



# Diagnóstico y Recomendaciones para la Política de Vivienda

Guatemala, Honduras y El Salvador



# **Diagnóstico y Recomendaciones para la Política de Vivienda**

Guatemala, Honduras y El Salvador

## **Diagnóstico y Recomendaciones para la Política de Vivienda en Guatemala, Honduras y El Salvador**

© Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), 2026

Todos los derechos reservados.

Tegucigalpa, Honduras

**Presidente Ejecutiva:** Gisela Sánchez

**Coordinación:** Alba Nury Martínez

### **Autores**

Alba Nury Martínez

Carlos Ruiz

Jaime Díaz Palacios

Christian Palencia

Jonathan Malagón

Lina Contreras

### **Revisión y edición**

Alba Nury Martínez

Jonathan Malagón

Jaime Díaz Palacios

Carlos Ruiz

**Fotografías:** Adobe Stock / Pexels / Pixabay

Esta publicación fue elaborada por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente la posición institucional del BCIE.

Se permite la reproducción total o parcial de esta publicación para fines no comerciales, siempre que se cite la fuente.

Tegucigalpa, Honduras, 2026





BCIE

# TABLA DE CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>6</b>
<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO 1</b>	<b>22</b>
1.1 Condiciones macroeconómicas	24
1.2 Características del sector vivienda	28
1.3 Caracterización demográfica	37
1.4 Déficit habitacionales	45
1.5 Consideraciones finales	51
<b>CAPÍTULO 2</b>	<b>54</b>
2.1 Más allá del crecimiento	56
2.2 La vivienda en contextos de migración	61
2.3 El déficit habitacional y la presión migratoria	67
2.4 Consideraciones finales	70
<b>CAPÍTULO 3</b>	<b>74</b>
3.1 Urbanización	77
3.2 Dinámicas de precio	89
3.3 Marco regulatorio y planeación urbana	97
3.4 Consideraciones finales	109
<b>CAPÍTULO 4</b>	<b>114</b>
4.1 Presiones de demanda	117
4.2 Acceso a crédito	123
4.3 El rol del subsidio familiar de vivienda	134
4.4 Consideraciones finales	136
<b>CAPÍTULO 5</b>	<b>140</b>
5.1 Elementos de las políticas de vivienda	143
5.2 Consideraciones finales	150
<b>CAPÍTULO 6</b>	<b>154</b>
6.1 Nuevo marco regional de política habitacional	156
6.2 Consideraciones finales	170
<b>SOBRE LOS AUTORES</b>	<b>176</b>

---

## INTRODUCCIÓN

---

# DIAGNÓSTICO Y RECOMENDACIONES PARA LA POLÍTICA DE VIVIENDA

Guatemala, Honduras y El Salvador

---

La vivienda es un pilar fundamental del desarrollo económico y social, especialmente en contextos marcados por la pobreza, la desigualdad y profundas transiciones demográficas, como los que atraviesan Guatemala, Honduras y El Salvador. En esta región, la construcción de sistemas habitacionales sostenibles constituye un desafío inaplazable: no solo por la magnitud del déficit que afecta a millones de hogares, sino por las repercusiones que las condiciones de vivienda tienen sobre la salud, la cohesión social y la inclusión económica.

Aunque el déficit habitacional es ya elevado, las proyecciones demuestran que, de no implementarse políticas públicas eficaces y de largo plazo, esta brecha podría aumentar en más de un 25 % para 2050 en los tres países. Este escenario exige emprender reformas estructurales que garanticen un acceso ampliado y equitativo a soluciones habitacionales de calidad, al tiempo que refuercen la sostenibilidad financiera y la viabilidad territorial de los proyectos.

***De no implementarse políticas públicas eficaces y de largo plazo, el déficit habitacional podría aumentar en más de un 25 % para 2050 en los tres países***

El presente libro ofrece un diagnóstico integral del sector vivienda en El Salvador, Honduras y Guatemala, y propone un marco de referencia para el diseño de intervenciones públicas y privadas coordinadas. En el Capítulo 1 se caracterizan las presiones macroeconómicas y sectoriales que inciden


---

sobre la oferta y la demanda de vivienda. En el Capítulo 2 se examina el papel de la vivienda como motor de cohesión social, generador de patrimonio y catalizador de movilidad intergeneracional; y en el Capítulo 3 se analiza el funcionamiento del mercado de suelo, sus barreras de acceso y los instrumentos de planificación urbana.

El Capítulo 4 profundiza en la dinámica de la demanda, evaluando la capacidad de los hogares para acceder al crédito y la eficacia de los esquemas de subsidio, mientras que el Capítulo 5 ofrece una panorámica comparada de las políticas habitacionales vigentes, sus marcos institucionales y los resultados más relevantes en cada país. Finalmente, en el Capítulo 6 se presentan recomendaciones estratégicas integrales que articulan políticas urbanas, esquemas de financiamiento, incentivos al sector privado y mecanismos de gobernanza.

***Este libro busca aportar insumos sólidos para la formulación de estrategias que impulsen soluciones habitacionales inclusivas, eficientes y adaptadas a las realidades territoriales de la región.***

Así las cosas, este libro busca aportar insumos sólidos para la formulación de estrategias públicas e interinstitucionales que impulsen soluciones habitacionales inclusivas, eficientes y adaptadas a las realidades territoriales de Guatemala, Honduras y El Salvador.

An aerial photograph of a city, likely Bogotá, Colombia, showing a mix of modern high-rise buildings and older, lower-density structures. The city is set against a backdrop of mountains under a cloudy sky. A quote is overlaid on the image, centered in the middle. The quote is in white text with a slight shadow, making it stand out against the darker parts of the city and sky. The quote discusses the importance of housing for economic and social development and predicts a 25% increase in the housing deficit by 2050 in three countries.

**“ La vivienda es un pilar fundamental del desarrollo económico y social. De no implementarse políticas públicas eficaces, el déficit habitacional podría aumentar en más de un 25 % para 2050 en los tres países. ”**

---

# RESUMEN EJECUTIVO

---

Este resumen ejecutivo presenta una síntesis de los seis capítulos que componen el libro, ofreciendo una visión integral del diagnóstico del sector vivienda en Guatemala, Honduras y El Salvador, así como las recomendaciones de política pública para abordar el déficit habitacional en la región.

## Capítulo 1: Caracterización de la vivienda: presiones macroeconómicas y sectoriales

Este capítulo examina las presiones estructurales que condicionan los sistemas de vivienda en El Salvador, Honduras y Guatemala, producto de tendencias macroeconómicas, demográficas y sectoriales. Parte de un diagnóstico que en el que se estima el déficit habitacional a 2025 para cada país, así como sus factores agravantes, como el crecimiento poblacional, los flujos migratorios y el deterioro del parque residencial existente. Junto a esto, se proyecta el déficit que tendrán las tres economías para 2050 en caso de que no se tomen medidas de política pública para corregirlos. A continuación, analiza los patrones de inversión pública en vivienda, el dinamismo de la construcción residencial y las restricciones estructurales tanto en la oferta como en la demanda.

La capacidad de El Salvador, Guatemala y Honduras para abordar desafíos en materia habitacional depende en gran medida de las condiciones macroeconómicas que delimitan el espacio fiscal y la sostenibilidad del gasto social. Durante la última década, el PIB per cápita de estos tres países creció en promedio un 1.9 % anual, cifra muy superior al 0.2 % de la media latinoamericana. Este avance refleja tanto una mejora en la formación bruta



“

**La inversión en vivienda no es simplemente una política sectorial. Es una estrategia de desarrollo que permite cerrar brechas estructurales y construir un futuro más equitativo para la región.**

Este libro propone un enfoque integral que combina planificación urbana, subsidios progresivos, incentivos a la construcción de vivienda social, mecanismos de captura de valor del suelo y fortalecimiento institucional para los tres países.”

---

de capital fijo (que ha mostrado una tendencia creciente en la acumulación de activos públicos y privados) como limitaciones en comparación con los estándares internacionales, lo que subraya la necesidad de atraer y ejecutar inversiones de mayor calidad en infraestructura y servicios urbanos.

Por otro lado, la productividad total de factores (PTF) en la región ha crecido por debajo del promedio latinoamericano, lo que indica que la inversión disponible no se traduce plenamente en un incremento del potencial productivo. Superar esta barrera exige reformas profundas en el entorno institucional, la formación del capital humano, la innovación tecnológica y el desarrollo de infraestructura pública.

En el plano monetario, a fines de 2024 las autoridades de la región lograron contener las presiones inflacionarias derivadas de la pandemia y comenzar un proceso de normalización de las tasas de interés. Este entorno más estable brinda espacio para políticas contracíclicas que impulsen el crédito y la inversión en vivienda.

Finalmente, desde una perspectiva sectorial, la vivienda aporta entre el 5 % y el 6 % del PIB en los tres países y genera encadenamientos productivos con más de la mitad de las actividades económicas nacionales. Según Hábitat para la Humanidad, cada peso invertido en construcción multiplica el producto total entre 1.8 y 2.5 veces; la CEPAL sitúa este multiplicador entre 1.8 y 2.2 puntos porcentuales en América Latina, lo que evidencia su papel estratégico como motor de crecimiento y empleo, no sólo en la medida en que abarca al 8% de la población ocupada promedio de cada país, sino por los multiplicadores asociados al mercado laboral. Por cada empleo directo en el sector, se tiene entre 1.4 a 2.3 empleos directos creados en la economía. Además, de acuerdo con la Hábitat para la Humanidad (2021), un producto anual adicional de USD 1 millón en la industria de la construcción genera entre 43 y 182 puestos de trabajo. Además, de acuerdo con la CEPAL (2022), Un aumento de un punto porcentual en el crecimiento del sector de la construcción conduce a un aumento de 0.06 puntos porcentuales de la tasa de crecimiento del PIB per cápita, lo que demuestra su capacidad de multiplicar la riqueza dentro de las economías

A pesar de este escenario relativamente favorable, existen realidades demográficas que añaden presión al desempeño del sector vivienda. Entre ellas destacan:

1. La población de los tres países sigue creciendo, incluso a un ritmo mayor que el promedio latinoamericano.
2. El proceso de urbanización ha mantenido un avance sostenido, con lo que las ciudades estarán recibiendo a una mayor cantidad de personas.
3. El tamaño promedio de los hogares se hace más pequeño.

Estas tres realidades generan presiones sobre el sector vivienda de los países. La primera fuente de presión se resume en que las características demográficas de El Salvador, Honduras y Guatemala impulsan la necesidad de construir nuevos hogares. La escasez de suelo urbano en las ciudades, que resulta en un incremento de los precios de las viviendas, así como las dificultades de la capacidad de pago, resultan en que un desafío común para estos países se refiere a la dotación de soluciones habitacionales para los hogares, no sólo los que existen actualmente, sino los proyectados en el mediano plazo. Aún más grave, la falta de datos oficiales de déficit habitacional hace aún más compleja la labor de cuantificar los desafíos del sector.

Naturalmente, un primer paso para solucionar este vacío es calcular el déficit habitacional para las economías del Norte de Centroamérica. Un primer paso fue determinar el número de viviendas existentes en cada país con corte al censo más reciente. De acuerdo con el Banco Central de Reservas de El Salvador, para el Censo de Población y Vivienda (2024), se registraron 1,920,668 viviendas en el país, con 1,841,206 de estas en condición de habitadas. Para el Instituto Nacional de Estadística de Guatemala, en el Censo de 2018 registran 3,275,931 viviendas. Y, para Honduras, según la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples, a 2024 existían 2,600,640 viviendas en el país.

El siguiente paso corresponde a establecer cuántas de estas viviendas se encuentran en condición de déficit. Ante la ausencia de datos oficiales sobre este registro, fue necesario construir este dato a partir de distintas fuentes y estudios independientes. El resultado se cruzó con el (más limitado) registro de hacinamiento y carencias de calidad de los Censos de los respectivos institutos de estadística, bajo la salvedad de que estos revisan una muestra de familias y hogares, no de viviendas.

**Tabla 1: Déficit habitacional, 2025**

País	Déficit cuantitativo	Déficit cualitativo	Déficit habitacional
Honduras	7.5%	54.0%	61.5%
Guatemala	26.6%	40.6%	67.2%
El Salvador	38.1%	26.9%	65.0%

**Fuente: CEPAL, Hábitat para la humanidad y centros de estadística nacionales. Elaboración propia**

Estas condiciones se traducen en déficits habitacionales significativos, de más del 60%. En promedio, la mayor parte del déficit es explicado por su componente cualitativo, relacionado con viviendas deterioradas, materiales precarios, hacinamiento o acceso inadecuado a servicios. Además, el crecimiento urbano no planificado, la migración forzada y el crecimiento de los asentamientos informales exacerban estas carencias.

Un paso consecuente es proyectar el déficit habitacional para 2050. El número de viviendas para dicho año se estableció con el tamaño de los hogares previamente estimado, así como a la población para dicho año<sup>1</sup>.

Junto a esto, se consideraron las presiones al déficit asociadas a los volúmenes de migración y retorno de los tres países. Para estudiarlas, se contemplaron dos escenarios: en el primero, se asume una tasa de retorno ligeramente superior a la actual (20% en comparación con el promedio de 6%), y, en el segundo, se estudia una tasa de retorno del 80%, con los datos asociados de ONU Migración.

**Tabla 2: Déficit habitacional proyectado, 2050**

País	Escenario base	Escenario con bajo retorno	Escenario con alto retorno
Honduras	75.6%	75.9%	76.7%
Guatemala	83.0%	83.3%	84.3%
El Salvador	87.8%	88.3%	89.8%

Fuente: OIM, CEPAL, CAF, Hábitat para la humanidad y centros de estadística nacionales. Elaboración propia

En conjunto, estas presiones macroeconómicas y sectoriales exigen respuestas integrales que reconozcan la centralidad de la vivienda como un eje del desarrollo económico y social de la región.

Para poder estudiar estas problemáticas de forma comparable entre los tres países, en adelante se hablará de los indicadores

sectoriales de vivienda con las siguientes definiciones:

1. El déficit cuantitativo identifica hogares con deficiencias estructurales y de espacio, por lo que se hace necesario adicionar viviendas al stock existente para solucionarlo, buscando que exista una relación de uno a uno entre las viviendas adecuadas existentes y los hogares que requieren soluciones habitacionales.
2. Las viviendas en las que habitan los hogares bajo esta problemática no son susceptibles a ser mejoradas para que superen su condición de déficit.
3. El déficit cualitativo identifica hogares con deficiencias no estructurales para las que es posible hacer mejoramientos. Estas intervenciones están enfocadas a solucionar situaciones como el hacinamiento mitigable, mejorar la calidad de los pisos, techo y paredes, proveer un mejor acceso a servicios y a saneamiento.
4. El déficit habitacional corresponde a la suma del cualitativo y el cuantitativo.

<sup>1</sup> Fuente: CEPALSTAT, estadísticas demográficas.





***La vivienda aporta entre el 5 % y el 6 % del PIB en los tres países. Por cada empleo directo en construcción se generan entre 1.4 y 2.3 empleos adicionales en la economía.***

## **Capítulo 2: El rol social de la vivienda**

En este capítulo se explora cómo el sector vivienda impacta el crecimiento económico y el bienestar de las familias, especialmente en contextos de pobreza, vulnerabilidad y migración. Primero, se analiza la vivienda como un bien social cuya adecuada provisión garantiza el ejercicio de derechos, facilita el acceso a oportunidades y promueve la integración territorial.

