

POLITICA DE VIVIENDA EN HONDURAS:
DIAGNOSTICO Y GUIAS DE ACCION

Dr. Shlomo Angel
Asesor de Política de Vivienda

Preparado para el Gobierno de Honduras y
El Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Nueva York, Junio 2002

INDICE

Sumario Ejecutivo	3
Parte I – El Contexto del Sector de Vivienda Hondureño	3
Parte II – Condiciones en el Sector de Vivienda	5
Parte III – El Estado de la Política de Vivienda	7
Parte IV – Guías de Acción	9
Introducción	16
I El Contexto del Sector de Vivienda Hondureño	16
1. Riesgos Ambientales y Desastres Naturales	17
2. Crecimiento de Población, Urbanización, y Formación del Hogar	20
3. Pobreza, Nivel de Desarrollo Económico, y Crecimiento Económico	22
4. La Distribución de Ingreso	23
5. Inflación y Política Fiscal del Gobierno	24
6. Condiciones en el Sector Financiero	25
7. Condiciones en el Sector de la Construcción	27
II Las Condiciones en el Sector de Vivienda	29
1. La Disponibilidad de Tierras	30
2. El Volumen, la Estructura y los Costos de Producción de Vivienda	33
3. La Disponibilidad de Financiación Hipotecaria	36
4. Precios de Vivienda, Alquileres y Acceso Financiero	37
5. Unidades de Vivienda y Espacio Habitable	39
6. La Calidad de Vivienda	42
7. Tenencia	44
III El Estado De La Política De Vivienda	47
La Evolución de la Política de Vivienda en Honduras	47
1. El Régimen de Derechos de Propiedad	49
2. El Régimen de Financiación de Vivienda	51
3. Subsidios de Vivienda	55
4. Infraestructura Residencial	58
5. El Régimen Legal y Regulador que rige al Sector de Vivienda	60
6. El Marco Institucional para la Intervención del Gobierno en el Sector de Vivienda	63
IV Guías de Acción	66
Referencias	74
Notas	78

POLITICA DE VIVIENDA EN HONDURAS: DIAGNOSTICO Y GUIAS DE ACCION¹

Dr. Shlomo Angel, Asesor de Política de Vivienda

SUMARIO EJECUTIVO

Introducción: El Presidente Ricardo Maduro, que asumió al poder en Enero de 2002, se comprometió a convertir la vivienda en un elemento clave de la Estrategia del Gobierno para la Reducción de la Pobreza y en un instrumento crítico para estimular el crecimiento económico. El Presidente se ha comprometido a transformar esta promesa en una política nacional de vivienda efectiva, equitativa y sostenible, contenida en un marco institucional sólido que deberá sobrevivir su propia cadencia. Los cuatro objetivos específicos de este informe son: (1) Examinar el contexto del sector de vivienda Hondureño (Parte I); (2) Evaluar las condiciones actuales en el sector (Parte II); (3) Examinar el estado de la política de vivienda (Parte III); y (4) Proponer un conjunto preliminar de guías de acción para el Gobierno en vivienda en el presente (Parte IV).

Parte I – El Contexto del Sector de Vivienda Hondureño

Las condiciones del sector de vivienda en Honduras son en gran parte una reflexión de su contexto. En particular, son siete los factores que afectan al sector de vivienda: (1) Riesgos ambientales y desastres naturales; (2) Crecimiento de la población, urbanización y formación del hogar; (3) Pobreza, nivel de desarrollo económico, y crecimiento económico; (4) La distribución de ingreso; (5) Política fiscal del gobierno e inflación; (6) Condiciones en el sector financiero; y (7) Condiciones en el sector de la construcción.

Riesgos Ambientales y Desastres Naturales: En Octubre-Noviembre de 1998, el Huracán Mitch dejó 6,000 personas muertas y más de 8,000 desaparecidos, causando un extenso daño de material estimado en alrededor de 3.8 mil millones de dólares. Desde el punto de vista de la política de vivienda, la continua vulnerabilidad de Honduras a las severas tormentas tropicales requiere: (1) un programa de implementación efectivo a fin de impedir la construcción residencial en pendientes inestables y en los lechos de ríos propensos a inundaciones; (2) un programa de desarrollo de infraestructura en los asentamientos existentes para mejorar el drenaje de tormentas y resistir los derrumbamientos; y (3) un programa destinado a la reubicación de familias que habitan en comunidades ambientalmente vulnerables y que no pueden ni deben ser mejoradas.

¹ Este informe fue preparado bajo un contrato para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con fondos parciales de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI). El autor quisiera agradecer a Mario Martin y Morgan Doyle por su generosa colaboración en la preparación de este informe, y a Lucila Gitlin por su competente traducción de este informe al español. El autor es responsable por las opiniones y conclusiones expresadas en este informe; por muchas de las estimaciones preliminares donde no existían datos; y también por los errores restantes.

Crecimiento de población, urbanización, y formación del hogar: La población de Honduras era de 6.3 millones en 2001, y la tasa de crecimiento de su población es actualmente de 2.6% anual. Honduras es aún uno de los países menos urbanizados en América Latina y el Caribe, donde solamente 47% de la población habitaba en zonas urbanas en 2001. Su tasa de crecimiento urbano es la más alta en la región—4.0% anual. Suponiendo que las tasas de crecimiento de la población de estas dos ciudades durante 1988–2001 continúen—una proyección conservadora—Tegucigalpa y San Pedro Sula, dos de las ciudades cuyo crecimiento es el más acelerado de la región, duplicarán sus poblaciones en 15 y 13 años respectivamente. Las adiciones neto al número total de hogares en Honduras en 2001 fue del orden de 41,000 de los cuales 30,000 se encontraban en zonas urbanas—9,000 en Tegucigalpa, 7,000 en San Pedro Sula, y 14,000 en otras ciudades.

Pobreza, Nivel de Desarrollo Económico, y Crecimiento Económico: El Producto Interno Bruto (PIB) per cápita en 2000—una indicación aproximada del nivel de desarrollo económico—fue L.15,150 (\$924). Los niveles de pobreza y de extrema pobreza en Honduras son altos, especialmente en zonas rurales donde, en la mitad de 2001, 54% de las personas vivían por menos de un dólar por día y 82% por menos de dos dólares por día. Los niveles de pobreza son más bajos en las zonas urbanas. Durante el mismo período, 7% de la población urbana vivía por menos de un dólar por día, y 14% por menos de dos dólares por día. Desde 1970 hasta 1997, la tasa de crecimiento promedio de PIB real per cápita fue 0.4%, es decir cerca de cero. Dados los bajos niveles de ingreso per cápita y el crecimiento económico estancado, no podemos esperar que la calidad de vivienda en Honduras sea comparable con la de países más desarrollados. El hacinamiento—un indicador crítico de la pobreza relacionada a vivienda—ha sido identificado como la Necesidad Básica Insatisfecha (NBI) más prevaleciente en el país.

La distribución de ingreso: la distribución de ingreso en Honduras es extremadamente desigual. Los ingresos son mucho más altos en las zonas urbanas y la distribución de ingreso en zonas urbanas es menos desigual que en zonas rurales. En 2001, según la encuesta de hogares más reciente, el ingreso de hogar mediano anual fue L.81,712 (\$5,309 dólares) en Tegucigalpa, y L.87,824 (\$5,707) en San Pedro Sula. El ingreso de hogar mediano anual fue L.73,005 (\$4,744) en las zonas urbanas, más del doble del ingreso mediano—L. 28,547 (\$1,855)—en las zonas rurales.

Inflación y Política Fiscal del Gobierno: El índice alcanzó a un promedio de 28.7% en 1990–91, declinó a 9.8% en 1992–3, aumentó nuevamente a un promedio de 20.2% en 1994–97, y se mantuvo en 11.5% durante 1997–2001 a pesar de la presión fiscal ejercida por el Huracán Mitch a fines de 1998. En 2001, la tasa de inflación fue 9.7%. El déficit del gobierno central como porcentaje del PIB aumentó de 4.5% en 2000 a 6.1% en 2001, y se espera que permanecerá a ese nivel en 2002–3. Honduras llenó los requisitos previos para ser exonerado de la deuda como País de Bajo Ingreso Altamente Endeudado. El nuevo gobierno espera llegar a un punto decisivo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) bajo la Facilidad para la Reducción de Pobreza y el Crecimiento hasta Diciembre 2002.

Condiciones en el Sector Financiero: El sistema financiero en Honduras se encuentra actualmente en una situación inestable, habiendo soportado la liquidación forzada de un

banco en 1999 y de otro banco en 2001. Actualmente, el sistema consiste de 21 bancos comerciales, 4 asociaciones de préstamos y ahorros, y 10 compañías financieras. En Noviembre 2001 la cartera activa total del sistema bancario alcanzó a L.64.6 mil millones (\$4.3 mil millones). La ausencia de depósitos de más de 90 días es casi total. La tasa de préstamo *real* fue del orden de 14.5% en 2000 y 2001, debido en gran parte a los niveles de intermediación sumamente altos: la tasa de préstamo promedio de 23.2% en 2001 fue 11.4% por encima de la tasa de depósito promedio.

Condiciones en el Sector de la Construcción: El volumen promedio de la construcción como porcentaje del PIB entre 1991 y 2001 fue 4.8%. El volumen de la construcción como parte de la inversión total disminuyó a lo largo de la mayor parte de esta década, de un máximo de 25.2% en 1992 a un mínimo de 15.3% en 1998, y aumentó a 18% en 2001. El empleo en el sector de la construcción constituyó 5.5% del empleo total en 2001 y, debido a la recesión actual en el sector, el desempleo alcanzó a 10.2%, más del doble de la tasa general de desempleo. La mitad de todos los empleados de la construcción son empleados autónomos o trabajan con una persona más. En general, pareciera que los precios de construcción han variado de acuerdo a la tasa de inflación general en los últimos años.

Parte II – Condiciones en el Sector de Vivienda

Además de los factores contextuales mencionados en la Parte I, existen tres condiciones principales dentro del sector de vivienda que afectan a la oferta y a la demanda de vivienda en Honduras: (1) La disponibilidad de tierras; (2) El volumen, la estructura y el costo de la producción de vivienda; y (3) La disponibilidad de financiación hipotecaria. El verdadero funcionamiento del sector de vivienda puede ser resumido analizando cuatro dimensiones críticas: (4) Precios de vivienda, alquileres, y acceso financiero; (5) Unidades de vivienda y espacio habitable; (6) Calidad de vivienda; y (7) Tenencia.

La disponibilidad de tierras: La población del Area Metropolitana de Tegucigalpa era de 990,982 en 2000, y ocupaba una superficie construida de 96.7 kilómetros cuadrados. Por lo tanto, la densidad bruta de la población era 10,250/km², una de las densidades más altas en la región. Según esta densidad cada nueva persona que viene a vivir en la ciudad consume, en promedio, 100m² de nuevo terreno urbano. El *costo* promedio de terreno con servicios en la margen urbana es del orden de L.180 (\$11.25)/m². Aún existen invasiones organizadas en Tegucigalpa, y a principios de Mayo de 2002, aún era posible comprar lotes de 15 metros x 8 metros en una nueva invasión por L.3,100 (\$190).

El Volumen, la Estructura y los Costos de Producción de Vivienda: En promedio, 34,000 unidades de vivienda son producidas actualmente en zonas urbanas cada año – 9,000 en Tegucigalpa, 10,000 en San Pedro Sula, y 15,000 en otras ciudades. Por ejemplo, la tasa de producción de vivienda en 2001 en Tegucigalpa fue relativamente alta--9.3 unidades de vivienda por 1,000 personas. Alrededor de 65-75% de la producción de vivienda anual ocurre actualmente *fuera* del sector formal. El costo de construcción *directo* de una vivienda formal de precio mediano en Tegucigalpa es actualmente del orden de L.1,800 (\$110) por m². Los costos de construcción en el sector informal parecieran ser semejantes, pero una vivienda básica inicial de 36m² en una nueva invasión cuesta solamente L.10,000, o L. 275 (\$17) por m²

La disponibilidad de financiación hipotecaria: Las tasas de interés de préstamos en el sistema bancario son aún 23-28%, a pesar de que la inflación ha sido reducida a una sola cifra. Hacia fines de 2001, la cartera total de hipotecas en Honduras era del orden de L.12 mil millones (\$747 millones). El número total de nuevos préstamos de vivienda en 2001 fue estimado en 17,000, y el número de préstamos para el nuevo sector formal de vivienda en 2001 fue estimado en el orden de 7-8000. No existen recursos de fondos a largo plazo salvo las cuentas de ahorro. El rendimiento de los bonos gubernamentales permanece alto--15.3% en 2001--lo cual reduce más aún el incentivo para los préstamos.

Precios de Vivienda, Alquileres y Acceso Financiero: En general, los precios y los alquileres de vivienda se han apreciado al mismo paso que la tasa de inflación. Pareciera que los Hondureños invierten seriamente en vivienda. El valor *mediano* de una vivienda en Tegucigalpa en el presente es de aproximadamente L.275,000 (\$17,000). Aún así, una familia de ingreso mediano en la ciudad podría tener acceso a una vivienda cuyo valor sería solamente un poco más alto que un tercio de este valor, si quisiera financiarla por medio de un préstamo hipotecario en los términos actuales. La relación entre precio de vivienda-e-ingreso en Tegucigalpa es del orden de 3.2. El sector privado se ha trasladado a la parte baja del mercado: el precio del paquete de terreno-y-vivienda más barato ofrecido por el sector privado en Tegucigalpa en el presente está fijado en L.110,000 (\$6,700), lo cual equivale a 1.3 ingresos medianos.

Unidades de Vivienda y Espacio Habitable: Mientras que la población del país ha crecido según un promedio de 2.4% entre 1988 y 2001, el inventario de vivienda ha crecido según 3.7%, es decir alrededor de 50% más rápido que el crecimiento de la población. Esto ha permitido la reducción del tamaño del hogar de 5.5 a 5.0 durante este período. No obstante, el número de hogares estimado excedió el número de viviendas *ocupadas* en 2001, por 2% en todo el país y por 4% en Tegucigalpa. El déficit cuantitativo total de vivienda sería del orden de 50-100,000 unidades en todo el país, dependiendo en gran parte del método utilizado para estimar el número de unidades en zonas de alto riesgo que requieren ser reemplazadas por medio de reubicación. La superficie mediana por persona en Tegucigalpa está estimada en 10.4m², el tamaño mediano de vivienda en 51m², y el número mediano de personas por dormitorio en 2.1. Aún así, existe un hacinamiento considerable. En 10% de los hogares en el país, 6 o más personas comparten un solo dormitorio.

La Calidad de Vivienda: En Tegucigalpa en 2000, sólo 2 por ciento de las paredes exteriores estaban construídas de materiales temporales. 96 por ciento de las viviendas en la ciudad estaban conectadas a la red de abastecimiento de agua, pero el abastecimiento de agua en cañerías era intermitente; 75 por ciento tenían excusados internos y 98 por ciento tenían conexiones eléctricas; 35% estaban ubicadas en calles sin acceso directo de vehículos; y 41 por ciento estaban ubicadas en calles no pavimentadas. La calidad de viviendas y de infraestructura residencial en Honduras ha ido mejorando: En los últimos años, el porcentaje de viviendas con paredes de ladrillo, bloques o piedras aumentó considerablemente en todas partes, el porcentaje de letrinas exteriores en zonas urbanas disminuyó rápidamente, de 28 por ciento a 14 por ciento; y el porcentaje de viviendas rurales conectadas a la red de electricidad aumentó de 34 a 49 por ciento.

Tenencia: La porción de vivienda ocupada por el propietario en Tegucigalpa—79 por ciento en 1998—es alta en términos comparativos. Entre 1988 y 1998, la porción de vivienda ocupada por el propietario aumentó de 82 a 86 por ciento en todo el país; de 90 a 96 por ciento en las zonas rurales; y de 71 a 75 por ciento en las zonas urbanas. Permanece relativamente baja, 66 por ciento en San Pedro Sula. Las invasiones no han disminuído. De acuerdo a un estudio reciente, alrededor de 46 por ciento de todas las propiedades residenciales en Tegucigalpa fueron obtenidas mediante invasiones ilegales de terrenos. Así mismo, otro 13% tiene títulos de terrenos imperfectos y restringidos. Solamente 40% de las propiedades residenciales en la ciudad tiene títulos legales adecuados y construcción autorizada.

Parte III – El Estado de la Política de Vivienda

Para poder comprender si el marco de política de vivienda actual tiene la capacidad necesaria para responder a los temas de política de vivienda claves que enfrenta el país en el presente, debemos enfocar el estado de política de vivienda en el país a lo largo de seis dimensiones críticas: (1) El régimen de derechos de propiedad; (2) El régimen de financiación de vivienda; (3) Subsidios de vivienda; (4) Infraestructura residencial; (5) El régimen legal y regulador que rige al sector de vivienda; y (7) El marco institucional para la intervención del gobierno en el sector.

Evolución de la Política de Vivienda en Honduras: Honduras creó una agencia independiente de vivienda en 1957—el *Instituto Nacional de la Vivienda* (INVA)—que tenía como función financiar, construir y administrar la vivienda social. El *Fondo Social para la Vivienda* (FOSOVI), fue creado en 1992 para reemplazar a INVA, y para definir nuevamente el papel del estado en el sector de vivienda como *facilitador*. La responsabilidad de formular y ejecutar la política de vivienda fue transmitida oficialmente al Ministerio de Transporte, Obras Públicas y Vivienda (SOPTRAVI), creado en 1996 como parte de la Modernización del Estado.

El Régimen de Derechos de Propiedad: Honduras ha respondido a la legalización de tenencia positivamente. La Ley de las Municipalidades de 1990, por ejemplo, autorizó a las corporaciones municipales a hacerse cargo de tierras ejidales dentro de sus jurisdicciones, y a vender lotes de terrenos ocupados a sus habitantes por un precio no menor de 10% del valor estimado más reciente. El Departamento de Tenencia, Administración y Legalización de Tierras de la Municipalidad de Tegucigalpa se encarga regularmente de legalización en sus propios terrenos, en terrenos ejidales, y en terrenos privados donde los invasores y los propietarios de tierras han llegado a un acuerdo de compraventa. El costo de legalización de un lote en tierras municipales y ejidales fue estimado en L.6,400 (\$460), y el de un lote en tierras privadas en L.6,700 (\$1,210).

El Régimen de Financiación de Vivienda: Existen dos instituciones de segundo-piso que prestan fondos hipotecarios según tasas menores que las de Mercado, FONAPROVI (*Fondo Nacional para la Producción y la Vivienda*) y RAP (*Régimen de Aportaciones Privadas*). Hacia fines de Diciembre 2001, FONAPROVI tenía una cartera de L.1,587 mil millones (\$99 millones) en préstamos de vivienda y su tasa de préstamo a los bancos era 15.1%. La cartera de préstamo de vivienda de RAP era de L.1.1 mil millones (\$68 millones).

Recolectaba contribuciones obligatorias de sus empleados y patrones y las mantenía en cuentas de ahorro a 3%, mientras que su tasa de préstamo a los bancos era de un promedio de 15%. Los préstamos para la compra y la construcción de vivienda eran de un promedio de L.330,000 (\$20,800) y L.250,000 (\$15,200) en FONAPROVI y RAP respectivamente. Una tercera institución que otorga préstamos más pequeños en combinados con un subsidio de vivienda es FUNDEVI (*Fundación para el Desarrollo de la Vivienda Social Urbana y Rural*), que tenía una cartera de L.536 millones (\$33 millones) en Diciembre 2001. Su tasa de préstamos a los prestatarios era 21%.

Subsidios de Vivienda: Durante los dos últimos años, el Gobierno ha asignado L.100 millones (\$6 millones) para vivienda. Los subsidios de vivienda pueden aportar tres instrumentos eficientes y dirigidos adecuadamente para la reducción de la pobreza: (1) aumentando el valor de los *bienes* de personas necesitadas mediante la regularización de tenencia; (2) reduciendo el *hacinamiento* por medio de un programa de construcción agregando espacio habitable a las viviendas situadas en terrenos pertenecientes a los habitantes; y (3) ofreciendo las *necesidades básicas*--especialmente agua, saneamiento, y drenaje de tormentas--por medio del mejoramiento de la infraestructura residencial. Por lo tanto, se recomienda que el Gobierno de Honduras decida asignar más recursos para subsidios de vivienda en los años próximos. Una propuesta reciente de un programa nacional de vivienda para 2002-2005 apoya una expansión masiva de subsidios de vivienda, a un promedio de L.890 millones (\$54 millones) por año.

Infraestructura Residencial: Aún existe una enorme escasez de infraestructura en ambas zonas rurales y urbanas. La necesidad de infraestructura más visible en comunidades urbanas existentes es la de sistemas de abastecimiento de agua, de alcantarillado en cañerías y de drenaje de tormenta regulares, confiables y no demasiado costosos. Mientras que la mayoría de los caminos en los asentamientos informales no están pavimentados aún, el pavimento de las calles no pareciera tener alta prioridad actualmente. La extensión de infraestructura residencial en zonas de nuevos asentamientos tiene una gran influencia sobre el sector de vivienda. Es necesario permitir que las ciudades Hondureñas que crecen rápidamente, lo hagan según su tasa de crecimiento natural, y que no estén sometidas a dificultades causadas por la infraestructura--especialmente aquellas asociadas con caminos y abastecimiento de agua.

El Régimen Legal y Regulador que rige al Sector de Vivienda: El sector de vivienda en Honduras aún carece del marco legal y regulador necesario para su funcionamiento adecuado. Diez iniciativas legales y reguladoras fueron identificadas: (1) La creación de un marco legal para la legalización de la tenencia y la emisión de títulos; (2) La unificación y reforma del Registro de Propiedad y Catastro; (3) La creación de un marco legal para la administración del crecimiento urbano; (4) La reforma de las regulaciones de subdivisión de terreno; (5) La reforma del sistema de otorgamiento de permisos; (6) La reforma de costos asociados con la venta o transferencia de propiedad de vivienda; (7) creación de un marco legal para la titularización de hipotecas; (8) La creación del marco legal necesario para transformar la rama de vivienda de FONAPROVI en una institución financiera de vivienda de segundo-piso; (9) La aprobación de un decreto que

facilitará el rescate de la cartera del FOSOSVI; y (10) La aprobación de una nueva Ley del Sector de Vivienda.

El Marco Institucional para la Intervención del Gobierno en el Sector de Vivienda: Para bien o para mal, la intervención del gobierno en el sector de vivienda en Honduras en los últimos años ha sido mínima. En el presente, existen tres necesidades institucionales críticas: (1) colocar las funciones de vivienda principales del Gobierno bajo *un solo techo*, a fin de concentrar los recursos humanos disponibles en la rápida implementación de la agenda de vivienda del gobierno; (2) asegurar que *todos* los participantes principales en el sector puedan tomar parte en la formulación y supervisión de la política de vivienda; y (3) fortalecer la capacidad profesional y técnica de la Rama Ejecutiva creando un conjunto de funcionarios que trabajan a tiempo completo, comprometidos e informados que puedan operar y ejecutar la política de vivienda mediante intermediarios en el sector privado y cívico.

Parte IV – Guías de Acción

Una Estrategia de Vivienda de Dos Puntas: El Gobierno de Honduras deberá asumir una estrategia de vivienda de dos puntas de manera proactiva: (a) haciendo uso de programas de vivienda dirigidos a los necesitados como un instrumento central en su programa de Reducción de la Pobreza; y (b) actuando a fin de reducir las tasas de préstamo hipotecario para aumentar así la demanda de vivienda, estimular la construcción residencial y el empleo, y activar el crecimiento económico.

Una Agencia de Vivienda Gubernamental Unica: Deberá existir una sola agencia gubernamental encargada de la conducción de política de vivienda y de la ejecución del programa de vivienda de Reducción de la Pobreza del Gobierno. Esta agencia deberá ser parte de la Rama Ejecutiva del gobierno a nivel de una Secretaría o un Vice-ministerio--posiblemente dentro del Ministerio de Transporte, Obras Públicas y Vivienda (SOPTRAVI) como lo especifica la Ley de la Modernización del Estado--y deberá tener un presupuesto común.

Las Funciones Principales de la Agencia de Vivienda: Las funciones claves de la agencia de vivienda serían: (a) formular la política de vivienda y supervisar el sector de vivienda; (b) asignar subsidios de vivienda a varios programas por medio de intermediarios; (c) recolectar datos para el monitoreo de todo el sector y para la supervisión de los programas de subsidio; (d) promover y aprobar la agenda legal y reguladora necesaria para el funcionamiento adecuado del sector; (e) asegurar que los terrenos en alto riesgo no sean desarrollados y que se aprueben suficientes terrenos para expansión urbana; (f) implicar a las municipalidades en la conducción de la política de vivienda; y (g) crear una capacidad profesional para la conducción de programas de vivienda.

Una Posición Independiente para una Agencia de Financiación de Vivienda de Segundo-Piso: la rama de FONAPROVI encargada de vivienda deberá ser transformada en una agencia de financiación de vivienda de segundo-piso, que se ocupará de otorgar fondos de préstamos a largo plazo a intermediarios financieros en el sector privado y en el sector civil. Al ser parte del sistema bancario, estará sujeta a regulaciones de las autoridades

bancarias. No es necesario que esté bajo los auspicios de la agencia de vivienda, pero es probable que el jefe de la agencia de vivienda forme parte de su Junta Directiva.

Los Dos Principios Gobernantes en la Conducción de Política de Vivienda: Primero, el Gobierno deberá continuar en su papel de *facilitador* en el sector de vivienda, confiando en los intermediarios del sector privado y civil para la implementación de todos sus programas de vivienda y absteniéndose de construir, financiar, o administrar programas de vivienda por sí mismo. Segundo, deberá concentrar su intervención en el *sector de vivienda en su totalidad*, con un énfasis especial pero no exclusivo en los problemas de vivienda de los necesitados.

La Reducción de Hacinamiento: El análisis anterior demostró que no existe un déficit significativo *cuantitativo* de vivienda en el país, y por lo tanto no existe una necesidad inmediata de construcción de nuevas viviendas en gran escala. En general, se descubrió que también la *calidad* de vivienda es buena. No obstante, es sumamente necesario reducir el hacinamiento agregando habitaciones o pequeñas unidades de vivienda en lotes propios y agregando nuevos lotes con servicios en ambas zonas rurales y urbanas.

La Legalización de Títulos en Asentamientos Informales: Los Hondureños de bajo ingreso invierten fondos extensivos y esfuerzos abundantes en sus viviendas y actualmente han acumulado una considerable riqueza en bienes de vivienda. Esta riqueza los protege brindándoles un nivel de seguridad económica. Pero para que sea fungible necesita tener la documentación adecuada. Títulos seguros pueden transformar las viviendas de los necesitados en bienes de valor.

La Reducción de Tasas de Interés Hipotecario: Existe una seria escasez de crédito hipotecario accesible y una necesidad crítica de reducir las tasas de interés hipotecario en los bancos comerciales y en las asociaciones A&P a niveles accesibles—no más de 7-8 puntos por encima de la tasa de inflación. La reducción de tasas de interés es el instrumento principal para dar energía al sector. Ayudará a la clase media—que según las tasas actuales no tiene acceso ni siquiera a las unidades de vivienda menos costosas construídas por el sector formal—a penetrar al mercado en grandes cantidades. Desafortunadamente, no fue posible determinar si esta alternativa es realista en el presente.

La Función de la Vivienda en la Reducción de la Pobreza: la asistencia que ofrece la vivienda como un instrumento del programa de Reducción de la Pobreza del Gobierno se debe concentrar en dos estrategias complementarias: (a) la Estrategia de Reducción del Hacinamiento—la construcción de habitaciones adicionales y de pequeñas unidades de vivienda en lotes propios y el abastecimiento de lotes con servicios mínimos; y (b) la Estrategia de Títulos—la transferencia de títulos legales a familias de bajo ingreso destinada a transformar la riqueza proveniente de la vivienda en una forma de seguridad económica. Más adelante, una vez que estas dos estrategias estén en funcionamiento, se propone introducir una tercera estrategia de vivienda destinada a la reducción de pobreza—la Estrategia Agua+Saneamiento+Drenaje dirigida al mejoramiento de comunidades informales.

El Sistema de Subsidio de Vivienda: Todos los programas de asistencia de vivienda emplearán un solo mecanismo, el sistema de subsidio ABC (*Ahorro+Bono+Credito*).

Todos los beneficiarios deberán acumular ahorros como condición para su participación en los programas, y sus ahorros serán combinados con un subsidio de una sola vez por adelantado, así como también con algún crédito. El crédito podrá tener la forma de crédito hipotecario o de micro-crédito a corto plazo, y es probable que la extensión del mismo a familias de bajo ingreso cause el aumento de los costos administrativos y un mayor riesgo de incumplimiento de pagos.

El Volumen Disponible de Subsidios de Vivienda: No fue posible estimar los fondos de subsidio para la operación de los programas de asistencia de vivienda. Podrían ser de tanto como L.900 millones (\$55 millones) por año si el Gobierno aceptara aportar 1.5% de los gastos gubernamentales corrientes (L.250 millones o \$15 millones por año) y agregar L.500 millones \$30 millones por año de los fondos de la Reducción de Pobreza. Los fondos provenientes de agencias bilaterales y multilaterales del exterior podrían ser del orden de L.250 millones o \$15 millones por año, y podrían ser usados para financiar programas de subsidios (L.150 millones o \$10 millones) así como también otras iniciativas que no impliquen subsidios (L.100 millones o \$5 millones).

El Tamaño Promedio de un Subsidio de Vivienda: Tampoco fue posible estimar el nivel promedio de subsidio para cada hogar beneficiario, pero podría ser del orden de L.25,000 (\$1,500). Este nivel de subsidio, combinado con ahorros y micro-crédito, debería ser suficiente, en promedio, para financiar habitaciones adicionales, lotes con servicios, legalización de títulos y construcción de vivienda en lotes propios, permitiendo a tanto como 36,000 hogares a beneficiarse del programa de vivienda cada año. Pero este nivel de funcionamiento requeriría una expansión muy rápida del programa y una administración muy eficiente.

