica internacional.

Un Consejo Nacional de Vivienda (CNV) ampliamente basado, iniciado por el Instituto Nacional de Vivienda (INVI), podría ofrecer dicha plataforma. El Consejo

podría incluir representantes del BNV, otros ministerios (por ejemplo, finanzas, planeamiento, obras públicas); el Consejo de Asuntos Urbanos (CONAU) y las municipalidades; el sector de la construcción privada y el sector bancario; el sector civil; comunidades de invasores existentes; y hogares registrados en el programa de vivienda. Debería, entonces, estar encargado de la formulación y la conducción de la política nacional de vivienda, de la revisión y el control del programa de vivienda del Gobierno, de la formulación y el adelanto de la nueva legislación de vivienda, de la revisión del sistema de subsidios de vivienda, y de la distribución de informes corrientes sobre el estado del sector de vivienda.

El Consejo Nacional de Vivienda (CNV) deberá ser asistido por una Unidad de Inteligencia de Vivienda (UIV), que servirá al Consejo, que recolectará y publicará datos corrientes relacionados a los indicadores de vivienda. La Unidad también publicará informes sobre el control y la evaluación de programas operativos, y proveerá información general—y también estudios especiales—al Consejo según sea necesario para la conducción de la política nacional de vivienda. La Unidad deberá atraer y emplear a un personal muy competente, y deberá contratar la recolección de información y las tareas de evaluación, haciendo uso de firmas consultoras locales e internacionales.

7. Estudio Adicional: Este informe fue restringido necesariamente por falta de información sobre aspectos importantes del sector de vivienda. Es evidente que existe muy poca o ninguna información sobre la estructura de los mercados de tierras y de vivienda, sobre el mercado de alquiler, sobre el número y la ubicación de asentamientos de invasores, sobre la ubicación de tierras del Consejo Estatal del Azúcar (CEA), y sobre la cantidad de tierras del CEA en los anillos de expansión urbana. No es claro cuantas comunidades informales deben ser reestablecidas, cual es el estado de registro de terrenos y como mejorarlo, y cuales son las reformas legales y reguladoras necesarias urgentemente (reforma de congelación de las rentas, por ejemplo). De manera sorprendente, el volumen real de la construcción y de la construcción residencial como una porción del Producto Doméstico Bruto es desconocido. Y no debe sorprender que la información sobre la estructura y el funcionamiento de los programas de subsidio del INVI del pasado y del presente, y sobre la calidad de la cartera hipotecaria es inadecuada.

Dada la poca experiencia con instrumentos de política de vivienda más habilitadora, la capacidad institucional (y los intereses) del Instituto Nacional de Vivienda (INVI), o del Banco Nacional de Vivienda (BNV), para encargarse de nuevos programas de vivienda es desconocida. Una evaluación más precisa de la experiencia, del potencial y de la capacidad institucional para el mejoramiento urbano es necesaria, así como también una evaluación de la participación potencial del sector privado y civil en programas de vivienda progresivos. Es necesario un estudio adicional para poder determinar nuevas alternativas de macro-bloques para sitios—con—servicios de bajo costo. Finalmente, las posibilidades estratégicas para reducir las tasas de interés hipotecario, para introducir “leasing habitacional”, para extender la micro-financiación al mejoramiento y la extensión de vivienda, y para embarcarse en un programa de

conversión de hipotecas a valores (“securitization”), también requieren un estudio adicional. Al no existir una información más precisa sobre estos temas críticos, las conclusiones de este informe preliminar deben, necesariamente, permanecer tentativas.