A continuación, se examina su efecto diferencial en escenarios de migración y retorno, y finalmente se destacan los beneficios sociales

derivados de programas de vivienda bien diseñados, entre los que se cuentan mejoras en los indicadores educativos, laborales y de seguridad alimentaria.

El crecimiento económico constituye una condición indispensable para elevar los niveles de vida de la población, y los programas de vivienda pública suelen generar altas tasas de rentabilidad social. Estos programas reducen problemas sanitarios, disminuyen la morbilidad y mejoran la movilidad social (Szalachman & Paz, 2010). Además, el acceso a una vivienda adecuada se asocia con una mejor utilización de servicios de salud y educación, y con oportunidades laborales más estables (Banco Mundial, 2021). Al mismo tiempo, la vivienda actúa como un activo patrimonial que favorece la acumulación de riqueza y sirve de colateral para acceder a financiamiento, impulsando

---

la inversión familiar (CERP, 2023).

En El Salvador, Honduras y Guatemala, la vivienda trasciende su dimensión material: es un derecho clave para la cohesión social y la movilidad intergeneracional. En contextos marcados por la violencia y los flujos migratorios, disponer de un hogar digno permite a las familias reconstruir sus proyectos de vida, fortalecer su resiliencia y ampliar sus posibilidades de desarrollo.

Los datos disponibles muestran importantes brechas en acceso y calidad de la vivienda. Aunque el déficit varía según el país y la zona (urbana o rural), la diferencia entre las necesidades reales y las soluciones habitacionales existentes es sustancial. En los hogares que reciben remesas, por ejemplo, se observan mejores condiciones de calidad y hacinamiento, mientras que las familias sin ese ingreso comparan condiciones más precarias. Por su parte, quienes retornan del exterior priorizan el acceso a vivienda propia, lo que añade presión al sistema habitacional.

La ubicación de la vivienda influye directamente en la conectividad con el transporte público, los centros de empleo, las escuelas y los servicios de salud. Las familias asentadas en zonas informales o periurbanas enfrentan barreras que perpetúan ciclos de exclusión. Por ello, las políticas de vivienda deben ir más allá de la entrega de unidades: deben incluir estrategias de integración urbana, planificación territorial y provisión de servicios básicos.

Finalmente, en Guatemala, Honduras y El Salvador, la vivienda forma parte de la medición de pobreza multidimensional, lo que evidencia su importancia en las estrategias de superación de la pobreza. Mejorar las condiciones de habitabilidad contribuye a reducir la incidencia de la pobreza multidimensional y, por extensión, a promover un desarrollo más inclusivo y sostenible.

### **Capítulo 3. Funcionamiento del mercado de suelo**

Este capítulo examina los factores determinantes de la oferta, el precio y la accesibilidad del suelo urbano y periurbano en El Salvador, Guatemala y Honduras. Para ello, se muestra cómo la disponibilidad de terrenos, la regulación urbanística y los mecanismos de financiamiento interactúan para condicionar el desarrollo de vivienda.

En primer lugar, se analiza la disponibilidad y los usos del suelo. Se describe la extensión territorial destinada a áreas urbanas, periurbanas y rurales, aportando datos sobre las hectáreas urbanizables y su tasa de conversión anual. A continuación, se aborda la concentración de la propiedad de la tierra, identificando los efectos de la fragmentación y el monopolio de parcelas sobre la oferta de terrenos para vivienda. Finalmente, se exploran los conflictos de uso, es decir, las tensiones que surgen entre proyectos residenciales, espacios comerciales e infraestructura vial.

Destaca que, si bien los tres países se encuentran en la región con el segundo crecimiento urbano más rápido en los últimos años, sus desarrollos han estado marcados por:

1. Un área urbana que incrementa al interior de cada país.
2. Un proceso de urbanización que no ha estado protagonizado por las grandes ciudades.
3. Un mayor consumo de suelo, no siempre proporcional a las dinámicas demográficas.

El apartado sobre dinámica de precios y asequibilidad profundiza en las tendencias de los últimos diez años en las principales capitales. Se evalúa la relación precio-ingreso, mostrando el peso del suelo en el costo final de una vivienda social o media y comparándolo con parámetros regionales. Asimismo, se estiman las brechas de asequibilidad tanto para desarrolladores de vivienda social como para familias de bajos ingresos.

El marco regulatorio y de planeación urbana es otro eje clave. Se revisan los instrumentos de ordenamiento territorial (planes de desarrollo urbano, zonificación y coeficientes de aprovechamiento) y se analiza su flexibilidad y tiempos de aprobación. A esto se suman los principales cuellos de botella burocráticos, desde los permisos de parcelamiento hasta la aprobación de licencias de urbanización y servicios básicos. Se concluye con una presentación de innovaciones en gestión del suelo, como proyectos piloto de suelo público disponible y alianzas público-privadas exitosas.

El capítulo prosigue con los mecanismos de financiamiento y captura de plusvalías, donde se detallan instrumentos financieros para urbanizadores y fideicomisos inmobiliarios presentes en la región. Se explican los modelos de redistribución de la ganancia generada por mejoras en infraestructura (contribuciones por valorización y tasas de desarrollo) y se ilustran con casos de estudio, por ejemplo, experiencias en Tegucigalpa y Ciudad de Guatemala.

Por último, se examinan las implicaciones para la vivienda, explicando cómo las restricciones en el mercado de suelo agravan tanto el déficit cuantitativo como el cualitativo de vivienda. Se ofrecen recomendaciones preliminares para mejorar la eficiencia del mercado: flexibilizar los procedimientos administrativos, activar suelo público, y articular de forma coherente los instrumentos de financiamiento y captura de plusvalías.

Con este enfoque, el capítulo proporciona una visión clara de los bloqueos y las oportunidades en el mercado de suelo, sentando las bases para las estrategias de política pública y financiamiento que se desarrollarán en los capítulos siguientes.

---

## Capítulo 4. Demanda del sector vivienda

Este capítulo profundiza en la interacción entre el entorno económico, los factores demográficos y las condiciones del sistema financiero que determinan la capacidad de los hogares para acceder a soluciones habitacionales en El Salvador, Guatemala y Honduras. Asimismo, evalúa un esquema parcial de subsidios a la demanda y su viabilidad fiscal. El dinamismo del PIB per cápita en la última década ha sido un factor necesario para el aumento de la capacidad adquisitiva de los hogares. Un mayor crecimiento se asocia con mercados financieros más desarrollados y, a su vez, con un incremento en la compra de nuevas unidades residenciales por millón de habitantes (profundidad crediticia/PIB y nuevas adquisiciones), según datos de Banco Mundial y CEPAL.

No obstante, pese a la relación positiva entre crecimiento y demanda, la profundización del crédito hipotecario ha sido modesta y estable en los últimos diez años, oscilando entre 4% y 8% del PIB en los tres países. Esto evidencia las barreras que enfrentan los hogares, incluso cuando la economía crece.

### Factores Demográficos

Tres tendencias demográficas refuerzan la presión sobre la demanda de vivienda:

1. Aumento de la población en edad de trabajar: Se proyecta un incremento de 4% en la población en edad laboral para 2050.
2. Elevada proporción de población activa: Hoy el 65% de la población se encuentra en edad de trabajar, lo que sustenta la demanda de crédito y propiedad de vivienda.
3. Reducción de la relación de dependencia: Se espera una disminución de 48 % en el ratio de dependientes por adulto, lo cual libera capacidad de ahorro y pago de vivienda.

Estas dinámicas implican que la mejora de la calidad de vida y el crecimiento económico se traduzcan en una demanda sostenida y creciente de nuevas unidades residenciales.

Por su parte, el crédito interno al sector privado como porcentaje del PIB puede reflejar madurez financiera, pero en El Salvador, Honduras y Guatemala, esta métrica oculta limitaciones de inclusión. La bancarización es baja (31%–35% de adultos con cuenta bancaria) y solo entre 3% y 5% cuentan con tarjeta de crédito. A ello se suman altos niveles de informalidad laboral (69% en El Salvador, 70% en Guatemala y 82% en Honduras), que impiden presentar garantías formales y reducir riesgos para las entidades financieras.

En este escenario, el crédito hipotecario—requerido para financiar la compra

o construcción de vivienda—se ha mantenido estable, lo que refleja tanto la resistencia de la oferta financiera a innovar como las restricciones de los hogares para acceder a préstamos de largo plazo con condiciones favorables.

### **Esquema de Subsidios a la Demanda y Viabilidad Fiscal**

Para cerrar la brecha entre la capacidad de los hogares y el costo de la vivienda, se propone un esquema de Subsidio Familiar de Vivienda (SFV) que combine:

1. Valor promedio de vivienda: USD 19.000 en El Salvador, USD 26.000 en Guatemala y USD 32.050 en Honduras.
2. Pago inicial (LTV del 80 %): 20 % del valor de la vivienda.
3. Salario mínimo de referencia: USD 409 (ES), USD 477 (GT), USD 515 (HN).
4. Subsidio en SM: 9,3 SM (ES), 11,1 SM (GT) y 12,4 SM (HN).
5. LTI máximo: 20% del ingreso mensual.
6. Plazo: 20 años a una tasa efectiva anual de 8%

Este esquema podría atender a familias con ingresos entre 2 y 4 salarios mínimos, garantizando sostenibilidad fiscal y un LTI adecuado para la mayoría de los hogares de interés social

## **Capítulo 5. Política pública de vivienda**

Este capítulo recopila las principales acciones de política pública emprendidas por los gobiernos de Guatemala, Honduras y El Salvador para enfrentar el déficit habitacional. Se describen las trayectorias institucionales de cada país, sus programas más relevantes y los resultados alcanzados, con el fin de evaluar su eficacia en la mejora de los indicadores del sector. Dado el elevado déficit que persiste en los tres países, se analiza cómo una nueva política de vivienda puede optimizar recursos y atender de manera más eficiente las necesidades de los hogares.

En **Guatemala**, la institucionalidad habitacional se remonta a 1871 con la creación del Ministerio de Fomento, que hoy es el MICIVI. Este organismo lidera la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos (PNVAH) 2020–2032, cuyo objetivo es reducir el déficit en un 40 % para 2032, ampliar el acceso a viviendas dignas y resilientes, y promover financiamiento inclusivo con enfoque territorial, de género y sostenibilidad. La ejecución se apoya en tres entidades clave: el propio MICIVI, el Fondo para la Vivienda (FOPAVI) —administrador de subsidios directos para hogares sin acceso a crédito, con acceso a crédito y en situaciones de riesgo— y el Fondo de Hipotecas Aseguradas (FHA), que otorga garantías estatales a préstamos hipotecarios. En 2022, FOPAVI ejecutó 245 proyectos que entregaron 5

---

084 soluciones habitacionales, cifra inferior a las 6 464 de 2021, mientras que en junio de 2025 se registraron 931 solicitudes de subsidio. El subsidio promedio asciende a Q 35 000. Adicionalmente, en 2023 se aprobó la Ley de Interés Preferencial, que creó el programa “Mi Primera Casa”, con un presupuesto de Q 750 millones para beneficiar a 5 000 hogares y construir al menos 1 200 viviendas. A pesar de estos avances, los problemas de ejecución presupuestal siguen limitando el impacto de la PNVAH.

En **El Salvador**, la institucionalidad se consolidó en 2019 con la creación del Ministerio de Vivienda, que integró al FONAVIPO, al Fondo Social para la Vivienda (FSV) y al Instituto de la Vivienda Popular (ILP) en un Sistema de Vivienda unificado. El Ministerio ejerce funciones rectoras y normativas, mientras que el FSV y FONAVIPO ejecutan programas de crédito y subsidio. Entre los más destacados están el Programa de Mejoramiento de Viviendas y las líneas de crédito “Casa Joven”, “Casa Mujer”, “Vivienda en Altura”, “Vivienda Social” y “Vivienda Cercana” —dirigido a salvadoreños en el exterior—, que cubren desde la adquisición de lotes hasta la construcción, con condiciones adaptadas a trabajadores formales e informales. Un hito relevante es el Programa de Vivienda y Vida Digna (PROVIDA), lanzado en 2021 con apoyo del BCIE, que ha beneficiado a más de 2,500 familias vulnerables. Este enfoque ha mejorado la eficiencia institucional y la coordinación intersectorial, con un claro énfasis territorial y socialmente inclusivo.

En **Honduras**, la política de vivienda ha evolucionado desde 1991 con la creación de FOSovi, seguida por el PROVICCOSOL (2006), CONVIVIENDA (2014) y, más recientemente, el Programa de Vivienda y Asentamientos Humanos (PVAH) en 2022, liderado por SEDECOAS. Las entidades principales —SEDECOAS, FOSovi y BANHPROVI— trabajan junto a organizaciones como COHVISOL e ICADE para ofrecer subsidios, crédito social y modelos de autoconstrucción con participación comunitaria y cooperación internacional. Destaca el Proyecto Vivienda Solidaria, que prioriza a familias en extrema pobreza, promueve la resiliencia climática y fomenta la co-gestión de beneficiarios. Asimismo, el Programa de Financiamiento Habitacional ofrece tasas subsidiadas entre 4 % y 7 %. A pesar de estos esfuerzos, persisten desafíos de articulación, sostenibilidad y cobertura, lo que evidencia la necesidad de un financiamiento sostenido y de fortalecer la coordinación interinstitucional.

Para cerrar el déficit habitacional y mejorar las condiciones de vida en El Salvador, Guatemala y Honduras, resulta esencial adoptar un enfoque integral que combine:

1. Planificación urbana inclusiva y sostenible.
2. Mecanismos de financiamiento mixtos e innovadores.
3. Programas de subsidios progresivos orientados a la demanda.

4. Incentivos a la producción de vivienda social.
5. Fortalecimiento institucional en los niveles nacional y local.

La inversión en vivienda trasciende lo sectorial para convertirse en una estrategia de desarrollo capaz de cerrar brechas estructurales, movilizar el potencial productivo de los países y construir un futuro más equitativo y resiliente para sus ciudadanos.

## **Capítulo 6. Recomendaciones**

A partir del diagnóstico de los capítulos precedentes, este capítulo realiza una serie de intervenciones para abordar de manera integral los desafíos de vivienda en El Salvador, Guatemala y Honduras. Las mismas se organizan en cuatro ejes—políticas urbanas, acceso a la demanda, oferta de suelo y vivienda, e incentivos al sector privado.

### **Planificación urbana inclusiva y sostenible**

1. Actualizar y armonizar los POT con criterios de sostenibilidad y gestión del riesgo.
2. Fortalecer los sistemas catastrales y de registro de propiedad a nivel municipal.
3. Promover la densificación y el uso mixto en áreas urbanas consolidadas.
4. Orientar la expansión periurbana mediante instrumentos de planificación anticipada.
5. Desarrollar capacidades técnicas y financieras en gobiernos locales para gestionar suelo e infraestructura.
6. Implementar programas de mejoramiento barrial articulados con transporte y servicios públicos.
7. Mapear y evaluar asentamientos informales para priorizar inversión en infraestructura básica.  
Impulsar estrategias de revitalización urbana y fortalecer el mercado de alquiler en zonas centrales.

### **Mecanismos de financiamiento mixtos e innovadores**

1. Fortalecer la gestión del suelo: clarificación de derechos, digitalización y estandarización de licencias, y actualización permanente de catastros.
2. Activar instrumentos de captura de valor: contribuciones por mejoras,

---

gravámenes a vacantes, TIF, venta de derechos de construcción, reajuste de tierras y uso estratégico de suelo público.