Programas de Vivienda e Iniciativas Propuestas: Durante los próximos cuatro años la agencia de vivienda podría comenzar tanto como seis nuevos programas y nueve iniciativas nuevas. Los seis programas propuestos son: (a) El Programa de Titulación; (b) La Ampliación de Vivienda en Lote Propio; (c) La Construcción de Vivienda en Lote Propio; (d) El Programa de Lote con Servicio; (e) El Programa de Monitoreo; y (f) El Programa de Formación de Capacidad. Las iniciativas posibles son: (a) La Iniciativa de Ley de Vivienda; (b) La Iniciativa de las Comisiones de Dirección del Crecimiento; (c) La Iniciativa de la Reducción del Costo de la Construcción; (d) La Iniciativa de Simplificación del Permiso; (e) La Iniciativa de Reducción del Costo de Transferencia; (f) La Iniciativa de la Reforma Reguladora de Subdivisión; (g) La Iniciativa de la Reforma del Código de Edificación; (h) La Iniciativa de Reforma de la Congelación de Alquileres; y (i) La Iniciativa del Rescate de la Cartera de FOSOVI.

El Programa de Titulación: Existen actualmente varios procedimientos puestos en funcionamiento por las municipalidades para la regularización de tenencia de terrenos. Es necesario simplificar estos procedimientos para hacerlos más eficientes; respaldarlos con un tribunal especial que pueda resolver disputas de terrenos rápidamente; y facilitar la intervención de los intermediarios del sector privado y civil en el proceso mediante la acreditación oficial. El objetivo del programa sería colaborar con las municipalidades en la emisión de un promedio de 8-10,000 títulos de terrenos por año durante los cuatro años próximos.

La Ampliación de Vivienda en Lote Propio: Este programa sería puesto en funcionamiento a nivel regional o municipal, recibiendo solicitudes de familias necesitadas que puedan demostrar condiciones de hacinamiento y que sean capaces de ahorrar para vivienda. Las familias recibirán asistencia técnica para planear la ampliación de sus hogares. Luego recibirán un crédito y un subsidio de una sola vez, de acuerdo al modelo actualmente usado por FUNDEVI. El objetivo del programa será asistir a un promedio de 12-14,000 hogares por año en la ampliación de sus viviendas en los próximos cuatro años.

La Construcción de Vivienda en Lote Propio: La construcción de vivienda en lote propio también usará el modelo creado por FUNDEVI y más específicamente por PRIMHUR (*El Programa Integral de Mejoramiento Habitacional Urbano*). Combinará ahorros con un subsidio por adelantado y un crédito hipotecario. A fin de acelerar el programa y reducir los costos de construcción, se experimentará con medios alternativos de construcción de vivienda, incluyendo equipos consistentes de partes de vivienda usados actualmente en Panamá. El objetivo del programa será la construcción de un promedio de 6-8,000 unidades de vivienda por año durante los próximos cuatro años.

El Programa de Lote con Servicio: Este programa asistirá a familias en la compra de un lote con servicios mínimos en la margen urbana otorgado por medio de intermediarios del sector privado o civil. El programa estará destinado a hogares hacinados donde la vivienda es compartida por más de una familia. También estará destinado a familias en zonas sumamente riesgosas que requieren ser reubicadas. Su objetivo será generar 6-8,000 lotes con servicio por año.

El Programa de Monitoreo: Existe en la actualidad un programa de monitoreo rudimentario en UPPV que se ocupa de mercados de vivienda. Se propone que la agencia de vivienda cree un programa de monitoreo financiado adecuadamente y con personal apropiado, con un conjunto de procedimientos e indicadores establecidos y convenidos. El programa de monitoreo supervisará al sector de vivienda en su totalidad y así como también los programas e iniciativas de los que se ocupa la agencia. Publicará informes anuales sobre las condiciones en el sector de vivienda, basados en encuestas de hogares, informes de auditores, imágenes de satélite, e informes de consultores y regulares sobre el funcionamiento del programa.

El Programa de Formación de Capacidad: Se propone que la agencia de vivienda diseñe e implemente un amplio programa de formación de capacidad destinado a desarrollar los recursos humanos necesarios para la rápida implementación de la agenda de la agencia de vivienda. El programa hará uso de instituciones educacionales y consultores externos, tanto en el diseño como en la implementación del programa. También producirá material de enseñanza, y organizará cursos y talleres en todo el país.

La Iniciativa de la Ley de Vivienda: En el presente, existen varios borradores de Leyes del Sector de Vivienda en circulación. Esta iniciativa propone ampliar el proyecto de ley de tal manera de crear el marco legal necesario para las formas principales de intervención en el sector—la legalización de derechos de propiedad de vivienda en asentamientos informales; la asignación regular de un presupuesto de vivienda en un sistema de subsidios; la delimitación de terrenos inadecuados para el desarrollo residencial; la

preparación de tierras adecuadas para la expansión urbana; y el desarrollo de un marco regulador para la subdivisión de tierras y la construcción de vivienda.

La Iniciativa de la Comisión de Dirección de Crecimiento: Las municipalidades deben ser respaldadas con fondos y asistencia técnica por la agencia de vivienda y estimuladas para que crear y dirigir planes de crecimiento urbano que asignan terrenos suficientes que permitan la rápida expansión de ciudades y la duplicación de su tamaño en los próximos 15 años. Esta iniciativa propone respaldar la creación de las Comisiones de Dirección de Crecimiento en una o más municipalidades y asistirles en sus operaciones, con el doble propósito de prevenir los asentamientos en zonas de alto riesgo y aprobar reservas de terrenos adecuados para desarrollo urbano en el futuro dentro de un período de tiempo acordado. Un segundo objetivo de esta iniciativa será crear legislación uniforme adecuada que luego podrá ser adoptada por otras municipalidades.

La Iniciativa de la Reducción del Costo de Construcción: El costo de construcción de una vivienda básica es aún elevado de acuerdo a las normas regionales. Esta iniciativa trata de explorar la manera de reducir el costo de construcción de una vivienda básica creando un proyecto piloto e invitando a compañías locales, internacionales y a organizaciones no gubernamentales a construir viviendas modelo habitables y de bajo costo capaces de satisfacer el costo deseado. Así, aquellos constructores que fueran exitosos podrían participar en el programa de Construcción de Vivienda en Lotes Propios. Se propone que el proyecto piloto consista de alrededor de 60 viviendas y que esté destinado a reducir los costos de construcción a L.700-900 (\$43-55) por m².

La Iniciativa de Simplificación del Permiso: En el presente, la emisión de permisos realizada por las municipalidades es aún complicada y costosa. Esta iniciativa propone unificar todas las funciones de otorgamiento de permisos en una sola ventana en una o más municipalidades. También podría experimentar incluyendo en una sola ventana todas las agencias del gobierno central que participan en la emisión de permisos para el desarrollo de terreno residencial (tal como la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente, o SERNA). También se examinará la posibilidad de privatizar el sistema de otorgamiento de permisos o de ofrecerlo en una licitación internacional.

La Iniciativa de Reducción del Costo de Transferencia: Se estimó que las tarifas de estampillado, de registro, los honorarios de abogados y de escribanos, los impuestos a las transferencias, los cargos de tasación, y las tarifas de solicitudes bancarias asociadas con la transferencia de la propiedad de vivienda alcanzan actualmente a más de 10% del valor de la propiedad. Esta iniciativa trata de encontrar la manera de reducir estos gastos sistemáticamente, además de la reducción estimada que resultará de la reforma del Registro de Propiedad.

La Iniciativa de Reforma de la Regulación de Subdivisión: Esta iniciativa trata de reformar las regulaciones de subdivisión de terreno en una o más municipalidades, de manera que las regulaciones permitan un nivel inicial mínimo de servicios urbanos y su desarrollo progresivo a lo largo del tiempo. La ausencia de dichas regulaciones provoca que los desarrolladores continúen operando totalmente fuera del sistema, y que desarrollen la tierra en forma de invasión, sin ninguna clase de planeamiento controlado. Al mismo

tiempo, la iniciativa intenta establecer procedimientos para la subdivisión de tierras ya ocupadas en preparación para el registro de títulos.

La Iniciativa de Reforma del Código de Edificación: En colaboración con una o más municipalidades, esta iniciativa intenta crear y diseminar un código de edificación que pueda ser usado fácilmente para vivienda de bajo costo y de construcción propia que, normalmente, es construida sin un permiso de construcción. En vez de que el código sea más técnico, se concentrará en métodos esenciales y en técnicas simples para proteger viviendas de bajo costo de los desastres naturales. Esta iniciativa podría incluir experimentos con el código y los usuarios potenciales, su aprobación por las autoridades, y su publicación y diseminación.

La Iniciativa de Reforma de Congelación de Alquileres: Esta iniciativa intenta examinar el efecto producido por la legislación de congelación de alquileres sobre el funcionamiento del reducido mercado de alquileres para familias de bajo ingreso en Honduras, con un énfasis especial en el predominio de prácticas ilegales en el mercado y en la escasez artificial creada por el desaliento de la nueva construcción de vivienda para alquiler. Intenta proponer una nueva legislación que dará energía a la construcción de nueva vivienda para alquiler eliminando la fijación de precios impuesta por la presente legislación, y alentando el desarrollo de acuerdos contractuales que puedan ser ejecutados en el mercado de alquiler existente.

La Iniciativa de Rescate de la Cartera de FOSOVI: Esta iniciativa trata de acelerar el rescate de la cartera de FOSOVI a través de medios legislativos, legales y políticos. No existe un inventario preciso de esta cartera ni se conoce la calidad de la misma, pero su valor se estima en tanto como L.3 mil millones (\$180 millones). Estos bienes están actualmente congelados en una complicada disputa judicial, sin grandes perspectivas de ser resuelta en el futuro cercano. El rescate de estos bienes, su limpieza y transferencia a la agencia de vivienda le permitiría generar ingreso para los programas de vivienda de Reducción de Pobreza.

Programas e Iniciativas de Financiación de Vivienda Propuestos: Se propone que en los próximos cuatro años el brazo de vivienda de FONAPROVI comience un nuevo programa y hasta cuatro iniciativas. El nuevo programa es el de Crédito para el programa *Ahorro+Bono+Crédito*. Las iniciativas posibles son: (a) la iniciativa de Institución Hipotecaria de Segundo-Piso; (b) la iniciativa de Reforma del Fondo Jubilatorio; (c) la iniciativa de Reducción de la Tasa de Intermediación; (d) la iniciativa de Envíos para Hipotecas.

El Crédito para el programa Ahorro+Bono+Crédito: El programa *Ahorro+Bono+Crédito* puesto en funcionamiento por la agencia de vivienda requerirá también un crédito hipotecario y un micro-crédito para su operación. Fue difícil estimar esta suma, pero posiblemente podría ser del orden de L.500 millones (\$30 millones) por año. Ya que este crédito debe ser otorgado a personas de bajo ingreso, el riesgo será más alto. FONAPROVI deberá participar en la emisión de créditos por medio de intermediarios a estos grupos de bajo ingreso, y es probable que estos préstamos deban ser asegurados.

La Iniciativa de la Institución Hipotecaria de Segundo-Piso: El brazo de vivienda de FONAPROVI debe ser separado del brazo de producción y transformado en una institución hipotecaria de segundo-piso. Esta iniciativa intentará separarlo y luego transformarlo en una verdadera institución de segundo-piso simplificando su Junta Directiva, eliminando el requisito de que cada hipoteca debe ser examinada independientemente, normalizando las hipotecas, y reduciendo los costos de intermediación. Estas reformas propuestas deben progresar junto con adelantos en lo que respecta a titularización de hipotecas, tanto de moneda local como de préstamos hipotecarios denominados en dólares.

La Iniciativa de Reforma de Fondo Jubilatorio: Los dos fondos jubilatorios, INJUPEMP e IMPREMA, tienen una cartera de hipoteca de vivienda considerable, pero mantienen todo su activo corriente en instrumentos financieros a corto plazo. No tienen ningún fondo a largo plazo ya que sus regulaciones los obligan a tratar de ganar lo más posible en sus inversiones. Esta iniciativa intentará cambiar el mandato de estos fondos a fin de posibilitar la inversión en instrumentos a largo plazo. Esto a su vez preparará al mercado para la titularización de hipotecas y para la venta de valores respaldados por hipotecas a estas instituciones.

La Iniciativa de Reducción de la Tasa de Intermediación: Las tasas de intermediación tanto en RAP como en FONAPROVI y en los bancos comerciales y asociaciones de A&P que otorgan préstamos de vivienda son comparativamente altas. La margen entre la tasa de interés diferencial y la de depósito en el sistema bancario en general en 2001, por ejemplo, fue 11.4%, bajó de 17.9% en 1996. Estas altas tasas de intermediación han sido atribuidas a las expectativas creadas por una inflación de una cifra doble y a un ambiente económico inestable. Esta iniciativa intenta explorar maneras de reducir los altos niveles actuales de intermediación en préstamos hipotecarios a 4-5%.

La Iniciativa de Envíos para Hipotecas: se estimó que los Hondureños en los Estados Unidos enviaron 600 millones de dólares a Honduras en 2001. Si fuera posible dirigir eventualmente 25% de esta suma a pagos hipotecarios de préstamos denominados en dólares se triplicaría la cartera hipotecaria total en el país en el presente, y permitiría a las familias de ingreso medio el acceso a viviendas de valor mediano. Esta iniciativa trata de estudiar el uso de envíos para vivienda en Honduras y en países vecinos, investigar posibles maneras de hacer uso de envíos para pagos regulares de vivienda, y examinar las posibilidades de securitizar hipotecas denominadas en dólares.

INTRODUCCION

Este informe es una evaluación preliminar del sector de vivienda y del estado de la política de vivienda en Honduras en el presente. En la práctica, el propósito inmediato de este informe es el de comunicar y facilitar los debates conducidos actualmente entre el nuevo Gobierno del Presidente Ricardo Maduro y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre una política nacional de vivienda. El Presidente Maduro, que asumió al poder en Enero de 2002, se comprometió a convertir la vivienda en un elemento clave de la Estrategia del Gobierno para la Reducción de la Pobreza y en un

instrumento crítico para estimular el crecimiento económico. El Presidente se ha comprometido a transformar esta promesa en una política nacional de vivienda efectiva, equitativa y sostenible, contenida en un marco institucional sólido que deberá sobrevivir su propia cadencia. Un marco de política viable creará una base sólida para recibir el apoyo del BID al sector de vivienda en un futuro cercano.

Los cuatro objetivos específicos de este informe son:

1. Examinar el contexto del sector de vivienda Hondureño (Parte I);
2. Evaluar las condiciones actuales en el sector (Parte II);
3. Examinar el estado de la política de vivienda (Parte III); y
4. Proponer un conjunto preliminar de guías de acción (Parte IV).

I EL CONTEXTO DEL SECTOR DE VIVIENDA HONDURENO

Las condiciones del sector de vivienda en Honduras son en gran parte una reflexión de su contexto—los factores ambientales, demográficos, económicos, sociales, culturales, y políticos que son, en gran parte, externos al sector. Es necesario comprender exactamente el efecto de estos factores, ya que—si bien tradicionalmente se encuentran fuera del ámbito de la política de *vivienda*—afectan al funcionamiento de dicho sector de una manera muy importante. En particular, son siete los factores que afectan al sector de vivienda:

1. Riesgos ambientales y desastres naturales;
2. Crecimiento de la población, urbanización y formación del hogar;
3. Pobreza, nivel de desarrollo económico, y crecimiento económico;
4. La distribución de ingreso;
5. Política fiscal del gobierno e inflación;
6. Condiciones en el sector financiero; y
7. Condiciones en el sector de la construcción.

A continuación, el Cuadro 1 presenta los indicadores económicos, sociales, y demográficos básicos que resumen estos factores contextuales en Honduras. Así mismo, los compara con indicadores paralelos en otros países de la región, con las condiciones en América Latina y el Caribe en su totalidad, con las condiciones en otros países de ingreso bajo-medio cuyo Producto Nacional Bruto (PNB) per cápita es semejante al de Honduras, y con las condiciones en el mundo en general. En los párrafos siguientes, los siete factores contextuales enumerados anteriormente son analizados más detalladamente, acentuando el efecto que estos factores provocan en el sector de vivienda y sus implicaciones en la política de vivienda.

1. Riesgos Ambientales y Desastres Naturales:

Honduras está ubicada en la trayectoria de severas tormentas tropicales. En Octubre-Noviembre de 1998, el Huracán Mitch dejó 6,000 personas muertas y más de 8,000 desaparecidos, causando un extenso daño de material estimado en alrededor de \$3.8 mil millones [FMI, 2001, 20]. Se estima que Mitch destruyó 32,000 viviendas y perjudicó 46,000 estructuras [BID, 1999, 1]. El daño total al sector de vivienda fue estimado en \$334 millones, y el costo de reconstrucción y rehabilitación en \$485 millones [FMI, 2001, 18]. La infraestructura urbana y rural esencial y crítica para el sector de vivienda (caminos, puentes, agua, alcantarillado, saneamiento y sistemas eléctricos) fue destruída o severamente perjudicada. La mayoría del daño físico fue provocado por las inundaciones y los derrumbamientos. En Tegucigalpa, por ejemplo, varios miles de viviendas a lo largo del Río Choluteca fueron destruídas o perjudicadas por las inundaciones severas. Al mismo tiempo, los derrumbamientos destruyeron viviendas en asentamientos informales ubicados en las pendientes que carecen de sistemas de drenaje de tormenta adecuados y de muros de contención.

Desde el punto de vista de la política de vivienda, la continua vulnerabilidad de Honduras a las severas tormentas tropicales requiere: (a) un marco institucional robusto para la dirección del sector de vivienda que pueda, con poca demora, facilitar actividades de vivienda posteriores a un desastre, como una parte integral de la política nacional de vivienda; (b) un programa de readaptación de viviendas existentes a fin de capacitarlas para poder resistir tormentas más adecuadamente; (c) una campaña de propaganda con respecto a la información y ejecución de sistemas de construcción de vivienda resistentes a las tormentas; (d) un programa de desarrollo de infraestructura en los asentamientos existents para mejorar el drenaje de tormentas y resistir los derrumbamientos; (e) un programa de implementación efectivo a fin de impedir la construcción residencial en pendientes inestables y en los lechos de ríos propensos a inundaciones; y (f) un programa financiado adecuadamente y políticamente aceptable destinado a la reubicación de familias que habitan en comunidades ambientalmente vulnerables y que no pueden ni deben ser mejoradas.

Cuadro 1: Indicadores Económicos, Sociales y Demográficos Básicos, 1990–2001

Indicador	Honduras	República Dominicana Republic	Panamá	Trinidad & Tobago	Guatemala	Ecuador	Argentina	América Latina & el Caribe	Países de Ingreso Bajo-Medio-Mejor	El Mundo
Población del País (millones), 1997	6.3 ⁸	8.1	2.8 ⁴	1.3	11.1	12.0	37.0 ⁴	494	2,283	5,820
Tasa de Crecimiento Anual de Población, 1997-2015 (%)	2.7	1.7	1.3	0.9	2.7	1.5	1.2 ⁴	1.3	0.9	1.1
Población Urbana (%), 1997	46.6 ⁸	66.2	56.4	71.2	39.7	60	89.6 ⁴	74	42	46
Fuerza Laboral en Agricultura, 1990 (%)	31.8 ⁸	18.2 ⁵	21	9 ¹	52	33	10.4 ⁴	25	58	49
Tamaño del Hogar, 1990	5.1 ⁸	4.25 ⁵	4.2	4.1	4.8 ¹	4.7	3.6 ²	4.3	4.6	4.1
Crecimiento Anual de Población Urbana (%), 1990-2010	3.5	2.8	2.48	1.13	3.8	3.13	1.40 ⁴	2.15	-	2.55
PNB del País (mil millones de dólares), 1997	6.0 ⁸	13.5	8.4	5.5	18.8	18.4	278.3 ⁴	1,196.8	2,817.9	29,925
PNB per Cápita (\$), 1997	952 ⁸	1,862	3,080	4,230	1,691	1,570	7,516 ⁴	3,940	1,230	5,180
Crecimiento Anual del PDB per Cápita (%), 1990-98	1.6	4.7 ⁶	2.9	1.6	1.5	1.0	3.0	1.8	-	-
Índice Gini de la Distribución de Ingresos (1985-95)	49 ⁸	51.5 ⁷	57.0	50.0 ²	59.6	46.6	49.1 ⁴	51.6	-	39.1
Inflación Anual (%), 1990-97	13.0 ⁹	6.9 ⁶	1.4	6.7	17.0	37.7	1.6 ⁷	106.2	-	14.4
Tasa de Mortalidad de Menores de 5 Años per '000, 1996	50	47	25	15	55	40	22 ⁷	41	44	73
Expectativa de Vida de Mujeres (años), 1996	65	73	76	75	69	73	77 ⁷	73	71	69
Analfabetismo de Mujeres Adultas (%), 1995	27	18	10	3	51	12	3.4 ⁷	15	27	38
Acceso a Aguas Salubres (%), 1995	90 ⁸	71	83	82	68	70	86.7 ²	73	-	78
Acceso a Saneamientos en Areas Urbanas (%), 1995	76 ⁸	76	87	97	78	60	60.3 ²	80	75	-
Ingresos Gubernamentales como % del PIB, 1996	18.3 ⁴	14.2	27.9	27.7	11.0	15.7	19.7 ³	21.6	24.1	26.6
Déficit del Presupuesto Gubernamental como % del PIB, 1996	-5.6 ⁴	0.5	-3.0	-3.1 ³	-2.8	0.0	-1.7 ³	-3.3	-3.4	-3.1
Deuda como porcentaje del PIB (%), 1997	71.3 ⁴	23.3	88.1	36.9	22.4	75.0	48.3 ⁷	33.6	-	-
Inversión Doméstica Bruta como % del PIB	24.7 ⁷	22.0	31.1	21.0 ³	17.0	20.2	19.1 ³	24.4	27	22
Valor Agregado por la Construcción como % del PIB	4.9 ⁴	10.9	3.8	10.8	2.5	3.2	5.8 ³	5.3	-	-
Ahorro Doméstico Bruto como % del PIB, 1997	23.4 ⁷	15.0	24.1	29.0	9.4	19.2	17.4 ³	20	27	22
Crédito del Sector Bancario como % del PIB, 1997	36.0 ⁴	34.1	92.1	59.2	15.8	29.0	27.3	35.7	65.6	139.1
Calificación Crediticia según el Institutional Investor	19.3	31.9	42.7	47.2	31.0	19.1	43.0	33.5 ⁵	33.6 ⁵	35.8 ⁵
Orden en la Percepción de Corrupción (más bajo=91), 2001	71	63	51	31	65	79	57	61 ⁵	-	49 ⁵

Fuentes: El Banco Mundial, *World Development Report – 1998/9*; FMI, “Honduras: Poverty Reduction Strategy Paper,” 2001; Banco Interamericano de Desarrollo, Unidad de Estadísticas y Análisis Cuantitativo del BID, www.iadb.org; Transparency International, *The Corruption Perceptions Index-2001*; Banco Central de Honduras, *Boletín Estadístico*, Septiembre 2001; Shlomo Angel, evaluaciones diversas del sector de vivienda (ver referencias); The Economist, 2000, *Country Report Honduras*; ¹ Datos para 1995. ² Datos para 1997. ³ Datos para 1999. ⁴ Datos para 2000. ⁵ Datos para 1998. ⁶ Datos para 1992–1999. ⁷ Datos para 1998. ⁸ Datos para 2001. ⁹ Datos para 1996–2001.

2. Crecimiento de población, urbanización, y formación de hogar:

La alta demanda cuantitativa de nueva vivienda urbana es, en su mayor parte, una función de la formación de nuevos hogares, la cual en Honduras es una función de tres factores interrelacionados—la alta tasa de crecimiento de la población, el aumento acelerado de la urbanización, y la disminución gradual del tamaño del hogar concomitante con la creciente urbanidad de su población.

La población de Honduras era de 6.3 millones en 2001, y la tasa de crecimiento de su población es actualmente de 2.6% anual, una de las más altas en América Latina y el Caribe, igual a la de Guatemala y Paraguay y superada solamente por la de Nicaragua (2.8%) y Belize (3.4%). En comparación, la tasa de crecimiento de la población en la región es de un promedio de 1.5% anual solamente, 1.3% en el mundo entero, 1.4% en países de ingreso bajo-medio, y 1.9% en países de bajo ingreso.

Honduras es aún uno de los países menos urbanizados en América Latina y el Caribe, donde solamente 47% de la población habitaba en zonas urbanas en 2001. Existen solamente dos países menos urbanizados aún en la región, Haití y Guatemala (35% y 40% respectivamente en 2000). En contraste, el nivel promedio de urbanización en la región era 75% en 2000, 47% en el mundo entero en 2000, 41% en países de ingreso bajo-medio, y 32% en países de bajo ingreso.

Si bien Honduras es uno de los países menos urbanizados en América Latina y el Caribe, su tasa de crecimiento urbano es la más alta en la región—4.0% anual entre 1996 y 2000—seguido por Paraguay (4.0%), Haití (3.9%), Bolivia (3.8%) y Nicaragua (3.6%). En el presente, la tasa de crecimiento urbano anual en toda la región es 2.1% solamente. También es 2.1% en el mundo, 2.6% en países de ingreso bajo-medio, y 3.5% en países de bajo ingreso [Banco Mundial, 2001b]. La alta tasa de crecimiento urbano en Honduras implica que el problema de vivienda será cada vez más un problema urbano y no rural.

A continuación, el Cuadro 2 presenta el crecimiento de la población y del número de hogares en el país entero, en zonas urbanas, en el Distrito Central de Tegucigalpa, y en San Pedro Sula entre 1988 y 2001. A causa de la migración rural-urbana, la tasa de crecimiento anual de la población en zonas urbanas—3.9% entre 1996 y 2001—era mayor que el crecimiento de la población del país en general. La tasa de formación de hogar urbano—4.8% durante ese período—era más alta aún, debido a la disminución gradual del tamaño del hogar de 4.9 en 1996 a 4.7 en 2001. Tanto la tasa de crecimiento de la población como la de formación de hogares eran más altas aún en Tegucigalpa (4.1% y 4.5% respectivamente) y en San Pedro Sula (5.4% y 5.9% respectivamente), lo cual implica que las tasas de crecimiento de demanda de vivienda son mayores en las dos ciudades más grandes del país que en las ciudades más pequeñas. Suponiendo que las tasas de crecimiento de la población de estas dos ciudades durante 1988–2001 continúen—una proyección conservadora—Tegucigalpa y San Pedro Sula, dos de las ciudades cuyo crecimiento es el más acelerado de la región, duplicarán sus poblaciones en 15 y 13 años respectivamente.

De acuerdo al Cuadro 2, las adiciones neto al número total de hogares en Honduras en 2001 fue del orden de 41,000 de los cuales 30,000 se encontraban en zonas urbanas—

9,000 en Tegucigalpa, 7,000 en San Pedro Sula, y 14,000 en otras ciudades. Estas cifras constituyen estimaciones aproximadas de la demanda cuantitativa anual de vivienda en el país. Las relaciones entre el número de hogares, el número de unidades de vivienda y el número de unidades de vivienda ocupadas presentadas en el Cuadro 2 serán discutidas más detalladamente en la Parte II.

Cuadro 2: Crecimiento de la Población, de los Hogares y de las Unidades de Vivienda en Honduras, 1988-2001

Unidad Geográfica	1988	1996	2001	Cambio Porcentual Annual 1996-2001	Adición Anual en 2001
<i>El País Entero</i>					
Población Total	4,443,721	5,569,321	6,340,009	2.6%	166,490
Número de Hogares	804,787*	1,067,097	1,258,299	3.4%	42,170
Número de Unidades de Vivienda	906,697	1,223,885	1,459,377	3.6%	52,279
Número de Unidades de Vivienda Ocupadas	796,836	1,050,359	1,234,017	3.3%	40,418
Tamaño del Hogar	5.5	5.2	5.0	-0.7%	
<i>Areas Urbanas</i>					
Población Total	1,826,515	2,436,967	2,957,406	3.9%	116,731
Número de Hogares	364,441	497,976	630,735	4.8%	30,529
Número de Unidades de Vivienda	383,568	550,000	688,951	4.6%	31,747
Número de Unidades de Vivienda Ocupadas	347,889	493,617	614,269	4.5%	27,461
Tamaño del Hogar	5.0	4.9	4.7	-0.9%	
<i>Distrito Central de Tegucigalpa</i>					
Población Total	539,590	805,013	982,737	4.1%	40,001
Número de Hogares	105,237	162,096	201,870	4.5%	9,057
Número de Unidades de Vivienda	114,564	170,624	208,070	4.0%	8,423
Número de Unidades de Vivienda Ocupadas	102,573	156,688	194,127	4.4%	8,499
Tamaño del Hogar	5.1	5.0	4.9	-0.4%	
<i>San Pedro Sula</i>					
Población Total	270,804	408,766	531,780	5.4%	28,730
Número de Hogares	56,081	87,690	116,621	5.9%	6,843
Número de Unidades de Vivienda	59,912	101,212	141,270	6.9%	9,743
Número de Unidades de Vivienda Ocupadas	54,535	85,776	114,496	5.9%	6,808
Tamaño del Hogar	4.8	4.7	4.6	-0.4%	

Fuentes: Dirección Nacional de Estadística y Censos, 1990. *Censo Nacional de Vivienda – 1988*; Dirección Nacional de Estadística y Censos, 1997, *Decimosexta Encuesta Permanente de Hogares*; Instituto Nacional de Estadística, 2001. *Vigésimo Tercera Encuesta Permanente de Hogares*; y Comisión Presidencial de Modernización del Estado, *XVI Censo de Población y Vivienda 2001 – Resultados Preliminares*. Nota: Las cifras en itálicas son cifras estimadas por el autor, basadas en los datos disponibles.