* * *

En conclusión, el diagnóstico preliminar de las condiciones prevalecientes en el sector de vivienda en la República Dominicana y el análisis del estado de la política de vivienda en el país, sugieren que existe actualmente una oportunidad para la reforma de la política de vivienda. Se ha delineado un número de guías de acción para esta reforma. La reforma de la política de vivienda en la República Dominicana es necesaria en el presente para aumentar la escala, el alcance, y la efectividad de la acción pública en vivienda—un objetivo clave del nuevo Gobierno, y un objetivo que merece un gran respaldo político y una asignación presupuestaria adecuada. Así mismo, es evidente que sigue la misma dirección de la política de vivienda del Banco Interamericano de Desarrollo y de otras organizaciones multilaterales, y su formulación e implementación podrían, y verdaderamente deberían, beneficiarse de la asistencia técnica y financiera de estas organizaciones.

APENDICE: UNA NOTA SOBRE LA DISTRIBUCION DE INGRESO EN LA REPUBLICA DOMINICANA

Este apéndice hace uso de los datos de distribución de ingreso de los hogares de la *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos del Hogar de 1998* [Banco Central, 1999] para calcular tanto las distribuciones de ingreso por deciles como los Coeficientes Gini para estas distribuciones para (a) el país entero, (b) el Distrito Nacional de Santo Domingo, (c) el resto de las zonas urbanas y (d) el resto de las zonas rurales en el país. La Encuesta proveía datos de población y hogares para los cinco quintiles de ingreso en cada una de las cuatro regiones, pero solamente datos de ingreso *total* para los cinco quintiles de ingreso y para las cuatro regiones. El ingreso promedio para cada quintil en cada región fue calculado dividiendo el ingreso total por el número total de hogares en ese quintil [Vol. 3, Apéndice 2.1, 60]. La amplitud de ingreso promedio para cada uno de los diez deciles para cada región fue obtenida por medio de interpolación y extrapolación de estos cinco valores. La extrapolación, especialmente, puede resultar en una subestimación de los ingresos de hogares pertenecientes a los deciles de ingreso más altos y más bajos, y así mismo en una subestimación del Coeficiente Gini que mide el grado de desigualdad en la distribución de ingreso. Considerando esta importante calificación, los resultados se presentan en cuatro cuadros, los cuadros 3 y 4 presentados anteriormente, y los cuadros A1 y A2 presentados a continuación.

Cuadro A1: Distribución de Ingreso de los Hogares
en el Resto de las Zonas Urbanas, 1998

Decil	(Pesos Dominicanos)		(US Dólares)	
	De	A	De	A
1o	0	43,718	0	2,857
2o	43,718	61,921	2,857	4,047
3o	61,921	74,810	4,047	4,890
4o	74,810	87,699	4,890	5,732
5o	87,699	102,217	5,732	6,681
6o	102,217	121,275	6,681	7,926
7o	121,275	146,063	7,926	9,547
8o	146,063	188,060	9,547	12,292
9o	188,060	306,775	12,292	20,051
10o	306,775+		20,051+	

Fuente: Calculado del Banco Central, 1999. *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares*. RD\$15.30 = US\$1.00 en 1998.

Los datos de distribución de ingresos de los hogares para todo el país y para el Distrito Nacional fueron discutidos anteriormente (ver Sección I). Los datos de distribución de ingreso de los hogares en el resto de las zonas urbanas en la República Dominicana están presentados en el cuadro A1. Como se puede observar en el cuadro,

el ingreso mediano anual del hogar en el resto de las zonas urbanas en la República Dominicana en 1998 fue RD\$102,217 (US\$6,681), aproximadamente 5% más alto que el del país entero. El Coeficiente Gini para esta distribución de ingreso fue 0.46, calculado según los datos, menor que el del país entero en 1998, pero mayor que el del Distrito Nacional. El ingreso total captado por 40% de los hogares de menores ingresos alcanzó a 17.5% del ingreso total en el Distrito, y la relación entre el ingreso total captado por el 20% de hogares de mayores ingresos y el ingreso total captado por el 20% de los hogares de menores ingresos fue 6.9.

Los datos de la distribución de ingreso de los hogares en el resto de las zonas rurales en la República Dominicana están presentados en el cuadro A2.