3. Incentivar oferta en zonas estratégicas: bancos de suelo, renovación urbana conectada al transporte masivo y esquemas fiduciarios para abaratar el capital.
4. Garantizar inclusión social: normas flexibles y materiales alternativos para formalizar autoconstrucción sin cargas excesivas.
5. Asegurar sostenibilidad y resiliencia: planes de expansión que eviten zonas de riesgo y prioricen infraestructura resiliente.
6. Coordinar a escala metropolitana: priorización conjunta de infraestructura y estándares de crecimiento más allá de los límites municipales.
7. Aplicar el principio de “más ciudad en la ciudad”: aprovechar infraestructura existente, densificar con calidad y asegurar espacio público.

### **Subsidios progresivos enfocados a la demanda**

1. Subsidio Familiar de vivienda (SFV) adaptado según el nivel de ingreso, con énfasis en hogares de 2 a 4 salarios mínimos. Incorporar un cofinanciamiento escalonado—mayor aporte estatal para los más vulnerables y menor para ingresos medios—para maximizar cobertura y sostenibilidad fiscal.

### **Incentivos a la producción de vivienda social**

1. Diseñar incentivos fiscales para estimular la producción de vivienda social, como la reducción de impuestos asociados a la construcción y desarrollo habitacional para abaratar costos finales.
2. Simplificar trámites y procesos de licenciamiento urbanístico para reducir costos e incertidumbre.
3. Promover la articulación público-privada para ampliar la escala de producción y garantizar calidad.
4. Ampliar el rol de microfinancieras y cooperativas en el otorgamiento de crédito habitacional.
5. Impulsar financiamiento a proyectos de vivienda en alquiler como alternativa de acceso.
6. Integrar las intervenciones habitacionales con la planificación del uso del suelo para promover mayor densidad urbana.

---

## **Fortalecimiento institucional en los niveles nacional y local**

1. Consolidar marcos normativos y programas consistentes a nivel nacional, evitando cambios frecuentes que restan efectividad a las políticas.
2. Desarrollar capacidades técnicas y administrativas a nivel local, de manera que los municipios puedan implementar planes de vivienda y regular adecuadamente los mercados de suelo.
3. Mejorar la coordinación entre niveles de gobierno, ya que la falta de articulación genera ineficiencias y eleva los costos de provisión de vivienda.

Y a lo anterior se le suma la creación de observatorios nacionales de vivienda y suelo, con las que se esperarían dos resultados principales: por un lado, dar seguimiento sistemático a los mercados inmobiliarios y de tierras, con información oportuna sobre precios de venta y arriendo, volúmenes y tiempos de absorción, costos de construcción y dinámica de permisos. Por otro, unificar y estandarizar las métricas del sector, para de esta forma lograr que los déficits habitacionales de las tres economías de la región sean comparables.

---

# Capítulo 1.

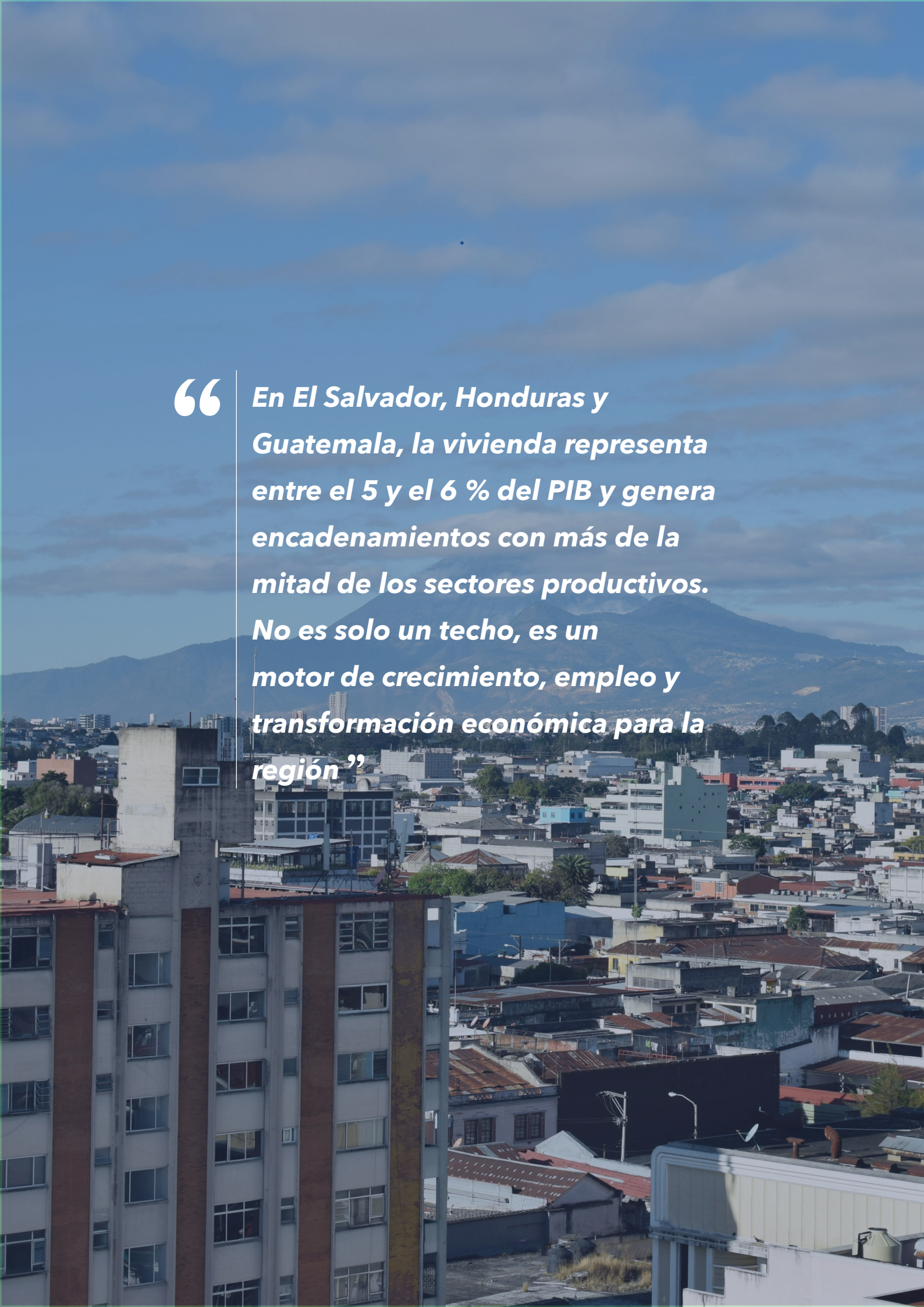
Caracterización del sector  
vivienda en El Salvador,  
Guatemala y Honduras

**Autores:**

Alba Nury Martínez

Jaime Díaz Palacios

Christian Palencia

An aerial photograph of a city, likely in Central America, showing a dense urban landscape with various buildings and a prominent mountain range in the background under a blue sky with light clouds. The text is overlaid on the left side of the image.

**“ En El Salvador, Honduras y Guatemala, la vivienda representa entre el 5 y el 6 % del PIB y genera encadenamientos con más de la mitad de los sectores productivos. No es solo un techo, es un motor de crecimiento, empleo y transformación económica para la región ”**

---

## **Capítulo 1**

### **Caracterización del sector vivienda en El Salvador, Guatemala y Honduras**

---

El Salvador, Guatemala y Honduras concentran el 55 % de la población de Centroamérica. La evolución de las condiciones demográficas, urbanas y sociales de estos países están transformando el perfil de la demanda habitacional, generando una presión creciente sobre los sistemas de vivienda, financiamiento y planificación urbana. Este capítulo se centra en una caracterización del sector vivienda en estos tres países de Centroamérica a partir de sus principales desafíos en aspectos demográficos y macroeconómicos. De esta forma, se podrá establecer si el sector vivienda está en la capacidad de responder asertivamente a los retos que se identifican en el mediano plazo, y plantear recomendaciones de política pública que permitan mejorar la eficiencia de las soluciones establecidas.

#### **1.1 Condiciones macroeconómicas en El Salvador, Honduras y Guatemala.**

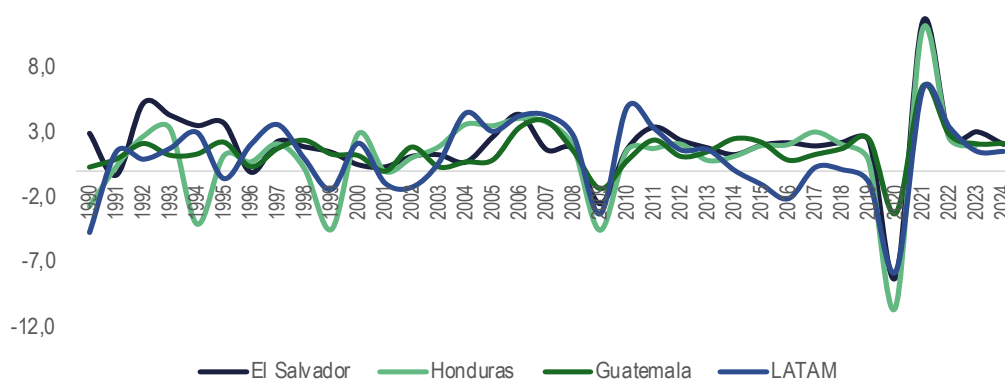
La capacidad de los países para enfrentar con eficacia las presiones en materia habitacional está estrechamente ligada a las condiciones macroeconómicas que determinan el margen de maniobra fiscal y la sostenibilidad del gasto social. Las economías que comprenden la región de América Latina y el Caribe no son una excepción. Si bien cada una presenta su propia gama de características y desafíos en función de factores como su estructura productiva, la dinámica comercial, la dependencia a las materias primas y la composición de su mercado laboral, comparten una serie de tendencias en común, como la vulnerabilidad a choques económicos externos, la necesidad de transitar hacia una economía verde, la persistente desigualdad, entre otros.

Para América Latina, las tasas de crecimiento han estado estrechamente relacionadas con las tendencias globales, incluyendo aspectos como el crecimiento económico, las tasas de interés, los procesos inflacionarios, entre otros. En principio, el crecimiento global influye en la región a través de múltiples canales, principalmente a través del comercio (mediante de los precios de las materias primas y el turismo) y los flujos de inversión (Ayres, J., Izquierdo, A., & Parrado, E. (2025)), profundizando sus ciclos. La actividad económica en lo corrido del siglo XXI ha sido moderada, con dinámicas cíclicas y obstáculos estructurales. Esto ha llevado a que, por

ejemplo, su tasa de crecimiento per cápita en la última década haya sido del 0.2%.

El Salvador, Guatemala y Honduras han mostrado un desempeño relativamente favorable en la última década. La tasa de crecimiento promedio del PIB per cápita de estos tres países en los últimos 10 años fue de 1.9 %, muy por encima del promedio regional de América Latina en el mismo periodo. Este desempeño ha sido resaltado por el Banco Centroamericano de Integración Económica, que identifica este grupo de países como una subregión con resultados económicos relativamente superiores al resto del continente, aunque aún lejos de los niveles de crecimiento observados en el Este y el Sudeste Asiático (BCIE, 2021).

### Gráfico 1: Tasa de crecimiento del PIB per cápita



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT. Cálculos propios

En esta línea resulta pertinente revisar uno de los componentes fundamentales que precede y acompaña al crecimiento económico: la inversión. Similar a lo observado en el comportamiento del ingreso per cápita, la formación bruta de capital fijo (FBKF) ha mostrado una tendencia creciente en los tres países, e incluso ha superado en algunos años el promedio latinoamericano. Esta evolución sugiere una mayor dinámica en la acumulación de activos productivos, tanto públicos como privados. No obstante, la brecha con respecto a los estándares internacionales sigue siendo considerable, lo que pone de relieve la necesidad de fortalecer las condiciones para atraer y ejecutar inversiones de calidad en infraestructura, vivienda y servicios urbanos.

Tabla 1: Formación Bruta de Capital Fijo/PIB

País	FBKF 2023	FBKF (Promedio LAC 2015-2023)
El Salvador	19.3%	18.7%
Guatemala	16.4%	14.9%
Honduras	23.1%	24%

Fuente: Banco Mundial, 2024. Elaboración propia.

Para entender los datos observados en materia de inversión, cabe mencionar que, en El Salvador, desde 2022, como reporta el Banco Mundial, el fortalecimiento de las medidas de seguridad ha tenido repercusiones positivas en los mercados, creando un ambiente más afín para el desarrollo de proyectos productivos y la atracción de capitales nacionales e internacionales<sup>1</sup>. Por su parte, el Banco de Honduras ha reportado que los aumentos en la formación bruta de capital fijo se deben, en gran medida, al incremento en las importaciones de bienes de capital, particularmente aquellos vinculados al sector agroindustrial y al transporte. Igualmente destaca el crecimiento en la construcción tanto pública como privada, lo cual refuerza la idea de un proceso de modernización de la infraestructura productiva (Banco Central de Honduras, 2024). Por último, el Banco de Guatemala ha registrado que los incrementos en la formación de capital fijo del país se asocian con un incremento en las importaciones de bienes de capital, particularmente en sectores como el agropecuario, el transporte y la industria, así como a una mayor dinámica en la construcción, que ha estado más ligada a las edificaciones privadas y residenciales que a las asociadas a iniciativas del Gobierno Nacional<sup>2</sup>.

Otro factor estrechamente vinculado con el desempeño económico es la Productividad Total de los Factores (PTF), entendida como la eficiencia con que se combinan capital y trabajo para generar valor agregado. Mientras que el volumen de inversión expresa un esfuerzo cuantitativo, la PTF refleja su efectividad estructural. Un reto estructural fundamental en América Latina es el bajo crecimiento de la productividad. Este es un factor clave en el pobre desempeño económico de la región y en su incapacidad para alcanzar a las economías desarrolladas (OCDE et al. (2024)).

El bajo crecimiento de la productividad suele asociarse a factores como los bajos niveles de innovación y adopción de nuevas tecnologías, bajos niveles de inversión en capital humano y físico, alta informalidad y una asignación subóptima de recursos (OCDE et al., 2019). El bajo crecimiento de la productividad sigue afectando el crecimiento económico a largo plazo en la región, actuando como un freno significativo para las tasas potenciales de crecimiento del PIB per cápita, y una parte importante de este comportamiento puede atribuirse a la productividad total de los factores. El bajo desempeño de la productividad en América Latina es generalizado: afecta a la mayoría de los sectores de la economía, especialmente a aquellos donde el sector privado tiene un papel protagónico, como el comercio, la manufactura y los servicios (OCDE et al. (2024)).

La evolución de la productividad en la región ha sido un freno significativo para el crecimiento económico, especialmente desde la década de 1980. Durante el período 1950-1970, el crecimiento de la PTF aportó aproximadamente una cuarta parte del crecimiento real del PIB de la región, que promedió un 5.3 % anual (OCDE et al. (2024)). Sin embargo, en la década de 1970, la

1 <https://www.worldbank.org/en/country/elsalvador/overview>

2 Banco de Guatemala, Informe de Política Monetaria (Marzo 2025): [https://banguat.gob.gt/sites/default/files/banguat/Publica/comunica/informe\\_pol\\_mon\\_mar2025.pdf](https://banguat.gob.gt/sites/default/files/banguat/Publica/comunica/informe_pol_mon_mar2025.pdf)

PTF no solo dejó de contribuir al crecimiento económico, sino que incluso lo frenó ligeramente. Desde 1980, la PTF ha obstaculizado de manera importante el crecimiento económico, particularmente en la década de 1980 y nuevamente desde 2011. Como resultado, entre 1980 y 2023, el PIB de América Latina creció a una tasa media anual de 2.1 %, ligeramente por debajo del 2,3 % observado en los países de la OCDE.