3. Pobreza, Nivel de Desarrollo Económico, y Crecimiento Económico:

No cabe duda de que las condiciones de vivienda son, primera y principalmente, una función del nivel de desarrollo económico. En mediciones realizadas en el mundo entero, el tamaño de la vivienda, su valor monetario, y su calidad están altamente correlacionadas con el nivel de desarrollo económico [Angel, 2000]. Por lo tanto, al observar las condiciones de vivienda en Honduras, es importante recordar que este es un país pobre. Por ejemplo, su Producto Interno Bruto (PIB) per cápita en 2000—una indicación aproximada del nivel de desarrollo económico—fue L.15,150 (\$924)¹, el tercero más bajo en América Latina y el Caribe, después de Nicaragua (\$422) y Haití (\$403). En comparación, el PIB promedio per cápita fue \$3,880 en América Latina y el Caribe en su totalidad, \$5,120 en el mundo entero, \$1,270 en países de ingreso bajo-medio, y \$425 en países de bajo ingreso [Banco Mundial, 2001b].

Medido en Paridades de Poder para Compras (PPC), el PIB per cápita en Honduras—\$2,340 en 1999—fue también el tercero más bajo en América Latina y el Caribe, después de Nicaragua (\$2,279) y Haití (\$1,464). El Índice de Desarrollo Humano de Honduras—que constituye un parámetro más comprensivo de desarrollo—fue también el tercero más bajo en la región, después de Guatemala y Haití [UNDP, 2001, 143]. Este índice reflejó la tasa de mortalidad infantil relativamente alta en el país, 50 por mil en 1996, la expectativa de vida relativamente baja (65 años para las mujeres en 1996), y el nivel relativamente bajo de educación en el país—27% de las mujeres adultas eran analfabetas en 1996. Los niveles de pobreza y de extrema pobreza en Honduras son altos, especialmente en zonas rurales donde, en la mitad de 2001, 54% de las personas vivían por menos de un dólar por día y 82% por menos de dos dólares por día. Los niveles de pobreza son más bajos en las zonas urbanas. Durante el mismo período, 7% de la población urbana vivía por menos de un dólar por día, y 14% por menos de dos dólares por día. El hacinamiento—un indicador crítico de la pobreza relacionada a vivienda—ha sido identificado como la Necesidad Básica Insatisfecha (NBI) más prevaleciente en el país [UNDP, 2000, cuadro 2.8, 35].

Desafortunadamente, la pobreza en Honduras—especialmente la pobreza asociada con un ingreso insuficiente—ha persistido, si bien parcialmente, como resultado de la ausencia de un crecimiento económico real. Desde 1970 hasta 1997, la tasa de crecimiento promedio de PIB real per cápita fue 0.4%, es decir cerca de cero [FMI, 1998, 6]. Durante los años 1990, “el crecimiento del PIB per cápita ha sido muy lento y errático; el más alto fue 3.3% en 1993, mientras que en 1994 y 1999 el PIB disminuyó en 4% y 4.3% respectivamente. Durante este período la tasa promedio de crecimiento de PIB per cápita fue 0.5%, resultado de una tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto anual de 3.2%, o sea escasamente mayor que la tasa de crecimiento promedio de la población de 2.7%” [FMI, 2001b, 21]. El crecimiento económico se aceleró en 2000, cuando el PIB aumentó a 4.9%, pero disminuyó nuevamente en 2001 cuando el crecimiento del PIB descendió a 2.4%—una tasa de crecimiento más lenta que la de la población.

Dados los bajos niveles de ingreso per cápita y el crecimiento económico estancado, no podemos esperar que la calidad de vivienda en Honduras sea comparable con la de países más desarrollados o con la de países cuyas tasas de crecimiento económico son más aceleradas. Esto implica que las normas de vivienda, construcción y subdivisión de

tierras deben ser adaptadas a la capacidad de la población de Honduras. Más importante aún, la definición de lo que constituye vivienda ‘adecuada’ y de cuales son los tipos de vivienda que constituyen parte del déficit de vivienda cuantitativo y cualitativo en el país, debe ser adaptada a lo que es posible lograr dados los recursos limitados disponibles para vivienda en el presente.

4. La distribución de ingreso:

Típicamente, el ingreso del hogar determina cuánto es posible gastar en vivienda, y, a su vez, qué cantidad y calidad de vivienda puede ser adquirida. Mientras que las condiciones generales de vivienda en Honduras son claramente una función del nivel de desarrollo total del país, es imposible comprender las condiciones de vivienda específicas de los diferentes hogares sin referirse a la distribución de ingreso. La distribución de ingreso en Honduras tiene tres características principales: primero, es extremadamente desigual, como en la mayoría de los países de América Latina²; segundo, como en la mayoría de los países, los ingresos son mucho más altos en las zonas urbanas; y tercero, la distribución de ingreso en Honduras es menos desigual en las zonas urbanas que en las zonas rurales³, lo cual sugiere que los nuevos emigrantes mejoran su bienestar económico al trasladarse a la ciudad y que la ciudad funciona como igualadora de ingresos.

A continuación, el Cuadro 3 indica la distribución de ingreso del hogar en el Distrito Central de Tegucigalpa y en San Pedro Sula. En 2001, según la encuesta de hogares más reciente, el ingreso de hogar mediano anual fue L.81,712 (\$5,309) en Tegucigalpa, y L.87,824 (\$5,707) en San Pedro Sula. A continuación, el Cuadro 4 indica la distribución de ingreso del hogar en las zonas urbanas y rurales en Honduras. En 2001, el ingreso de hogar mediano anual fue L.73,005 (\$4,744) en las zonas urbanas, más del doble del ingreso mediano—L.28,547 (\$1,855)—en las zonas rurales. En las zonas urbanas, el ingreso total captado por el 20% de hogares de más alto ingreso fue 9 veces mayor que el ingreso total captado por el 20% de hogares de menor ingreso. El múltiplo correspondiente fue 18 en las zonas rurales. En general, el ingreso mediano en Tegucigalpa fue 12% más alto que el de las zonas urbanas en su totalidad, y en San Pedro Sula fue 20% más alto. El ingreso mediano en las zonas rurales fue 60% menor que el de las zonas urbanas.

La combinación de datos de distribución de ingreso con datos de precios de vivienda y con datos de hipotecas nos permite estimar los niveles de capacidad de pago de vivienda en Honduras, así como también los niveles de acceso a la financiación de vivienda. Ambos serán discutidos en la Parte II.

Cuadro 3: Distribución del Ingreso Anual del Hogar en Tegucigalpa y San Pedro Sula, Mayo 2001

Decil de	Tegucigalpa		San Pedro Sula	
	Lempiras	Dólares	Lempiras	Dólares

Ingreso	De		A		De		A	
	De	A	De	A	De	A	De	A
1o	0	27,237	0	1,770	0	29,275	0	1,902
2o	27,237	46,304	1,770	3,009	29,275	49,767	1,902	3,234
3o	46,304	54,475	3,009	3,540	49,767	58,549	3,234	3,804
4o	54,475	68,093	3,540	4,425	58,549	73,186	3,804	4,755
5o	68,093	81,712	4,425	5,309	73,186	87,824	4,755	5,707
6o	81,712	98,055	5,309	6,371	87,824	105,388	5,707	6,848
7o	98,055	125,292	6,371	8,141	105,388	134,663	6,848	8,750
8o	125,292	157,977	8,141	10,265	134,663	169,792	8,750	11,033
9o	157,977	256,032	10,265	16,636	169,792	275,181	11,033	17,880
10o	256,032+		16,636+		275,181+		17,880+	

Fuente: Estimado según datos del INE, 2001, *Vigésimo Tercera Encuesta Permanente de Hogares*, 14-16, 55 y 61.

Cuadro 4: Distribución del Ingreso Anual del Hogar en Zonas Urbanas y Rurales, Mayo 2001

Decil de Ingreso	Zonas Urbanas				Zonas Rurales			
	Lempiras		Dólares		Lempiras		Dólares	
	De	A	De	A	De	A	De	A
1o	0	24,335	0	1,581	0	6,588	0	428
2o	24,335	41,370	1,581	2,688	6,588	13,834	428	899
3o	41,370	48,670	2,688	3,162	13,834	15,371	899	999
4o	48,670	60,838	3,162	3,953	15,371	19,763	999	1,284
5o	60,838	73,005	3,953	4,744	19,763	28,547	1,284	1,855
6o	73,005	87,606	4,744	5,692	28,547	37,330	1,855	2,426
7o	87,606	111,941	5,692	7,274	37,330	50,506	2,426	3,282
8o	111,941	141,143	7,274	9,171	50,506	65,877	3,282	4,281
9o	141,143	228,749	9,171	14,863	65,877	118,579	4,281	7,705
10o	228,749+		14,863+		118,579+		7,705+	

Fuente: Estimado según datos del INE, 2001, *Vigésimo Tercera Encuesta Permanente de Hogares*, p. 14-16, 55 y 61-62.

5. Inflación y Política Fiscal del Gobierno:

A diferencia de muchos otros países en América Latina, Honduras no estuvo sometida a una hiperinflación, aunque sí a considerables fluctuaciones de precio. El índice de precios al consumidor aumentó en un promedio de 6.2% entre 1980 y 1989. Alcanzó a un promedio de 28.7% en 1990-91 [Banco Central, 1998, 56], declinó a 9.8% en 1992-3, aumentó nuevamente a un promedio de 20.2% en 1994-97, y se mantuvo en 11.5% durante 1997-2001 a pesar de la presión fiscal ejercida por el Huracán Mitch a fines de 1998. En 2001, la tasa de inflación fue 9.7% [Banco Central, 2002].

Desde el comienzo de los años 1990, el Gobierno ha adoptado una política de estabilización de precios y generalmente ha logrado controlar la presión inflacionaria en los últimos años. El déficit fiscal promedio entre 1997 y 2000 fue 2.1% [FMI, 2001a, 545].

Durante el mismo período, el Gobierno, con la ayuda de préstamos, transferencias y cancelación de deudas, ha logrado aumentar los gastos sociales (en educación, salud y saneamiento, redes de seguridad social, y apoyo al sector rural) de 7.2% del PIB y 35.5% de los gastos del Gobierno en 1997 a 11.5% del PIB y 44.5% de los gastos del Gobierno en 2000 [FMI, 2001b, Apéndice D.8]. Esto ha sido logrado sin que el Gobierno haya debido aumentar su deuda. En realidad, aunque Honduras es todavía un país altamente endeudado, la deuda total como porcentaje del PIB ha disminuído de 76.1% a 66.6% durante este período. Desafortunadamente, aumentó nuevamente en 2001 y se espera que volverá a aumentar en 2002, siempre y cuando el gobierno continúe gastando en exceso de sus ingresos. El déficit del gobierno central como porcentaje del PIB aumentó de 4.5% en 2000 a 6.1% en 2001, y se espera que permanecerá a ese nivel en 2002-3 [The Economist, 2002].

Honduras llenó los requisitos previos para ser exonerado de la deuda como País de Bajo Ingreso Altamente Endeudado y su estrategia de reducción de pobreza fue aprobada por el Banco Mundial, el FMI y el BID en Octubre 2001. El nuevo gobierno espera llegar a un punto decisivo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) bajo la Facilidad para la Reducción de Pobreza y el Crecimiento hasta Diciembre 2002. A fin de llenar los requisitos del programa se requiere una política fiscal y monetaria estrecha, un aumento en el ingreso del gobierno, reforma en la seguridad social, introducción de una estrategia de anti-corrupción, mejoramiento en la supervisión del sector financiero, y aumento en los gastos sociales. No es claro aún si el sector de vivienda recibirá recursos adicionales como parte de la estrategia de reducción de la pobreza.

La estabilización de precios y el mantenimiento de la inflación en números de una sola cifra son esenciales para el crecimiento de un mercado hipotecario el cual es, a su vez, la clave para el crecimiento de la demanda de vivienda. Los mercados hipotecarios dependen de la disponibilidad de fondos a largo plazo y de tasas de interés bajas, ambas prácticamente aún ausentes en Honduras, como veremos en la sección siguiente.

6. Condiciones en el Sector Financiero:

Un sector financiero robusto y eficiente es una condición previa para el desarrollo de financiación hipotecaria a largo plazo, y para el apoyo de proyectos de vivienda por medio de préstamos para la construcción. Desafortunadamente, el sistema financiero en Honduras se encuentra actualmente en una situación inestable, habiendo soportado la liquidación forzada de un banco (Banco Corporativo) en 1999 y de otro banco (Banco Hondureño de Créditos y Servicios) en 2001. El sistema financiero Hondureño se halla aún en un estado precario, y es muy posible que más instituciones financieras fracasen en un futuro cercano.

Actualmente, el sistema consiste de 21 bancos comerciales, 4 asociaciones de préstamos y ahorros, y 10 compañías financieras. En Noviembre de 2001, como lo indica el Cuadro 5 más adelante, la cartera activa total del sistema bancario alcanzó a L64.6 mil millones (\$4.3 mil millones), de los cuales 91% se encontraban en bancos comerciales y 7% en asociaciones de préstamos y ahorros. El tamaño de la cartera en relación al PIB— 73.3% en 2001 — fue grande en comparación con otros países en la región. No obstante,

no fue una cartera muy productiva, ya que los préstamos formaban solamente 59.2% de la cartera. Así mismo, el porcentaje de préstamos morosos fue muy alto, 14.1% en bancos comerciales, 9.8% en asociaciones de ahorros y préstamos, y 28.3% en compañías financieras [CNBS, 2001, 34].

Cuadro 5: Los parámetros del Sistema Bancario Privado en Honduras (en millones de Lempiras y de Dólares), 1998–2001

Parámetros del Sistema Bancario	Dic 1998		Dic 2000		Nov 2001	
	Lemps.	US\$	Lemps.	US\$	Lemps.	US\$
Cartera de Activo Total	42,550	3,081	60,491	3,995	64,552	4,264
Cartera de Activo como % del PIB	60.4%		78.5%		73.3%	
Cartera Total de Préstamos	25,196	1,824	38,088	2,516	38,209	2,524
Préstamos como % del PIB	35.8%		49.4%		43.4%	
Préstamos como % de la Cartera del Activo	59.2%		63.0%		59.2%	
Cartera de Préstamos de Bienes Raíces	4,882	354	7,606	502	8,634	570
Préstamos de Bienes Raíces como % del PIB	6.9%		9.9%		9.8%	
Préstamos de Bienes Raíces como % de la Cartera del Activo	11.5%		12.6%		13.4%	
Préstamos de Bienes Raíces como % de Préstamos	19.4%		20.0%		22.6%	
Cartera de Préstamos de Vivienda*	-	-	-	-	6,046	399
Préstamos de Vivienda como % del PIB	-		-		6.9%	
Préstamos de Vivienda como % de la Cartera del La Cartera del Activo	-		-		9.4%	
Préstamos de vivienda como % de Préstamos	-		-		15.8%	
Préstamos de Vivienda como % de Préstamos de Bienes Raíces	-		-		70.0%	

Fuentes: CNBS, 1998, 2000 y 2001.

* Estimado por Marco Antonio Aguirre del RAP, 2002. La cartera de préstamos de vivienda no incluye préstamos del sector público ni préstamos de fondos jubilatorios públicos, que juntos alcanzaron a alrededor de L.6 mil millones (\$312 millones) en 2001.

Dos características del sistema financiero Hondureño perjudican especialmente al desarrollo del sector de vivienda: la ausencia casi total de depósitos de más de 90 días, y el alto nivel de los intereses de préstamos. La primera se debe en gran parte a la calidad precaria del sistema financiero y a la falta de confianza en el Gobierno en su capacidad para controlar la inflación. Esto provoca una situación extremadamente riesgosa tanto para el prestamista como para el prestatario. Los bancos se ven obligados a usar depósitos a corto plazo para financiar préstamos a largo plazo y corren el riesgo de que los depositantes retirarán sus fondos dando poco tiempo de aviso. Los prestatarios están cargados de tasas de interés hipotecario ajustables (e imposibles de pronosticar), y si las tasas de interés aumentan precipitadamente, corren el riesgo de no poder realizar pagos en el futuro.

Las tasas de interés predominantes en el sistema financiero permanecen altas en términos comparativos debido a tres factores: el nivel de inflación relativamente alto, las tasas de interés reales pagadas a los depositantes, y las amplias márgenes de

intermediación impuestas por los bancos. El Cuadro 6 muestra los cambios en las tasas de depósito y de préstamo en Honduras desde 1992 hasta 2001. Mientras que las tasas de inflación han disminuído sistemáticamente desde 1994 en adelante, perdiendo más de 20 puntos porcentuales, las tasas de préstamo nominales han seguido esta tendencia descendente. La tasa de préstamo *real* fue del orden de 14.5% en 2000 y 2001, debido en gran parte a los niveles de intermediación sumamente altos: la tasa de préstamo promedio de 23.2% en 2001 fue 11.4% por encima de la tasa de depósito promedio. Es evidente que hasta que los costos de intermediación no disminuyan, la gran mayoría de la población Hondureña no tendrá acceso a los préstamos hipotecarios.

Cuadro 6: Tasas de Interés de Depósito y de Préstamos Promedios en Honduras, 1992-2001

Año (Diciembre)	Aumento Anual del Costo de Vida (%)	Tasa Pasiva Nominal Promedio (%)	Tasa Pasiva Real Promedio (%)	Tasa Activa Nominal Promedio (%)	Tasa Activa Real Promedio (%)	Diferencia Activa-Pasiva Promedio (%)
1992	6.5	11.1	4.6	20.7	14.2	9.6
1993	13.0	10.8	-2.2	23.4	10.4	12.6
1994	28.9	10.8	-18.1	26.1	-2.8	15.3
1995	26.8	11.5	-15.3	28.4	1.6	16.9
1996	25.3	11.7	-13.7	29.5	4.2	17.9
1997	12.8	15.5	2.6	32.1	19.3	16.7
1998	15.7	16.0	0.3	30.6	14.9	14.6
1999	10.9	15.0	4.1	29.5	18.6	14.4
2000	10.1	12.2	2.1	24.6	14.5	12.3
2001	8.8	11.8	3.0	23.2	14.4	11.4

Fuente: Banco Central de Honduras, 2002.

7. Condiciones en el Sector de la Construcción:

La actividad de la construcción residencial está influenciada significativamente por las condiciones en el sector de la construcción. Primero, el volumen de la construcción residencial está generalmente afectado por los altibajos cíclicos en el sector de la construcción los cuales, a su vez, están afectados por el ambiente económico y de inversiones en general. Segundo, el carácter de la construcción residencial está afectado por la organización y la división del trabajo en todo el sector, por su nivel de sofisticación y competitividad, y por sus prácticas comerciales. Tercero, los costos de construcción residencial están afectados por los costos de mano de obra y de materiales de construcción en todo el sector. El sector de construcción *residencial* será discutido más detalladamente en la sección siguiente. La discusión en esta sección está limitada a las condiciones en todo el sector de la construcción.

A continuación, el Cuadro 7 presenta un panorama general del volumen de la construcción en Honduras durante la última década. El volumen de la construcción promedio como porcentaje del PIB entre 1991 y 2001 fue 4.8%, un poco menor que el

promedio regional de 5.3. La inversión en la construcción ha sido típicamente cíclica, alcanzando el punto máximo en 1993, seguido por un mínimo en 1996, otro máximo en 2000, y una baja en la actividad de la construcción en 2001. El volumen de la construcción como parte de la inversión total disminuyó a lo largo de la mayor parte de esta década, de un máximo de 25.2% en 1992 a un mínimo de 15.3% en 1998, y aumentó a 18% en 2001. Así mismo, como resultado del aumento de inversiones en la industria de *maquila* en los últimos años, la inversión en la construcción se ha convertido en una porción más pequeña – menos de un cuarto – de la inversión privada total.

Cuadro 7: El Volumen de la Construcción en Honduras, 1991–2001

Año	Volumen de Construcción		Volumen de construcción como Porcentaje de		
	Lempiras (millones)	US\$ (millones)	Producto Interno Bruto (PIB)	Formación de Capital Fijo Bruto	Formación de Capital Fijo Privado Bruto
1991	745	138	4.6%	24.1%	38.8%
1992	1,061	182	5.6%	25.2%	47.2%
1993	1,457	201	6.4%	22.3%	39.3%
1994	1,465	156	5.1%	18.1%	29.9%
1995	1,791	173	4.8%	19.9%	34.2%
1996	1,900	148	4.0%	16.6%	26.1%
1997	2,464	188	4.0%	15.7%	21.3%
1998	3,043	220	4.3%	15.3%	18.9%
1999	3,863	266	5.0%	16.8%	21.3%
2000	4,157	275	4.7%	18.0%	23.1%
2001	4,261	266	4.3%	18.0%	23.5%

Fuentes: Banco Central, 1998, 2001 y 2002.

El empleo en el sector de la construcción constituyó 5.5% del empleo total en 2001 y, debido a la recesión actual en el sector, el desempleo alcanzó a 10.2%, más del doble de la tasa general de desempleo [INE, 2001, 17]. Las compañías de construcción en Honduras son típicamente pequeñas y no existen monopolios de construcción. La mitad de todos los empleados de la construcción son empleados autónomos o trabajan con una persona más. 30 por ciento de todos los empleados trabajan en compañías de 3 a 9 empleados, y 20% trabajan en compañías de 10 o más empleados [Dirección General de Estadística y Censos, 1998, 30].

El sector de la construcción en Honduras pareciera sufrir de una falta de mano de obra entrenada y de prácticas monopolizadoras en la producción e importación de los materiales de construcción más importantes tal como cemento, acero, e instalaciones de baños. No obstante, los precios de cemento – actualmente L.1,350 (\$82) por tonelada métrica – no parecieran ser más altos que en otros países en la región, y tampoco existen barreras reguladoras para la importación de materiales de construcción. No fue posible determinar, debido a la ausencia de datos adecuados, si los precios de construcción en general, para una construcción de calidad semejante eran más altos en Honduras que en cualquier otro lugar en la región. En general, pareciera que los precios de construcción

han variado de acuerdo a la tasa de inflación general en los últimos años. Los precios de construcción residencial serán examinados más detalladamente en la Parte II de este informe, que trata de las condiciones en el sector de vivienda.

II LAS CONDICIONES EN EL SECTOR DE VIVIENDA

Esta sección presenta un panorama general del sector de vivienda en Honduras, concentrándose en las condiciones de vivienda en Tegucigalpa, donde una sexta parte de la población del país y un tercio de la población urbana habitan actualmente, y en San Pedro Sula, más limitadamente, donde 8% de la población del país y 18% de la población urbana habitan actualmente. Es importante concentrarse en las dos regiones metropolitanas de Honduras ya que, en gran parte, es allí donde los problemas de vivienda son y serán más severos. No obstante, no es posible ignorar los problemas de vivienda de otras ciudades y aldeas en las zonas rurales. Seguramente, deben ser encarados, y lo serán en lo posible en este análisis preliminar.

Además de los factores contextuales mencionados en la Parte I, existen tres condiciones principales dentro del sector de vivienda que afectan a la oferta y a la demanda de vivienda en Honduras:

1. La disponibilidad de tierras;
2. El volumen, la estructura y el costo de la producción de vivienda; y
3. La disponibilidad de financiación hipotecaria.

El verdadero funcionamiento del sector de vivienda puede ser resumido analizando cuatro dimensiones críticas:

4. Precios de vivienda, alquileres, y acceso financiero;
5. Unidades de vivienda y espacio habitable;
6. Calidad de vivienda; y
7. Tenencia.

Estos siete aspectos del sector de vivienda en Honduras en general, y en la zona metropolitana de Tegucigalpa en particular, serán discutidos a continuación más detalladamente. El Cuadro 8 indica los indicadores básicos que resumen estos aspectos y los compara con las condiciones en otras ciudades en América Latina y el Caribe, con condiciones de vivienda en países cuyos ingresos per cápita son semejantes a los de Honduras, y con condiciones de vivienda en el mundo entero.

1. La disponibilidad de tierras:

Como notamos anteriormente, Honduras está pasando por un acelerado proceso de urbanización. La población urbana está creciendo según 3.9% por año. En Tegucigalpa y San Pedro Sula –dos de las ciudades en América Latina cuyas tasas de crecimiento son las más rápidas– la población urbana está creciendo más aceleradamente, 4.1% y 5.4% por año respectivamente. Según estas tasas de crecimiento, como mencionamos

anteriormente, estas ciudades duplicarán sus poblaciones en 15 y 13 años respectivamente. El Plan Territorial para Tegucigalpa completado recientemente [Enginyeria I Gestió d'Infraestructures, 2002] supone que crecerá más rápidamente aún. Según una proyección media de crecimiento de la población, estimado en 4.5% por año, la población de Tegucigalpa alcanzará a 1.8 millones en 2015 y a 2.7 millones en 2025.

De acuerdo al Plan Territorial, la población del Area Metropolitana de Tegucigalpa era de 990,982 en 2000, y ocupaba una superficie construída de 96.7 kilómetros cuadrados. Por lo tanto, la densidad bruta de la población era 10,250/km², una de las densidades más altas en la región. Como muestra el Cuadro 9 más adelante, según esta densidad cada nueva persona que viene a vivir en la ciudad consume, en promedio, 100m² de nuevo terreno urbano. De acuerdo a la tasa de crecimiento urbano proyectada de 4.5%, Tegucigalpa debe prepararse para ampliar su superficie construída según unatasa promedio de 530 hectáreas por año por el resto de esta década, y 830 hectáreas por año durante la década próxima. Es decir, debe estar preparada a duplicar su superficie construída a 194 km² hasta el año 2015. Sin duda, este es el desafío principal enfrentado por las autoridades municipales y las del gobierno central encargadas de la expansión de la infraestructura urbana, de caminos, agua y alcantarillado en particular.

La rápida e inevitable expansión del área metropolitana de Tegucigalpa presenta problemas muy serios: la topografía montañosa limita la cantidad de terreno llano o de pendiente moderada que es apropiado para el crecimiento urbano. Los terrenos adyacentes al lecho de los ríos son propensos a ser inundados y, por lo tanto, no son apropiados para el desarrollo. Muchos de los terrenos recientemente establecidos, especialmente en el sur de la ciudad, se encuentran en elevaciones más altas que el nivel de agua en los depósitos que sirven a la ciudad y, por lo tanto, será necesario bombear el agua a estas localidades a un costo elevado. Debido a la topografía también, las rutas de transporte son tortuosas, limitadas a unos pocos canales, y el tiempo que toma el viaje al trabajo ya es actualmente largo (un promedio de 33 minutos en 2000⁴).

Por lo tanto, es urgentemente necesario un planeamiento mínimo para la expansión de la ciudad, preparando inversiones mínimas en infraestructura, facilidades públicas, espacios abiertos y protección ambiental. Dicho planeamiento mínimo es esencial en el

Cuadro 8: Indicadores Básicos de Vivienda para Tegucigalpa Comparados con otras Ciudades, Países y Grupos de Países, 1990-2001

Indicador	Santo Domingo, Tegucigalpa, Honduras	Ciudad de Panamá	Ciudad de Guatemala	Quito, Ecuador	Caracas, Venezuela	Buenos Aires, Argentina	América Latina y el Caribe, 1990	Países de Ingreso Medio	Países de Ingreso Alto-Medio	El Mundo 1990	
Unidades de Vivienda por cada 1,000 Personas	212	242	250	214	239	236	283	221	195	225	229
Tamaño Mediano del Hogar (m ²)	51	54	67	38	33.6	78	48	67	47	67	62
Superficie por Persona (m ²)	10.4	14	16	8	8.6	16	13.7	15.6	9.4	15.9	15.3
Densidad Urbana (personas por km ²)	10,250	9,500	5,835	6,400	9,200	6,000	4,814	5,700	6,300	6,600	6,600
Registro de Tierras (%)	40 ¹	60	80	50	55	35	90	70	78	100	100
Estructuras Permanentes (%)	90+	89	90	87	71.3	89	93.4	90	94	97	97
Conexión de Aguas (%)	98	96.5	90	88	94.1	90	82.6	91	87	98	95
Viaje al Trabajo (minutos)	33	30	60	45	56	49	55	56	40	40	37
Relación Gastos de Infraestructura-- Ingreso (%)	-	2.3	7.2	8.9	9.1	-	-	4.1	7.9	4.9	5.9
Vivienda Pública (%)	0	0	0	0	0	38	6.1	10	12	22	12
Vivienda sin Autorización (%)	47	60	15	44	30.0	-	15.8	26.4	27.1	9	15
Viviendas de Invasores (%)	46	40	12.2	29	7.5	40	4.9	25	16	4	4
Personas sin Hogar por cada 1,000 Personas	<1	<1	<1	3.9	0.6	5.0	<1	2.1	0.2	1.1	0.9
Ocupación por el Propietario (%)	79	60	77	61	79	67.6	83.8	65	59	57	55
Precio Mediano de Vivienda (\$)	17,070	9,100	27,000	7,742	6,767	29,000	44,700	11,818	16,205	23,646	20,315
Relación Precio de Vivienda-- Ingreso	3.2	1.1	1.4	1.6	2.4	5.7	3.6	2.4	4.5	4.4	5.0
Relación Alquiler-- Ingreso (%)	16.5	21.1	25.0	22.0	12.5	15.0	32.0	19.8	16.2	14.6	16.2
Precio Mínimo de Vivienda del Sector Privado (\$)	7,300	15,150	14,000	-	6,040	3,800	40,000	33,000	14,400	17,600	14,100
Penetración en la Parte Baja del Mercado	1.3	2.0	0.8	1.2	2.1	6.7	2.7	3.9	3.6	3.4	3.4
Precios de Terrenos con Servicios en la Margen	17	26	25	21	35	30	40	-	14	41	69
Relación Precio de Terrenos con Servicios--Ingreso	0.3	0.3	0.1	0.3	0.7	1.1	0.4	-	0.5	0.8	0.9
Costo de Construcción por Metro Cuadrado (\$)	165	156	140	180	155	225	510	171	156	203	171
La Cartera de Crédito de Vivienda (%)	16.4	13.4	22.8	7	20.1	<10	9.4	20	8	18	14
La diferencia de Interés Hipotecario-Preferencial	0	-2.0	2.0	3.0	-20	14	6.0	3.2	0.5	-0.4	0.2
La Tasa de Moras Hipotecarias (%)	2.5	2.4	<1	5	3	5.8	1-4	6	10	5	5
Formación de Nuevos Hogares (%)	4.5	3.5	2.55	3.0	4.2	1.56	1.2	3.1	3.9	2.7	3.1
Producción de Vivienda por 1,000 personas	9.3	7.9	9.4	6.2	9.3	5.8	6.3	6.0	7.7	6.1	6.5
Movilidad Residencial (%)	-	-	-	1.5	3.4	5.6	-	3.4	5.0	4.4	7.1
Tasa de Vacantes (%)	6.7	7.7	11.4	-	1.6	8.3	15.0	4.2	2.8	3.8	3.5

Fuentes: Banco Central de Honduras, *Boletín Estadístico*, Vol. LI, No. 9, 2001; Ingeniería I Gestió d'Infraestructuras, *Avance Plan Territorial Tegucigalpa/ Honduras*, 2002; Instituto Nacional de Estadística (INE), *Programa de Encuesta de Hogares: Vigésimo Tercera Encuesta Permanente de Hogares*, 2001; Fondo Monetario Internacional (FMI), "Honduras: Statistical Annex," 2000; Listado Carrusel, "Venta Casas en Tegucigalpa," Abril 2002; Instituto Libertad y Democracia (ILD), 2001, *Activos Perdiales y Empresariales Extralegales en Honduras*; Shlomo Angel, *Housing Policy Matters: A Global Analysis*, 2000; Shlomo Angel, evaluaciones diversas del sector de vivienda (ver Referencias); Shlomo Angel, visitas a Tegucigalpa, Abril 2002; Superintendencia de Bancos, Seguros e Instituciones Financieras, *Boletín Mensual de Estadística del Sistema Financiero y de Seguros*, Noviembre 2001; ¹Limitado a propiedad residencial solamente.

presente, a fines de asegurar la oferta corriente de terrenos a precios accesibles a los nuevos habitantes de la ciudad. La ausencia de una propuesta proactiva para la rápida expansión de la ciudad tendrá dos efectos negativos en el sector de vivienda: primero, las dificultades en la demanda de terrenos provocarán el aumento de los precios de los mismos y por lo tanto el aumento de los precios de vivienda; y segundo, la falta de planeamiento del crecimiento (sin reservas de terrenos adecuados para uso público y sin proteger terrenos sensibles) causará que la provisión de servicios públicos y de reparaciones del impacto causado por los fenómenos naturales sean más costosos en el futuro. Se deberán realizar preparaciones semejantes en San Pedro Sula y en otras ciudades, pero es probable que será más fácil implementarlas que en Tegucigalpa.