Cuadro A2: Distribución de Ingreso de los Hogares
en el Resto de las Zonas Rurales, 1998

Decil	(Pesos Dominicanos)		(US Dólares)	
	De	A	De	A
1o	24,583	35,082	1,607	2,293
2o	35,082	45,580	2,293	2,979
3o	45,580	56,078	2,979	3,665
4o	56,078	66,577	3,665	4,351
5o	66,577	77,960	4,351	5,095
6o	77,960	90,028	5,095	5,884
7o	90,028	106,942	5,884	6,990
8o	106,942	130,915	6,990	8,557
9o	130,915	233,342	8,557	15,251
10o	233,342+		15,251+	

Fuente: Calculado del Banco Central, 1999. *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*. RD\$15.30 = US\$1.00 en 1998.

Como se puede observar en este cuadro, el ingreso mediano anual del hogar en el resto de las zonas urbanas en la República Dominicana en 1998 fue RD\$77,960 (US\$5,095), aproximadamente 20% más bajo que el del país entero. El Coeficiente Gini para esta distribución de ingreso fue 0.54, calculado según los datos, semejante al del país entero en 1998. El ingreso total captado por 40% de los hogares de menores ingresos alcanzó a 17.5% del ingreso total en el Distrito, y la relación entre el ingreso total captado por el 20% de los hogares de mayores ingresos y el ingreso total captado por el 20% de los hogares de menores ingresos fue 6.9.

REFERENCIAS

- Angel, Shlomo, 1999. "Política de Vivienda en Venezuela: Diagnósis y Guías de Acción," preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo, Nueva York: Octubre.
- Angel, Shlomo, 2000a. *Housing Policy Matters: A Global Analysis*, Oxford University Press, New York and Oxford.
- Angel, Shlomo, 2000b. "A National Settlement Program for Trinidad and Tobago: The Key to Housing Sector Reform," preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo, Nueva York: Noviembre.
- Angel, Shlomo, 2000c. "Políticas y Programas de Vivienda en Guatemala: Diagnósis, Evaluación y Guías de Acción," preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo, Nueva York: Septiembre.
- Angel, Shlomo, 2000d. "Política de Vivienda y Programas de Vivienda en Panamá: Diagnósis y Guías de Acción," preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo, Nueva York: Noviembre.
- Angel, Shlomo, 2000e. "Política de Vivienda en Ecuador: Diagnósis, Prioridades y Programas Propuestos," preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo, Nueva York: Mayo.
- Asociación Popular de Ahorros y Prestamos, 2000. *Memoria Anual 1999*, Santo Domingo.
- Banco Ademi, 2000. "Banco Ademi, Informe Trimestral, Enero-Marzo 2000," Santo Domingo.
- Banco Central de la República Dominicana, 1999a. *Boletín Trimestral*, Vol. 54, Nos. 10-12, Santo Domingo: Diciembre.
- Banco Central de la República Dominicana, 1999b. *Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares, Octubre 1997 – Septiembre 1998*, Santo Domingo: Julio.
- Banco Central de la República Dominicana, 1999c. *Perfil: Banco Central de la República Dominicana 1999*, Santo Domingo.
- Banco Central de la República Dominicana, 2000. "Informe de Economía Dominicana, Enero-Junio 2000," Santo Domingo: Agosto.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1997. *República Dominicana: Programa de Modernización de la Jurisdicción de Tierras (DR-0118), Informe de Proyecto*, Washington D.C.: Noviembre.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2000. Statistical Tables and Graphs, Statistics and Quantitative Analysis Unit, www.iadb.org, Inter-American Development Bank, Washington D.C.
- Banco Mundial, 1993. *Housing: Enabling Markets to Work*. A World Bank Policy Paper. Washington, D.C.: World Bank.
- Banco Mundial, 1999a. *World Development Indicators*, Oxford University Press, Washington D.C.
- Banco Mundial, 1999b. *World Development Report 1998/9: Knowledge for Development*, Oxford University Press, Washington D.C.
- Banco Nacional de la Vivienda (BNV), 1987. *Leyes que Rigen el Sistema Dominicano de Ahorros y Préstamos y Reglamentos para su Aplicación*, Santo Domingo.