Debido al bajo crecimiento de la productividad, las tasas potenciales de crecimiento per cápita en América Latina son reducidas e insuficientes para converger hacia las economías de mayores ingresos en el mediano plazo. El crecimiento potencial del PIB per cápita en la región se estima en aproximadamente 0.8 % anual, independientemente del método de estimación y con base en datos de 1980 a 2023. En comparación, el crecimiento potencial del PIB per cápita de las economías de altos ingresos se estima en alrededor del 1.7 % anual (OCDE et al. (2024)).

De acuerdo con el BCIE (2021), el crecimiento promedio de la PTF en los países de la subregión del NCA ha sido incluso inferior al registrado en América Latina y en otras regiones emergentes, lo que refuerza los limitados impactos que la inversión ha tenido sobre el crecimiento potencial debido, en parte, a una baja productividad estructural. Superar esta restricción exige reformas de mayor calado en ámbitos clave como el entorno institucional, la calidad del capital humano, la innovación tecnológica y el desarrollo de infraestructura pública.

**Tabla 2: Tasa de crecimiento promedio de la PTF (porcentaje)**

País	2001-2010	2011-2019
El Salvador, Honduras y Guatemala	-0.42	0.39
El Salvador	-1.35	0.62
Guatemala	-0.04	0.62
Honduras	0.14	0.84
LATAM	-0.20	0.43

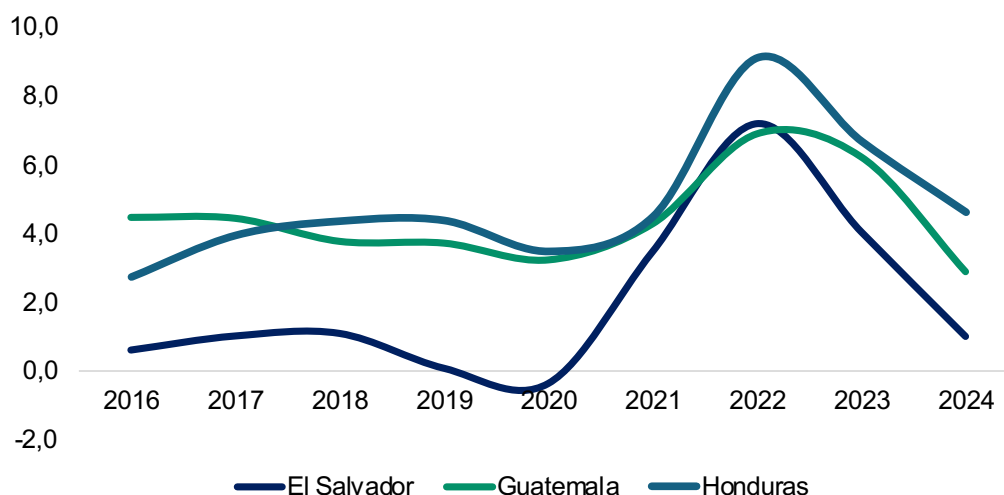
Fuente: BCIE (2021)

Un aspecto positivo del entorno macroeconómico reciente ha sido la recuperación del control sobre el nivel general de precios. Hacia finales de 2024, las autoridades monetarias de El Salvador, Guatemala y Honduras lograron contener las presiones inflacionarias que afectaron a múltiples economías de la región en el contexto postpandemia. Este desempeño permitió preservar el poder adquisitivo de los hogares, proteger los márgenes de ahorro y crédito, y mantener la viabilidad financiera de los programas sociales, incluyendo los destinados al sector vivienda.

Actualmente, los tres países se encuentran en condiciones de iniciar procesos de normalización de sus tasas de política monetaria, lo que genera márgenes para implementar medidas contracíclicas orientadas a estimular

la inversión y el consumo sin comprometer la estabilidad macroeconómica. Esta combinación de crecimiento moderado, aumento gradual en la inversión, control inflacionario y sistemas financieros en desarrollo configura un escenario mixto: con avances relevantes, pero también con restricciones estructurales que obligan a priorizar sectores con alto potencial de impacto económico y social.

**Gráfico 2: Tasa de Inflación en los países de la subregión 2016 - 2024.**



Fuente: World Economic Outlook, elaboración propia.

Con este balance, que incluye un crecimiento moderado, una inversión creciente, aunque aún insuficiente, y sistemas financieros con profundización limitada, obligan a priorizar sectores con alto potencial de impacto económico y social. En este contexto, el sector vivienda se posiciona como un motor estratégico: no solo atiende necesidades básicas de la población, sino que genera efectos multiplicadores sobre el empleo, la producción y la formalización de la economía, los cuáles serán detallados en el próximo capítulo. En suma, la promoción del sector puede convertirse en una palanca para dinamizar la inversión, cerrar brechas estructurales y sostener el crecimiento inclusivo en el mediano plazo, así como para incidir sobre las dinámicas de la población migrante, que tan determinante resulta para los tres países estudiados.

## 1.2 Características del sector vivienda en El Salvador, Guatemala y Honduras

El sector vivienda constituye un motor estratégico para las economías de El Salvador, Guatemala y Honduras, no solo por su participación directa sobre el Producto Interno Bruto, equivalente al 5.3 % en El Salvador, 6 % en Honduras y 5 % en Guatemala, sino por su alta capacidad de impulsar el aparato productivo.

De acuerdo con la Matriz Insumo Producto (MIP) estimada para El Salvador en 2014, se evidencia que el sector de la construcción de edificios mantiene vínculos significativos con la economía nacional, tanto a través de encadenamientos hacia atrás en aspectos asociados a la demanda de insumos, como de encadenamientos hacia adelante enfocados en la provisión de bienes y servicios intermedios. A nivel doméstico, la construcción se relaciona con 44 de 54 sectores económicos, es decir, con el 81 % del total, lo que refleja un alto grado de integración productiva. En el componente importado, los vínculos son más limitados: la construcción demanda insumos de 24 sectores (44 %) y provee productos a 42 sectores (78 %). Este patrón sugiere que la inversión en vivienda puede generar importantes efectos multiplicadores en la economía nacional salvadoreña, especialmente al activar sectores como manufactura, electricidad, agua y servicios financieros. La relativa menor dependencia de insumos externos también refuerza su potencial para dinamizar la producción local.

La MIP de Guatemala (2013) revela un entramado especialmente denso en torno al sector construcción de edificios. En términos de encadenamientos hacia adelante, el sector provee insumos a 59 de 105 sectores, lo que representa el 56 % del total. En cuanto a encadenamientos hacia atrás, la construcción demanda bienes y servicios de 92 sectores, equivalentes al 88 % de la matriz. Estas cifras muestran que la construcción actúa como un motor estructural dentro de la economía guatemalteca, con fuertes vínculos hacia la manufactura, particularmente materiales metálicos, así como con servicios básicos como agua, electricidad y actividades financieras. En el componente importado, el sector se relaciona con el 19 % de los sectores como proveedor y con el 21 % como comprador. La política de vivienda, por tanto, no solo cumple funciones sociales, sino que constituye una vía efectiva para movilizar múltiples cadenas productivas nacionales.

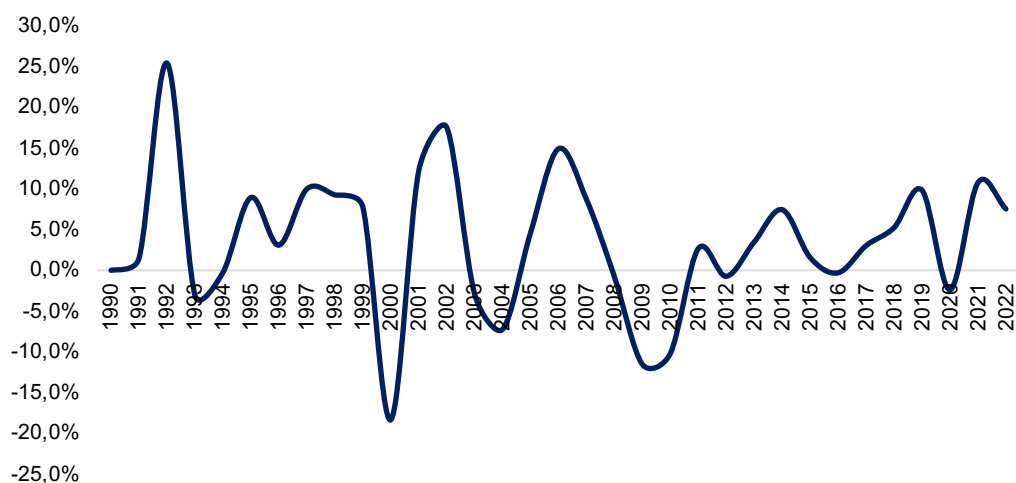
En la MIP de Honduras, que en su versión más reciente, publicada por el Banco Central en 2013, contempla 95 actividades económicas, el sector de la construcción presenta un menor grado de articulación productiva en comparación con El Salvador y Guatemala. Establece encadenamientos hacia adelante con el 47 % de los sectores (44 de 95) y relaciones de demanda con 87 sectores (92 %), lo que refleja un alcance amplio, aunque con una intensidad transaccional relativamente baja. Sus principales vínculos se concentran en la manufactura, el comercio y el transporte. En la matriz de importaciones, se relaciona con el 91% de sectores, aunque con una participación reducida en los flujos totales. En conjunto, esto sugiere que, si bien existe un entramado relevante de relaciones intersectoriales, su efecto de arrastre aún no se encuentra plenamente aprovechado. Fortalecer estos vínculos, por ejemplo, mediante políticas de encadenamiento productivo y fomento de proveedores nacionales, podría potenciar significativamente el papel del sector vivienda en la economía hondureña.

La construcción también es un sector que repercute sobre el nivel de empleo. El 7.3% de los ocupados latinoamericanos se encuentran en el

sector vivienda. Para El Salvador, el dato es de 8.4%, en Honduras es 8.3%, y en Guatemala el 2.1%. De acuerdo con Hábitat para la Humanidad (2021)<sup>3</sup>, el impacto estimado sobre el producto total al incrementar el producto de la construcción oscila entre 1.8 y 2.5, al tiempo que los multiplicadores asociados al mercado laboral muestran que, por cada empleo directo en el sector, se tiene entre 1.4 a 2.3 empleos directos creados en la economía. Por último, la misma entidad afirma que el efecto sobre el mercado laboral asociado a un producto anual adicional de USD 1 millón en la industria de la construcción oscila entre 43 y 182 puestos de trabajo. Además, de acuerdo con la CEPAL (2022), Un aumento de un punto porcentual en el crecimiento del sector de la construcción conduce a un aumento de 0,06 puntos porcentuales de la tasa de crecimiento del PIB per cápita, lo que demuestra su capacidad de multiplicar la riqueza dentro de las economías<sup>4</sup>.

Al revisar el estado de la construcción dentro de las economías de los tres países, se destaca que, para Guatemala, el sector ha mostrado un crecimiento constante en términos reales, con excepción del 2020. Según datos de la Cámara Guatemalteca de la Construcción (2025), el sector se ha consolidado como uno de los más sostenibles y estables de la economía guatemalteca, alcanzando una participación de 4.5% del PIB al cierre de 2024. En los últimos años, el comportamiento observado de una desaceleración se debe al proceso de estabilización en la tendencia de largo plazo, el cual se espera ver consolidado en las cifras definitivas desde 2023.

### Gráfico 3: Crecimiento del sector constructor en Guatemala 1990 - 2022.



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT. Cálculos propios.

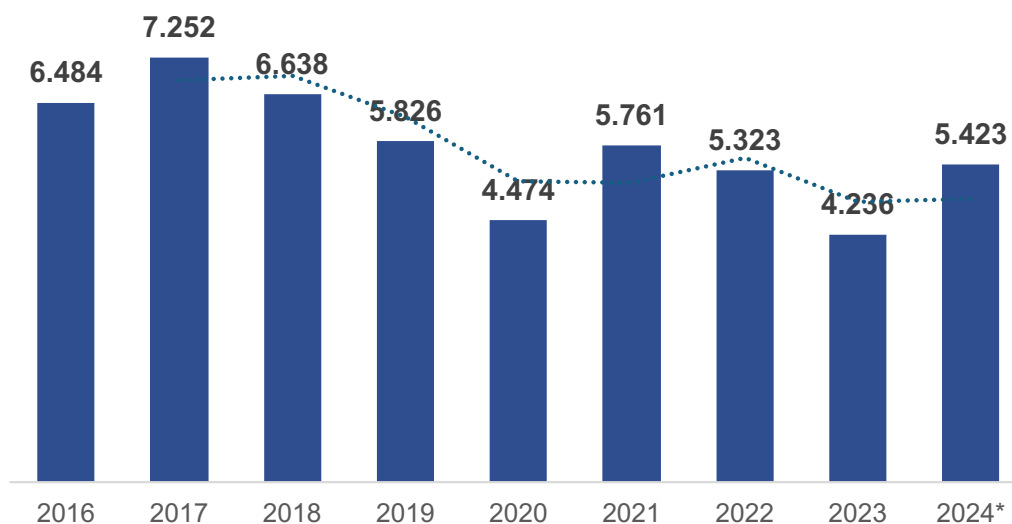
En los últimos 10 años, la cantidad de licencias de construcción autorizadas en Guatemala ha mostrado una ligera tendencia a la baja, lo cual, de acuerdo con la Cámara Guatemalteca de la Construcción, es el reflejo de las dinámicas del mercado. Lo anterior implica la ejecución de proyectos

<sup>3</sup> [https://www.habitat.org/sites/default/files/documents/A%20Ladder%20Up%20Report\\_ESP.pdf](https://www.habitat.org/sites/default/files/documents/A%20Ladder%20Up%20Report_ESP.pdf)

<sup>4</sup> [https://www.gub.uy/agencia-uruguay-cooperacion-internacional/sites/agencia-uruguay-cooperacion-internacional/files/documentos/publicaciones/S2200694\\_es-compressed.pdf](https://www.gub.uy/agencia-uruguay-cooperacion-internacional/sites/agencia-uruguay-cooperacion-internacional/files/documentos/publicaciones/S2200694_es-compressed.pdf)

de construcción en los que se combinan comercios con vivienda, proyectos multifamiliares de mayores dimensiones e innovaciones en nuevos modelos de negocio.