Cuadro 9: Uso de Terrenos, Densidades, y Consumo de Terrenos en Tegucigalpa, 2001

Uso de Terreno	Terreno		Población		Densidad Neta	Densidad Bruta	Consumo de Terrenos Neto	Consumo de Terrenos Bruto
	hectáreas	% del Total	Número	% del Total	personas/hectárea	personas/hectárea	m ² /persona	M ² /persona
Residencial	6,386	66.1%	990,872	100.0%	155	103	64	98
Alta Calidad	1,160	12.0%	35,633	3.6%	31	20	326	493
Calidad Media	3,082	31.9%	509,780	51.4%	165	109	60	92
Baja Calidad	2,032	21.0%	426,651	43.1%	210	139	48	72
Distrito Histórico	66	0.7%	9,606	1.0%	146	96	69	104
Multifamiliar	46	0.5%	9,202	0.9%	200	132	50	76
Otros Usos de Terrenos	3,280	33.9%						
Total	9,666	100.0%						

Fuente: Ingeniería I Gestió d'Infraestructures, 2002, *Avance Plan Territorial Tegucigalpa/Honduras*, Suelo Residencial, Situación Año 2000.

Es posible tener acceso financiero al nuevo terreno residencial en Tegucigalpa? Desafortunadamente, no existe en el presente una información sistemática sobre los precios de terrenos pero, provisionalmente, la respuesta es afirmativa. Los desarrolladores formales entrevistados estimaron el costo de terrenos sin mejoras en la margen urbana en el orden de L.20-60 por vara cuadrada bruta (\$1.75-5.20/m²)⁵ en el presente. Estimaron el costo de provisión de servicios de infraestructura básica (camino no pavimentados, agua, alcantarillado, saneamiento y electricidad) en el orden de L.40-120 por vara cuadrada neta (\$3.45-10.40/m²) según el nivel de servicios. Un lote con servicios en una subdivisión de terrenos con servicios básicos costaría entonces L.65-195 por vara cuadrada neta (\$5.65-16.90/m²). El costo promedio de terreno con servicios en la margen urbana sería del orden de \$11.25/m². El precio promedio podría ser mucho más alto, probablemente \$16/m². El ingreso mediano en Tegucigalpa en 2001 fue \$5,309. Así, la relación entre precio de terreno con servicios e ingreso sería 16/5309 = 0.3%. Según es posible observar en el Cuadro 8, este precio no es de ninguna manera excesivo en comparación con otras zonas metropolitanas en la región.

Tienen las familias de bajo ingreso acceso financiero a los terrenos? Una vez más, la respuesta provisional es afirmativa. Aún existen invasiones organizadas en Tegucigalpa, y los organizadores pueden, frecuentemente, negociar un precio con los

propietarios originales del terreno y transferirlo a la comunidad formalmente. Alto de la Laguna, ubicado en un altiplano en el borde sur de la ciudad, es una de estas comunidades. Invadieron el terreno en 1999 y después lo compraron a los propietarios originales por L.18 por vara cuadrada bruta (\$1.60/m²). El terreno fue subdividido en 4,000 lotes y los caminos fueron nivelados por una rasadora, pero no proporcionaron ninguna otra clase de servicios. En el presente, se están instalando postes eléctricos, y el abastecimiento de agua se realiza por medio de camiones. A principios de Mayo de 2002, aún era posible comprar en esta comunidad, lotes de 15 metros x 8 metros por L.3,100 (\$190) a pagar en tres cuotas mensuales, según L.37 por vara cuadrada neta (\$1.60/m²).⁶ Seguramente, dichos lotes serían accesibles a familias en el decil de más bajo ingreso en Tegucigalpa. Los títulos de estos lotes podrían ser obtenidos en la municipalidad por L.340 (\$21) adicionales.

En conclusión, terreno residencial en la margen urbana de Tegucigalpa (y San Pedro Sula) es aún disponible y, en gran parte, accesible financieramente. Dada la gran demanda de terreno en los años próximos, es importante asegurar que existan cantidades suficientes de terreno en el mercado a precios accesibles. Esto es necesario debido al creciente riesgo de degradación ambiental que corren los terrenos en la margen urbana, ante la continua práctica de invasión de terrenos, ante el desafío continuo de las regulaciones de subdivisión de terrenos y de zoneamiento, y ante el alto costo de distribución de agua en áreas extremadamente altas. Aún así, el mecanismo actual de producción de terrenos continúa ofreciendo suficientes terrenos de vivienda accesibles financieramente y debe ser protegido hasta que existan alternativas más adecuadas.

2. El Volumen, la Estructura y los Costos de Producción de Vivienda:

Cuántas viviendas son construidas en las ciudades Hondureñas cada año? Como observamos en el Cuadro 2 anteriormente, el incremento anual *neto* en el inventario de vivienda en las zonas *urbanas* de Honduras solamente, es corrientemente del orden de 30,000, de las cuales 8,000 están ubicadas en Tegucigalpa, 9,000 en San Pedro Sula, y 11,000 en otras ciudades.⁷ Si suponemos, conservativamente, que 0.5% del inventario es destruido y remplazado cada año, es posible estimar la producción de vivienda anual en términos generales: en promedio, 34,000 unidades de vivienda son producidas actualmente en zonas urbanas cada año—9,000 en Tegucigalpa, 10,000 en San Pedro Sula, y 15,000 en otras ciudades. Por ejemplo, la tasa de producción de vivienda en 2001 en Tegucigalpa fue 9.3 unidades de vivienda por 1,000 personas. En términos comparativos, (ver Cuadro 8) esta es una tasa de producción alta, más alta que el promedio regional y que el promedio de países cuyos ingresos per cápita son semejantes. No cabe duda que el sistema de producción de vivienda urbana de Honduras es agresivo, y es un sistema que asegura que todos los habitantes tienen acceso a la vivienda y que virtualmente no existen personas sin hogar.

Cuál es la participación del sector *formal* privado en la producción total de vivienda en un año típico? No existen cifras publicadas sobre este tema. Un estudio reciente del Banco Mundial estimó que en Tegucigalpa, por ejemplo, se construyen 3,000 unidades

de vivienda formal en un año típico [Banco Mundial, 2001, vol. 2, 45]. Un desarrollador bien informado en San Pedro Sula estimó que también allí se contruyen 3,000 unidades de vivienda en un año típico.⁸ Estas estimaciones constituirían 33% y 30% de la producción de vivienda total en cada ciudad respectivamente. McDonald [2000, 20] estimó el nivel de producción de vivienda formal anual en todo el país del orden de 7,500. Estas estimaciones sugieren que, aproximadamente, 65-75% de la producción de vivienda anual ocurre actualmente *fuera* del sector formal, un porcentaje relativamente alto en términos comparativos.

La producción de vivienda ha ido al mismo paso que el crecimiento de la población o se ha quedado atrás, creando un déficit de vivienda *cuantitativo* cada vez más grande? Una comparación de datos de censos entre 1988 y 2001 demuestra claramente que el inventario de vivienda ha crecido más rápidamente que la población en todos los departamentos en el país.⁹ Mientras que la población en el país ha crecido según un promedio de 2.4%, el inventario de vivienda ha crecido según un promedio de 3.7%, es decir alrededor de 50% más rápido que el crecimiento de la población. Existen actualmente—en promedio—4.2 personas por unidad de vivienda en el país, comparado con 4.9 personas en 1988. Esto ha permitido la reducción del tamaño del hogar de 5.5 a 5.0 durante este período.

Mientras que pareciera que el crecimiento del inventario de vivienda no ha disminuído el porcentaje de hogares que comparten unidades de vivienda *ocupadas*, es evidente que ha aumentado la tasa de vacantes. Como indica el cuadro 2, el número de unidades de vivienda *no ocupadas* en el país aumentó de 109,850 en 1988 a 225,360 en 2001. Este aumento puede ser atribuído en parte al gran número de unidades vacías construídas como resultado del Huracán Mitch, al número de unidades abandonadas por personas que se mudaron o emigraron al exterior, y al gran número de unidades no vendidas existentes en el mercado actualmente. El alto nivel de vacantes también puede ser atribuído, por lo menos en parte, a la posibilidad de que los proyectos de vivienda respaldados por el Gobierno posteriores al Mitch no hayan prestado la atención debida a la real demanda de vivienda.

Dadas las rápidas tasas de crecimiento de unidades de vivienda en Honduras en los años recientes, podemos concluir que un programa de construcción de vivienda masivo, impulsado por la oferta, por el sector formal destinado a reducir el déficit *cuantitativo* de vivienda en el país no es una alta prioridad de política de vivienda en el presente. Si bien es evidente que la demanda de vivienda en Honduras es significativa y está en aumento—en su mayoría concentrada en zonas urbanas—esta demanda pareciera ser satisfecha por los esfuerzos combinados de los abastecedores formales e informales de terrenos y viviendas.

Invierte Honduras cantidades adecuadas de recursos en vivienda? La respuesta provisional a esta pregunta es afirmativa, a pesar de que no es posible reconciliar los datos disponibles provenientes de las cuentas nacionales por una parte con las estimaciones sobre el costo de reubicación de vivienda en el sector informal por otra. Esto se debe, en gran parte, a que la mayoría de la inversión en vivienda ocurre en el sector informal, para el cual el Banco Central no colecciona ninguna estadística en el

presente. De acuerdo al Banco Central, el promedio anual de inversión en la construcción fue \$243 millones (L.4 mil millones en precios corrientes) durante los últimos cinco años [Banco Central, 2002]. El promedio de construcción residencial formal en un año típico puede haber constituido, en promedio, 33% del total o \$81 millones (L.1.3 mil millones en precios corrientes), alcanzando a 1.5% del PIB.¹⁰ Un estudio completado en 2001 por el Instituto Libertad y Democracia estimó que el costo de reubicación de las 380,000 unidades de vivienda informales en zonas urbanas en Honduras fue del orden de \$4.3 mil millones (L.71 mil millones en precios corrientes) [ILD, 2001, 30, 39-40]. Si suponemos que un promedio de 5% de esta suma fue invertido cada año, significaría que, actualmente, se invierten alrededor de \$215 millones anualmente en la construcción de vivienda urbana informal. Esto agregaría otro 4% al PIB, lo cual elevaría la inversión total en vivienda como porcentaje del PIB a 5.5%, una cifra muy alta desde todo punto de vista.

Cuáles son los costos de la construcción residencial? El costo de construcción *directo* (materiales, mano de obra y equipo) de una vivienda formal de precio mediano en Tegucigalpa es actualmente del orden de L.1,800 (\$110) por m², y el precio de venta de 1 m² de una vivienda completa varía entre L.2,400 y L.3,000 (\$146-183). El precio de venta promedio por m² es \$165, que es aproximadamente el promedio para toda la región, pero es un precio alto cuando se compara con los ingresos bajos medianos en el país. Los costos de construcción en el sector informal parecieran ser semejantes. Por ejemplo, una vivienda de ladrillo de 72 m² recientemente construida en Colonia Nueva Suyapa, con techo de lámina de zinc, piso de ladrillos de terrazzo, paredes de yeso, y una letrina al aire libre cuesta L.140,000 o L.1,945 (\$119) por m².¹¹ El costo de *reposición* de viviendas existentes del sector informal en Tegucigalpa según lo estimado en un estudio reciente, variaba entre L.2,200 y 3,500 (\$135-215) por m² [ILD, 2002, vol.1., 35]. Aún así, si bien estos costos son elevados y fuera del alcance de las familias en los deciles de más bajos ingresos, una vivienda básica inicial de 36m² en una nueva invasión, tal como Alta de la Laguna mencionada anteriormente, con paredes finas de madera, techos de lámina de zinc, y piso de barro cuesta solamente L.10,000, o L.275 (\$17) por m².

Existen varios programas en marcha en América Central que construyen viviendas básicas en lotes pertenecientes y ocupados por familias pobres en ambas zonas rurales y urbanas. El Programa Integral de Mejoramiento Habitacional Urbano (PRIMHUR) en Honduras, por ejemplo, construye viviendas básicas de 34 m² con paredes de bloques de concreto, piso de cemento y techo de lámina de zinc, una cocina básica y una ducha/baño por L.61,200 (\$3,709) o L.1,800 (\$109) por m². Un programa semejante enfocado principalmente en zonas rurales está dirigido por el Ministerio de Vivienda (MIVI) en Panamá, que construye una vivienda básica de 36m² sin baño ni cocina por L.27,000 (\$1,650) o L.750 (\$46) por m². Estas diferencias indican que existe la posibilidad de experimentar con la reducción de costo.

3. La disponibilidad de financiación hipotecaria;

La escasez crónica de financiación de vivienda accesible, disponible y confiable es el obstáculo principal que impide el desarrollo del sector formal de vivienda en Honduras, y la razón principal por la cual más de dos tercios de la producción de vivienda urbana

ocurre en el sector informal. La construcción informal es necesariamente gradual. Los materiales de construcción son comprados durante varios años a precios corrientes, sin acceso a financiación de vivienda y por lo tanto sin pagar ningún interés. Por el contrario, las tasas de interés de préstamos en el sistema bancario son aún 23-28%, a pesar de que la inflación ha sido reducida a una sola cifra. Según estas tasas, como veremos en la sección siguiente, una familia de ingreso mediano en Tegucigalpa no se puede permitir ni siquiera el paquete de terreno y vivienda más barato ofrecido por el mercado.

Dada la práctica de recolección de datos del sistema bancario y de la *Superintendencia de Bancos, Seguros e Instituciones Financieras* en el presente, es difícil estimar el volumen total de *nuevos* préstamos emitidos anualmente a través de todo el sistema. A continuación, el cuadro 10 presenta estimaciones iniciales, calculadas según datos disponibles y corroboradas por medio de discusiones con expertos en el tema. Hacia fines de 2001, la cartera total de hipotecas en Honduras era del orden de L.12 mil millones (\$747 millones). De estos, L.6 mil millones (\$378 millones) pertenecían a bancos comerciales y a Ahorros y Préstamos, L.2.7 mil millones (\$168 millones) pertenecían a dos fondos jubulatorios públicos (INJUPEMP y IMPREMA), L.1.1 mil millones (\$68 millones) pertenecían al *Régimen de Aportaciones Privadas* (RAP), y L.1.6 mil millones (\$99 millones) pertenecían al *Fondo Nacional para la Producción y la Vivienda* (FONAPROVI). Además, dos fondos administrados por la *Fundación para el Desarrollo de la Vivienda Urbana y Rural* (FUNDEVI), PRIMHUR y PVMR¹², tenían carteras de L.436 millones (\$27 millones) y L.100 millones (\$6 millones) respectivamente.

El número total de nuevos préstamos de vivienda en 2001 fue estimado en 17,000. Estos incluían préstamos para nueva vivienda y vivienda de segunda mano, préstamos para construcción y mejoras de vivienda, préstamos para refinanciación de hipotecas existentes, y préstamos garantizados por la inversión neta en el hogar. No fue posible estimar el número de préstamos disponibles para la compra de *nueva* vivienda, pero las discusiones con los desarrolladores indican que prácticamente todos los nuevos paquetes de terreno-y-vivienda construidos por los desarrolladores para la venta fueron acompañados por una financiación de vivienda. Esto sugiere que el número de préstamos para el nuevo sector formal de vivienda en 2001 fue del orden de 7-8000. No obstante, debido a la escasez de datos, estos números deben ser considerados cautelosamente. Aún así, es importante destacar que si estas cifras son realmente razonables significaría que los bancos comerciales y las asociaciones de Ahorros y Préstamos habrían logrado emitir un gran número de hipotecas – 6,000 en 2001 – según las tasas de interés prevalecientes. Si esto resulta cierto, es verdaderamente un descubrimiento prometedor, ya que sugiere que a medida que las tasas de inflación se estabilicen y que el sistema bancario se fortalezca, será realmente posible que las hipotecas con tasa de mercado se conviertan en la forma principal de crédito hipotecario en el país.

Cuadro 10: Cartera de Crédito de Vivienda y Nuevos Préstamos de Vivienda en Honduras en 2001

Cartera de Vivienda Total Housing Portfolio	Volumen de Nuevos Préstamos	Número de Nuevos	Suma Promedio del Préstamo
--	--------------------------------	---------------------	-------------------------------

Institución	(Mill. L.)	(Mills. de \$US)	(Mill. L.)	(Mills de \$US)	Préstamos	(Lemps.)	(\$US)
Bancos Comerciales/A&P	6,046†	378	1,650*	103*	6,000*	275,000*	17,188*
INJUPEMP	1,237†	77	117	7	554†	210,700†	13,169
IMPREMA	1,463†	91	525	33	3,000†	175,000†	10,938
RAP	1,086	68	283	18	1,144	247,727	15,483
FONAPROVI	1,587	99	463	29	2,158	214,509	13,407
PRIMHUR	436	27	79	5	2,509	31,400	1,963
PMVR	100	6	10	1	1,621	6,250	391
Total/Promedio	11,955	747	3,127	195	16,986	165,798	10,362

Fuentes: FONAPROVI, 2001, *Informe Anual de Labores – Año 2001*; FUNDEVI, 2002, "Informe de Avance PRIMHUR-PVMR; Superintendencia de Bancos, 2001, *Boletín Mensual de Estadística del Sistema Financiero y de Seguros*. Nota: Los números con una cruz (†) fueron dados por Marco Antonio Aguirre de RAP. Los números con un asterisco (*) son estimaciones aproximadas por el autor basadas en la información existente, haciendo uso de la relación prevaleciente entre nuevos préstamos y carteras de préstamo totales.

No obstante, por el momento, los bancos comerciales y las asociaciones de Ahorros y Préstamo no tienen ningún incentivo para reducir sus tasas de préstamos hipotecarios ni para extender sus préstamos. Algunos soportan una gran cantidad de préstamos perjudiciales y necesitan altas tasas de intermediación para poder sobrevivir. Otros son simplemente ineficientes. Ninguno tiene recursos de fondos a largo plazo salvo las cuentas de ahorro. Aún los fondos jubilatorios y de seguros mantienen instrumentos a corto plazo solamente, y no existe demanda de titularización de hipotecas. El rendimiento de los bonos gubernamentales permanece alto, a un promedio de 15.3% en 2001 [The Economist, 2002], lo cual reduce más aún el incentivo para los préstamos. En resumen, no existe una expectativa inmediata de poder reducir rápidamente las tasas de interés hipotecario o de extender el mercado de hipotecas.

4. Precios de Vivienda, Alquileres y Acceso Financiero:

Debido a la ausencia total de datos sobre la distribución y la dinámica de precios de vivienda y de alquileres en Honduras, resulta sumamente difícil evaluar los niveles de acceso financiero a la vivienda, y por lo tanto, diseñar programas de asistencia para la vivienda. En este momento, solamente es posible obtener estimaciones aproximadas para Tegucigalpa, basadas en listas de contratos de transacciones de inmuebles [Listado Carussel, 2002], en entrevistas recientes y en los resultados de un estudio reciente de valores de vivienda en comunidades informales [ILD, 2001]. Una familia de ingreso mediano en Tegucigalpa tenía un ingreso anual de L.81,712 (\$5,309) en la mitad de 2001 (ver cuadro 3). Si esa familia ocupara una vivienda en una comunidad informal en la ciudad, su valor mediano sería del orden de L.230,000 (\$14,000).¹³ Si, por otra parte, esa familia solicitara un préstamo hipotecario según los términos comerciales prevalecientes (23-28% tasa de interés anual a 20 años, con una tasa de interés promedio de, digamos, 25%), podría pagar solamente L.102,000 (\$6,200) por una vivienda, lo cual no es suficiente para comprar ningún paquete de terreno-y-vivienda ofrecido por el sector privado en Tegucigalpa en 2002.¹⁴ En otras palabras, el valor *mediano* de una vivienda en Tegucigalpa en el presente es de aproximadamente L.275,000 (\$17,000).¹⁵ Aún así,

una familia de ingreso mediano en la ciudad podría tener acceso a una vivienda cuyo valor sería solamente un poco más alto que un tercio de este valor, si quisiera financiarla por medio de un préstamo hipotecario en los términos actuales.

Una medida comparativa frecuentemente usada para establecer el acceso financiero a la vivienda es la relación entre precio de vivienda-e-ingreso, que compara el valor de vivienda de precio mediano con el ingreso mediano. Dadas las cifras mencionadas anteriormente, esta relación en Tegucigalpa es del orden de 3.2. Como lo indica el Cuadro 8, es una cifra alta en comparación con otras ciudades en América Central y con valores en América Latina en general, lo cual sugiere que el acceso financiero a la vivienda en Honduras es relativamente bajo. Como mencionamos anteriormente, esto se debe en parte a que los Hondureños invierten más en vivienda que sus vecinos, probablemente haciendo uso de envíos del exterior. De todas maneras, actualmente se han convertido en dueños de propiedades residenciales valiosas.

El resultado es que las familias de ingreso medio en busca de una vivienda para comprar, por ejemplo, esperan una calidad de vivienda relativamente alta, mucho más alta que la que se pueden permitir en el mercado privado según las tasas de interés actuales. No cabe duda que las familias de ingreso medio en Honduras en el presente están afectadas por una crisis de vivienda. La mayoría preferiría un nuevo paquete de terreno-y-vivienda valuado en L.250,000 (\$15,250) en vez de construir una vivienda en el sector informal durante algunos años, pero aún con un préstamo subvencionado por el RAP o respaldado por FONAPROVI con un interés de 19%, solamente el décimo decil de la distribución de ingreso tendría acceso a dicha vivienda. En resumen, el sector informal – con sus limitaciones usuales, tenencia insegura, construcciones ilegales, y baja calidad de servicios urbanos – ofrece a los Hondureños un acceso valioso a la vivienda, pero solamente si la construcción se realiza a lo largo de un período de tiempo.

Han descendido los desarrolladores hacia la parte baja del mercado a fines de satisfacer las necesidades de familias de bajos ingresos o están sirviendo solamente a grupos de altos ingresos? El precio del paquete de terreno-y-vivienda más barato ofrecido por el sector privado en Tegucigalpa en el presente está fijado en L.110,000 (\$6,700), lo cual equivale a 1.3 ingresos medianos. El precio de la mayor parte de nuevas viviendas producidas por el sector privado en San Pedro Sula está fijado en L.175-200,000 (L.10,700-12,200), o 1.9-2.1 ingresos medianos. Estas son cifras muy bajas, lo cual sugiere que los urbanizadores del sector privado se dirigen verdaderamente a los hogares de bajos ingresos, y que la vivienda en Tegucigalpa y en San Pedro Sula no es cara en términos comparativos. El hecho de que la vivienda del sector privado no es accesible financieramente se debe simplemente a las altas tasas de interés prevalecientes.

No existe información sobre los alquileres en Tegucigalpa. Las entrevistas con agentes de bienes raíces y el análisis de una lista consolidada de propiedades de alquiler [Listado Carrusel, 2002] sugieren que los alquileres medianos son del orden de L.1,200 (\$73) por mes, o 16,5% del ingreso mediano mensual. Esta relación entre alquiler e ingreso es relativamente razonable, e indica que los alquileres son generalmente accesibles.

Los precios de vivienda y los alquileres en Honduras se han apreciado generalmente según la misma tasa que la de inflación total. El índice de precios al consumidor para vivienda publicado por el Banco Central aumentó casi exactamente a la par del índice de precios total entre 1980 y 2000, excediéndolo en algunos años, rezagándose en otros, pero moviéndose al mismo paso promedio [Banco Central, 1998, 57 y 2001, 41]. Varias de las personas entrevistadas notaron que hubo un aumento pronunciado en los alquileres subsiguiente a la destrucción causada por el Huracán Mitch a fines de 1988. Verdaderamente, en 1997 y 1998 los precios de vivienda y los alquileres variaron más lentamente que la tasa de inflación general, aumentando en 26% en dos años en vez de 34%. Pero en 1999 y 2000 aumentaron más rápidamente que la inflación—30% en dos años en vez de 23%. Esto sugiere que no existen serios obstáculos que provocan artificialmente el aumento de precios de vivienda más rápidamente que los precios de otros bienes y servicios.

5. Unidades de Vivienda y Espacio Habitable:

La discusión sobre el número de unidades de vivienda disponible es crítica para poder comprender la existencia (o la ausencia) de un déficit cuantitativo de vivienda en Honduras. Y tanto el número de unidades de vivienda como la superficie por persona (o, alternativamente, el número de personas por habitación o por dormitorio) son necesarios para poder comprender el nivel de hacinamiento. De acuerdo al censo de 2001, hasta ese año existían alrededor de 1.46 millones de unidades de vivienda en Honduras, las cuales alojaban a 1.26 millones de hogares. Había 16% más unidades de vivienda que hogares en el país, y 3% más unidades de vivienda que hogares en Tegucigalpa. Por lo tanto, en general, no había escasez de unidades de vivienda. No obstante, muchas de las unidades de vivienda estaban vacantes. La tasa de vacantes en Tegucigalpa, por ejemplo, fue 6.7% en 2001. Como resultado, el número de hogares, en realidad, excedió el número de viviendas *ocupadas* en 2001, por 2% en todo el país y por 4% en Tegucigalpa.

En general, el déficit cuantitativo de vivienda se debe referir solamente a hogares que requieren establecerse en *nuevas* unidades de vivienda, excluyendo aquellas viviendas que actualmente ocupan un lote de terreno y que pueden ser mejoradas, ampliadas o reconstruídas sin que sea necesario reubicarlas. El déficit cuantitativo de vivienda deberá incluir (a) todas las personas sin hogar; (b) todos los hogares que comparten una unidad de vivienda; y (c) la porción de hogares en zonas propensas a inundaciones y en zonas en gran peligro de derrumbamientos que no pueden ser protegidas por trabajos públicos (tal como canales de drenaje, diques, o muros de contención). Primero, hemos notado que, prácticamente, no existen las personas sin hogar en Honduras. Segundo, si suponemos que los hogares que comparten una misma unidad de vivienda no lo hacen de propia voluntad y preferirían vivir independientemente, entonces de acuerdo al Cuadro 2 existía un déficit *cuantitativo* de 24,000 unidades de vivienda en el país y 8,000 en Tegucigalpa en 2001. Tercero, a pesar de que resulta muy difícil estimar el número exacto de viviendas sometidas a riesgos ambientales inaceptables, si es posible referirse al daño causado por el Huracán Mitch

como modelo, es probable que haya alrededor de 30,000 viviendas en el país y 5,000 viviendas en Tegucigalpa que requieren una reubicación inmediata porque están situadas en zonas de riesgos ambientales intolerables. Pero es probable que el número sea mucho más grande, posiblemente dos veces más. Es necesario realizar más estudios aún a fines de evaluar los niveles de riesgo ambiental existentes en el inventario de vivienda, convenir en una estrategia de administración de riesgos que pueda determinar cuales riesgos son sostenibles dados los recursos disponibles para aliviarlos, y ponerse de acuerdo sobre la porción del inventario de vivienda que necesita ser reubicada a fines de evitar un desastre.