- Banco Nacional de la Vivienda (BNV), 1998. *Boletín Estadístico Anual del Sistema Dominicano de Ahorros y Préstamos 1998*, Santo Domingo.
- Banco Nacional de la Vivienda (BNV), 1999. *Boletín Estadístico sobre la Vivienda 1999*, Santo Domingo: Mayo.
- Banco Nacional de la Vivienda (BNV), 2000. "Programa de Viviendas Mínimas, Plan Indicativo 2001-2004," Santo Domingo: Septiembre.
- Boleat, Mark, y Adrian Coles. 1987. *The Mortgage Market*, London: Allen and Unwin.
- Cámara Dominicana de la Construcción (CADOCON), 1997. Estudio de Demanda Potencial de Viviendas y Solares en la República Dominicana, Santo Domingo: Octubre.
- Centro Nacional de Estudios de la Construcción (CENAC) y Fundación Dominicana de Vivienda Popular (FONDOVIP), n.d. "El Mercado de Edificaciones Urbanas y Déficit Habitacional en la República Dominicana: Propuesta Técnica y Económica," Santo Domingo.
- Consejo Nacional de Asuntos Urbanos (CONAU), 2000. *Política Nacional de Desarrollo Urbano para los Asentamientos Humanos*, Santo Domingo: Junio.
- Cooperative Housing Foundation (CHF), 1999. "Management of Post-Hurricane Georges Housing Reconstruction Program in the Dominican Republic: Technical Proposal," presentado a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) República Dominicana, Santo Domingo.
- Despradel & Asociados, S.A. (DASA), 2000. "Comportamiento del Sector Construcción," Santo Domingo: Junio.
- El Proyecto DOM96- 010, 1997. "Documento de Trabajo: Plan de Vivienda 1997-2010," conteniendo las conclusiones y recomendaciones del *Foro Nacional hacia Una Nueva Política para el Sector Vivienda y Asentamientos Humanos en República Dominicana*, Santo Domingo: Octubre 31-Noviembre 1, 1996, organizado por el Instituto Nacional de Vivienda (INVI) y el programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDP), 1996, Santo Domingo: Julio.
- Fondo Monetario Internacional (FMI), 1999. "Dominican Republic: Selected Issues," IMF Staff country Report No. 99/117, Washington D.C.: Octubre.
- Fondo Monetario Internacional (FMI), 2000. *International Financial Statistics*, Washington D.C.: Febrero.
- Fondo Nacional de la Vivienda Popular (FONDOVIP), n.d. "Posición de FONDOVIP como Intermediario Financiero/Institucional," Santo Domingo.
- Fortuna, José A., 2000. "Notas sobre las Operaciones de la Inmobiliaria del CEA, Consejo Estatal del Azúcar (CEA), Santo Domingo: Agosto.
- Fundación Pro-Defensa del Derecho de Propiedad (Fundepro), 2000. "Estudio de Prefactibilidad del Banco Hipotecario de la Tierra," Santo Domingo: Mayo.
- Guardia Conte, Laurencio, 2000. "Evaluación del Sector de Vivienda en Panamá," informe no publicado, Panamá: Octubre.
- Institutional Investor, 2000. "Country Credit Ranking," *Institutional Investor Magazine*, www.iimagazine.com, Marzo.