**Gráfico 4: Licencias de construcción autorizadas. Guatemala. 2016-2024.**



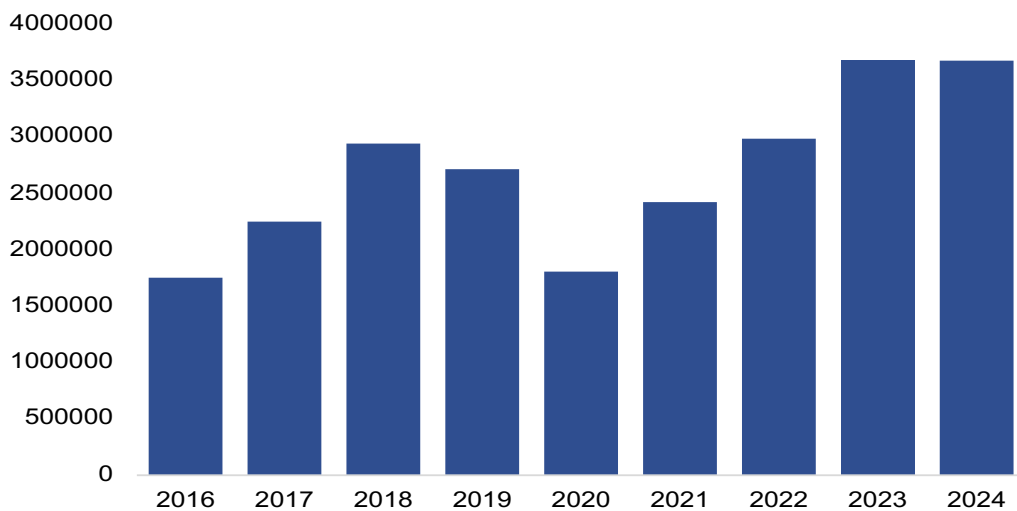
**Fuente: Cámara Guatemalteca de la Construcción, elaboración propia. Dato de 2024 provisional.**

La cantidad de metros cuadrados construidos no siempre sigue el comportamiento del número de licencias otorgadas, ya que ambos indicadores responden a dinámicas distintas del mercado. Aunque la primera serie de metros registrados presenta oscilaciones, mantiene una tendencia levemente creciente, en contraste con la trayectoria descendente de las licencias, evidenciando la relación inversa que, en momentos, puede notarse entre ambas. Un caso ilustrativo de esta divergencia se observa en 2023: fue el año con menor número de licencias del periodo 2016–2024, pero al mismo tiempo registró la mayor superficie autorizada para construcción.

En 2024, los metros cuadrados autorizados se mantuvieron en niveles similares a los de 2023, lo que refleja cierta estabilidad en la actividad constructora, aunque con una proyección de crecimiento inferior al 1 %.

Entre 2021 y 2023, esta divergencia entre el número de licencias y el área autorizada se hizo especialmente evidente: aunque la cantidad de licencias decreció año tras año, los metros cuadrados aprobados para construcción aumentaron en más del 20 %, lo que refleja un cambio en la escala o tipo de proyectos que se estaban desarrollando.

**Gráfico 5: Metros cuadrados registrados. Guatemala. 2016 - 2024.**

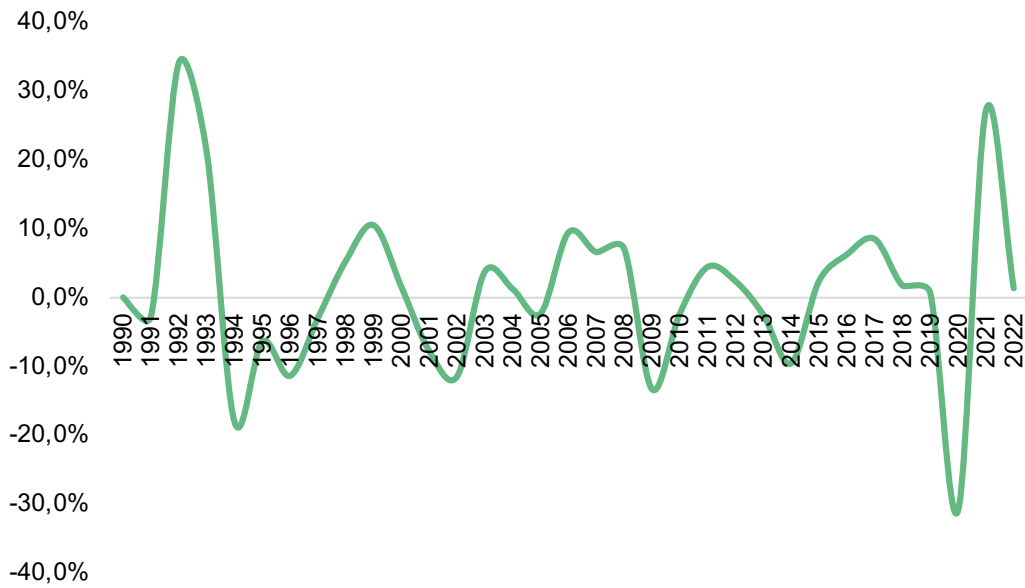


**Fuente: Cámara Guatemalteca de la Construcción (2025), elaboración propia**

En enero de 2024, en Guatemala, el 54 % de las licencias autorizadas correspondieron a vivienda unifamiliar, lo que equivale a 213 licencias. Al incluir las autorizaciones para vivienda en serie y multifamiliar, el destino habitacional alcanzó el 74 % del total de licencias otorgadas. Sin embargo, al analizar la distribución de los metros cuadrados autorizados, la tendencia cambia: el uso comercial concentró el 62 % del área aprobada, seguido por los proyectos de vivienda multifamiliar, con un 18 %. En total, los distintos destinos habitacionales representaron el 36% de los metros cuadrados construidos.

Por otro lado, en el caso de Honduras, según la Encuesta Trimestral de Construcción de Obras Privadas Techadas (ECOPT) del Banco Central para 2024, la construcción privada registró un aumento del 0.3%, alcanzando 2,360,1 miles de metros cuadrados construidos, cifra superior a los 2,353,6 reportados en 2023. El resultado se atribuye al dinamismo en la edificación destinada a usos comerciales o de servicios, mientras que el área residencial tuvo una disminución del 10.4% comparada con 2023.

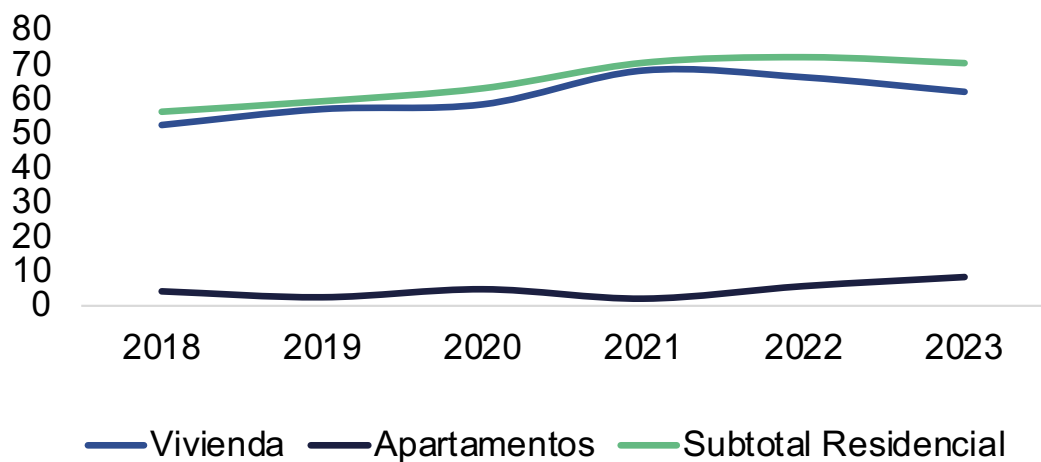
**Gráfico 6: Tasa de crecimiento del sector vivienda en Honduras. 1990 - 2022.**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT. Cálculos propios.

El desempeño del segmento estuvo impulsado por un mayor desarrollo de edificios como una alternativa para la optimización de espacio en las áreas urbanas, los cuales no compensaron la reducción en la construcción de casas.

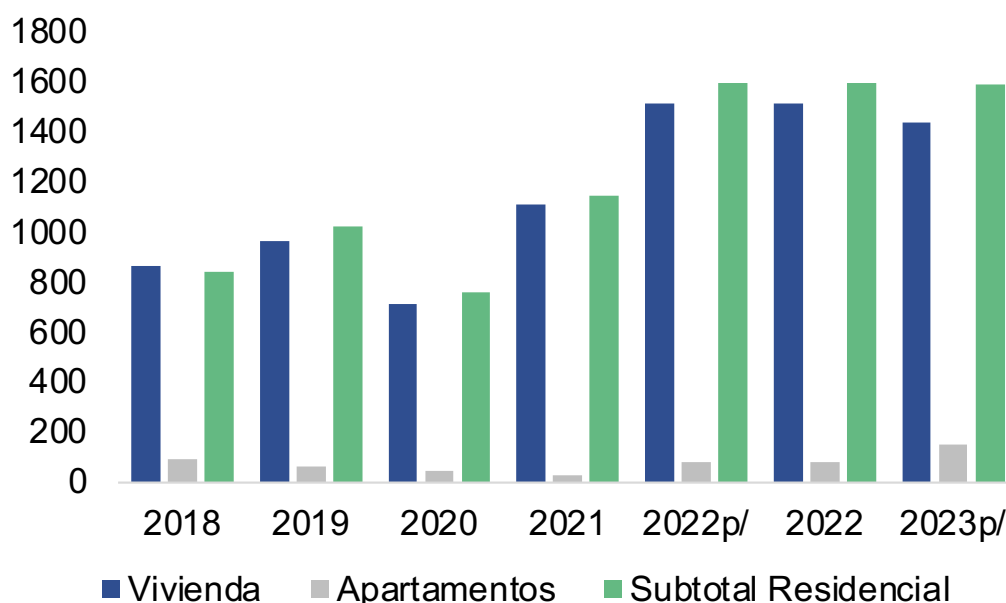
**Gráfico 7: Construcción Privada (en % de la construcción total). Honduras. 2018-2023.**



Fuente: Banco Central de Honduras, Encuesta de construcción de Obras Privadas y Techadas, 2024. Elaboración propia.

Durante 2024, la ECOPT reportó 9,672 nuevas obras en construcción, con el 89% del total siendo residenciales, y un 8% asociado a edificios comerciales. Los proyectos destinados a la prestación de servicios estuvieron alrededor del 2.3%, y los industriales estuvieron en 0.2%.

**Gráfico 8: Composición de la construcción residencial. Honduras. 2018-2023.**

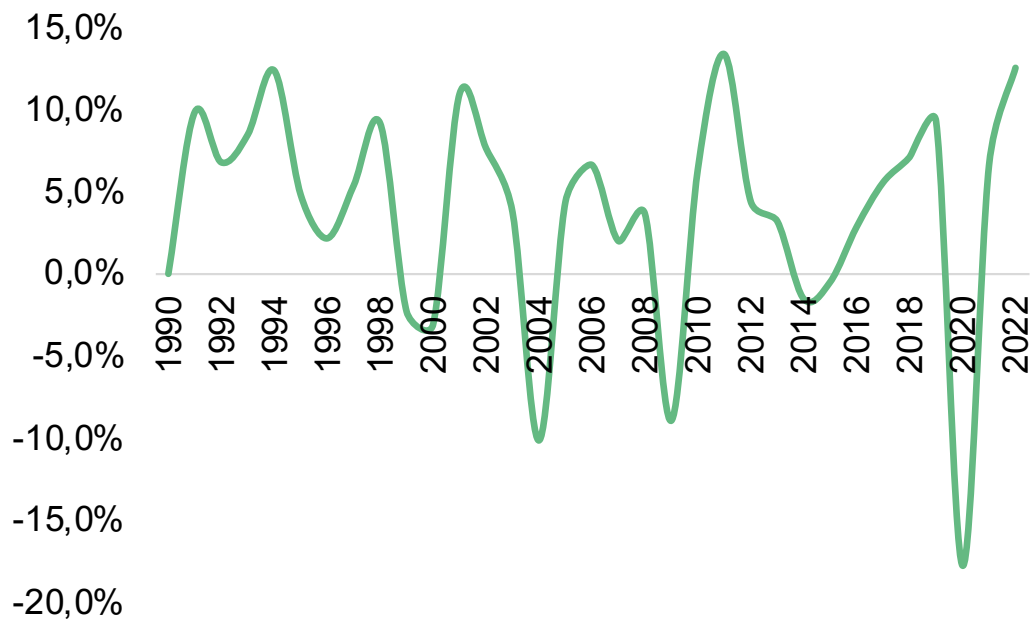


Fuente: Banco Central de Honduras, Encuesta de construcción de Obras Privadas y Techadas, 2024. Elaboración propia.

Finalmente, para El Salvador, el sector de vivienda se ubicó como el tercero de mayor crecimiento en 2023. Según el Banco Central de Reserva (BCR), y para el cierre de 2024, consolidó un crecimiento del 1.8 %, impulsado por el desarrollo de infraestructura pública, edificaciones verticales y una creciente demanda habitacional. Esta tendencia continuó al alza en 2025: en el primer trimestre del año, la construcción se posicionó como el sector económico de mayor expansión.

Este dinamismo ha estado respaldado por una combinación de inversión pública y privada, así como por incentivos fiscales dirigidos a promover proyectos inmobiliarios de gran escala. En septiembre de 2024, la Asamblea Legislativa aprobó un decreto que exime de ciertos impuestos a los desarrollos en altura, fomentando edificaciones de hasta 35 niveles o más, en línea con la transformación vertical del entorno urbano. Según estimaciones de la Cámara Salvadoreña de la Construcción (CASALCO), para 2025 se espera que la industria alcance un volumen de US\$2,450 millones, con una expansión proyectada del 8 %, lo que refuerza su papel como motor clave en la generación de empleo, atracción de inversión y dinamismo comercial.

**Gráfico 9: Tasa de crecimiento del sector vivienda en El Salvador. 1990- 2022.**

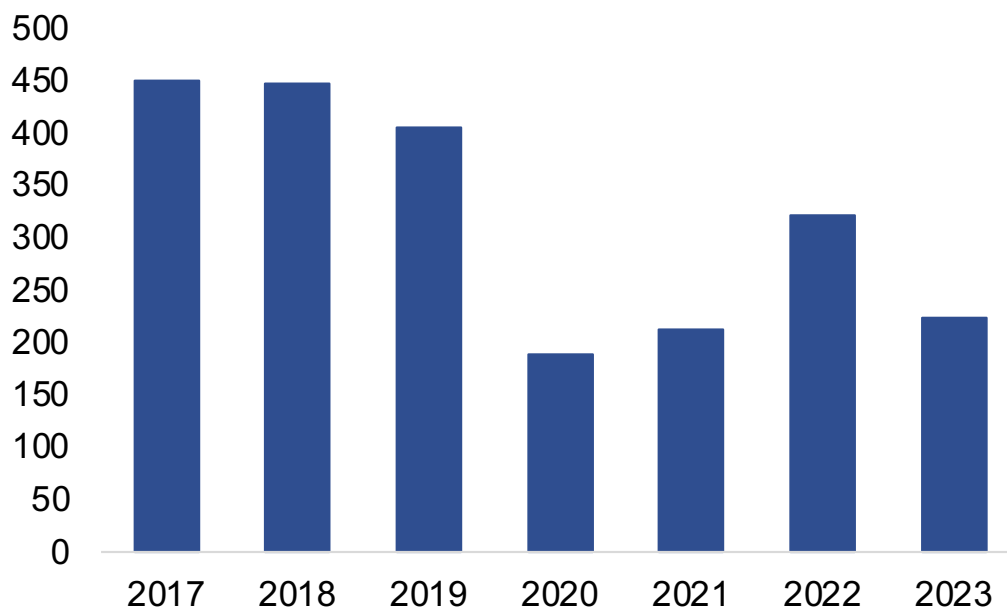


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT. Cálculos propios.