Dadas las estimaciones preliminares mencionadas, el déficit cuantitativo total de vivienda sería del orden de 50-100,000 unidades en todo el país, y 12-25,000 en Tegucigalpa, dependiendo en gran parte del método utilizado para estimar el número de unidades en zonas de alto riesgo que requieren ser totalmente reemplazadas por medio de reubicación. No es de ninguna manera tan alto como el 342,000 sugerido por Macdonald [2000, 16], por ejemplo, o el 200,590 sugerido por UNDP [UNDP, 1999, cuadro 4.1, 75]. Macdonald asumió que las unidades de vivienda que están hacinadas deben ser reemplazadas, cuando en la mayoría de los casos solamente necesitan ser ampliadas por medio de la construcción de una habitación o un piso adicional. Macdonald también asumió que las viviendas cuya tenencia no es segura o cuyos servicios son inadecuados forman parte del déficit cuantitativo, pero estas viviendas solamente necesitan regularización de la tenencia y mejoras de infraestructura; no necesitan ser reemplazadas con nuevas viviendas. Finalmente, asumió que las viviendas en lotes que pertenecen al propietario construidas con materiales de baja calidad deben ser totalmente reemplazadas, pero muchas de estas viviendas necesitan mejoras físicas solamente. El informe de UNDP no especifica las fuentes del déficit cuantitativo, pero reconoce que solo 6.7% del inventario está compuesto de viviendas *improvisadas* [UNDP, 1999, 75]. Dado el tamaño del inventario indicado en el cuadro 2 anteriormente, estas alcanzarían a 98,000 unidades, muchas de las cuales no necesitarían ser reemplazadas por un nuevo paquete de terreno-y-vivienda. En resumen, mucho de lo considerado como déficit cuantitativo en Honduras es en realidad un déficit *cualitativo*. La calidad de vivienda en Honduras será discutida más detalladamente en la sección siguiente.

En qué medida las viviendas en Honduras están hacinadas? A continuación, el Cuadro 11 estima la superficie por persona y el número de personas por dormitorio en todo el país y en Tegucigalpa. La superficie mediana por persona en Tegucigalpa está estimada en 10.4m², el tamaño mediano de vivienda en 51m², y el número mediano de personas por dormitorio en 2.1. Como indicó el cuadro 8, estos valores no son muy diferentes a los de países cuyo ingreso per cápita es semejante, pero son menores que los valores promedio en América Latina y el Caribe. Aún así, como el cuadro 11 indica claramente, existe un hacinamiento considerable en la capital y aún más en el país en general. Es muy probable que en 10% de los hogares en el país, 6 o más personas comparten un solo dormitorio. En Tegucigalpa, en 10% de los hogares 4.6 o más personas comparten un dormitorio.

Dada la información usada para construir este cuadro, es posible estimar también el nivel de hacinamiento en términos de la superficie adicional necesaria para elevar el

inventario de vivienda a un nivel deseado. Los cálculos preliminares sugieren que la superficie residencial total en el país y en Tegucigalpa está estimada en 58 millones de m² y 11.2 millones de m² respectivamente. Para asegurar que no hay más de 2.5 personas por dormitorio, cada persona en el país debe ocupar por lo menos un área habitable de 8.8m². De acuerdo a esta norma, una familia de cinco personas, por ejemplo, ocuparía una unidad de vivienda de dos dormitorios de 44m². Para llenar este requisito, es necesario agregar 15 millones de m²—26% del total—a viviendas existentes hacinadas. Al mismo tiempo, para asegurar que cada persona en Tegucigalpa tiene por lo menos un área habitable de 8.8m², es necesario agregar 1.5 millones de m²—13% del total—a las viviendas existentes hacinadas. Si estimamos que el costo básico para agregar habitaciones es del orden de L.800/m² (\$48/m²), entonces el costo total para eliminar el hacinamiento en el país alcanza a L.12 mil millones (\$730 millones), y el costo para eliminar el hacinamiento en Tegucigalpa alcanza a L.1.2 mil millones (\$73 millones). Es sumamente importante prestar atención a la reducción gradual del hacinamiento como una parte integral de la Estrategia de Reducción de la Pobreza en el país.

Cuadro 11: Superficie por Persona y Personas por Dormitorio Estimadas en el País y en Tegucigalpa, 1998

Deciles de Hogares	Superficie por Persona (m ²)				Personas por Dormitorio			
	Todo el País		Tegucigalpa		Todo el País		Tegucigalpa	
	De	A	De	A	De	A	De	A
1o	0	3.7	0	4.8	6.03+		4.6+	
2o	3.7	4.9	4.8	6.3	4.51	6.03	3.5	4.6
3o	4.9	5.6	6.3	7.2	3.95	4.51	3.0	3.5
4o	5.6	7.0	7.2	9.2	3.13	3.95	2.4	3.0
5o	7.0	8.6	9.2	10.4	2.56	3.13	2.1	2.4
6o	8.6	10.1	10.4	14.4	2.18	2.56	1.5	2.1
7o	10.1	18.0	14.4	19.9	1.22	2.18	1.1	1.5
8o	18.0	23.3	19.9	24.0	0.94	1.22	0.9	1.1
9o	23.3	28.3	24.0	28.9	0.78	0.94	0.8	0.9
10o	28.3+		28.9+		Menos de	0.78	Menos de	0.8

Fuente: Estimado por el autor según datos de la Dirección General de Estadística y Censos, 1998. *Decimonovena Encuesta Permanente de Hogares – Marzo 1998*, versión borrador, cuadro 34, 44 y 212.¹⁶

6. La Calidad de Vivienda:

En general, no existe una manera precisa de calcular el *déficit cualitativo de vivienda* porque no es un número. El inventario de vivienda tiene ciertas características cualitativas, y solo podemos confiar en la presencia o la ausencia de una de estas características—tal como el abastecimiento de agua en cañerías o un piso de barro—en parte del inventario. No se justifica la eliminación de viviendas como parte de un déficit cualitativo imaginario debido a la ausencia de una o más de estas características cualitativas deseables. Cuanto menos, el lote donde están situadas, la vía de acceso a

dicho lote, los servicios disponibles, el capital social en la comunidad, el patio y el jardín, y el refugio que ofrece la estructura, todos ellos tienen algún valor.

El Instituto Nacional de Estadísticas en Honduras (INE) colecciona datos sobre un número de atributos cualitativos del inventario de vivienda: los materiales de las paredes exteriores, de los techos y de los pisos de viviendas; y el tipo de abastecimiento de agua, saneamiento, y electricidad disponible. Es probable que, examinando estos atributos y los cambios que ocurren debido a su presencia, podamos llegar a comprender más profundamente la calidad general del inventario de vivienda y a elegir una estrategia apropiada para el mejoramiento de dicha calidad.

A continuación, el Cuadro 12 resume las mediciones principales de la calidad de vivienda en Honduras para la cual existen datos selectos para 1988, 1995, 1996 y 2001. En Tegucigalpa en 1995, por ejemplo, 70 por ciento de las viviendas tenían paredes de ladrillos, bloques y piedras, 25 por ciento tenían paredes de madera, y 6 por ciento tenían paredes de adobe; 85 por ciento tenían techos de asbestos o de láminas de zinc; y 80 por ciento tenían piso de ladrillo, bloques y piedras. Un estudio reciente del Banco Mundial en la ciudad reveló que sólo 2 por ciento de las paredes exteriores estaban construidas de materiales temporarios [Banco Mundial, 2001, 50], lo que sugiere que es probable que el número de estructuras permanentes—es decir, aquellas que durarán veinte años o más—fuera 90 por ciento o mayor, un porcentaje comparable con los números prevalecientes en América Latina y el Caribe (ver Cuadro 8). Así mismo, 96 por ciento de las viviendas en la ciudad estaban conectadas a la red de abastecimiento de agua; 75 por ciento tenían excusados internos (73 por ciento conectados a la red de saneamiento, y 2 por ciento a fosos sépticos); y 98 por ciento tenían conexiones eléctricas. Estos números se aproximan a los prevalecientes en la región y en países cuyo ingreso per cápita es semejante. Definitivamente, la calidad de vivienda en Honduras no está por debajo del nivel esperado, especialmente considerando su bajo ingreso per cápita.

No obstante, cuando observamos la calidad de vivienda en Tegucigalpa más detenidamente, podemos identificar varios problemas serios que las estadísticas regulares no pueden revelar. La mayoría de estos problemas no pertenecen a las viviendas sino a la infraestructura que las sirve. Primero, 35% de las viviendas en la ciudad están ubicadas en calles sin acceso directo de vehículos. Segundo, 41 por ciento de las viviendas están ubicadas en calles no pavimentadas [Banco Mundial, 2001, 50]. Tercero, el abastecimiento de agua en cañerías es intermitente y no alcanza a las viviendas situadas en las elevaciones más altas, obligando a las personas a contar con la

Cuadro 12: Características de Calidad de Vivienda en Honduras, 1988–2001

Características de Vivienda	Total del País			Zonas Rurales			Zonas Urbanas			Tegucigalpa		
	1988	1995	Cambio	1988	1995	Cambio	1988	1995	Cambio	1988	1995	Cambio
Paredes Exteriores												
Ladrillo, Bloque, Piedra	25	47	+22	8	31	+23	48	66	+18	53	70	+16
Adobe	23	24	+1	29	31	+2	14	14	0	6	5	-1
Madera	22	12	-9	17	9	-8	27	16	-11	37	25	-12
Otro	31	17	-14	46	29	-17	11	3	-7	4	0	-4

Servicios de Infraestructura												
	1996	2001	Cambio									
Techo												
Tejas	-	41	-	-	58	-	-	21	-	-	6	-
Asbestos	-	12	-	-	4	-	-	21	-	-	40	-
Zinc	-	45	-	-	35	-	-	56	-	-	45	-
Otro	-	3	-	-	3	-	-	2	-	-	8	-
Piso												
Ladrillo, Bloque, Piedra	43	60	+17	23	38	+15	71	84	+13	75	80	+5
Madera	5	1	-4	5	1	-4	6	2	-4	5	2	-2
Barro	51	34	-16	72	55	-17	22	11	-11	19	10	-9
Otro	1	4	+4	1	6	+6	1	2	1	1	7	6
Abastecimiento de Agua												
Conexión Pública	57	51	-6	30	28	-2	88	74	-14	92	96	+4
Conexión Privada	31	39	+8	51	54	+4	9	24	+15	4	2	-2
Pozo	5	4	-1	9	7	-2	1	1	-0	0	1	1
Otro	7	6	-1	11	11	0	2	1	-1	5	1	-3
Alcantarillado												
Interno	49	53	+4	32	30	-2	68	76	+9	67	75	+9
Letrina Externa	35	29	-6	41	43	+2	28	14	-13	31	15	-16
Ninguno	16	18	2	26	27	1	5	9	5	2	10	7
Electricidad												
Conexión Pública	62	71	+10	33	47	+14	95	96	+2	98	98	0
Conexión Privada	0	1	0	1	2	1	0	0	0	0	0	0
Ninguna	38	28	-10	67	51	-16	5	4	-1	2	2	-0

Fuentes: Para datos de 1988 data sobre paredes exteriores y pisos, Dirección General de Estadística y Censos, *Censo Nacional de Vivienda – 1988*; para datos de 1995, *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*; para datos de 1996 sobre abastecimiento de agua, alcantarillado y electricidad, Dirección General de Estadística y Censos, *Decimosexta Tercera Encuesta Permanente de Hogares*; para datos de 2001 sobre abastecimiento de agua, alcantarillado y electricidad, Instituto Nacional de Estadística, 2001, *Vigésimo Tercera Encuesta Permanente de Hogares*.

ayuda de los vendedores. En Colonia Nueva Suyapa, por ejemplo, sobre las pendientes del Este de la ciudad, el agua en cañerías es disponible muy raramente. Un cilindro de 55 galones cuesta L.13 y una familia típica compra dos cilindros por día, o 60 por mes, a un costo total de L.780 (\$48). En comparación, el pago promedio por agua en cañerías en la ciudad es L.72 (\$4.40) por mes [Banco Mundial, 2001, 54]. Cuarto, la falta continua de una red de saneamiento en cañerías en los asentamientos establecidos, obliga a las personas a reubicar las letrinas cada año nuevamente. Una persona que hace 20 años que reside en Colonia Nueva Suyapa describió su patio como un campo de minas de excremento. Los dirigentes de la comunidad nombraron como mejoras necesarias más urgentes (a) una red de saneamiento; (b) abastecimiento regular de agua en cañerías; y (c) calles pavimentadas, en este orden de prioridad.

Aún así, a pesar de la existencia de serios problemas, no cabe duda que la calidad de viviendas y de infraestructura residencial en Honduras ha ido mejorando. Según

muestra el Cuadro 12, entre 1988 y 1995 por ejemplo, el porcentaje de viviendas con paredes de ladrillo, bloques o piedras aumentó considerablemente en todas partes, especialmente en zonas rurales donde aumentó de 8 por ciento a 31 por ciento del total. Al mismo tiempo, el porcentaje de pisos de barro disminuyó rápidamente. Ambos acontecimientos sugieren que si realmente existe un déficit cualitativo, no está aumentando sino disminuyendo gradualmente. En lo que respecta a servicios de infraestructura, el cuadro indica dos mejoras importantes. Primero, entre 1996 y 2001, el porcentaje de letrinas exteriores en zonas urbanas disminuyó rápidamente, de 28 por ciento a 14 por ciento. Segundo, el porcentaje de viviendas rurales conectadas a la red de electricidad aumentó de 34 a 49 por ciento. Estos cambios significan un logro considerable dado el corto período de tiempo en que ocurrieron.

En general, las mejoras de calidad del inventario de vivienda se deben concentrar, primero y principal, en mejorar la infraestructura residencial; y segundo en facilitar y habilitar a las personas a mejorar la calidad de su propia vivienda por sí mismos. Las mejoras y ampliaciones de vivienda a fines de reducir el hacinamiento o para iniciar un negocio en el hogar pueden ser aceleradas mediante una tenencia mejorada, de micro-préstamos, de subsidios pequeños y adecuadamente dirigidos para la mejora del hogar, y por medio de asistencia técnica donde sea necesaria. Es evidente que la política de vivienda en Honduras debe respetar la calidad y el valor del inventario de vivienda existente y concentrarse en su mejoramiento, y no en eliminarla o reemplazarla con nueva construcción.

7. Tenencia:

Como muestra el Cuadro 8 anteriormente, la porción de vivienda ocupada por el propietario en Tegucigalpa—79 por ciento en 1998—es alta en términos comparativos, considerablemente más alta que el 65 por ciento estimado para toda la región. A continuación, el Cuadro 13 provee datos sobre los cambios en el estado de tenencia en el país entre 1988 y 1998. En general, la porción de vivienda ocupada por el propietario aumentó. Aumentó de 82 a 86 por ciento en todo el país; de 90 a 96 por ciento en las zonas rurales; y de 71 a 75 por ciento en las zonas urbanas. San Pedro Sula es aún una excepción: la tasa de ocupación por el propietario era relativamente baja—66 por ciento en 1988—y hasta 1998 no había cambiado.

Igual que en otros países, es posible atribuir en parte la relativamente alta tasa de ocupación por el propietario, a la persistencia en la ocupación ilegal de tierras en Honduras, realizada en mayor parte por medio de invasiones organizadas y en menor parte mediante invasiones ‘falsas’, en colaboración con o por lo menos con el consentimiento de los propietarios de tierras. Pero si bien las invasiones pertenecen al pasado en muchos países de la región, no parecieran haber disminuído en Honduras en el presente, y, en general, el gobierno central y las municipalidades no han adoptado una política consistente con respecto a las invasiones. La mayoría de las invasiones son verdaderamente benignas, ya que ocupan terrenos no usados o no usables y los convierten en terrenos productivos de uso residencial. Pero en algunos casos, han interferido seriamente con el desarrollo metódico del sector de vivienda.

Tal es el caso de la invasión reciente del proyecto de vivienda, completado a medias, de la Fundación de *La Vida Nueva* en San Pedro Sula. Este proyecto, una subdivisión adecuadamente planeada de 4,200 unidades de vivienda y servicios públicos asociados, posterior al Huracán Mitch, se encontraba en los comienzos de la construcción a principios de 2002. 600 unidades de vivienda habían sido completadas y la mitad de los lotes habían recibido servicios básicos de infraestructura. Una vez que mudaron a 500 familias que provenían de refugios temporarios, el resto de lotes con servicios incluyendo las 90 unidades restantes fueron invadidas y ocupadas. Los invasores sostenían que los donantes habían prometido vivienda gratis, mientras que la Fundación trataba de recuperar algunos gastos vendiendo viviendas y lotes a los beneficiarios. El organizador de la invasión – una figura política local destacada, que como miembro del Tribunal Nacional de Elecciones es inmune a la prosecución – está cobrando L.15,000 (\$915) por un lote con servicio, y cuadrillas organizadas rivalizan para controlar las diferentes secciones del proyecto.¹⁷

Cuadro 13: Cambios en la Tenencia de Vivienda en Honduras, 1988–1998

Area	Ocupadas por el Propietario (%)			Alquiladas/Prestadas (%)		
	1988	1998	Cambio	1988	1998	Cambio
El Total del País	82	86	+4	18	14	-4
Zonas Rurales	90	96	+6	10	4	-6
Zonas Urbanas	71	75	+4	29	25	-4
Tegucigalpa	71	79	+7	29	21	-7
San Pedro Sula	66	66	0	34	34	0

Fuentes: Calculado según datos de la Dirección General de Estadística y Censos, 1988, *Censo Nacional de Vivienda – 1988*; y Dirección General de Estadística y Censos, 1998, *Decimonovena Encuesta Permanente de Hogares – Marzo 1998*, cuadro 33a. Nota: las propiedades Ocupadas por el Propietario incluyen propiedades hipotecadas, propiedad cedidas libremente, y propiedades legalizadas y no legalizadas.

En contraste con este proyecto, muchas invasiones son benignas. Frecuentemente, los organizadores llegan a un acuerdo con el propietario del terreno sobre el precio de la transferencia legal del terreno, y luego este terreno es subdividido y vendido a las familias invasoras a precio de costo. Un ejemplo tal es la invasión de *Alta de la Laguna*, en la margen sur de Tegucigalpa. En otros casos, los propietarios de terrenos invitan a ‘invasores’ profesionales a ocupar sus tierras y luego venden lotes a las familias invasoras a un precio rebajado y a los que llegan más tarde a precio completo. De esta manera, evitan tener que esperar o que pagar por permisos oficiales de subdivisión de tierras, y también evitan tener que completar la subdivisión de acuerdo a estrictas normas oficiales.

Los niveles de ganancia son, frecuentemente, mucho más altos en proyectos que venden terrenos ‘invadidos’ con servicios parciales. Un ejemplo es *Lotificadora Monterrey*, un proyecto de 360 lotes en las márgenes de San Pedro Sula. El propietario de las tierras, un desarrollador que es a su vez el presidente de un banco local, invitó a ‘invasores’ a traer personas al sitio a fines de mercadear su proyecto. El costo total de su inversión en un lote de 135m² fue L.20,000 (\$1,220) – L.10,000 (\$610) por el terreno sin mejoras y L.10,000 (\$610) por la infraestructura básica (agua, saneamiento,

alcantarillado, caminos no pavimentados, y electricidad). Los primeros lotes fueron vendidos cuando no existía ningún servicio aún en L.25,000 (\$1,525), con 25% de ganancia sobre la inversión. En Abril de 2002, cuando los servicios se estaban completando, los lotes fueron vendidos en L.40,000 (\$2,440), con 100% de ganancia sobre la inversión.¹⁸

La continua tradición de invasión de terrenos para vivienda en Honduras ha resultado en un régimen de tenencia de tierras confuso y desorganizado. A continuación, el Cuadro 14 examina el estado de tenencia legal de las propiedades en Tegucigalpa, por ejemplo. La información en este cuadro fue obtenida del estudio reciente de propiedades ilegales realizado por el Instituto Libertad y Democracia [ILD, 2001]. De acuerdo a este estudio, aproximadamente 46% de todas las propiedades residenciales en la ciudad fueron obtenidas mediante invasiones ilegales de terrenos. Así mismo, otro 13% tiene títulos de terrenos imperfectos y restringidos. Solamente 40% de las propiedades residenciales en la ciudad tiene títulos legales adecuados y construcción autorizada. Es difícil juzgar la precisión de las estimaciones del ILD sin conducir un estudio más minucioso. En la encuesta de hogares en Tegucigalpa conducida por el Banco Mundial recientemente, solo 18% de los hogares encuestados admitió carecer de un título registrado adecuadamente [Banco Mundial, 2001, 47-9]. Las estimaciones de otros estudios han sido del orden de 30 por ciento. Aún así, no cabe duda que la ocupación ilegal de tierras por medio de invasiones sigue siendo la forma principal de otorgamiento de terrenos residenciales a hogares urbanos de bajo ingreso en Honduras en el presente.

La creciente porción de vivienda ocupada por el propietario en Honduras también puede ser atribuida a la legislación de congelación de alquileres prevaeciente que al fijar niveles de alquiler desalienta la construcción de nuevas viviendas de alquiler, y – más específicamente – la construcción de vivienda de alquiler para familias de bajo ingreso. La *Ley de Inquilinato* de 1966, por ejemplo, fijó alquileres mensuales a 0.25% del valor del terreno más 1% del valor de la construcción para viviendas valuadas en menos de L.40,000. El Decreto 866-89 de 1989 estableció la reducción de alquileres de 15-30% para viviendas valuadas en menos de L.80,000. Y el Decreto 310-98 de 1998 fijó el alquiler de viviendas valuadas en menos de L.300,000 a 1.5% de su valor catastral declarado.¹⁹

Cuadro 14: Estado de Tenencia Legal de Propiedades Residenciales en Tegucigalpa, 2001

Tipo de Propiedad Residencial	Número	Por ciento
Ocupación Ilegal de Terreno y Construcción No Autorizada	95,998	46.1
Ocupación Ilegal de Tierras Ejidales o Públicas	48,706	23.4
Ocupación Ilegal de Tierras Privadas	44,417	21.3
Ocupación Ilegal de Tierras de Propiedad Incierta	2,875	1.4
Construcción Autorizada con Títulos No Claros o Limitados	27,194	13.1
Propiedades sin Títulos Adecuados o con Prohibiciones de Transferencia	25,096	12.1
Propiedades con Títulos No Claros	2,098	1.0
Construcción No Autorizada en Terrenos Ocupados Legalmente	2,036	1.0
Propiedades Construidas sin Permisos Adecuados	2,036	1.0

Ocupación de Terrenos y Construcción Legal y Autorizada	82,842	39.8
Propiedades con Títulos Claros Registrados	82,842	39.8
Total	208,070	100.0

Fuente: Calculado del Instituto Libertad y Democracia (ILD), 2001, *Activos Perdiales y Empresariales Extralegales en Honduras*, Vol. 1, "Informe de Diagnóstico, cuadro I-3, 27. Datos para el número total de unidades de vivienda de la Comisión Presidencial de Modernización del Estado, XVI Censo de Población y Vivienda 2001 – Resultados Preliminares.

* * *

Así concluye la discusión sobre las condiciones en el sector de vivienda. La parte siguiente de este documento se concentrará en la respuesta del gobierno de Honduras a las condiciones de vivienda en el país por medio de una examinación del estado de la política de vivienda.

III EL ESTADO DE LA POLITICA DE VIVIENDA

La Evolución de la Política de Vivienda en Honduras:

A semejanza de otros países en la región, Honduras creó una agencia independiente de vivienda en 1957 – el *Instituto Nacional de la Vivienda (INVA)* – que tenía como función financiar, construir y administrar la vivienda social. Este Instituto se dedicó a construir un número insignificante de unidades de vivienda en comparación con las necesidades, sin preocuparse ni de los otros participantes del sector ni de la formulación de una política de vivienda. Igual que otras agencias en otros países, la asignación de los contratos y de las viviendas completas fue afectada por maniobras políticas, las hipotecas fueron otorgadas con tasas de interés menores que las del mercado, y las moras aumentaron desmesuradamente.

La Constitución, promulgada en 1982, reconoció “el derecho de los Hondureños a una vivienda digna,” y comprometió al Estado a (a) la formulación y ejecución de programas de vivienda social; (b) la regulación de términos de crédito bancario para beneficio de los prestatarios; y, más específicamente, (c) la creación de un Fondo Social para Vivienda.²⁰ Se abstuvo de comprometer al Estado a *proteger* el “derecho a vivienda” de todos sus ciudadanos, o a *garantizar* el “derecho a vivienda” por medio de gastos de recursos públicos.

El *Fondo Social para la Vivienda (FOSovi)*, fue creado en 1992²¹ para reemplazar a INVA, y para definir nuevamente el papel del estado en el sector de vivienda como *facilitador* que trabaja por medio de intermediarios, y no como productor directo de vivienda. El FOSovi fue diseñado como un fondo en fideicomiso y se suponía que generaría recursos financieros para vivienda a través de la emisión de bonos y de la dirección de los mismos a los intermediarios adecuados – es decir, desarrolladores del sector privado, organizaciones no gubernamentales, y municipalidades. Los bienes del INVA fueron transferidos al FOSovi. La ley del FOSovi comprometía al Estado a la formulación de una política de vivienda para todo el sector, con la creación del *Consejo Nacional para la Vivienda*. Así mismo, creaba un nuevo mecanismo para generar fondos de vivienda por medio de un plan de ahorros obligatorio por parte de los empleados. El

gobierno, por su parte, no asignó recursos presupuestarios al FOSovi. El FOSovi tampoco pudo transformar la cartera del INVA en un capital circulante de vivienda. Los miembros del Consejo Nacional para la Vivienda dirigieron los pocos fondos disponibles a sus proyectos favoritos y prestaron muy poca atención a la formulación de una política de vivienda. El FOSovi fue gradualmente desacreditado, y el Consejo finalmente suspendió sus sesiones. El valor y la calidad de la cartera del FOSovi son desconocidos. Se presume que puede valer tanto como L.3,000 millones (\$183 millones). En el presente, se encuentra en litigio sin una resolución en vista. Su personal, actualmente reducido a alrededor de 60 personas, es inactivo.

Solamente el fondo de ahorro de vivienda obligatorio, bajo el nombre de *Régimen de Aportaciones Privadas* (RAP), continuó funcionando. Se convirtió en una institución independiente de Segundo-piso en 1993²², y actualmente otorga préstamos hipotecarios a bancos comerciales y a asociaciones de ahorros y préstamo. Una institución de segundo-piso paralela—el *Fondo Nacional para la Producción y la Vivienda* (FONAPROVI)—fue establecida en 1997²³, con el propósito de usar su propio capital, el capital de fondos en fideicomiso en el exterior y bonos, para otorgar fondos de préstamo a los bancos comerciales y a las asociaciones de ahorros y préstamo. Ambas instituciones han cumplido con su misión exitosamente y no se han ocupado de ningún otro tema relacionado a la política de vivienda salvo el de préstamos de vivienda. En el presente, ambas instituciones otorgan préstamos con tasas de interés menores que las de los bancos comerciales, ambas cobran altas tasas de intermediación, ambas son sumamente lucrativas, en ambas la relación entre patrimonio y cartera es alta y los fondos disponibles para préstamos son limitados.

La responsabilidad de formular y ejecutar la política de vivienda fue transmitida oficialmente al Ministerio de Transporte, Obras Públicas y Vivienda (SOPTRAVI), creado en 1996 como parte de la Modernización del Estado. El Ministerio carecía de un presupuesto de vivienda, y no generó ninguna nueva iniciativa de política de vivienda. No obstante, como resultado del Huracán Mitch, se enlistó rápidamente en un programa de construcción de vivienda masivo, financiado en gran parte por contribuciones del exterior. Una unidad especial fue creada en el Ministerio en Diciembre de 1998—la *Unidad de Programas y Proyectos de Vivienda* (UPPV) encargada de supervisar la ejecución de estos proyectos. Hacia fines de 2001, esta unidad había dirigido no menos de 1,345 proyectos de vivienda con un total de 81,918 unidades, de las cuales 35,795 estaban completas, 24,831 estaban en diferentes etapas de ejecución, y 21,292 estaban preparados para ser ejecutadas [UPPV, 2002, 21 y Anexo 7]. Aún así, debido a las condiciones de emergencia y a la influencia de donantes externos en el diseño y la ejecución de los proyectos, esta experiencia no generó ninguna política de vivienda coherente.

En el presente, existen varios borradores de una nueva Ley de Vivienda en circulación. Uno de estos borradores intenta crear tres nuevos instrumentos: (a) el *Consejo Superior de la Vivienda* (CONSUVI) que asumirá la función de formular y ejecutar la política de vivienda; (b) el sistema nacional de subsidios de vivienda directos, de una sola vez, a los beneficiarios, con una asignación anual regular del Presupuesto General de, por lo menos, L.150 millones (\$9 millones); y (c) el *Programa de Vivienda Complemento al Esfuerzo Propio* (PROVICEP) que combina subsidios con ahorros del hogar y crédito

hipotecario para asistir a familias de bajo ingreso en la legalización de tenencia, la compra de lote, la construcción de vivienda, la compra de vivienda, o en la ampliación y el mejoramiento de vivienda. Este borrador establece que 65 por ciento o más del presupuesto anual de subsidios será dirigido al programa de PROVICEP. Así mismo, la Ley ordena colocar los bienes de FOSovi y la cartera de vivienda de FONAPROVI bajo la jurisdicción del Consejo propuesto.