- Instituto Nacional de la Vivienda (INVI), 1983. *Política Nacional de Vivienda*, Versión Preliminar, Informes Técnicos, Serie I: Política, Planes, Programas y Gestión, No. 1, Santo Domingo: Enero.
- Instituto Nacional de la Vivienda (INVI), 1985. *Evaluación: Producción Informal de Viviendas*, Informes Técnicos, Serie III: Prestación de Servicios Habitacionales, No. 2, Santo Domingo: Julio.
- Instituto Nacional de la Vivienda (INVI), 2000a. *Descripción y Funciones de la Institución*, Santo Domingo.
- Instituto Nacional de la Vivienda (INVI), 2000b. *Guía de Servicios de la Institución*, Santo Domingo.
- Instituto Nacional de la Vivienda (INVI), 2000c. *Lineamientos de Políticas, Estrategias, Programas y Proyectos del Sector Vivienda 1996–2000*, Santo Domingo.
- Instituto Nacional de la Vivienda (INVI), 2000d. *Memoria Anual 1999*, Santo Domingo.
- Instituto Nacional de la Vivienda (INVI), 2000e. *Programa Bono para la Vivienda*, Santo Domingo.
- Instituto Nacional de Vivienda (INVI) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 1996. *Foro Nacional hacia Una Nueva Política para el Sector Vivienda y Asentamientos Humanos en República Dominicana*, Santo Domingo: Octubre 31–Noviembre 1.
- Instituto Nacional de Vivienda (INVI), 2000f. *Leyes y Decretos que Norman el Sector Vivienda*, Santo Domingo.
- Instituto Nacional de Vivienda (INVI), n.d. *Mejoramiento Urbano para Grupos de bajos Ingresos, Seminario Internacional*, Invivienda No. 6, Santo Domingo.
- Instituto Urbano, 1996. *Summary of Habitat II Urban Finance Colloquium*. Washington, D.C.: Urban Institute.
- Joaquín Gerónimo, 2000. *Vivienda 2000: Artículos, Discursos y Conferencias*, Instituto Nacional de la Vivienda (INVI), Santo Domingo.
- Kim, Kyung-Hwan, 1997. "Housing Finance and Urban Infrastructure Finance." *Urban Studies* 34 (No.10): 1597-1620.
- Moquete, Santiago, n.d. "Historia Inmobiliaria de la República Dominicana," Fundación Pro-Defensa del Derecho de Propiedad (Fundepro), Instituto Nacional de Formación Inmobiliaria, Santo Domingo.
- Naciones Unidas, 1998. *World Urbanization Prospects: The 1996 Revision*. Departamento de Información Económica y Social y de Análisis de Política, Nueva York.
- Nogales, Xavier, 1997. "República Dominicana: Establecimiento de un Banco Privado de Segundo Piso," informe preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Nogales, Gottret & Asociados, La Paz: Agosto.
- Oficina Nacional de Estadística (ONE), 1989. *Censo Nacional de Población y Vivienda 1981*, Santo Domingo: Octubre.
- Oficina Nacional de Estadística (ONE), 1998a. *VII Censo Nacional – Resultados Definitivos Total País: Vivienda*, Santo Domingo: Marzo.