La evolución reciente del sector también se refleja en la dinámica de permisos de construcción, especialmente en el área metropolitana de San Salvador. Entre 2017 y 2023, la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (Opamss) recibió 2,302 solicitudes de proyectos de construcción, de las cuales 97.7 % fueron aprobadas y solo 2.3 % denegadas, lo que indica un entorno regulatorio relativamente favorable para el desarrollo inmobiliario. En total, se aprobaron 2,249 proyectos, con una concentración inicial significativa: 2017 representó el 20 % del total de licencias otorgadas en el periodo (450), seguido de 2018 (447) y 2019 (405).

A partir de 2020, y tras la pandemia, los permisos iniciaron una recuperación gradual, aunque entre 2022 y 2023 se observó una caída del 30.2 %, al pasar de 321 a 224 casos. El 2023 no solo registró menos permisos, sino que también concentró el mayor número de resoluciones negativas: 18 licencias fueron denegadas en ese año, representando el 34 % del total de rechazos acumulados desde 2017. Aun así, la actividad constructora mostró dinamismo: solo en el segundo semestre de 2023, el Ministerio de Economía (Minec) reportó más de 49 edificios en construcción.

**Gráfico 10: Permisos de construcción aprobados. El Salvador. 2017- 2023.**



Fuente: OPAMMS, 2025. Elaboración propia.

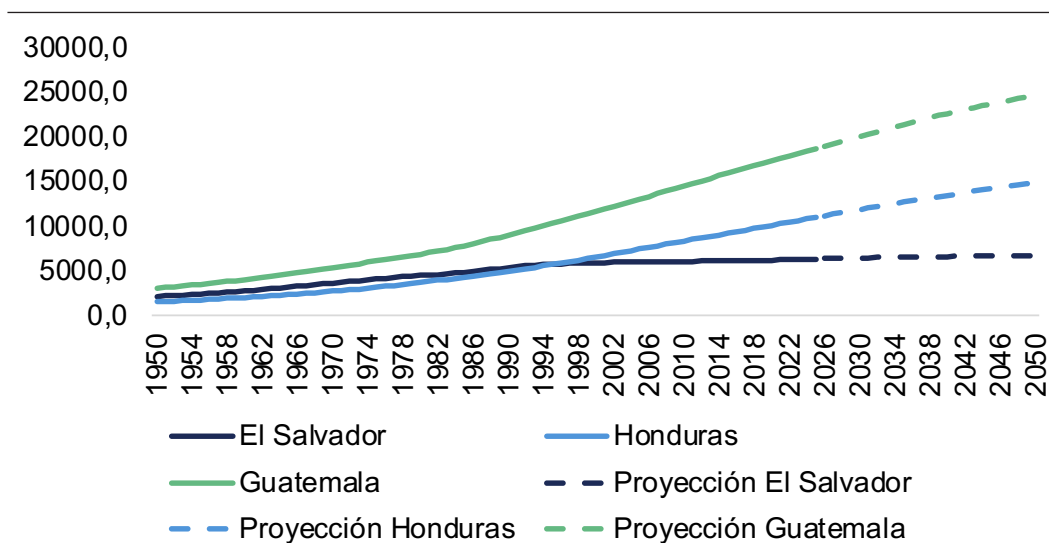
Ese mismo año, en El Salvador, la superficie autorizada alcanzó los 393,690 metros cuadrados, equivalentes al 8.5 % del total acumulado en siete años, que supera los 4.6 millones de metros cuadrados. Algunos de los permisos solicitados en 2023 fueron aprobados al inicio de 2024, evidenciando rezagos en los tiempos de trámite. Según la OPAMSS, el permiso de construcción es el instrumento que avala a las desarrolladoras para ejecutar las obras, siempre que se presente el proyecto completo, incluyendo los diseños arquitectónicos y las memorias firmadas por los profesionales responsables.

En conjunto, el desempeño reciente del sector de la construcción en Guatemala, Honduras y El Salvador revela un panorama de recuperación gradual, aunque con dinámicas heterogéneas entre países y segmentos. Guatemala muestra un proceso de estabilización tras varios años de expansión, con una reconfiguración del mercado hacia proyectos de mayor escala y usos mixtos. En Honduras, el dinamismo se ha concentrado en edificaciones comerciales y de servicios, mientras la vivienda presenta una contracción sostenida, reflejando los desafíos de accesibilidad habitacional en las áreas urbanas. Por su parte, El Salvador atraviesa una fase de crecimiento vigoroso, impulsado por la inversión pública, la verticalización del desarrollo urbano y los incentivos fiscales a gran escala. Estas trayectorias evidencian que, si bien la construcción continúa siendo un motor relevante para las economías de la región, su sostenibilidad dependerá de políticas que equilibren el impulso a la inversión privada con estrategias que fortalezcan la oferta de vivienda accesible y mejoren la planificación urbana, de modo que el crecimiento del sector contribuya efectivamente a reducir los déficits habitacionales y a promover un desarrollo más inclusivo.

### 1.3 Caracterización demográfica de El Salvador, Honduras y Guatemala

En relación con las características demográficas en esta subregión, la primera evidencia es que su población sigue creciendo. Al comparar los datos demográficos desde 1950 hasta hoy, se observa que la población de los tres países ha crecido exponencialmente. En la década de 1950, estos tres países albergaban apenas el 11 % de la población total de Centroamérica, mientras que para 2025, concentran el 55 %, y las proyecciones de la CEPAL estiman que esta proporción aumentará en un 30 % adicional hacia 2050.

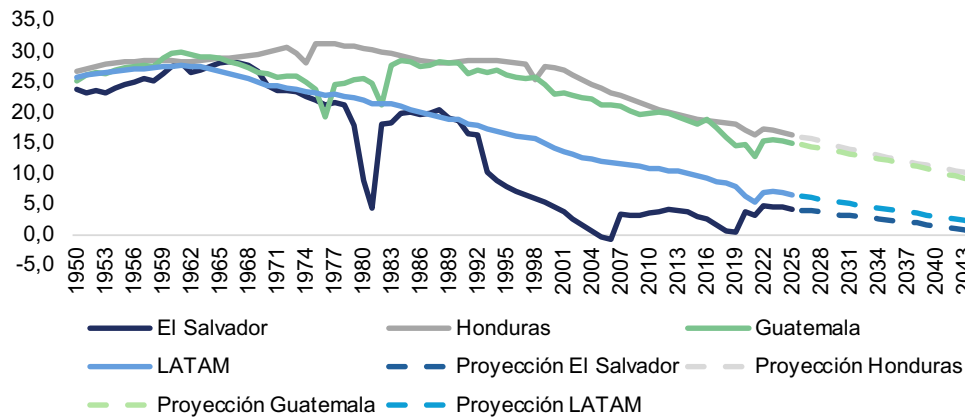
**Gráfico 11: Crecimiento poblacional en El Salvador, Honduras y Guatemala (Miles de personas)**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT. Cálculos propios

Aunque las tasas de crecimiento poblacional han disminuido con respecto a las décadas anteriores, cuando algunos países registraban ritmos superiores al 3 % anual, los niveles actuales aún superan el promedio latinoamericano. Este cambio de fase demográfica tiene importantes implicaciones: si bien el crecimiento absoluto de la población se desacelera, el número de hogares continúa aumentando debido a la transformación en la estructura familiar y la reducción del tamaño promedio de los hogares. Esta transición ofrece una ventana de oportunidad para adaptar las políticas públicas, pero también plantea desafíos significativos en términos de cobertura y sostenibilidad.

**Gráfico 12: Tasa de crecimiento de la población**

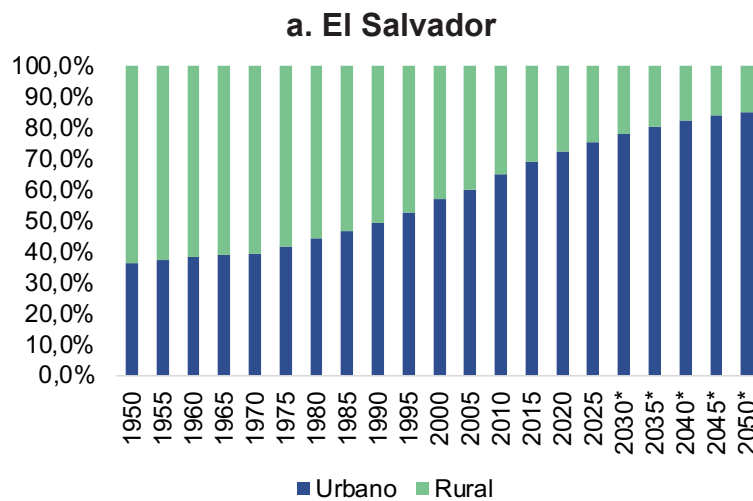


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT. Cálculos propios

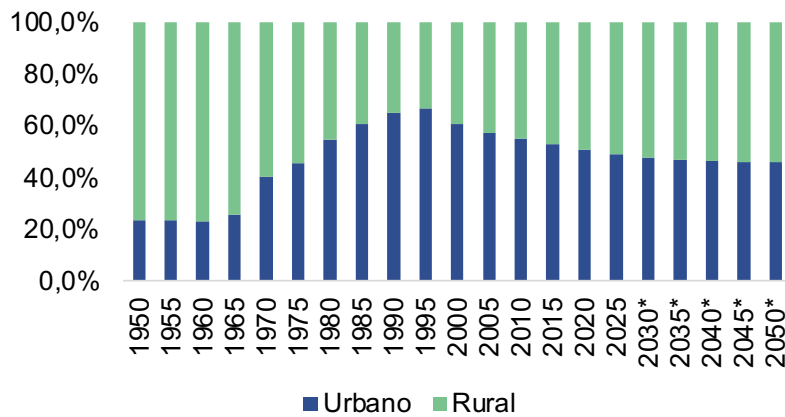
En 1990, menos del 50 % de la población de los tres países vivía en áreas urbanas. Actualmente, más del 70 % de la población de El Salvador reside en ciudades, mientras que en Guatemala y Honduras este indicador alcanza el 55 % y 48 %, respectivamente. Se prevé que para 2050, El Salvador y Guatemala alcancen niveles de urbanización cercanos al 85 %, mientras que en Honduras la urbanización se estabilizaría alrededor del 50 %.

Este proceso representa una transformación estructural en la demanda habitacional, con un aumento sostenido de la presión sobre las ciudades, que deberán contar con la infraestructura, servicios básicos y suelo urbanizado suficientes para absorber el crecimiento. En este sentido, dadas las disparidades de la proyección, los desafíos de los tres países no necesariamente pueden coincidir.

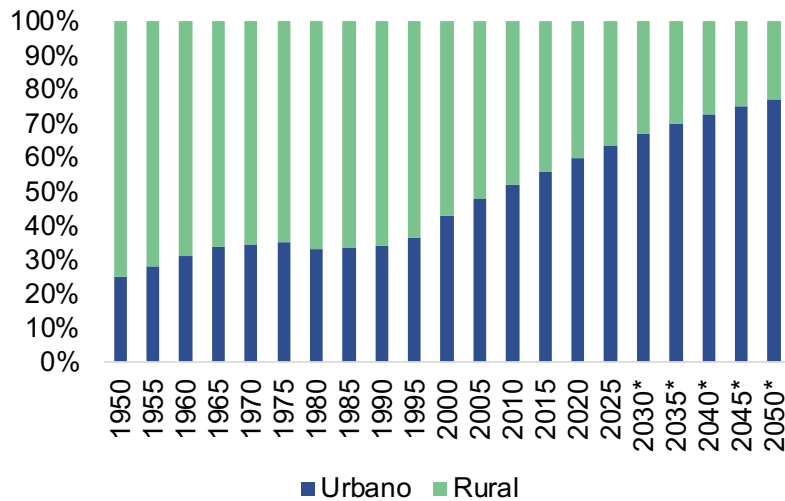
**Gráfico 13: Población, según área geográfica por país 1990 - 2050.**



## b. Honduras



## c. Guatemala



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT. Cálculos propios.

Así, para el caso de El Salvador, se observa una transición urbana consolidada: el porcentaje de población urbana supera el 75 % y continuará creciendo, mientras que la población rural disminuye de manera sostenida. En este sentido, los Planes de Ordenamiento de Suelo representarán una herramienta fundamental para lograr el tránsito hacia las ciudades. Guatemala presenta una transición urbana en curso, con una división más equilibrada, pero con una tendencia clara hacia la urbanización, lo que anticipa un incremento en la presión sobre ciudades medianas. Su principal desafío, entonces, también se ubica en el acceso al suelo urbanizable. Para el caso de Honduras, el proceso de urbanización es más lento y presenta marcadas diferencias territoriales. Aunque la población urbana ha crecido, la rural sigue siendo significativa, en parte debido a factores económicos, sociales y culturales que frenan la migración interna.

El resultado hondureño, que es atípico en comparación con sus pares regionales, se explica en parte por la dinámica de la migración interna. Proyecciones del Instituto Nacional de Estadística de Honduras (INE)

---

indican que, hacia 2030, seis de los dieciocho departamentos tendrán un crecimiento urbano inferior al promedio nacional (47 %), mientras que ocho departamentos experimentarán un crecimiento rural por encima del promedio (22 %). El INE ha confirmado que la urbanización del país avanza más lentamente que en el resto de la región debido a factores estructurales, pero ¿cuáles pueden ser algunos de ellos? Según el Banco Mundial (2019), la migración hacia las ciudades se ve limitada por la falta de oportunidades laborales y acceso a servicios básicos.

Para el PNUD (2020), la pobreza estructural rural y la debilidad de la infraestructura urbana obstaculizan la movilidad interna. La limitada capacidad de absorción urbana, la falta de empleo formal, las condiciones de violencia y la cohesión social de las comunidades rurales explican en parte este fenómeno. En consecuencia, muchos hogares rurales optan por mantener su residencia en el campo, complementando sus ingresos mediante remesas provenientes de la migración internacional, cuyas dinámicas se exploran a mayor profundidad en el capítulo 2.