En la situación actual, esta Proyecto de Ley propuesto no crea aún el marco legal necesario para conducir una política de vivienda efectiva en Honduras en el presente. Para poder comprender si dicho marco tiene la capacidad de responder a los temas de política de vivienda claves que enfrenta el país en la actualidad, debemos enfocar el estado de política de vivienda en el país a lo largo de seis dimensiones críticas:

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

1. *El Régimen de Derechos de Propiedad:*

Como notamos anteriormente, una porción considerable del inventario de vivienda, aproximadamente del orden de 60 por ciento en Tegucigalpa por ejemplo, carece de títulos adecuados. La ausencia de documentos de títulos legales en los asentamientos informales aún impide las transacciones en el mercado de vivienda de acuerdo al valor total, impide el uso de la vivienda como colateral de préstamos, limita la inversión en mejoras de vivienda, reduce la movilidad residencial, aumenta las disputas relacionadas a la propiedad, impide la tributación efectiva sobre la propiedad, y crea un ambiente general de ilegitimidad y falta de respeto a la ley [Banco Mundial 1998, 4]. Por lo tanto, la regularización de tenencia debe convertirse en una parte integral de la política de vivienda, y en los últimos años todos los países en América Latina prácticamente han creado diferentes programas de legalización de tenencia.

Honduras ha respondido a la legalización de tenencia positivamente. La Ley de las Municipalidades de 1990, por ejemplo, autorizó a las corporaciones municipales a hacerse cargo de tierras ejidales dentro de sus jurisdicciones, y a vender lotes de terrenos ocupados a sus habitantes por un precio no menor de 10% del valor estimado más reciente (excluyendo las mejoras del terreno).²⁴ En el presente, el Departamento de Tenencia, Administración y Legalización de Tierras de la Municipalidad de Tegucigalpa se encarga regularmente de legalización en sus propios terrenos, en terrenos ejidales, y en terrenos privados donde los invasores y los propietarios de tierras han llegado a un acuerdo de compraventa. Un programa de legalización nacional, PROLOTE, también iniciado en 1990, no ha sido activado y en general, la legalización ha sido irregular e insuficiente.

En el presente, existen dos maneras paralelas de encarar el tema de legalización en Honduras, cada una con un objetivo distinto: (a) la legalización destinada a los asentamientos informales; (b) la unificación del *Registro* de Propiedad y del *Catastro* de Propiedad, y su mejoramiento gradual. La primera se concentra en la transferencia real de la propiedad de terrenos a los habitantes de bajo ingreso en los asentamientos informales. Es un programa dirigido a los necesitados, y – dado el elemento de creación de riqueza del mismo – una estrategia clave para aliviar la pobreza, y un candidato ideal para recibir subsidios de vivienda. La segunda manera de encarar el tema de legalización se concentra en todo el sector de bienes raíces y no solamente en el sector de vivienda más pobre. Está destinado a (a) aumentar la eficiencia y la confiabilidad en las transacciones de vivienda; (b) tomar un ‘capital muerto’ y convertirlo en colateral; y (c) mejorar la tributación sobre la propiedad.

La Municipalidad de Tegucigalpa formuló una propuesta de legalización destinada a 23,805 lotes en 1998. Esta propuesta se dirigía a la regularización de tenencia en terrenos municipales, en tierras ejidales dentro de la jurisdicción municipal, en terrenos privados pertenecientes a un propietario identificado, y en terrenos privados de propiedad incierta. El valor ‘social’ de terrenos municipales fue estimado en L.15 por vara cuadrada (\$1.10/m²), y el precio de compra de terrenos privados fue estimado en L.60 por vara cuadrada (\$4.40/m²). Dado el costo de medición del terreno y de registro de título, el costo de legalización de un lote de 250 varas cuadradas (175m²) en tierras municipales y ejidales fue estimado en L.6,400 (\$460), y el de un lote en tierras privadas fue estimado en L.16,700 (\$1,210) [Kehew et al, 1998b, 29].

Una encuesta de asentamientos informales en Tegucigalpa 1990 reveló que aproximadamente la mitad de los asentamientos se encontraban en tierras privadas [Kehew et al, 1998a, cuadro 4, 14], lo cual es semejante a lo que indica el cuadro 14 anteriormente. Por lo tanto, el costo promedio de legalización en Tegucigalpa debería ser del orden de L.13,000 (\$800) en precios actuales. Si 25% de ese costo estuviera subvencionado, considerando que existen alrededor de 96,000 lotes en Tegucigalpa que requieren legalización, un programa metropolitano de legalización a cinco años para Tegucigalpa requeriría un subsidio total de \$19.2 millones. Si los habitantes tuvieran que pagar a la municipalidad o a un banco asignado durante 5 años, de acuerdo a un convenio de alquiler-compra con un pago inicial de 10% y según un interés de 10% para protegerse de la inflación, sus pagos mensuales alcanzarían a L.190 (\$11.50).

Al mismo tiempo, es necesario reformar el sistema de registro de propiedad y de catastro gradualmente, unificándolo en una base de datos única, creando mapas de propiedades por medio de un Sistema de Información Geográfica (GIS), y computarizándolo. La ley que establece el nuevo sistema será presentada al Congreso en el futuro cercano, y ya existe el apoyo financiero del Banco Mundial para comenzar las operaciones. No obstante, a diferencia de la legalización destinada a los asentamientos informales, esta iniciativa no debe ser financiada por los limitados recursos de subsidio disponibles para la mitigación de la pobreza.

También es necesario reformar la legislación de congelación de alquileres existente, a fin de dar un nuevo impulso a la construcción de unidades de alquiler de bajo costo destinadas a familias de bajo ingreso. El mantenimiento de alquileres bajos deberá ser el

resultado de una amplia oferta de vivienda de alquiler, y no de topes artificiales impuestos sobre los mismos. Los topes en los alquileres desalientan la nueva construcción y la movilidad residencial, y al mismo tiempo estimulan alquileres ilegales y tarifas de transferencias ilegales causadas por el intercambio de unidades de alquiler congelado.

2. El Régimen de Financiación de Vivienda:

El Gobierno de Honduras ha actuado diligentemente a fin de reducir el nivel general de inflación por medio de una política monetaria compacta, y aspira a mantener la inflación en números de una sola cifra en 2002-3. Como resultado, las tasas de préstamo comerciales han ido disminuyendo gradualmente y se pronostica que serán del orden de 21% en 2002-3, pero los niveles de intermediación permanecen altos debido a la vulnerabilidad de muchos bancos. El Gobierno está actuando para mejorar las regulaciones prudenciales de acuerdo con el Protocolo Basel, pero no existe ninguna indicación que los niveles de intermediación disminuirán en el futuro cercano. Esto provoca que las tasas de préstamo hipotecario permanezcan muy altas. Eran de 23-28% aún en la mitad de 2001. En principio, ya que las tasas son ajustables, se esperaría que disminuyeran al nivel de las tasas de préstamos comerciales corrientes. Por ahora, no han disminuído, pero se supone que a 21% la demanda de préstamos hipotecarios aumentará considerablemente; y no cabe duda que solamente es posible extender la oferta de crédito hipotecario para satisfacer dicha demanda si el crédito hipotecario está otorgado según tasas de mercado.

La persistencia de altas tasas de interés en el sector bancario comercial ha conducido a la creación de dos instituciones de segundo-piso que otorgan préstamos hipotecarios con tasas menores que las de mercado, FONAPROVI y RAP.

FONAPROVI actúa como una institución de segundo-piso que otorga fondos a bancos comerciales y a asociaciones de ahorro y préstamo según 14-16% a 10 o 20 años. Fue establecido en 1997 para financiar actividad productiva y vivienda con contribuciones del exterior y bonos flotantes locales. Hacia fines de Diciembre 2001, tenía una cartera total de L.4.283 mil millones (\$455 millones) de los cuales L.1,587 mil millones (\$99 millones) pertenecían a préstamos de vivienda [FONAPROVI, 2001, Anexo 6]. FONAPROVI está restringido en lo que respecta a la expansión de su base de crédito. En Diciembre 2001 su cartera de vivienda estaba limitada a su propio capital (L.569 millones o \$35.5 millones) y a dos fondos en fideicomiso—el Fondo de Taiwan (L.540 millones o \$34 millones) y el Fondo de Vivienda de la Clase Media (L.477 millones o \$30 millones). FONAPROVI presta su propio capital según ‘tasas de mercado,’ calculadas en 3% por encima de la tasa de depósito promedio, y los recursos del fondo en fideicomiso según ‘tasas menores que las de mercado’ a pesar de que es difícil determinar el significado de tasas de mercado. Estas tasas son ciertamente menores que las de préstamos hipotecarios comerciales. La tasa de préstamos de FONAPROVI a los bancos fue 15.5% en 2000 y 15.1% en Junio 2001, y los bancos agregaron 4%, de manera que el beneficiario final obtuvo los fondos a 19.5%. El margen

de intermediación de FONAPROVI fue 8.5% en 1999, 6.3% en 2000 y 7.3% en Junio 2001 [Morris, 2001, 11].

A diferencia de instituciones de segundo-piso en otros países, FONAPROVI insiste en examinar cada una de las hipotecas que otorga aunque no corre un riesgo de crédito. Para poder convertirse en una institución hipotecaria bancaria de segundo-piso, debe ser más eficiente y reducir su dependencia de los fondos de fideicomiso en el exterior según tasas concesionarias que no pueden ser incrementadas para satisfacer la demanda. Puede circular bonos para aumentar el acceso a nuevos fondos, pero el rendimiento de bonos del Gobierno fue 15.4% en Diciembre 2000, es decir equivalente a la tasa de préstamos de FONAPROVI a los bancos cuya tasa de intermediación ya estaba incluida.

RAP cuenta con recolectar contribuciones mensuales de sus empleados y patrones y mantenerlas en cuentas de ahorros a 3%, una tasa de interés bastante menor que la inflación. Esto le permite emitir fondos de préstamos según una tasa de interés promedio de 15%, lo cual implica un muy alto nivel de intermediación, es decir que RAP es una empresa sumamente lucrativa. En 1999, por ejemplo, el ingreso anual proveniente de los intereses de sus hipotecas alcanzó a 20%. Su ganancia de L.151 millones alcanzó a 17% de su cartera y fue de la misma magnitud, aproximadamente, que el aumento anual de las contribuciones de empleado/patrón—L.172 millones Su propio capital acumulado alcanzó a 53% del total de las contribuciones al cabo de seis años de funcionamiento.²⁵ Tampoco cabe duda que el tamaño promedio de los préstamos para compra de vivienda o para construcción de vivienda de RAP en 2002—L.250,000 (\$15,200)—no es accesible a familias de ingreso mediano, y que por lo tanto, los empleados con bajos ingresos subvencionan a aquellos con ingresos altos. El número total de préstamos a largo plazo emitido hasta Abril 2002 fue 21,344, y de aquí que la probabilidad de obtener un préstamo hipotecario fue de alrededor de 1 en 8, lo cual no es atípico de un fondo de ahorros obligatorio en la región. Igual que en otros fondos semejantes, los ahorradores subvencionan a los prestatarios y estos subsidios parecen ser extremadamente regresivos, como veremos más adelante. Para corregir esta distorsión, RAP deberá aumentar su tasa de depósitos y transformarla en una tasa positiva, es decir por encima de la tasa de inflación, y deberá al mismo tiempo reducir su tasa de intermediación. Con tasas de depósito positivas reales (que protegerían el valor real de los ahorros), también podría funcionar como un fondo de seguro de vida y probablemente atraer ahorros adicionales. De lo contrario, dado el volumen limitado de nuevas contribuciones empleado/patrón anuales cada año, RAP no tendrá un mecanismo que le permita extender su base de crédito para satisfacer la demanda.

En 2001-2, los bancos comerciales combinaron sus propios fondos según la tasa de mercado con fondos de FONAPROVI y RAP para ofrecer hipotecas según un interés de 19-25% con un valor promedio de 22.5%. Ambos FONAPROVI y RAP dependen de la disponibilidad de fondos y no es posible confiar en ellos. Por lo tanto, los desarrolladores de propiedades de vivienda no tienen la certeza de que habrá fondos hipotecarios disponibles para sus clientes cuando sea necesario. A continuación, el Cuadro 15 muestra la estructura y el volumen de préstamos financiados con fondos de FONAPROVI y RAP en 2001 y 2002. Como indica el cuadro, los préstamos para la compra y la construcción de vivienda eran de un promedio de L.330,000 (\$20,800) y

L.250,000 (\$15,200) en FONAPROVI y RAP respectivamente. Evidentemente, estos préstamos no eran accesibles a hogares urbanos de ingreso mediano, aún según tasas de interés subvencionadas, y estaban dirigidos en su mayoría a hogares de ingreso alto. Solamente los préstamos para compra de lotes y para mejoramiento de viviendas eran accesibles a los hogares de bajo ingresos.

Una tercera institución que otorga préstamos de vivienda es la *Fundación para el Desarrollo de la Vivienda Social Urbana y Rural* (FUNDEVI). Este programa combina recursos financieros de los gobiernos Alemanes y Suecos para proveer crédito y asistencia técnica para la construcción de viviendas de bajo costo en zonas urbanas y rurales. Las viviendas urbanas son típicamente de 34–42 m² y cuestan L.1,800 (\$109) por m² o L.61,200–65,600 (\$3,730–4,000) y están destinadas a familias que se encuentran al borde o por debajo de la línea de pobreza. Típicamente, las viviendas rurales son 33m² y cuestan L.1,480 (\$90) por m o L.49,000 (\$2,970) y están destinadas a familias que viven por debajo de la línea de pobreza. No existen ni bancos comerciales ni instituciones de Segundo-piso que otorgan préstamos a este grupo de la población.

Los fondos de préstamo de FUNDEVI están suplementados por ahorros del hogar y subsidios. En Febrero 2002, fueron prestados a 21% (10.5% para mantener su valor en contra de la inflación, 6% para cubrir los gastos operativos del programa, y 4% para administrar la cartera transferida a un banco comercial) [FUNDEVI 2002, 20]. Hasta entonces, un total de L.337 millones (\$20 millones) fue prestado para vivienda urbana y L.69 millones (\$4.2 millones) para vivienda rural. Durante 2000-2001, el programa otorgó préstamos para 2,080 viviendas nuevas y para 1,630 mejoras de hogar anuales, mayor que la tasa promedio anual de RAP y semejante a la de FONAPROVI. Pero los niveles de atraso en las hipotecas eran muy altos en comparación con el nivel de 2.5% en préstamos hipotecarios de bancos comerciales y de asociaciones de A&P: 66 por ciento de las hipotecas en el programa urbano y 28 por ciento en el rural estaban retrasados en Febrero 2002 [FUNDEVI, 2002, Anexo 10]. Los donantes están planeando aumentar los fondos de FUNDEVI en alrededor de \$30 millones, y el Banco Interamericano de Desarrollo se ha comprometido a complementar estos fondos con un préstamo de \$10 millones para subsidios de una sola vez por adelantado.

Cuadro 15: La Estructura y el Volumen de los Nuevos Préstamos de Vivienda de FONAPROVI y de RAP, 2001–2002

Cartera de Préstamos	Número de Préstamos	Volumen de Préstamos		Tamaño de Préstamo Promedio		Porcentaje de Préstamos	Porcentaje del Volumen
		(Lempiras)	(US\$)	(Lempiras)	US\$		
<i>Nuevos Préstamos de FONAPROVI (2001)</i>							
Compra de Lote	363	21,025,400	1,314,088	57,921	3,620	16.8%	4.5%
Compra / Construcción de Vivienda	1,649	422,647,100	26,415,444	332,791	20,799	76.4%	91.3%
Compra de Lote y Construcción de Vivienda	61	25,937,200	1,621,075	425,200	26,575	2.8%	5.6%
Compra de Lote y de Vivienda	1,356	318,170,300	19,885,644	234,639	14,665	62.8%	68.7%
Construcción de Vivienda en Lote Propio	232	78,539,600	4,908,725	338,533	21,158	10.8%	17.0%
Liberación de Gravámenes	-	-	-	-	-	-	-

Mejoramiento de Vivienda	146	19,238,300	1,202,394	131,769	8,236	6.8%	4.2%
Total/Promedio	2,158	462,910,800	28,931,925	214,509	13,407	100.0%	100.0%
<i>Nuevos Préstamos de RAP (2002, 1er Trimestre)</i>							
Compra de Lote	100	13,410,936	817,740	134,109	8,177	14.4%	11.8%
Compra / Construcción de Vivienda	303	81,249,775	4,954,255	249,640	15,222	43.5%	71.6%
Compra de Lote y Construcción de Vivienda	-	-	-	-	-	-	-
Compra de Lote y de Vivienda	169	41,768,734	2,546,874	247,152	15,070	24.3%	36.8%
Construcción de Vivienda en Lote Propio	109	34,953,725	2,131,325	320,676	19,553	15.7%	30.8%
Liberación de Gravámenes	25	4,527,317	276,056	181,093	11,042	3.6%	4.0%
Mejoramiento de Vivienda	293	18,830,341	1,148,192	64,267	3,919	42.1%	16.6%
Total/Promedio	696	113,491,052	6,920,186	163,062	9,943	100.0%	100.0%

Fuentes: FONAPROVI, 2001, *Informe Anual de Labores – Año 2001*, Apéndice 1; RAP, 2002, Estadísticas del Primer Trimestre, no publicadas.

Estos tres programas constituyen medidas temporarias. Desafortunadamente, dada la magnitud de las necesidades de vivienda en el presente y en el futuro en Honduras, ninguna de estas intervenciones del gobierno en el régimen de financiación de vivienda es sostenible sin la contribución adicional del exterior o de los depósitos locales según tasas preferenciales. Finalmente, la única fuente de financiación de vivienda *sostenible* es la de bancos comerciales con préstamos según tasas de mercado. Esto solo puede suceder gradualmente, a medida que la inflación se vaya controlando y que el sistema bancario sea fortalecido y transformado en más eficiente.

En el presente, la expansión de préstamos denominados en dólares es una posibilidad que requiere ser investigada más detalladamente. Es evidente que no hay escasez de oferta de fondos hipotecarios denominados en dólares en los mercados de capital, y tres bancos Hondureños han tenido éxito en un programa de préstamo denominado en dólares financiado por el Banco Centroamericano de Desarrollo. El riesgo de intercambio de moneda extranjera de estos préstamos podría ser cubierto si fueran pagados con las ganancias en dólares de los Hondureños que viven en el exterior. Es muy probable que, en realidad, el alto nivel de inversión en vivienda en Honduras es debido en parte a los envíos en dólares del extranjero, considerando que una gran porción de los envíos en todo el mundo es usado para la compra de terrenos y la construcción de viviendas. The Economist estimó que los Hondureños en los Estados Unidos enviaron alrededor de \$600 millones en 2001, equivalente a más de 9% del PIB. Las encuestas preliminares sugieren que una porción significativa de estas transferencias fue realizada por nuevos expatriados posteriormente al Mitch que aún están pagando deudas o comprando nuevos accesorios. Si 25% de esta suma pudiera ser eventualmente dirigida a pagos hipotecarios de préstamos denominados en dólares con 9% de interés,²⁶ se triplicaría la cartera hipotecaria total del país en el presente,²⁷ sería posible securitizar estas hipotecas y vender estos valores en el exterior, y las familias de ingreso mediano podrían tener acceso a viviendas de valor mediano. Por lo tanto, es necesario estudiar el uso de envíos para vivienda en Honduras y en países vecinos, investigar las maneras posibles—tal como convenios de alquiler-compra—de usar envíos del exterior para realizar pagos de vivienda regulares, explorar formas de distribuir productos hipotecarios sin las márgenes inflacionarias actualmente comunes

en el sector bancario, y examinar distintas maneras posibles de securitizar hipotecas denominadas en dólares.

3. *Subsidios de Vivienda:*

En los Convenios de Paz firmados en Guatemala en 1996, por ejemplo, el Gobierno se comprometió a asignar 1.5% de su presupuesto al sector de vivienda anualmente. Los subsidios de vivienda en Argentina formaban 1.7% del Presupuesto Federal entre 1995 y 1999. En términos comparativos, si el Gobierno de Honduras asignara 1.5% de su presupuesto *corriente* a subsidios de vivienda alcanzaría a L.260 millones (\$16 millones). Durante los dos últimos años, ha asignado L.100 millones (\$6 millones), y en uno de los nuevos Proyectos de Ley de Vivienda se compromete a asignar L.150 millones (\$9 millones). Si se espera que la política de vivienda afecte a la reducción de pobreza considerablemente, estas sumas son inadecuadas. La política de vivienda en Honduras no puede lograr ni siquiera objetivos mínimos sin la ayuda de subsidios de vivienda adecuados.

Dado que el Gobierno se ha comprometido a la Estrategia de Reducción de la Pobreza, los subsidios de vivienda son instrumentos eficientes y dirigidos adecuadamente para (a) aumentar los *bienes* de personas necesitadas (y por lo tanto su seguridad económica) mediante la regularización de tenencia; (b) reducir el *hacinamiento* por medio de un programa de construcción agregando espacio habitable a las viviendas situadas en terrenos pertenecientes a los habitantes; y (c) proveer las *necesidades básicas* – especialmente agua, saneamiento, y drenaje de tormentas – por medio del mejoramiento de la infraestructura residencial en comunidades de bajo ingreso. Por lo tanto, es esencial que el Gobierno de Honduras decida asignar más recursos para subsidios de vivienda en los años próximos, como parte del Presupuesto General corriente, como parte de su Estrategia de Reducción de Pobreza, y en forma de asistencia exterior – del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por ejemplo – destinada a subsidios de vivienda.

Según los datos existentes, no ha sido posible determinar cuánto dinero fue asignado a subsidios de vivienda en Honduras durante la década pasada, o de qué manera ese dinero fue gastado. Como resultado del Huracán Mitch, como observamos anteriormente, el Gobierno se embarcó en un programa masivo de construcción de vivienda, iniciando no menos de 1,345 proyectos de vivienda en todo el país. No ha sido posible determinar cuánto fue gastado en estos proyectos hasta el presente, en qué fue gastado, y cuál fue la participación relativa de los donantes externos y del Gobierno Hondureño en estos proyectos. Tampoco ha sido posible estimar la eficiencia de los subsidios implicados, su eficiencia como creadores de un efecto multiplicador y su poder de apalancamiento sobre otros recursos distintos a los subsidios, y la precisión en lo que respecta a su dirección a las familias necesitadas.

Si bien no es posible proveer de datos precisos sobre subsidios de vivienda en Honduras, es evidente que varios programas que funcionan actualmente incluyen subsidios de una manera u otra. Por ejemplo, la transferencia de tierras municipales y ejidales a sus residentes a 10% de su valor catastral constituye un subsidio, y en este

caso, un subsidio dirigido adecuadamente. El uso de fondos en fideicomiso otorgados a FONAPROVI según tasas concesionarias para la financiación de vivienda es otra forma de subsidio. El uso de ahorros de los empleados con tasas de interés negativas reales en RAP para la financiación de vivienda constituye otro subsidio, y en este caso, uno regresivo. En el presente, FUNDEVI otorga subsidios dirigidos adecuadamente para la construcción de nuevas viviendas o para el mejoramiento de viviendas existentes ubicadas en lotes de propiedad individual, asociados con ahorros y crédito.

Es necesario racionalizar y sistematizar el uso de subsidios de vivienda en Honduras a lo largo de criterios semejantes a los de FUNDEVI, como una parte integral de la política de vivienda. El Proyecto de Ley de Vivienda discutido anteriormente introduce un *sistema* de subsidio, comúnmente conocido como ABC (Ahorro+Bono+Crédito), en el cual un subsidio de una sola vez por adelantado está dirigido a ahorradores de bajo ingreso en conjunto con un préstamo. El préstamo puede ser un préstamo bancario o un micro-préstamo. El sistema de subsidio propuesto es suficientemente transparente y flexible para poder asistir a una gran variedad de programas de vivienda de gran alcance y de bajo costo para cada unidad, dirigido a los necesitados. Más específicamente, puede ser usado combinado con ahorros y préstamos para: (a) asistir en la legalización de tenencia; (b) ampliar viviendas a fin de reducir el hacinamiento en combinación con ahorros y micro-préstamos; (c) construir nueva vivienda mínima en lotes pertenecientes a sus residentes; (d) comprar lotes con servicios; (e) comprar paquetes de vivienda-y-terreno; y (f) mejorar los servicios de agua, saneamiento y drenaje de tormenta en comunidades establecidas.

En esta etapa de desarrollo de la política de vivienda en Honduras, es importante experimentar con la combinación de ahorros, subsidios y crédito en las seis categorías mencionadas anteriormente, basándose en la experiencia de FUNDEVI en las zonas rurales y urbanas. Es sumamente importante experimentar con el uso del sistema de subsidio para financiar la legalización, y para la reducción de hacinamiento por medio de la ampliación de vivienda. Y es también extremadamente importante acumular experiencia en el uso de este sistema de subsidio para proveer de subsidios a toda la comunidad (en vez de subsidios individuales) a fines de mejorar los servicios de agua, saneamiento y drenaje de tormenta en comunidades establecidas.

Una propuesta reciente de un programa nacional de vivienda para 2002-2005 [Argüello et al, 2002] apoya una expansión masiva de subsidios de vivienda, en un promedio de L.890 millones (\$54 millones) por año durante los cinco años próximos, y alcanzando a 5.1% de los gastos corrientes del Gobierno. Se propone que L.500 millones (\$30 millones) por año sean asignados durante 2003-2006 a vivienda como un componente de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza, que será combinado con fondos externos y contribuciones municipales de terrenos.

A continuación, el Cuadro 16 describe los parámetros generales del programa. Este programa está diseñado como un programa de inversión destinado a reavivar al sector de la construcción, revocando la recesión en el sector por medio de la introducción de nuevos fondos hipotecarios, y creando empleo. Está dividido en un programa de vivienda social y un programa de vivienda para la clase media. El primero cuenta con

ahorros y subsidios pero no con crédito, mientras que el segundo cuenta con ahorros y crédito sin subsidios.

El costo promedio de una vivienda en el programa de vivienda propuesto para la clase media es L.243,000 (\$14,817). Pareciera que el pago inicial requerido es alto, de un promedio de L.72,900 (\$4,445) o 30% del precio de la vivienda. Los pagos mensuales de un préstamo hipotecario con un interés de 16% a 20 años alcanzarían a L.2,370 Si estos pagos constituyeran el 25% del ingreso, estas viviendas serían accesibles a los 4 deciles más altos de la distribución de ingreso urbano, la mayoría de los cuales no tienen acceso a dichas viviendas según tasas de interés corrientes. Según esta propuesta, no es claro si la tasa de interés está subvencionada o no. Esta tasa es menor que las tasas de interés corrientes, y si realmente está subvencionada significaría que los subsidios implicados en esta propuesta son muy amplios y regresivos. Tampoco es evidente de qué manera es posible activar actualmente el nuevo crédito de L.6.5 mil millones (\$400 millones) de bajo interés.

Cuadro 16: Subsidios, Ahorros y Crédito en el Programa de Vivienda Propuesto para 2002-2005

Elemento del Programa	Soluciones de Vivienda		Inversión Total			Promedio de cada Solución	
	Número	% del Total	(Mill.L.)	(Mill.\$)	% del Total	(Lempiras)	(US\$)
Legalización	5,400	4.2	38	2	0.3	7,000	427
Mejora de Vivienda	9,000	7.0	222	14	1.6	24,700	1,506
Vivienda Social Urbana	66,600	51.9	4,470	273	31.3	67,000	4,085
Vivienda Social Rural Vivienda	9,000	7.0	231	14	1.6	25,700	1,567
Subtotal del Programa Social	90,000	70.1	4,961	302	34.7	31,100	1,896
Ahorros			518	32		5,800	350
Subsidio			4,443	270		49,400	3,310
Crédito			0	0		0	0
Vivienda de la Clase Media	38,400	29.9	9,334	569	64.3	243,000	14,817
Ahorros			2,799	171		72,891	4,445
Subsidio			0	0		0	0
Crédito			6,534	398		170,156	10,375
Total	128,400	100.0	14,295	872	100.0	117,600	7,171

Fuente: Calculado según Argüello et al, 2002, "Sector Vivienda—Propuesta para Plan de Gobierno Lic. Ricardo Maduro," Período Presidencial 2002-2005," 8.

El componente de vivienda social del programa se concentra en nuevos paquetes de terreno-y-vivienda en zonas urbanas, donde 90 por ciento de la inversión total en los programas es dirigida. Como resultado, el programa solo podrá alcanzar a 90,000 familias en cinco años, con un subsidio promedio de L.49,400 (\$3,310) por familia, un alto nivel de subsidio dado el número de familias necesitadas. Un programa concentrado en soluciones de vivienda parciales—tales como lotes con servicios, mejoras de vivienda para reducir el hacinamiento, construcción de vivienda en lotes de propiedad privada—y en legalización podría alcanzar a un número más grande de familias pobres con un subsidio más pequeño para cada familia. Si existiera el crédito o el micro-crédito, los niveles de subsidio para cada familia podrían ser más bajos aún.

4. Infraestructura Residencial:

La infraestructura residencial afecta al funcionamiento del sector de vivienda en dos formas principales: (a) la disponibilidad y la calidad de la infraestructura infringen directamente en la calidad de las viviendas y de los vecindarios, así como también en el valor económico de las mismas; (b) la escasez de infraestructura, especialmente en la margen urbana, limita el abastecimiento de tierras residenciales con servicios y aumenta el precio de estas tierras, lo cual convierte a las viviendas en menos accesibles para todos. Además, la gran escasez de infraestructura –especialmente de abastecimiento de agua y de alcantarillado– es una dimensión importante de pobreza y su mitigación es crítica para toda Estrategia de Reducción de la Pobreza. Por lo tanto, el mejoramiento de infraestructura residencial y la expansión oportuna de las redes de infraestructura dentro de la margen urbana deben constituir una parte integral de la política de vivienda.

Aunque la infraestructura residencial ha ido mejorando en los últimos años, aún existe una enorme escasez en ambas zonas rurales y urbanas. La necesidad de infraestructura más visible en comunidades urbanas existentes es la de sistemas de abastecimiento de agua, de alcantarillado en cañerías y de drenaje de tormenta regulares, confiables y no demasiado costosos. Mientras que la mayoría de los caminos en los asentamientos informales no están pavimentados aún, el pavimento de las calles no pareciera tener alta prioridad actualmente. El *Servicio Nacional de Aguas y Alcantarillas* (SANAA), que es el encargado del abastecimiento de agua y alcantarillado en las ciudades Hondureñas, no cobra el costo real del abastecimiento de agua.