- Oficina Nacional de Estadística (ONE), 1998b. *VII Censo Nacional – Resultados Definitivos Total País: Población*, Santo Domingo: Marzo.
- Oficina Nacional de Estadística (ONE), 2000a. “Construcciones en República Dominicana, Sector Privado – 2000,” Enero-Junio, Santo Domingo.
- Oficina Nacional de Estadística (ONE), 2000b. Website, www.estadistica.gov.do, Santo Domingo.
- Oficina Nacional de Presupuesto, 2000. *Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos del Gobierno Central*, Santo Domingo.
- Patronado de la Ciudad Colonial de Santo Domingo, 2000. *Estudio de la Ciudad Colonial de Santo Domingo 1999: Resumen Ejecutivo*, Santo Domingo.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 1999. *Human Development Report – 1999*, New York.
- Renaud, Bertrand and Steven Bernstein, 1997. “Housing Finance in the Dominican Republic and the Banco Nacional de Vivienda,” Contractual Savings and Capital Market Development Project, Housing Finance Reconnaissance Mission, Washington D.C.: September.
- República Dominicana, 1962. *Ley No. 5862 que Crea el Instituto Nacional de la Vivienda*, Santo Domingo: 10 Mayo.
- República Dominicana, 1962. *Ley No. 5894, Orgánica del Banco Nacional de la Vivienda*, Santo Domingo: 12 Mayo.
- República Dominicana, 1966. *Constitución de la República Dominicana*, Santo Domingo.
- República Dominicana, 1998. *Decreto 113-98*, Santo Domingo: 16 Marzo.
- República Dominicana, 2000. *Código Civil de la República Dominicana*, décima edición, Editora Dalis, Santo Domingo.
- República Dominicana, n.d. *Leyes y Decretos sobre Control de Alquileres y Desahucios en la República Dominicana*, Santo Domingo.
- Reyes, Freddy, 2000. “Expectativas del Sector Privado,” documento presentado en el Taller de Política de Vivienda del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Boca Chica: 28 Octubre.
- Ruiz, Edwin, 2000. “Que ‘CEA’ la Tierra en donde Vivir,” *Listín Diario*, El Dinero, 6D, Santo Domingo: 29 Octubre.
- Superintendencia de Bancos, 1999a. *Boletín Estadístico*, No. 29, Santo Domingo: Junio.
- Superintendencia de Bancos, 1999b. *Boletín Estadístico*, No. 30, Santo Domingo: Diciembre.
- Transparency International, 1999. “1999 Corruption Perceptions Index”, www.transparency.de, Transparency International, Göttingen.
- Troncoso, Manuel Cuesta, 2000. “Potencia,” documento presentado en el Taller de Política de Vivienda del Banco Interamericano de Desarrollo, Boca Chica: 28 Octubre.
- Unidad Ejecutora del Plan Nacional de Titulación, 2000. “Programa de Titulación de Ocupantes Ilegales en Propiedades Urbanas y Rurales del Estado Dominicano,” Administración General de Bienes Nacionales, Secretaría del Estado de Finanzas, Santo Domingo: Octubre.

U.S. Department of Housing and Urban Development (HUD), n.d. "Draft Work Plan for the Dominican Republic, Washington D.C.

Urban Observatory, 2000. *Global Urban Indicators Database*, www.urbanobservatory.org, Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Nairobi.

Vargas, Juan A., 2000a. entrevista en su oficina con el autor, Director General, Instituto Nacional de Vivienda (INVI), Santo Domingo: 30 de Octubre.

Vargas, Juan A., 2000b. "Potencia," documento presentado en el Taller de Política de Vivienda del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Boca Chica: 28 de Octubre.

NOTAS

¹ El censo de 1993 no contiene datos sobre el número de hogares. Estas estimaciones fueron obtenidas por medio de interpolación, usando datos de 1981 y 1997. Tanto el censo de 1993 como la encuesta de hogares de 1998 no contienen datos sobre unidades de vivienda. Estimaciones conservativas para estos números fueron obtenidas asumiendo que las tasas de vacantes en 1993 y 1998 eran la mitad de las informadas en el censo de 1981 y usando los datos disponibles sobre unidades de vivienda ocupadas.

² La *Encuesta Nacional de 1998 de Ingresos y Gastos de Hogares* [Banco Central, 1999b] es discutida detalladamente en el Apéndice.

³ Esto explicará en parte la razón por la cual el Instituto Nacional de Vivienda (INVI), hasta muy recientemente, ha empleado tanto como 1,400 personas. Este número ha sido recientemente reducido a 800 [Vargas, 2000a].