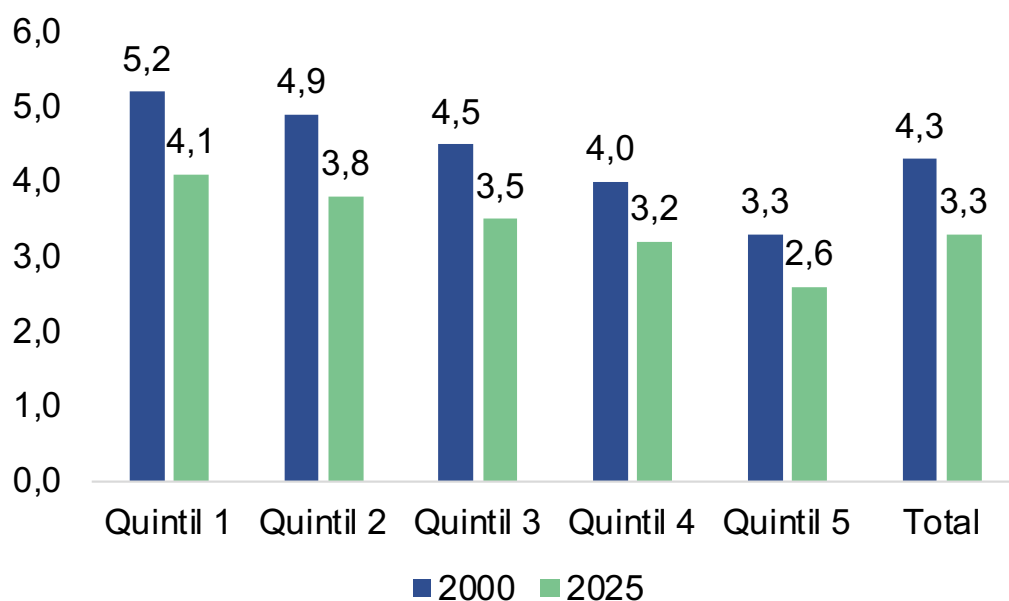
A pesar de que las tasas de emigración internacional han disminuido en las últimas dos décadas, pasando de 16 a 4 migrantes por cada 1,000 habitantes en El Salvador; de 6 a 0.4 en Guatemala; y de 2 a 0.5 en Honduras, las remesas siguen representando una fuente clave de ingresos para muchas familias rurales, desincentivando su traslado a zonas urbanas. Una tercera realidad demográfica para los países es que los hogares se hacen más pequeños. Esta reducción obedece a diversos factores, como la disminución de la fecundidad, el aumento de hogares unipersonales, la postergación del matrimonio y cambios en los patrones de convivencia. Como resultado, incluso en escenarios de menor crecimiento poblacional, se prevé un incremento absoluto en la demanda de viviendas, lo que obliga a anticipar y planificar respuestas desde la política pública.

Esta reducción va de la mano con lo observado a nivel regional, en tanto el tamaño promedio de los hogares latinoamericanos ha pasado de 4.3 personas en el año 2000 a 3.3 en 2023<sup>5</sup>. Más aún, existe una estratificación en la manera en que esta reducción ha sucedido, tal que los hogares con menores ingresos son los más numerosos. En el 2000, un hogar situado en el quintil más pobre tenía en promedio a 1.8 personas más que un hogar del quintil más rico. Para el 2023, esta cifra correspondía a 1.5. Como se observa en el Gráfico 14, la diferencia refleja comportamientos diferenciados con implicaciones sobre los niveles de dependencia y en las necesidades diferenciadas de los hogares a lo largo de la distribución del ingreso.

---

5 [https://statistics.cepal.org/portal/databank/index.html?indicator\\_id=152=&lang=es](https://statistics.cepal.org/portal/databank/index.html?indicator_id=152=&lang=es)

**Gráfico 14: Tamaño promedio de los hogares en América Latina, total y por quintiles, 2000-2025 (promedio ponderado)**



**Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT. Cálculos propios.**

Para 2050, se estima que el tamaño de los hogares continúe reduciéndose, en la medida en que los factores sociales, económicos y demográficos mantengan la tendencia de una menor tasa de fertilidad y las sociedades del NCA continúen envejeciendo. Para proyectar el tamaño promedio de los hogares de El Salvador, Guatemala y Honduras, se usó una tendencia lineal con un factor de ajuste para cada país, para suavizar las modificaciones en concordancia con lo observado en las proyecciones de población para 2050<sup>6</sup>.

**Tabla 3: Tamaño de los hogares**

País	Año 2000	Año 2025*	Año 2050*
El Salvador	4.4	3.9	3.0
Guatemala	5.2	4.5	3.9
Honduras	5.0	3.8	3.5

**Fuente: CEPAL, Institutos de Estadística nacionales y proyecciones propias**

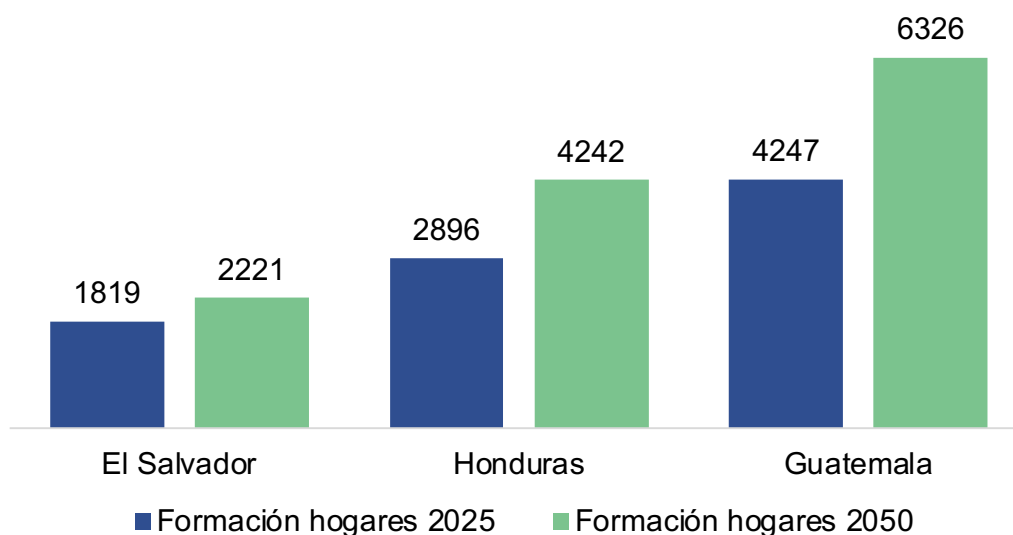
Con estos tres elementos, destaca que la población en El Salvador, Honduras y Guatemala continuará creciendo, tal vez a una menor

<sup>6</sup> Para corroborar la proyección de la tendencia lineal, calculamos el tamaño promedio de los hogares como  $H_t = H_{2025} + r \cdot (t - 2025)$ , donde  $H_t$  es el tamaño del hogar proyectado,  $H_{2025}$  es el tamaño promedio del hogar en su dato para 2025, y está la tasa de cambio anual  $r = (H_{2025} - H_{2000}) / (2025 - 2000) \cdot \alpha$ , donde  $\alpha$  es el factor de ajuste que representa la aceleración o desaceleración de la tendencia pasada. Así, un  $\alpha = 1$  mantiene una tendencia puramente línea,  $\alpha > 1$  acelera la reducción del tamaño del hogar y  $\alpha < 1$  la suaviza. Usando los datos existentes para 2000 y 2025,  $\alpha$  para El Salvador se calibró con el valor de 1.800 (acelerando la tendencia), para Guatemala se estimó en 0,857, casi conservando la tendencia histórica, y para Honduras fue de 0,250, ralentizando la reducción.

tasa que la registrada en el siglo XX, pero a un ritmo mayor que el promedio latinoamericano. Las ciudades también estarán recibiendo una mayor cantidad de personas, y, de forma paralela, los hogares estarían conformados por una menor cantidad de personas.

Los desafíos asociados con estas realidades ya se evidencian en la realidad de estos países. La escasez de suelo urbano en las ciudades genera un incremento de los precios de las viviendas, así como dificultades en la capacidad de pago, determinan que un desafío común para estos países es la dotación de soluciones habitacionales para los hogares, no sólo los que existen actualmente, sino los proyectados en el mediano plazo. La construcción de nuevos hogares es una necesidad.

**Gráfico 15: Formación de nuevo hogares (miles de hogares).**



**Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT. Cálculos propios**

Consecuente con las realidades demográficas de los tres países, la formación de nuevos hogares<sup>7</sup> seguirá incrementando en el mediano plazo. De esta forma, se tiene que la formación de nuevos hogares en El Salvador incrementará cerca de un 22% para el año 2050, en Honduras se trataría de un aumento del 46%, y del 49% para Guatemala, con respecto a los hogares existentes en 2025. Dada esta futura demanda por nuevos hogares, resulta fundamental que los tres países se encuentren en condiciones de atender a estos nuevos hogares que entran al mercado, sin dejar de lado a los hogares existentes que ya enfrentan sus propios obstáculos para encontrar soluciones habitacionales.

La tasa de tenencia también se ha visto afectada. De acuerdo con la CEPAL,

<sup>7</sup> El número de hogares se estima como la población total con respecto al tamaño promedio de los hogares. Para el cálculo asociado, se comparó la población de cada país en cada año con el respectivo tamaño de hogares hallado anteriormente, buscando así que cada hogar habite en su propia unidad.

los tres países destacan dentro del promedio latinoamericano por su elevada tasa de tenencia, en comparación con la proporción de la población que encuentra soluciones habitacionales en el alquiler o en otras modalidades.

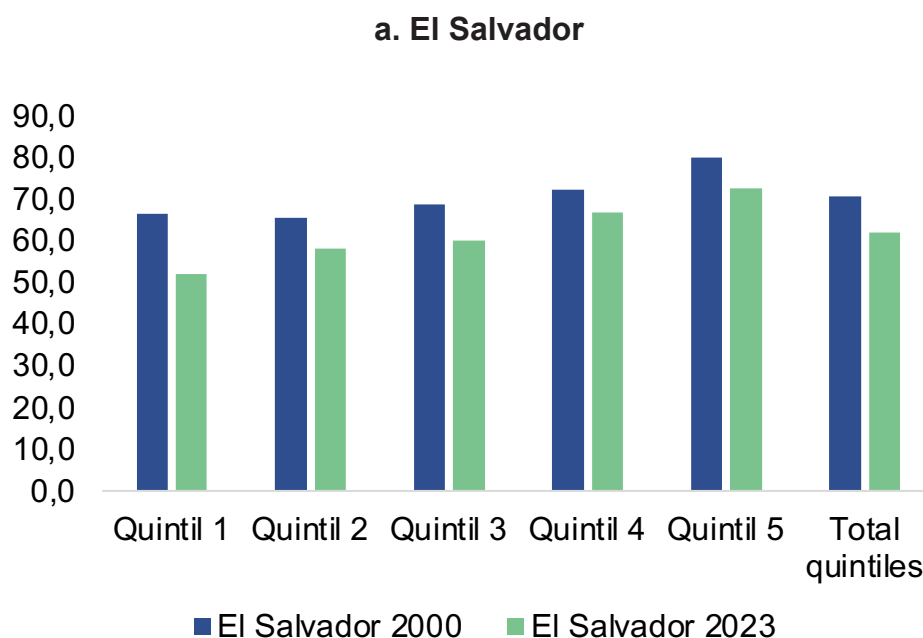
**Tabla 4: Proporción de la población con tenencia de vivienda**

País	Año 2000	Año 2023
El Salvador	67.3%	57.8%
Guatemala	75.1%	75.7%
Honduras	73.2%	73.1%
LATAM	71.4%	67.5%

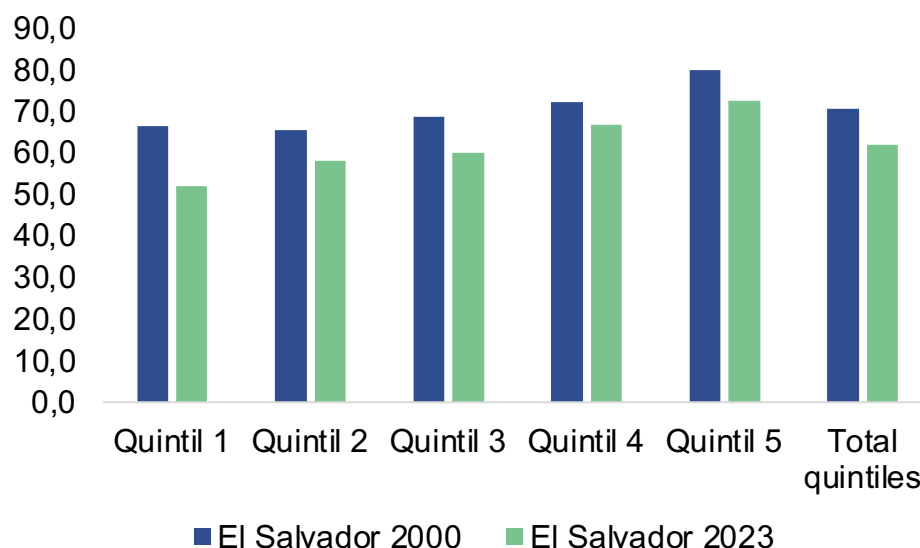
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT. Cálculos propios

Desde inicios del siglo, la tenencia de vivienda propia de los tres países ha disminuido, en promedio, en 2.5 puntos porcentuales, con heterogeneidades internas según el nivel de ingreso de la población. Este fenómeno refleja tanto una mayor preferencia por formas de tenencia como el alquiler, así como un incremento en las limitaciones estructurales para el acceso a vivienda propia.

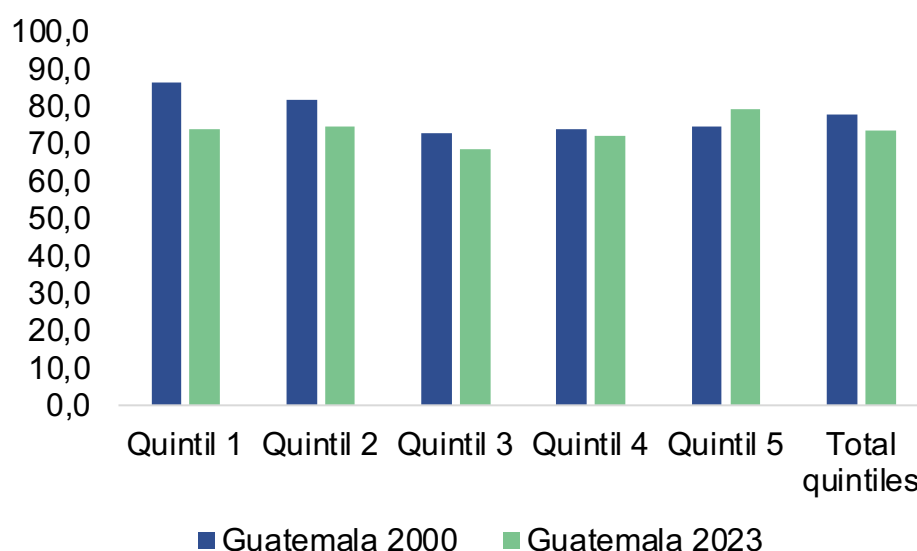
**Gráfico 16: Tenencia de vivienda propia, por quintiles de ingreso (porcentaje)**



b. Honduras



### c. Guatemala



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT. Cálculos propios

Al revisar lo que ocurre con el caso de El Salvador, destaca que a inicios de siglo ya registraba una tasa de tenencia considerable, que alcanzó a ser del 71%, un dato 11,2 puntos porcentuales al registrado para 2023. En Honduras también se observó una reducción considerable, pues la tasa de propiedad incluso alcanzó el 76.9%, 3.8 puntos porcentuales por encima del registro de 2023. Para Guatemala, país del que se cuenta una cantidad más limitada de observaciones, se ha tenido una tasa relativamente estable. En su momento más alto, la tasa de propiedad alcanzó el 75.9%, y en la actualidad se observa un dato de 0.2 puntos porcentuales inferior.

**Tabla 5: Proporción de la población con tenencia de vivienda en El Salvador, Honduras y Guatemala (Porcentaje)**

Año	El Salvador	Honduras	Guatemala
2000	67.3		75.1
2001	69.6	73.2	
2002	71.0		
2003	69.4		
2004	68.8	66.5	
2005	69.6	71.0	
2006	67.3		74.5
2007	67.4		
2009	68.3	72.6	
2010	68.4	74.2	
2012	68.0	71.2	
2013	66.4	74.4	
2014	64.0	76.9	75.9
2015	63.7	70.0	
2016	65.4	70.8	
2017	65.7	70.8	
2018	65.7	74.2	
2019	65.0	74.7	
2020	62.6		
2021	59.2		
2022	59.5		
2023	59.8	73.1	75.7

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT.