En Tegucigalpa, por ejemplo, SANAA recolectó un promedio de L.72 (\$4.50) por mes por un promedio de 47m³ de agua en 2000 [Banco Mundial, 2001, 54], o L.1.5 (\$0.09) por m³. Existe una gran resistencia en contra del aumento de las tarifas, aunque, como notamos anteriormente, el abastecimiento de agua no es regular y por lo tanto las personas de bajo ingreso deben recurrir a vendedores de agua a precios exorbitantes de hasta L.60 (\$3.60) por m³. No cabe duda que las tarifas de agua deben ser aumentadas para poder realizar las inversiones adecuadas –ya sea por SANAA o por una corporación privada encargada– tanto en la extensión de las redes de agua y alcantarillado como en la creación de nuevas fuentes de agua. En las elevaciones más altas, donde probablemente será necesario bombear el agua, se deberá considerar el uso de pozos de agua y torres de agua a fin de proveer un abastecimiento de agua regular. No ha sido posible conseguir información sobre la disponibilidad de agua subterránea o sobre el costo de extracción, bombeo y almacenamiento.

Un programa de mejoramiento urbano concentrado en la creación de una red regular de abastecimiento de agua y alcantarillado/drenaje en asentamientos informales existentes, es verdaderamente una estrategia de costo eficaz para la mitigación de la pobreza en el presente. Tal sistema estaría destinado a comunidades organizadas (*patronatos*) y no a familias individuales. También se podría beneficiar de un pequeño subsidio para cada familia, combinado con ahorros del hogar y crédito. Alternativamente, la inversión en un sistema de agua y drenaje podría ser financiada

por un préstamo al abastecedor y restituída por la comunidad por medio de tarifas de agua más altas durante un período fijo.

La extensión de infraestructura residencial en zonas de nuevos asentamientos tiene una gran influencia sobre el sector de vivienda. Es necesario permitir que las ciudades Hondureñas que crecen rápidamente, lo hagan según su tasa de crecimiento natural, y que no estén sometidas a dificultades causadas por la infraestructura—especialmente aquellas asociadas con caminos y abastecimiento de agua. La Municipalidad de Tegucigalpa en particular, debe preparar y aprobar planes realistas de uso de tierras y de infraestructura—planes que permitan la expansión física de la ciudad al paso necesario, 530 hectáreas por año por el resto de esta década—lo antes posible. Si se fracasa en preparar planes para la expansión urbana en el futuro cercano, o en servirlos con una infraestructura oportunamente, y si se fracasa en aclarar el estado de tenencia de estas tierras, es muy posible que surjan serias dificultades en el abastecimiento de tierras, lo cual causará el aumento de precios de terrenos y de viviendas a niveles inaccesibles para la mayoría de los hogares. El Gobierno puede ayudar a las municipalidades en la preparación de planes de expansión urbana con fondos y asistencia técnica, y con la creación de incentivos que las obligarán a completar sus planes a tiempo a fines de ser elegibles para recibir fondos de vivienda.

5. *El Régimen Legal y Regulator que rige al Sector de Vivienda:*

A pesar de muchos adelantos de tipo legal y regulator que ocurrieron en los años 1990, el sector de vivienda en Honduras aún carece del marco legal y regulator necesario para su funcionamiento adecuado. No menos de once iniciativas legales y reguladoras – iniciativas que requieren atención tanto a nivel municipal como a nivel del gobierno central—han sido identificadas, varias de las cuales están progresando en el presente. Seguramente, no es posible darles prioridad a todas y avanzar con todas simultáneamente. En conjunto, estas iniciativas forman un programa legislativo para el sector de vivienda en Honduras que debe ser puesto en operación gradualmente en los próximos años, pero algunas de ellas podrían ser incorporadas efectivamente en el nuevo Proyecto de Ley de Vivienda en circulación actualmente.

Tres de estas iniciativas se refieren al régimen de derechos de propiedad que rige al sector de vivienda:

(a) La creación de un *marco legal para la legalización de la tenencia*: y la emisión de títulos a familias que ocupan terrenos sin la documentación adecuada. Ya existen varios procedimientos en funcionamiento en las municipalidades para la regularización de tenencia de terrenos en tierras municipales, en tierras ejidales bajo control municipal, y en tierras privadas donde los ocupantes y los propietarios del terreno han llegado a un contrato de compraventa. Es necesario simplificar estos procedimientos para hacerlos más efectivos; respaldarlos con un tribunal especial que sea capaz de resolver disputas de terrenos rápidamente; crear un incentivo legal para la rápida resolución de disputas de propiedad; crear un mecanismo legal para determinar el valor de mercado de terrenos ocupados pertenecientes a individuos privados; y facilitar la participación del

sector privado y de intermediarios del sector cívico en el proceso acreditándolos oficialmente.

(b) La unificación y reforma del *Registro de Propiedad y Catastro*. Como notamos anteriormente, el Registro de Propiedad está incompleto y no es confiable, resultando en una escasez artificial de terrenos para desarrollo residencial, en altos honorarios legales y procedimientos de transferencias complicados, en un gran número de disputas de propiedad no resueltas, y en retrasos en la legalización de títulos en asentamientos informales. El Registro se mantiene separado del Catastro el cual es usado por las municipalidades para recolectar impuestos a la propiedad. En mayo 2002, se ha llegado a un acuerdo, en principio, entre las tres ramas del Gobierno por el cual se unifica el Registro y el Catastro en un solo sistema bajo el control del Poder Ejecutivo, para crear un mecanismo judicial capaz de resolver disputas de propiedad eficientemente, y de computarizar el sistema. La ley que establece el nuevo sistema será presentada al Congreso en el futuro cercano, y la asistencia financiera del Banco Mundial para comenzar las operaciones ya está disponible.

(c) *la reforma de legislación de congelación de alquileres*. Es necesario reformar la legislación de congelación de alquileres existente, a fin de estimular la construcción de unidades de alquiler de bajo costo destinadas a familias de bajo ingreso. El mantenimiento de alquileres bajos deberá ser el resultado de la amplia oferta de vivienda de alquiler, y no de topes artificiales en los alquileres que desalientan la nueva construcción y la movilidad residencial, y al mismo tiempo estimulan alquileres ilegales y tarifas de transferencias ilegales que resultan del intercambio de unidades de alquiler congelado.

Cuatro de las iniciativas de reforma reguladora se ocupan del desarrollo y la venta de tierras residenciales y vivienda:

(d) La creación de un *marco legal para la administración del crecimiento urbano*. Las municipalidades deben recibir el apoyo y el estímulo necesario para crear y administrar planes de crecimiento urbano que asignan terrenos suficientes para la rápida expansión de las ciudades y para que se puedan duplicar en los próximos 15 años. Es probable que esto requiera la creación de Comisiones de Dirección de Crecimiento a nivel municipal que deberán determinar la cantidad anual de tierras necesarias para la expansión urbana dadas las tendencias y las prácticas actuales; evaluar el riesgo ambiental asociado con tierras en diferentes sitios y administrar dicho riesgo dado el costo de las diferentes alternativas de desarrollo; delimitar zonas de alto riesgo inapropiadas para desarrollo; y aprobar reservas de terrenos adecuados para el desarrollo urbano en el futuro. La composición de dichas Comisiones deberá reflejar intereses ambientales, limitaciones del presupuesto de la municipalidad y de las agencias de infraestructura, la necesidad de tierras y viviendas baratas de los grupos de bajo- ingreso, y las prácticas de ocupación y desarrollo de tierras establecidas en el país. Las municipalidades deberán recibir incentivos financieros para completar el trabajo de sus Comisiones de Dirección de Crecimiento dentro del tiempo acordado.

(e) La reforma de las *regulaciones de subdivisión de terreno* para permitir un nivel inicial mínimo de servicios urbanos y su desarrollo progresivo a lo largo del tiempo. La

ausencia de dichas regulaciones incita a los desarrolladores a continuar funcionando totalmente fuera del sistema, y a desarrollar terrenos en forma de una 'invasión' que no está sujeta a ningún tipo de planeamiento o control. Un número de países en la región ha adoptado regulaciones progresivas de desarrollo de tierras que pueden servir como modelo. Así mismo, es necesario establecer procedimientos para subdividir terrenos ya ocupados.

(f) La reforma del *sistema de otorgamiento de permisos* para subdivisión de terrenos y proyectos de vivienda a fin de simplificarlo, hacerlo más efectivo y reducir su costo. En el presente, la emisión de permisos en la mayoría de las municipalidades, con la posible excepción de San Pedro Sula, es aún complicada y costosa. Es necesario unificar todas las funciones de emisión de permisos en una sola ventana, primero dentro de la municipalidad y luego incluyendo a todas las agencias del gobierno central encargadas de otorgar permisos para desarrollo de terreno residencial (tal como la *Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente*, o SERNA). Así mismo, es necesario examinar la posibilidad de privatizar el sistema de otorgamiento de permisos. En la Ciudad de Guatemala, por ejemplo, el sistema de permisos fue ofrecido por medio de una licitación internacional y, en la actualidad, está dirigido por una compañía Holandesa.

(g) La reforma de las obligaciones, honorarios legales e impuestos asociados con la *venta o transferencia de propiedad de vivienda*. Está estimado que estos gastos pueden alcanzar a un total de más de 10% del valor de la propiedad. Incluyen costo de estampillado, de registro, honorarios de abogados y de escribanos, impuestos a las transferencias, cargos de tasación, y cargos de solicitudes a los bancos [Argüello et al, 2002, 7; Erb, 2002, 10-11]. A fines de reducir el costo de vivienda y convertirla en más accesible, es necesario reducir estos gastos considerablemente. Esto será logrado parcialmente reformando el Registro de Propiedad, un proceso que reducirá notablemente los honorarios legales asociados con las transferencias de propiedad.

Tres de las iniciativas de reforma reguladora se ocupan del desarrollo del régimen de financiación de vivienda:

(h) La creación de un marco legal para *normalizar hipotecas, garantizarlas, y securitizarlas*, en conjunto con un marco legal que permite seguros y fondos jubilatorios como en instrumentos financieros para inversiones a largo plazo. Se ha intentado varias veces crear un mercado hipotecario secundario en Honduras. Estos intentos han sido impedidos por las condiciones en el sector financiero en general y por el temor a la inflación, lo cual ha creado una clara preferencia por instrumentos financieros a corto plazo. Es necesario crear condiciones en el sistema financiero para invertir en valores a largo plazo, por ejemplo liberando a los seguros y a los fondos jubilatorios para que puedan invertir con una perspectiva a plazo más largo que en el presente. También deberá ser posible explorar la creación de hipotecas basadas en el dolar, que serán pagadas con la ayuda de envíos del exterior. Dichas hipotecas podrían fácilmente ser normalizadas y posiblemente securitizadas en el extranjero, porque no corren el riesgo del intercambio de moneda extranjera.

(i) La creación del marco legal necesario para *transformar la rama de vivienda de FONAPROVI* en una institución financiera de vivienda de segundo-piso. En el presente,

FONAPROVI otorga préstamos para vivienda y para producción, y las ventajas de la separación entre ambas son evidentes. Deben ser encaradas diferentemente y necesitan diferente experiencia. La rama de vivienda de FONAPROVI debe ser transformada en una verdadera institución de segundo-piso por medio de la simplificación de su Junta Directiva para convertirla en más eficiente, eliminando el requerimiento de que cada hipoteca sea examinada independientemente, normalizando las hipotecas, y reduciendo los costos de intermediación. La reducción de los costos de intermediación deberá permitir la creación de bonos flotantes que podrán ser usados para préstamos hipotecarios. Esta reformas propuestas deberán ir a la par de los adelantos hacia la titularización de hipotecas, tanto de moneda local como de préstamos hipotecarios denominados en dólares.

(j) La aprobación de un decreto que facilitará *el rescate de la cartera del FOSovi*. Uno de los borradores de la nueva Ley de vivienda propuesta establece una Comisión de Liquidación para supervisar la liquidación de los bienes de FOSovi y transferirlos a una entidad de vivienda nuevamente establecida, el *Consejo Superior de la Vivienda (CONSUVI)*. Es probable que estos bienes, para los cuales no existe un inventario preciso, tengan un valor de más de L.3 mil millones (\$180 millones). En el presente, están congelados en un juicio muy complicado, y no es clara la probabilidad de que sea resuelto en el futuro cercano.

Finalmente, la última de estas iniciativas está relacionada al marco institucional para la intervención del gobierno en el sector de vivienda:

(k) La aprobación de una *nueva ley de vivienda* que rige el contenido de la política de vivienda, el modo de intervención del gobierno en el sector de vivienda, y la ayuda presupuestaria regular para vivienda. En el presente, circula un proyecto de ley de vivienda, la *Ley Marco Sector Vivienda*, destinada a reemplazar a una ley semejante aprobada en 1991, la *Ley del Fondo Social para la Vivienda*. El nuevo Proyecto de Ley no define al Estado como facilitador en el sector de vivienda. Enumera muchas maneras de intervención posibles en el sector (Artículo 4), pero no establece claramente el contenido o las prioridades principales de la intervención—la legalización y regulación de derechos de propiedad en vivienda; el apoyo y la regulación de la financiación de vivienda basada en el mercado; la asignación regular de un presupuesto de vivienda en un sistema de subsidios; el mejoramiento de infraestructura residencial; la protección de zonas de alto riesgo del asentamiento residencial y la preparación de terrenos adecuados para la expansión urbana; el desarrollo de un marco legal y regulador para el sector de vivienda; y el desarrollo de instituciones de gobierno para supervisar, guiar, controlar, regular y asistir al sector. Si bien en principio este Proyecto de Ley podría haber contenido un número significativo de las diez iniciativas legales aquí mencionadas, se limitó a muy pocas, notablemente la asignación regular de fondos de subsidio para vivienda y el rescate de la cartera de FOSovi. El desarrollo institucional también es tratado prominentemente en el Nuevo Proyecto de Ley y será discutido más detalladamente a continuación.

6. El Marco Institucional para la Intervención del Gobierno en el Sector de Vivienda:

Para bien o para mal, la intervención del gobierno en el sector de vivienda en Honduras en los últimos años ha sido mínima. En 1991, el Gobierno se desligó formalmente de la construcción y dirección directas de vivienda pública, claramente un paso adelante en la conducción de una política de vivienda. Aunque no ha habido un reconocimiento legal formal del papel *facilitador* del Gobierno en el sector de vivienda, la ley de FOSovi de 1991 estableció claramente la función principal del Gobierno en vivienda como la de crear condiciones favorables para la actividad de vivienda, trabajando por medio de intermediarios, y promoviendo la participación del sector privado y cívico para resolver problemas de vivienda [Artículo 2]. Esto en sí mismo ha sido un acontecimiento importante.

Un segundo principio, también enclavado en la ley FOSovi de 1991, estableció la función del Gobierno en vivienda como la de *encargado del sector de vivienda en su totalidad*. Si bien prestaba particular atención a los problemas de vivienda de los necesitados, el Gobierno se colocó en la posición de formulador de política para todo el sector de vivienda, incorporando instituciones estatales y locales, intereses bancarios privados, desarrolladores privados, otras organizaciones públicas, privadas y civiles, y comunidades implicadas en vivienda [Artículo 4]. En este sentido, el Gobierno se trasladó de un énfasis singular colocado en el alojamiento de los necesitados a uno más amplio, el de la creación de un sector de vivienda que funciona adecuadamente y está atento a las necesidades de todos los participantes claves del sector. Este también ha sido un acontecimiento importante.

La ley de FOSovi optó por renunciar a la creación de una agencia de vivienda que sea una parte integral de la Rama Ejecutiva del gobierno, y en cambio organizó la intervención del Gobierno en el sector por medio de un *Consejo Nacional para la Vivienda* compuesto de los participantes claves del sector. El Consejo ha sido ampliamente autorizado por la Ley de 1991 a administrar los fondos de vivienda del Gobierno y a dirigir sus gestiones de vivienda. Esto resultó insatisfactorio, ya que los miembros del Consejo no tenían un incentivo adecuado para ponerse de acuerdo con respecto a una política de vivienda y para actuar en conjunto a fin de solucionar los problemas de vivienda. En cambio, la política de vivienda—una baja prioridad para la intervención del gobierno entonces—se convirtió rápidamente en rehén de las agendas privadas de los distintos miembros. El Consejo perdió su credibilidad y finalmente canceló sus sesiones. FOSovi como organización se está dispersando gradualmente, y su personal, reducido actualmente a 60 personas, es inactivo.

Una versión del nuevo Proyecto de Ley actualmente en circulación también opta por un consejo como el medio para enfocar la intervención del gobierno en el sector de vivienda. Percibe al *Consejo Superior de la Vivienda* (CONSUVI), funcionando como una agencia independiente dentro del ámbito del Ministerio de Transporte, Obras Públicas y Vivienda (SOPTRAVI) con el Ministro como su Presidente. No es claro si esta solución—en vez de, por ejemplo, la creación de una secretaría de vivienda o un viceministerio dentro de SOPTRAVI—es la manera preferida de intervención del gobierno en el sector de vivienda. En el presente, son dos las necesidades críticas: (a) asegurar que *todos* los participantes principales en el sector tengan el poder para intervenir en la formulación y supervisión de la política de vivienda; y (b) fortalecer la capacidad

profesional y técnica de la Rama Ejecutiva a través de la creación de un conjunto de funcionarios a tiempo completo, dedicados, y bien informados que puedan operar y ejecutar la política de vivienda por medio de intermediarios en el sector privado y cívico. Es claro que un Consejo que no trabaja a tiempo completo, compuesto de personas que tienen muchas otras agendas, no puede cumplir con estas necesidades.

La Ley de 1996 sobre la Modernización del Estado ubicó a la vivienda dentro del Ministerio de Transporte, Obras Públicas y Vivienda (SOPTRAVI). El Ministerio no recibió un presupuesto regular para vivienda, y no generó ninguna nueva iniciativa de política de vivienda. No obstante, como resultado del Huracán Mitch, se dirigió rápidamente hacia un programa de construcción de vivienda masivo, financiado en gran parte por contribuciones del exterior. Se creó una unidad especial en el Ministerio en Diciembre de 1998—la *Unidad de Programas y Proyectos de Vivienda* (UPPV) para supervisar la ejecución de estos proyectos. En el presente, SOPTRAVI está encargado oficialmente de la agenda de vivienda del Gobierno, y UPPV es la única agencia de vivienda dentro de la jerarquía del Gobierno. El nuevo Gobierno también ha nombrado a un Ministro Sin Cartera para vigorizar la implementación de su agenda de vivienda. Además, FOSOVI aún existe formalmente. Desafortunadamente, un hogar *natural* para una agencia de vivienda no puede ser establecido en teoría.

En este momento es sumamente importante colocar a todas las funciones claves de vivienda del Gobierno *bajo un techo*, y así poder concentrar los pocos recursos humanos disponibles para la rápida implementación de la agenda de vivienda del Gobierno. Una agencia de gobierno encargada del mandato de vivienda deberá desarrollar su propia experiencia y cultura de trabajo, que por naturaleza será diferente a la del ministerio al cual pertenece. Si la agencia de vivienda permanece dentro de SOPTRAVI, será conveniente mejorarla transformándola en una secretaría o un vice-ministerio, capaz de reclutar personal calificado con la experiencia necesaria para (a) formular y supervisar la conducción de política de vivienda; (b) asignar subsidios de vivienda de una manera eficiente, equitativa y transparente por medio de intermediarios; (c) promover y aprobar la amplia agenda legal y reguladora necesaria para el funcionamiento adecuado del sector; (d) recolectar datos para el monitoreo del sector en su totalidad y para supervisar el programa de subsidios; (e) asegurar que los terrenos de alto riesgo no sean desarrollados y que se aprueben suficientes terrenos para expansión urbana; (f) implicar a las municipalidades en la conducción de política de vivienda por medio de transferencias financieras, intercambio de información y actividades capacitadoras; (f) promover el tema de vivienda a fines de que el país, el Congreso y las agencias gubernamentales tomen conciencia del tema.

Los temas principales en el presente son reclutar a todos los participantes del sector en la formulación y supervisión de política de vivienda; fortalecer la capacidad oficial para conducir, implementar y monitorear la política nacional de vivienda; y poner en efecto las iniciativas de vivienda del nuevo Gobierno vigorosamente. Y si bien esto puede ser facilitado mediante la creación de un Consejo con un amplio mandato para *asesorar* sobre política de vivienda, este Consejo no será una alternativa para la formación de un conjunto de funcionarios de vivienda en la Rama Ejecutiva del gobierno que se encargará de la tarea diaria de conducir la política. Esto requerirá una

campaña agresiva de reclutamiento, una campaña agresiva de capacitación, y el uso temporario de consultores locales y extranjeros.

* * *

Después de haber estudiado el estado de política de vivienda en Honduras y de haber trazado las reformas de política necesarias que requiere cada uno de sus componentes principales, traduciremos estas reformas sugeridas a un conjunto de guías de acción para la política de vivienda en el presente.

IV GUIAS DE ACCION

Una Estrategia de Vivienda de Dos Puntas: El Gobierno de Honduras deberá asumir una estrategia de vivienda de dos puntas de manera proactiva: (a) haciendo uso de programas de vivienda dirigidos a los necesitados como un instrumento central en su programa de Reducción de la Pobreza; y (b) actuando a fin de reducir las tasas de préstamo hipotecario para aumentar así la demanda de vivienda, estimular la construcción residencial y el empleo, y activar el crecimiento económico.

Una Agencia de Vivienda Gubernamental Unica: Deberá existir una sola agencia gubernamental encargada de la conducción de política de vivienda y de la ejecución del programa de vivienda de Reducción de la Pobreza del Gobierno. Esta agencia deberá ser parte de la Rama Ejecutiva del gobierno a nivel de una Secretaría o un Vice-ministerio--posiblemente dentro del Ministerio de Transporte, Obras Públicas y Vivienda (SOPTRAVI) como lo especifica la Ley de la Modernización del Estado—y deberá tener un presupuesto regular.

Las Funciones Principales de la Agencia de Vivienda: Las funciones claves de la agencia de vivienda serían: (a) formular la política de vivienda y supervisar el sector de vivienda; (b) asignar subsidios de vivienda a varios programas por medio de intermediarios; (c) recolectar datos para el monitoreo de todo el sector y para la supervisión de los programas de subsidio; (d) promover y aprobar la agenda legal y reguladora necesaria para el funcionamiento adecuado del sector; (e) asegurar que los terrenos de alto riesgo no sean desarrollados y que se aprueben suficientes terrenos para expansión urbana; (f) implicar a las municipalidades en la conducción de la política de vivienda; y (g) crear una capacidad profesional para la conducción de programas de vivienda.

Una Posición Independiente para una Agencia de Financiación de Vivienda de Segundo-Piso: la rama de FONAPROVI encargada de vivienda deberá ser transformada en una agencia de financiación de vivienda de segundo-piso, que se ocupará de otorgar fondos de préstamos a largo plazo a intermediarios financieros en el sector privado y en el sector civil. Al ser parte del sistema bancario, estará sujeta a regulaciones de las autoridades bancarias. No es necesario que esté bajo los auspicios de la agencia de vivienda, pero es probable que el jefe de la agencia de vivienda forme parte de su Junta Directiva.

Los Dos Principios Gobernantes en la Conducción de Política de Vivienda: Primero, el Gobierno deberá continuar en su papel de *facilitador* en el sector de vivienda, confiando en los intermediarios del sector privado y civil para la implementación de todos sus

programas de vivienda y absteniéndose de construir, financiar, o administrar programas de vivienda por sí mismo. Segundo, deberá concentrar su intervención en el *sector de vivienda en su totalidad*, con un énfasis especial pero no exclusivo en los problemas de vivienda de los necesitados.

La Reducción de Hacinamiento: El análisis anterior demostró que no existe un déficit significativo *cuantitativo* de vivienda en el país²⁸, y por lo tanto no existe una necesidad inmediata de construcción de nuevas viviendas en gran escala. En general, se descubrió que también la *calidad* de vivienda es buena. No obstante, es sumamente necesario reducir el hacinamiento agregando habitaciones o pequeñas unidades de vivienda en lotes propios y agregando nuevos lotes con servicios en ambas zonas rurales y urbanas.

La Legalización de Títulos en Asentamientos Informales: Los Hondureños de bajo ingreso invierten fondos extensivos y esfuerzos abundantes en sus viviendas y actualmente han acumulado una considerable riqueza en bienes de vivienda. Esta riqueza los protege brindándoles un nivel de seguridad económica. Pero para que sea fungible necesita tener la documentación adecuada. Títulos seguros pueden transformar las viviendas de los necesitados en bienes de valor.

La Reducción de Tasas de Interés Hipotecario: Existe una seria escasez de crédito hipotecario accesible y una necesidad crítica de reducir las tasas de interés hipotecario en los bancos comerciales y en las asociaciones de A&P a niveles accesibles –no más de 7-8 puntos por encima de la tasa de inflación. La reducción de tasas de interés es el instrumento principal para dar energía al sector. Ayudará a la clase media –que según las tasas actuales no tiene acceso ni siquiera a las unidades de vivienda menos costosas construídas por el sector formal– a penetrar al mercado en grandes cantidades. Desafortunadamente, no fue posible determinar si esta alternativa es realista en el presente.

La Función de la Vivienda en la Reducción de la Pobreza: la asistencia que ofrece la vivienda como un instrumento del programa de Reducción de la Pobreza del Gobierno se debe concentrar en dos estrategias complementarias: (a) la Estrategia de Reducción del Hacinamiento –la construcción de habitaciones adicionales y de pequeñas unidades de vivienda en lotes propios y el abastecimiento de lotes con servicios mínimos; y (b) la Estrategia de Títulos –la transferencia de títulos legales a familias de bajo ingreso destinada a transformar la riqueza proveniente de la vivienda en una forma de seguridad económica. Más adelante, una vez que estas dos estrategias estén en funcionamiento, se propone introducir una tercera estrategia de vivienda destinada a la reducción de pobreza –la Estrategia Agua+Saneamiento+Drenaje dirigida al mejoramiento de comunidades informales.

El Sistema de Subsidio de Vivienda: Todos los programas de asistencia de vivienda emplearán un solo mecanismo, el sistema de subsidio ABC (*Ahorro+Bono+Credito*). Todos los beneficiarios deberán acumular ahorros como condición para su participación en los programas, y sus ahorros serán combinados con un subsidio de una sola vez por adelantado, así como también con algún crédito. El crédito podrá tener la forma de crédito hipotecario o de micro-crédito a corto plazo, y es probable que la extensión del

mismo a familias de bajo ingreso cause el aumento de los costos administrativos y un mayor riesgo de incumplimiento de pagos.

El Volumen Disponible de Subsidios de Vivienda: No fue posible estimar los fondos de subsidio para la operación de los programas de asistencia de vivienda. Podrían ser de tanto como L.900 millones (\$55 millones) por año si el Gobierno aceptara aportar 1.5% de los gastos gubernamentales corrientes (L.250 millones o \$15 millones por año) y agregar L.500 millones o \$30 millones por año de los fondos de la Reducción de Pobreza. Los fondos provenientes de agencias bilaterales y multilaterales del exterior podrían ser del orden de L.250 millones o \$15 millones por año, y podrían ser usados para financiar programas de subsidios (L.150 millones o \$10 millones) así como también otras iniciativas que no impliquen subsidios (L.100 millones o \$5 millones).

El Tamaño Promedio de un Subsidio de Vivienda: tampoco fue posible estimar el nivel promedio de subsidio para cada hogar beneficiario, pero podría ser del orden de L.25,000 (\$1,500). Este nivel de subsidio, combinado con ahorros y micro-crédito, debería ser suficiente, en promedio, para financiar habitaciones adicionales, lotes con servicios, legalización de títulos y construcción de vivienda en lotes propios, permitiendo a tanto como 36,000 hogares a beneficiarse del programa de vivienda cada año. Pero este nivel de funcionamiento requeriría una expansión muy rápida del programa y una administración muy eficiente.

Programas de Vivienda e Iniciativas Propuestas: Durante los próximos cuatro años la agencia de vivienda podría comenzar tanto como seis nuevos programas y ocho nuevas iniciativas. Los seis programas propuestos son: (a) El Programa de Titulación; (b) La Ampliación de Vivienda en Lote Propio; (c) La Construcción de Vivienda en Lote Propio; (d) El Programa de Lote con Servicio; (e) El Programa de Monitoreo; y (f) El Programa de Formación de Capacidad. Las iniciativas posibles son: (a) La Iniciativa de Ley de Vivienda; (b) La Iniciativa de las Comisiones de Dirección del Crecimiento; (c) La Iniciativa de la Reducción del Costo de la Construcción; (d) La Iniciativa de Simplificación del Permiso; (e) La Iniciativa de Reducción del Costo de Transferencia; (f) La Iniciativa de la Reforma Reguladora de Subdivisión; (g) La Iniciativa de la Reforma del Código de Edificación; (h) la Iniciativa de Reforma de Congelación de Alquileres; y (i) La Iniciativa del Rescate de la Cartera de FOSovi.

El Programa de Titulación: Existen actualmente varios procedimientos puestos en funcionamiento por las municipalidades para la regularización de tenencia de terrenos. Es necesario simplificar estos procedimientos para hacerlos más eficientes; respaldarlos con un tribunal especial que pueda resolver disputas de terrenos rápidamente; y facilitar la intervención de los intermediarios del sector privado y civil en el proceso mediante la acreditación oficial. El objetivo del programa sería colaborar con las municipalidades en la emisión de un promedio de 8-10,000 títulos de terrenos por año durante los cuatro años próximos.