⁴ Fuentes: Banco Central, *Informe de la Economía Dominicana*, 2000; Banco Central, *Encuesta Nacional de Gastos y Ingresos de los Hogares*, 1999; Superintendencia de Bancos, *Boletín Estadístico* No. 30, 1999; Angel, Shlomo, *Housing Policy Matters: A Global Analysis*; Carlos Valladares, *Evaluación del Sector de Vivienda en Guatemala* (fuentes diversas); Caroline Clarke, "An Overview of the Housing Sector in Guatemala"; Instituto Nacional de Estadística de Guatemala, *Censo de 1994*; Laurencio Guardia Conte, "Evaluación del Sector de Vivienda en Panamá."

⁵ Estimación de 1981 calculada de los datos del censo.

⁶ El número citado es para la densidad promedio en el año 2000 en los distritos urbanos de la provincia de Panamá (Arraiján, La Chorrera, Panamá y San Miguelito). El número en paréntesis es para el distrito de San Miguelito solamente.

⁷ Datos para la conexión de aguas corriente en el Distrito Nacional, ambos dentro de la vivienda (60.7%) y fuera de la vivienda (35.8%), para 1998 [Banco Central, 1999, Apéndice cuadro 5.11, 201].

⁸ Definido como la relación entre los gastos totales en infraestructura per cápita en un año dado y el ingreso del hogar per cápita. Estos datos son para el país entero, basados en el presupuesto para el año 2000 de la Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones

asignado a caminos, mantenimiento, transporte público y telecomunicaciones [Oficina Nacional del Presupuesto, 2000, Capítulo 211].

⁹ El número en paréntesis es la relación precio de vivienda-a-ingreso mediano, adaptada ya que los verdaderos ingresos no han sido declarados.

¹⁰ Relación entre préstamos en mora y cartera total de préstamos en el sector de Ahorros y Préstamos [FMI, 1999, 144].

¹¹ Datos del Censo de 1981 para el Distrito Nacional.

¹² De acuerdo a mediciones realizadas recientemente en mapas de Santo Domingo por Raúl de Moya Español y Asociados, la zona construida de Santo Domingo alcanza actualmente a 278 km². La población urbana de Santo Domingo es ahora del orden de 2.6 millones, y por lo tanto la densidad general de la ciudad es del orden de 9,500 personas por km².

¹³ Decreto 339-97, 13 Junio 1997 [CEA, 2000, 5].

¹⁴ Definido como la relación entre el costo de un m² de terreno con servicio en la margen urbana y el ingreso mediano anual del hogar.

¹⁵ Suponiendo que no se pierde la vivienda a causa de un desastre natural.

¹⁶ Entrevista con el autor y Raúl de Moya Español, 29 de Octubre, 2000.

¹⁷ Entrevista con Francisco Aníbal Gonzáles, Presidente, Asociación Dominicana de Constructores y Promotores de Vivienda (ACOPROVI), 26 de Octubre 2000. Esta estimación está más o menos de acuerdo con el tamaño promedio de préstamo hipotecario de RD\$470,000 (US\$30,750) en 1998 [BNV, 1998, 37].

¹⁸ El coeficiente de la correlación fue de 0.48.

¹⁹ Posiblemente acompañado por un comprobante de subsidio único totalmente transparente otorgado al beneficiario para aumentar el pago inicial del préstamo.

²⁰ Hasta fin de 1999, RD\$338 millones (US\$21 millones en 1999) fueron invertidos por el INVI en Invivienda Santo Domingo y 176 unidades fueron completadas, mientras que RD\$96 millones (US\$6 millones en 1999) fueron invertidos en Invivienda Santiago y no hubo viviendas completadas [INVI, 2000c, 51].

²¹ Entrevista con el autor y Raúl de Moya Español, 30 de Octubre, 2000.

²² Entrevista con el autor y Raúl de Moya Español, 30 de Octubre, 2000.

²³ El documento del BNV registró equivocadamente 4,800 unidades de un costo de RD\$275,000 por cada unidad y un total de RD\$880 millones [BNV, 2000, cuadro 3].