La Ampliación de Vivienda en Lote Propio: Este programa sería puesto en funcionamiento a nivel regional o municipal, recibiendo solicitudes de familias necesitadas que puedan demostrar condiciones de hacinamiento y que sean capaces de ahorrar para vivienda. Las familias recibirán asistencia técnica para planear la ampliación de sus hogares.

Luego recibirán un crédito y un subsidio de una sola vez, de acuerdo al modelo actualmente usado por FUNDEVI. El objetivo del programa será asistir a un promedio de 12-14,000 hogares por año en la ampliación de sus viviendas en los próximos cuatro años.

La Construcción de Vivienda en Lote Propio: La construcción de vivienda en lote propio también usará el modelo creado por FUNDEVI y más específicamente por PRIMHUR (*Programa Integral de Mejoramiento Habitacional Urbano*). Combinará ahorros con un subsidio por adelantado y un crédito hipotecario. A fin de acelerar el programa y reducir los costos de construcción, se experimentará con medios alternativos de construcción de vivienda, incluyendo equipos consistentes de partes de vivienda usados actualmente en Panamá. El objetivo del programa será la construcción de un promedio de 6-8,000 unidades de vivienda por año durante los próximos cuatro años.

El Programa de Lote con Servicio: Este programa asistirá a familias en la compra de un lote con servicios mínimos en la margen urbana otorgado por medio de intermediarios del sector privado o civil. El programa estará destinado a hogares hacinados donde la vivienda es compartida por más de una familia. También estará destinado a familias en zonas sumamente riesgosas que requieren ser reubicadas. Su objetivo será generar 6-8,000 lotes con servicio por año.

El Programa de Monitoreo: Existe en la actualidad un programa de monitoreo rudimentario en UPPV que se ocupa de mercados de vivienda. Se propone que la agencia de vivienda cree un programa de monitoreo financiado adecuadamente y con personal apropiado, con un conjunto de procedimientos e indicadores establecidos y convenidos. El programa de monitoreo supervisará al sector de vivienda en su totalidad y así como también los programas e iniciativas de los que se ocupa la agencia. Publicará informes anuales sobre las condiciones en el sector de vivienda, basados en encuestas de hogares, informes de auditores, imágenes de satélite, e informes de consultores y regulares sobre el funcionamiento del programa.

El Programa de Formación de Capacidad: Se propone que la agencia de vivienda diseñe e implemente un amplio programa de formación de capacidad destinado a desarrollar los recursos humanos necesarios para la rápida implementación de la agenda de la agencia de vivienda. El programa hará uso de instituciones educacionales y consultores externos, tanto en el diseño como en la implementación del programa. También producirá material de enseñanza, y organizará cursos y talleres en todo el país.

Además de estos cuatro programas, la agencia de vivienda podría financiar y respaldar un número de iniciativas importantes necesarias para adelantar la agenda de la política de vivienda en Honduras en el presente.

La Iniciativa de la Ley de Vivienda: En el presente, existen varios borradores de Leyes del Sector de Vivienda en circulación. Esta iniciativa propone ampliar el proyecto de ley de tal manera de crear el marco legal necesario para las formas principales de intervención en el sector—la legalización de derechos de propiedad de vivienda en asentamientos informales; la asignación regular de un presupuesto de vivienda en un sistema de subsidios; la delimitación de terrenos inadecuados para el desarrollo residencial; la

preparación de tierras adecuadas para la expansión urbana; y el desarrollo de un marco regulador para la subdivisión de tierras y la construcción de vivienda.

La Iniciativa de la Comisión de Dirección de Crecimiento: Las municipalidades deben ser respaldadas con fondos y asistencia técnica por la agencia de vivienda y estimuladas para que crear y dirigir planes de crecimiento urbano que asignan terrenos suficientes que permitan la rápida expansión de ciudades y la duplicación de su tamaño en los próximos 15 años. Esta iniciativa propone respaldar la creación de las Comisiones de Dirección de Crecimiento en una o más municipalidades y asistirles en sus operaciones, con el doble propósito de prevenir los asentamientos en zonas de alto riesgo y aprobar reservas de terrenos adecuados para desarrollo urbano en el futuro dentro de un período de tiempo acordado. Un segundo objetivo de esta iniciativa será crear legislación uniforme adecuada que luego podrá ser adoptada por otras municipalidades.

La Iniciativa de la Reducción del Costo de Construcción: El costo de construcción de una vivienda básica es aún elevado de acuerdo a las normas regionales. Esta iniciativa trata de explorar la manera de reducir el costo de construcción de una vivienda básica creando un proyecto piloto e invitando a compañías locales, internacionales y a organizaciones no gubernamentales a construir viviendas modelo habitables y de bajo costo capaces de satisfacer el costo deseado. Así, aquellos constructores que fueran exitosos podrían participar en el programa de Construcción de Vivienda en Lotes Propios. Se propone que el proyecto piloto consista de alrededor de 60 viviendas y que esté destinado a reducir los costos de construcción a L.700-900 (\$43-55) por m².

La Iniciativa de Simplificación del Permiso: En el presente, la emisión de permisos realizada por las municipalidades es aún complicada y costosa. Esta iniciativa propone unificar todas las funciones de otorgamiento de permisos en una sola ventana en una o más municipalidades. También podría experimentar incluyendo en una sola ventana todas las agencias del gobierno central que participan en la emisión de permisos para el desarrollo de terreno residencial (tal como la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente, o SERNA). También se examinará la posibilidad de privatizar el sistema de otorgamiento de permisos o de ofrecerlo en una licitación internacional.

La Iniciativa de Reducción del Costo de Transferencia: Se estimó que las tarifas de estampillado, de registro, los honorarios de abogados y de escribanos, los impuestos a las transferencias, los cargos de tasación, y las tarifas de solicitudes bancarias asociadas con la transferencia de la propiedad de vivienda alcanzan actualmente a más de 10% del valor de la propiedad. Esta iniciativa trata de encontrar la manera de reducir estos gastos sistemáticamente, además de la reducción estimada que resultará de la reforma del Registro de Propiedad.

La Iniciativa de Reforma de la Regulación de Subdivisión: Esta iniciativa trata de reformar las regulaciones de subdivisión de terreno en una o más municipalidades, de manera que las regulaciones permitan un nivel inicial mínimo de servicios urbanos y su desarrollo progresivo a lo largo del tiempo. La ausencia de dichas regulaciones provoca que los desarrolladores continúen operando totalmente fuera del sistema, y que desarrollen la tierra en forma de invasión, sin ninguna clase de planeamiento controlado. Al mismo

tiempo, la iniciativa intenta establecer procedimientos para la subdivisión de tierras ya ocupadas en preparación para el registro de títulos.

La Iniciativa de Reforma del Código de Edificación: En colaboración con una o más municipalidades, esta iniciativa intenta crear y diseminar un código de edificación que pueda ser usado fácilmente para vivienda de bajo costo y de construcción propia que, normalmente, es construida sin un permiso de construcción. En vez de que el código sea más técnico, se concentrará en métodos esenciales y en técnicas simples para proteger viviendas de bajo costo de los desastres naturales. Esta iniciativa podría incluir experimentos con el código y los usuarios potenciales, su aprobación por las autoridades, y su publicación y diseminación.

La Iniciativa de Reforma de Congelación de Alquileres: Esta iniciativa intenta examinar el efecto producido por la legislación de congelación de alquileres sobre el funcionamiento del reducido mercado de alquileres para familias de bajo ingreso en Honduras, con un énfasis especial en el predominio de prácticas ilegales en el mercado y en la escasez artificial creada por el desaliento de la nueva construcción de vivienda para alquiler. Intenta proponer una nueva legislación que dará energía a la construcción de nueva vivienda para alquiler eliminando la fijación de precios impuesta por la presente legislación, y alentando el desarrollo de acuerdos contractuales que puedan ser ejecutados en el mercado de alquiler existente.

La Iniciativa de Rescate de la Cartera de FOSOFI: Esta iniciativa trata de acelerar el rescate de la cartera de FOSOFI a través de medios legislativos, legales y políticos. No existe un inventario preciso de esta cartera ni se conoce la calidad de la misma, pero su valor se estima en tanto como L.3 mil millones (\$180 millones). Estos bienes están actualmente congelados en una complicada disputa judicial, sin grandes perspectivas de ser resuelta en el futuro cercano. El rescate de estos bienes, su limpieza y transferencia a la agencia de vivienda le permitiría generar ingreso para los programas de vivienda de Reducción de Pobreza.

Además de los programas e iniciativas relacionados a la agencia de vivienda, existen varios programas e iniciativas que podrían estar directamente relacionados al brazo de vivienda de FONAPROVI, actualmente la única institución de gobierno central con el mandato de otorgar financiación hipotecaria.

Programas e Iniciativas de Financiación de Vivienda Propuestos: Se propone que en los próximos cuatro años el brazo de vivienda de FONAPROVI comience un nuevo programa y hasta cuatro iniciativas. El nuevo programa es el de Crédito para el programa *Ahorro+Bono+Crédito*. Las iniciativas posibles son: (a) la iniciativa de Institución Hipotecaria de Segundo-Piso; (b) la iniciativa de Reforma del Fondo Jubilatorio; (c) la iniciativa de Reducción de la Tasa de Intermediación; (d) la iniciativa de Envíos para Hipotecas.

El Crédito para el programa Ahorro+Bono+Crédito: El programa *Ahorro+Bono+Crédito* puesto en funcionamiento por la agencia de vivienda requerirá también un crédito hipotecario y un micro-crédito para su operación. Fue difícil estimar esta suma, pero posiblemente podría ser del orden de L.500 millones (\$30 millones) por año. Ya que este

crédito debe ser otorgado a personas de bajo ingreso, el riesgo será más alto. FONAPROVI deberá participar en la emisión de créditos por medio de intermediarios a estos grupos de bajo ingreso, y es probable que estos préstamos deban ser asegurados.

Además del nuevo programa de crédito, el brazo de vivienda de FONAPROVI podría financiar y respaldar un número de iniciativas importantes necesarias para reducir las tasas hipotecarias a fin de aumentar la demanda de vivienda y estimular la construcción residencial y el empleo.

La Iniciativa de la Institución Hipotecaria de Segundo-Piso: El brazo de vivienda de FONAPROVI debe ser separado del brazo de producción y transformado en una institución hipotecaria de segundo-piso. Esta iniciativa intentará separarlo y luego transformarlo en una verdadera institución de segundo-piso simplificando su Junta Directiva, eliminando el requisito de que cada hipoteca debe ser examinada independientemente, normalizando las hipotecas, y reduciendo los costos de intermediación. Estas reformas propuestas deben progresar junto con adelantos en lo que respecta a titularización de hipotecas, tanto de moneda local como de préstamos hipotecarios denominados en dólares.

La Iniciativa de Reforma de Fondo Jubilatorio: Los dos fondos jubilatorios, INJUPEMP e IMPREMA, tienen una cartera de hipoteca de vivienda considerable, pero mantienen todo su activo corriente en instrumentos financieros a corto plazo. No tienen ningún fondo a largo plazo ya que sus regulaciones los obligan a tratar de ganar lo más posible en sus inversiones. Esta iniciativa intentará cambiar el mandato de estos fondos a fin de posibilitar la inversión en instrumentos a largo plazo. Esto a su vez preparará al mercado para la titularización de hipotecas y para la venta de valores respaldados por hipotecas a estas instituciones.

La Iniciativa de Reducción de la Tasa de Intermediación: Las tasas de intermediación tanto en RAP como en FONAPROVI y en los bancos comerciales y asociaciones A&P que otorgan préstamos de vivienda son comparativamente altas. El margen entre la tasa de interés diferencial y la de depósito en el sistema bancario en general en 2001, por ejemplo, fue 11.4%, bajó de 17.9% en 1996. Estas altas tasas de intermediación han sido atribuidas a las expectativas creadas por una inflación de una cifra doble y a un ambiente económico inestable. Esta iniciativa intenta explorar maneras de reducir los altos niveles actuales de intermediación en préstamos hipotecarios a 4-5%.

La Iniciativa de Envíos para Hipotecas: se estimó que los Hondureños en los Estados Unidos enviaron \$600 millones a Honduras en 2001. Si fuera posible dirigir eventualmente 25% de esta suma a pagos hipotecarios de préstamos denominados en dólares se triplicaría la cartera hipotecaria total en el país en el presente, y permitiría a las familias de ingreso medio el acceso a viviendas de valor mediano. Esta iniciativa trata de estudiar el uso de envíos para vivienda en Honduras y en países vecinos, investigar posibles maneras de hacer uso de envíos para pagos regulares de vivienda, y examinar las posibilidades de securitizar hipotecas denominadas en dólares.

Estas Guías de Acción propuestas completan este informe. Estas guías constituyen un ambicioso plan general de vivienda para el nuevo gobierno del Presidente Ricardo Maduro, intentando transformar su visión del sector en un conjunto de programas e iniciativas prometedores que podrían producir un fuerte impacto en la Reducción de Pobreza y en el crecimiento económico, así como también en el funcionamiento del sector de vivienda y en la eficacia de la intervención del gobierno en el sector.

REFERENCIAS

- Angel, Shlomo, 1999. "La Política de Vivienda en Venezuela: Diagnósis y Guías de Acción," Informe Presentado al Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.: Octubre.
- Angel, Shlomo, 2000a. "A National Settlement Program for Trinidad and Tobago: The Key to Housing Policy Reform," Informe Presentado al Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.: Noviembre.
- Angel, Shlomo, 2000b. "Política de Vivienda de Ecuador: Diagnósticos, Prioridades, y Programas Propuestos," Informe Presentado al Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.: Mayo.
- Angel, Shlomo, 2000c. "Políticas de Vivienda y Programas de Vivienda en Panamá: Diagnosis y Guías de Acción," Informe Presentado al Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.: Noviembre.
- Angel, Shlomo, 2000d. "Políticas y Programas de Vivienda en Guatemala: Diagnosis, Evaluación y Guías de Acción," Informe Presentado al Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.: Septiembre.
- Angel, Shlomo, 2000e. *Housing Policy Matters: A Global Analysis*, Oxford University Press, New York and London.
- Angel, Shlomo, 2000f. Política de Vivienda en la República Dominicana: Diagnosis y Guías de Acción," Informe Presentado al Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.: Diciembre.
- Angel, Shlomo, 2001. El Sector de Vivienda y la Política de Vivienda en Argentina: Una Evaluación Expeditiva," Informe Presentado al Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.: Julio.
- Argüello, Xavier, Alvaro Alfredo, Toribio Aguilera, Mario Martín y Ricardo Puerta, 2002. "Sector Vivienda: Propuesta para Plan de Gobierno Lic. Ricardo Maduro, Período Presidencial 2002-2005," Tegucigalpa.
- Banco Central de Honduras, 1998. *Boletín Estadístico*, Vol. XLVIII, No. 4, Tegucigalpa, Abril.
- Banco Central de Honduras, 2001. *Boletín Estadístico*, Vol. LI, No. 9, Tegucigalpa, Septiembre.
- Banco Central de Honduras, 2001. *Boletín Estadístico*, Volumen LI, No. 7, Tegucigalpa, Julio.
- Banco Central de Honduras, 2002. Website, www.bcn.hn.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1999. "Honduras: Proposal for a Loan for a Post-Hurricane housing Program (HO-0146)," Washington D.C., Mayo.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2001. "Honduras: Situación Económica y Prospectos," preparado por Gina Montiel, Economista del País, Washington D.C., Octubre.
- Banco Mundial, 1998. *Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the Amount of US\$60.7 to Venezuela for a Caracas Slum-Upgrading Project*, Informe No. 17924, Washington D.C., 28 de Septiembre.
- Banco Mundial, 2001. "Urban Service Delivery and the Poor: The Case of Three Central American Cities, Volume I: Service Delivery and Poverty," Borrador Confidencial, Informe No. 22590, Washington D.C., Octubre.

- Banco Mundial, 2001. "Urban Service Delivery and the Poor: The Case of Three Central American Cities, Volume II: City Reports" Borrador Confidencial, Informe No. 22590, Washington D.C., Octubre.
- Banco Mundial, 2001. *Honduras Poverty Diagnostic 2000*, Informe No. 20531-HO, Washington D.C., Junio.
- Banco Mundial, 2001. *World Development Indicators – 2001*, Washington D.C.
- Cámara Hondureña de la Industria de la Construcción (CHICO), 1997. *Boletín Estadístico*, Tegucigalpa, Diciembre.
- Cámara Hondureña de la Industria de la Construcción (CHICO), 2002. "Reporte de Permisos de Construcción – 2001," Tegucigalpa.
- Comisión Nacional de Bancos y Seguros, 2000. "Estado de Resultados – Sub-Sistema de Asociaciones de Ahorro y Préstamo," Tegucigalpa, Julio.
- Comisión Presidencial de Modernización del Estado, 2002. *XVI Censo de Población y Vivienda 2001 – Resultados Preliminares*, Tegucigalpa.
- Dirección General de Estadística y Censos, 1988. *Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples*, Tegucigalpa, Septiembre.
- Dirección General de Estadística y Censos, 1997. *Programa de Encuesta de Hogares: Decimosexta Encuesta Permanente de Hogares – Septiembre 1996*, Comayaguela, Octubre.
- Dirección General de Estadística y Censos, 1998. *Programa de Encuesta de Hogares: Decimonovena Encuesta Permanente de Hogares – Marzo 1998*, Comayaguela, Diciembre.
- Inginyeria I Gestió d'Infraestructures, 2002. *Avance Plan Territorial Tegucigalpa/ Honduras*, preparado por el Despacho del Alcalde del Distrito Central de Tegucigalpa, Barcelona, España, Enero.
- Erb, Debra L., 2002. "Market Constraints and Demand Estimates for Middle-income Mortgage Loans in Honduras," Segundo Borrador, preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., Abril.
- Fondo Monetario Internacional (FMI), 1998. "Honduras: Selected Issues," Informe del País No. 98/122, preparado por el Personal del FMI, Washington D.C., Noviembre.
- Fondo Monetario Internacional (FMI), 2000. "Honduras: Statistical Annex," Informe del País No. 00/5, preparado por el Personal del FMI, Washington D.C., Enero.
- Fondo Monetario Internacional (FMI), 2001. "Honduras," *International Financial Statistics Yearbook*, Washington D.C., 540-545.
- Fondo Monetario Internacional (FMI), 2001. "Honduras: Poverty Reduction Strategy Paper," preparado por el Gobierno de Honduras, Washington D.C., Agosto.
- Fondo Monetario Internacional (FMI), 2001. "IMF Concludes 2001 Article IV Consultation with Honduras" Aviso Público No. 01/108, Washington D.C., Octubre.
- Fondo Nacional para la Producción y la Vivienda (FONAPROVI), 2002. *Informe Anual de Labores – Año 2001*, Tegucigalpa.
- Fundación para el Desarrollo de la Vivienda social Urbana y Rural (FUNDEVI), 2002. "Informe de Avance PRIMHUR-PVMR," Tegucigalpa, Febrero.

- Institutional Investor, 2001. *Country Credit Ratings – 2000*, website, www.iimagazine.com.
- Instituto Libertad y Democracia (ILD) y Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP), 2001. *Activos Perdiales y Empresariales Extralegales en Honduras*, Tegucigalpa, Noviembre.
- Instituto Nacional de Estadística (INE), 2001. *Programa de Encuesta de Hogares: Vigésimo Tercera Encuesta Permanente de Hogares*, Tegucigalpa, Mayo.
- Instituto Nacional de Estadística, 2001. *Anuario Estadístico 2000*, Secretaría del Despacho de la Presidencia, Tegucigalpa, Noviembre.
- Instituto Nacional de Estadística, 2002. Website, www.ine.online.hn.
- Kehew, Robert B. et al, 1998a. “Diagnóstico Rápido: El Mercado de Terrenos y Los Barrios Marginales, Ciudad de Tegucigalpa,” informe no publicado para la Municipalidad de Tegucigalpa, PADCO Inc., Washington, D. C., Junio.
- Kehew, Robert B. et al, 1998b. “Diseño del Programa: La Regularización de los Barrios Informales y el Mejoramiento del Mercado de Tierras,” informe no publicado para la Municipalidad de Tegucigalpa, PADCO Inc., Washington, D. C., Junio.
- Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), el Gobierno de Suecia y los Secretarios de Finanzas y de Obras Públicas, Transporte y Vivienda (SOPTRAVI), 2001. “Contrato Tripartito,” Tegucigalpa, Julio.
- Listado Carrusel, 2002. “Venta Casas en Tegucigalpa,” Tegucigalpa, Abril.
- Macdonald, Joan, 2000. “Apoyo de la Estrategia de Reducción de la Pobreza Componente Vivienda,” Gobierno de Honduras, Unidad de Asistencia Técnica, Tegucigalpa, Marzo.
- Martín, Mario E., 2000. “Honduras: Barreras Institucionales a la Inversión en Vivienda Urbana Informal,” documento no publicado, Tegucigalpa, Noviembre.
- Martín, Mario E., 2002. “Presentación,” presentado en la Conferencia sobre Desastres Anunciados – Prevención, Emergencia y Desarrollo de Capacidades Locales, IUED, Ginebra, Febrero 1-2.
- Morris, Felipe, 2001. “Diagnóstico Preliminar de FONAPROVI,” informe borrador presentado al Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.: Noviembre.
- Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (PDNU), 1998. *Informe sobre Desarrollo Humano – Honduras 1998*, Nueva York, Noviembre.
- Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (PDNU), 1999. *Informe sobre Desarrollo Humano – Honduras 1999*, Nueva York, Noviembre.
- Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (PDNU), 2000. *Informe sobre Desarrollo Humano – Honduras 2000*, Nueva York, Diciembre.
- Régimen de Aportaciones Privadas (RAP), 2001. *Memoria 1999-2000*, Tegucigalpa.
- República de Honduras, 1966. “Ley de Inquilinato,” Decreto No. 50-66, Tegucigalpa: 24 Agosto.
- República de Honduras, 1979. Decreto No. 866-79, Tegucigalpa: 10 Diciembre.
- República de Honduras, 1989. *Censo Nacional de Población y Vivienda – 1988*, Tegucigalpa, Octubre.
- República de Honduras, 1992. “Reglamento de Zonificación, Urbanización, Lotificación y Construcción,” *La Gaceta*, Diario Oficial de la República de Honduras, Nos. 26,832-833, Tegucigalpa, Agosto.

- República de Honduras, 1993. "Ley de Municipalidades," Decreto No. 134-1990, Tegucigalpa, n.d.
- República de Honduras, 1993. "Ley del Fondo de Tierras," Decreto No. 199-1993, Tegucigalpa, n.d.
- República de Honduras, 1993. "Ley Del Fondo Social Para La Vivienda," Decreto No. 67-91 Tegucigalpa, Noviembre.
- República de Honduras, 1993. "Ley General de Ambiente," Decreto No. 104-1993, Tegucigalpa, n.d.
- República de Honduras, 1997. "Ley del Fondo Nacional para la Producción y la Vivienda," Decreto No. 53-97, Tegucigalpa, Mayo.
- República de Honduras, 1998. Decreto No. 310-98, Tegucigalpa: 4 Diciembre.
- República de Honduras, 2000. "Ley Reguladora de las Organizaciones Privadas de Desarrollo que se Dedican a Actividades Financieras," Decreto No. 229-2000, Tegucigalpa, Noviembre.
- República de Honduras, 2001. "Ley General de Ordenamiento Territorial y de los Asentamientos Humanos para el Desarrollo Sostenible," proyecto de Ley, Tegucigalpa, Agosto.
- República de Honduras, 2002. "Ley Marco del Sector Vivienda," proyecto de ley, Tegucigalpa.
- República de Honduras, 2002. "Reglamento Constitutivo de la Junta Directiva de la Fundación para el Desarrollo de la Vivienda Social Urbana y Rural (FUNDEVI)," proyecto de ley, Tegucigalpa.
- Superintendencia de Bancos, Seguros e Instituciones Financieras, 1998. *Boletín Mensual de Estadística del Sistema Financiero y de Seguros*, Tegucigalpa, Diciembre.
- Superintendencia de Bancos, Seguros e Instituciones Financieras, 2000. *Boletín Mensual de Estadística del Sistema Financiero y de Seguros*, Tegucigalpa, Diciembre.
- Superintendencia de Bancos, Seguros e Instituciones Financieras, 2001. *Boletín Mensual de Estadística del Sistema Financiero y de Seguros*, Tegucigalpa, Noviembre.
- The Economist, 2002. *Country Report – Honduras*, Abril.
- Transparency International, 2002. *The Corruption Perceptions Index – 2001*, website, www.transparency.org.
- Unidad de Programa y Proyectos de Vivienda (UPPV), 2001. *Levantamiento de Inventario de Proyectos de Vivienda en Todo el País*, Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda, Tegucigalpa, Octubre.
- Unidad de Programa y Proyectos de Vivienda (UPPV), 2002. *Informe Ejecutivo Institucional UPPV-SOPTRAVI*, Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda, Tegucigalpa, Enero.

NOTAS

- ¹ La tasa de cambio cuando se escribió este informe, Mayo 2002, era de 16.40 Lempiras por 1.00 dolar. En cambio, cuando los valores nominales están dados en Lempiras en este informe, se usa la tasa de cambio prevaleciente en ese momento.
- ² La distribución de ingreso en Honduras tenía un Índice Gini de 0.48 en 2001 [INE, 2001, 60], el cual era un poco menor que el Índice Gini para toda América Latina y el Caribe (51.6).
- ³ El Índice Gini era 0.40 en zonas urbanas en 2001, comparado con 0.49 en zonas rurales [INE, 2001, 61-2].
- ⁴ Banco Mundial, 2001, Vol.2, Cuadro 5.2, 68.
- ⁵ 1.42 varas cuadradas = 1m². 16.40 Lempiras = US\$1.00 a principios de Mayo 2002.
- ⁶ Entrevista con el dirigente de la comunidad de Alta de la Laguna, Sr. Arnaldo Sorto, 26 de Abril 2002.
- ⁷ 12,000 unidades de vivienda adicionales son construídas en zonas rurales, en gran parte sin la participación del sector formal privado.
- ⁸ Entrevista por teléfono con el Sr. Luis Fernando Rivera, San Pedro Sula, 22 de Mayo 2002.
- ⁹ Calculado por el autor según datos del Gobierno of Honduras, 1989, *Censo Nacional de Población y Vivienda—1988*, “Población Total y Número de Viviendas por Departamento y Municipio: Resultados Definitivos,” 1, 53; Comisión Presidencial de Modernización del Estado, 2002. *XVI Censo de Población y Vivienda 2001—Resultados Preliminares*, 1.
- ¹⁰ Esto correspondería a una construcción promedio anual de 7,500 unidades según una inversión promedio de \$10,700 (L.175,000 en precios corrientes) por unidad, sin incluir el terreno.
- ¹¹ Entrevista con el propietario/constructor, Sr. Jesus Antonio Aguillar, Colonia Nueva Suyapa, 26 de Abril 2002.
- ¹² *El Programa Integral de Mejoramiento Habitacional Urbano (PRIMHUR)* otorga crédito, en asociación con subsidios por adelantado para viviendas urbanas y mejoras. El Programa de Vivienda Mínima Rural (PMVR) otorga crédito, en asociación con subsidios por adelantado, para viviendas rurales y mejoras.
- ¹³ Calculado por el autor según datos del ILD, 2001, Vol. 1, 33-37, corregido a fines de incluir viviendas básicas en la parte baja del mercado.
- ¹⁴ Suponiendo que la familia pagó 25% de su ingreso para devolver el préstamo, tendría la capacidad de pagar 1,700 Lempiras mensuales. Según un interés anual de 25% a 20 años, este pago garantizaría un préstamo de 81,100 Lempiras. Con un pago inicial de 20%, este préstamo podría financiar una vivienda de un valor de 101,000 Lempiras.
- ¹⁵ Calculado por el autor según datos del ILD, 2001, Vol. 1, 33-37; según datos de la lista de bienes raíces Listo Carussel; y de observaciones en el sitio y discusiones con agentes de bienes raíces.
- ¹⁶ En el cómputo de la superficie, se estimó que el tamaño promedio de dormitorio en Tegucigalpa es 10m², y que cada dormitorio está asociado con un espacio habitable adicional

de 12m². Esto significa que una unidad típica de un dormitorio tendrá una superficie de 22m², una unidad de 2 dormitorios tendrá 44m², y una de 3 dormitorios tendrá 66m².

- 17 Información obtenida por el autor durante su visita a la oficina principal de la Fundación en San Pedro Sula, 28 de Abril 2002.
- 18 Información obtenida por el autor durante su visita al proyecto, 28 de Abril 2002.
- 19 Ver República de Honduras, 1966, *Ley de Inquilinato*, Artículo 21; República de Honduras, 1979, Decreto No. 866-79, Artículo 1; y República de Honduras, 1998, Decreto No. 310-98, Artículo 1.
- 20 Gobierno de Honduras, 1982. *Constitución De La República De Honduras*, 1982, Decreto No. 131-82, Artículos 178-181, Tegucigalpa: 11 de Enero.
- 21 Gobierno de Honduras, 1991. *Ley del Fondo Social para la Vivienda*, Decreto No. 167-91, Tegucigalpa: 30 de Octubre.
- 22 Gobierno de Honduras, 1993, Decreto No. 53-93, Tegucigalpa: 5 de Noviembre.
- 23 Gobierno de Honduras, 1997, Decreto No. 53-97, Tegucigalpa: 19 de Mayo.
- 24 Gobierno de Honduras, 1991. *Ley de Municipalidades*, Artículo 70, publicado en *La Gaceta*, Tegucigalpa: 1o de Enero.
- 25 RAP, 2000, hoja de balance hasta el 31 de Diciembre 1999.
- 26 La tasa de interés prevaleciente en los préstamos hipotecarios en Panamá, por ejemplo, en Mayo 2002.
- 27 Un pago anual de 150 millones de dólares según 8.5% de interés a 20 años tiene un valor actual de 1.4 mil millones de dólares.
- 28 Con excepción de la necesidad de reubicar familias que residen en sitios muy peligrosos.