Las realidades demográficas de los tres países han sido fuentes de presión sobre el déficit habitacional. Si no se abordan de manera oportuna las presiones existentes sobre el sector, los déficits habitacionales (tanto cuantitativos como cualitativos) corren el riesgo de agravarse.

#### 1.4 Déficit habitacionales en El Salvador, Guatemala y Honduras

Una paradoja que se encuentra al estudiar los déficits habitacionales de las economías de El Salvador, Honduras y Guatemala es que, aunque diversos estudios señalan que los datos para los tres países son notablemente elevados, los centros de estadística nacionales no suelen actualizarlos. Por eso, es frecuente recurrir a comparaciones en la literatura o en estudios independientes para estudiar la problemática habitacional.

De esta forma, según el Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible, el déficit habitacional de El Salvador en 2017 alcanzaba el 91%, el dato para Guatemala rondaba el 90%, y para Honduras era del 60%. En contraste, el análisis de Hábitat para la Humanidad identifica que 6 de cada 10 familias en El Salvador se encuentran en déficit habitacional, al tiempo que 67% de los hogares guatemaltecos no cumple con estándares de

---

habitabilidad. De acuerdo con la Corporación Andina de Fomento (CAF) en su Anuario de Vivienda para América Latina y el Caribe para 2024, el déficit cuantitativo urbano de El Salvador es de 65%. Para el Instituto Nacional de Estadística de Honduras, el 61% de las viviendas no cumple con estándares. Por último, para la Presidencia de Guatemala, sólo el 21% de la población ve satisfechas sus necesidades básicas asociadas al hacinamiento.

Lo anterior evidencia una primera dificultad para estudiar el detalle de las problemáticas de vivienda de la región: la cuantificación del déficit habitacional enfrenta múltiples dificultades metodológicas que limitan su comparabilidad y precisión. En primer lugar, los países emplean criterios distintos para definir y estimar el déficit, lo que impide una lectura regional armonizada. Para evitar sortear esta barrera, en adelante se hablará de los indicadores sectoriales de vivienda con las siguientes definiciones:

- El déficit cuantitativo identifica hogares con deficiencias estructurales y de espacio, por lo que se hace necesario adicionar viviendas al stock existente para solucionarlo, buscando que exista una relación de uno a uno entre las viviendas adecuadas existentes y los hogares que requieren soluciones habitacionales. Las viviendas en las que habitan los hogares bajo esta problemática no son susceptibles a ser mejoradas para que superen su condición de déficit.
- El déficit cualitativo identifica hogares con deficiencias no estructurales para las que es posible hacer mejoramientos. Estas intervenciones están enfocadas a solucionar situaciones como el hacinamiento mitigable, mejorar la calidad de los pisos, techo y paredes, proveer un mejor acceso a servicios y a saneamiento.
- El déficit habitacional corresponde a la suma del cualitativo y el cuantitativo.

De esta forma, empleando datos del total de viviendas de los Censos Poblacionales de cada centro de estadística de los tres países, para 2025, se puede calcular el déficit habitacional de los países del NCA.

La ausencia de datos oficiales de déficit habitacional dejó en evidencia la necesidad de calcularlos. Con este fin, un primer paso fue determinar el número de viviendas existentes en cada país con corte al censo más reciente. De acuerdo al Banco Central de Reservas de El Salvador, para el Censo de Población y Vivienda (2024), se registraron 1.920.668<sup>8</sup> viviendas en el país, con 1,841,206 de estas en condición de habitadas. Para el Instituto Nacional de Estadística de Guatemala, en el Censo de 2018 registran 3,275,931 viviendas. Y, para Honduras, según la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples, a 2024 existían 2,600,640 viviendas en el país.

El siguiente paso corresponde a establecer cuántas de estas viviendas se encuentran en condición de déficit. Ante la ausencia de datos oficiales sobre

---

<sup>8</sup> En el Censo se detalla que existen 1920668 hogares y 2,270,170 viviendas, con discrepancias atribuidas a las viviendas abandonadas.

este registro, fue necesario construir este dato a partir de distintas fuentes.

Para el caso de Honduras, esta fue una estimación realizada en tres momentos, cruzando distintas fuentes de datos. En primer lugar, se tomó el dato más actualizado de viviendas en déficit, calculado por Hábitat para la Humanidad<sup>9</sup> en 1.600.000 unidades. De esta forma, el déficit habitacional estaría en el 61.52%. El próximo paso corresponde a determinar cuál es la proporción asociada a las problemáticas cuantitativas y cuál corresponde a las cualitativas. Para esto, se emplea la información de hacinamiento de las familias<sup>10</sup> en la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Permanentes (2024), en la que destaca que el 7.5% de los hogares se encuentran en condición de hacinamiento. Con esto, incluso si la EPHPM no estima un resultado equivalente para problemáticas de calidad de vivienda, sí puede tenerse que el 59.93% del déficit habitacional puede asociarse a componentes cualitativos.

El cálculo para Guatemala se realizó de manera un tanto similar, usando como referencia los 2,2 millones de viviendas en déficit observados por Hábitat para la Humanidad<sup>11</sup>, y respaldados por la Cámara Guatemalteca de la Construcción<sup>12</sup>. De esta forma, el déficit habitacional estaría en el 67,16%. Por otra parte, la Encuesta Nacional de Hogares del Instituto Nacional de Estadística de Guatemala<sup>13</sup> destaca que el 26.6% de los hogares se encuentran en condición de hacinamiento. Así, el 40.56% de los hogares guatemaltecos tendría problemas cualitativos.

Para el caso del El Salvador, se tomó el dato más actualizado de viviendas en déficit habitacional, calculado por Hábitat para la Humanidad<sup>14</sup> en 944,000 unidades. Así, promediando el cálculo para las viviendas oficiales como para las habitadas, se encuentra que el déficit se ubica en el 65%.

Junto a esto, la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (2023)<sup>15</sup> establece que el 38.1% de los hogares se encuentran en hacinamiento. El 26.9% restante del déficit puede atribuirse al componente cualitativo.

En resumen, el déficit habitacional de los países del TNC puede estimarse como:

---

9 <https://www.habitat.org/lac-es/where-we-build/guatemala>

10 El déficit habitacional se calcula con respecto a la cantidad de viviendas existentes en el país. La información de los censos corresponde al porcentaje de familias encuestadas. No obstante, se emplea al ser la opción más cercana a la medida de viviendas en déficit cuantitativo. Este es un supuesto que se tiene para los tres países de la región.

11 <https://www.habitat.org/lac-es/where-we-build/guatemala>

12 [https://www.congreso.gob.gt/noticias\\_congreso/9477/2022/](https://www.congreso.gob.gt/noticias_congreso/9477/2022/)

13 <https://www.ine.gob.gt/wp-content/uploads/2024/11/0-ENIGH-NACIONAL.pdf>

14 <https://www.ine.gob.gt/wp-content/uploads/2024/11/0-ENIGH-NACIONAL.pdf>

15 [https://ophi.org.uk/sites/default/files/2025-03/Encuesta\\_de\\_hogares\\_2023\\_El\\_Salvador.pdf](https://ophi.org.uk/sites/default/files/2025-03/Encuesta_de_hogares_2023_El_Salvador.pdf)

**Tabla 6: Déficit habitacional, 2025**

País	Déficit cuantitativo	Déficit cualitativo	Déficit habitacional
Honduras	7.5%	54.0%	61.5%
Guatemala	26.6%	40.6%	67.2%
El Salvador	38.1%	26.9%	65.0%

Fuente: CEPAL, Hábitat para la humanidad y centros de estadística nacionales. Elaboración propia

Para estimar los hogares existentes a 2050, se tomaron los datos de formación de nuevos hogares estimados para dicho año anteriormente, y se sumaron a las viviendas existentes para cada país. De esta forma, para El Salvador se tendrían 2,603,366 hogares adicionales para 2050, para un total de 4,524,034. En Honduras, a 2050 se incluirían 3,981,606 hogares adicionales, para un total de 6,582,246. Por último, para Guatemala se añadirían 3,049,941 hogares al mercado, para un total de 6,325,872.

Luego, para estimar el déficit habitacional, se sumaron los hogares adicionales a los hogares en déficit cuantitativo de cada país. Esto es así porque, al ser nuevos hogares que se suman al mercado, son hogares que, de no lograr una solución habitacional, entrarían a formar parte del déficit cuantitativo de vivienda. El déficit cualitativo no se modificó en estos escenarios

Con base en las proyecciones de población y tamaño de los hogares, el déficit habitacional para 2050 sería entonces:

**Tabla 7: Déficit habitacional, 2050**

País	Déficit cuantitativo	Déficit cualitativo	Déficit habitacional
Honduras	54.3%	21.3%	75.6%
Guatemala	62.0%	21.0%	83.0%
El Salvador	73.7%	14.1%	87.8%

Fuente: CEPAL, CAF, Hábitat para la humanidad y centros de estadística nacionales. Elaboración propia

Esto representaría un incremento del déficit habitacional de 23% para El Salvador, de 14% para Honduras, y de aproximadamente un 16% para Guatemala. Ahora bien, estos cálculos solo consideran el impacto en el déficit asociado al incremento en la población y a la formación de hogares para 2025 en los tres países. No obstante, hay un elemento fundamental que puede añadir nuevas presiones al déficit: la migración de retorno, cuyos efectos se detallan en el siguiente capítulo.

Los flujos migratorios masivos desde El Salvador, Honduras y Guatemala hacia América del Norte han sido una constante histórica, y no muestran

señales de disminuir. De acuerdo con la ONU<sup>16</sup>, entre 2015 y 2020, la población migrante originaria de la subregión creció en cerca de 600,000 personas, alcanzando un total aproximado de cuatro millones. Esta dinámica migratoria se ha intensificado particularmente desde 2018, con un incremento sostenido en la frecuencia y tamaño de los desplazamientos, muchos de ellos organizados en caravanas y compuestos por unidades familiares, mujeres y menores no acompañados en condiciones de alta vulnerabilidad. La tendencia solo se desaceleró temporalmente en 2020 debido a la pandemia de COVID-19; para 2021, se registraron 781,763 encuentros de migrantes de esta zona en la frontera suroeste de Estados Unidos, la cifra anual más alta hasta ese momento. Estos flujos han estado fuertemente condicionados por una convergencia de crisis sociales, económicas, políticas y ambientales que afectan profundamente a los tres países.

Según datos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en Guatemala, hasta 2020, se registraban 1,368,431 emigrantes, lo que equivale al 7.6 % de su población total. De ellos, el 90 % residía en Estados Unidos, seguido por México (3 %) y Belice (2 %). En cuanto a la migración de retorno, en 2023 se contabilizaron 79,976 personas retornadas, siendo el 75 % procedente de EE. UU. Honduras reportaba en 2020 un total de 985,077 emigrantes, de los cuales el 78.5 % (773,045 personas) también tenía como destino principal Estados Unidos, seguido por España y México. Para 2024, se habían registrado 36,450 retornados, de los cuales el 77 % provenían de territorio estadounidense. En el caso de El Salvador, el fenómeno es aún más pronunciado. Según el BID<sup>17</sup>, en 2020 había cerca de 1.6 millones de salvadoreños viviendo en el exterior, de los cuales más de 1,2 millones (90 %) estaban radicados en Estados Unidos. Para 2024, los retornados de El Salvador provenientes de Estados Unidos alcanzaron la cifra de 15,003.

De acuerdo con datos de la ONU-Migración, la tasa de retorno anual para cada país es inferior a 6%. Adicionalmente, la población que retorna tiene dentro de sus prioridades el acceso a una vivienda propia, por lo que es pertinente evaluar lo que sucedería con el déficit habitacional bajo distintos escenarios migratorios, considerando tasas de retorno distintas.

En un primer escenario, se contempló lo que ocurriría con el déficit habitacional con el retorno del 20% de los emigrantes de cada país. Así, se consideraría el retorno de 282,131 migrantes para El Salvador, 245,369 para Guatemala y 146,609 para Honduras. Al dividir esta cifra por el tamaño de hogares de cada país, se tendría el número de nuevos hogares que entraría al mercado, y que se sumaría a las presiones cuantitativas. De esta forma, los hogares totales a 2050 pasarían a ser 6,620,827 para Honduras, 6,381,638 para Guatemala y 4,604,643 para el Salvador. Sobre estos, se calcula nuevamente el déficit habitacional, que sería 0.3 puntos porcentuales más elevado que el presentado para cada país en su escenario base.

16 <https://publications.iom.int/books/comprendiendo-los-impulsores-adversos-y-las-implicaciones-de-la-migracion-de-el-salvador>

17 <https://datamig.iadb.org/es/migrant>

**Tabla 8: Déficit habitacional con migración**

País	Escenario base	Escenario con migración de retorno del 20%	Escenario con migración de retorno del 80%
Honduras	75.6%	75.9%	76.7%
Guatemala	83.0%	83.3%	84.3%
El Salvador	87.8%	88.3%	89.8%

**Fuente: OIM, CEPAL, CAF, Hábitat para la humanidad y centros de estadística nacionales. Elaboración propia**

En un segundo escenario extremo, se examina lo que ocurriría con el déficit habitacional con el retorno del 80% de los emigrantes de cada país. Así, se consideraría el retorno de 365,498 migrantes para El Salvador, 223,063 para Guatemala y 154,325 para Honduras. De esta forma, los hogares totales a 2050 pasarían a ser 6,736,571 para Honduras, 6,548,935 para Guatemala y 4,889,533 para El Salvador. Sobre estos, se calcula nuevamente el déficit habitacional, que incrementaría más de 100 puntos porcentuales respecto al escenario base.

Luego, al considerar el factor migratorio, es posible que, entonces, para 2050, el déficit habitacional estimado para 2025 tenga un incremento del 25% para El Salvador, del 25% para Honduras, y de hasta un 38% para Guatemala.

Por último, cabe aclarar que el uso de información sectorial para los países del TNC contiene una barrera significativa: la metodología y desactualización de los datos habitacionales. Como se evidenció anteriormente, las cifras oficiales de viviendas en déficit se encuentran desactualizadas, lo cual resulta en que se empleen distintos estudios independientes al momento de estimar el dato de déficit habitacional para estas economías. La información que se encuentra en los Censos Poblacionales de cada país, aunque es actualizada con una mayor periodicidad, no abarca las definiciones propuestas de déficit cuantitativo, cualitativo y habitacional. Además, presentan divergencias en cuanto a frecuencia, representatividad o cobertura temática. Esto reduce la capacidad de capturar la complejidad del fenómeno, en particular las dinámicas territoriales del déficit o su evolución reciente.

Un ejemplo de esto es el hacinamiento: en los tres países, los Censos reportan que esta situación es experimentada por el 9.9% de las familias en El Salvador, el 4.1% de las familias guatemaltecas, y el 10.9% de las familias hondureñas. No obstante, este indicador no es suficiente para comprender las dimensiones revisadas en los déficits, por lo que no puede ser un sustituto definitivo. Caso similar ocurre con los datos de calidad de las viviendas registrados en los Censos. Metodológicamente, no son equiparables en tanto buscan carencias distintas. Por ejemplo, para El Salvador, los datos estudian privaciones en servicios, materiales de techo y paredes y acceso a agua potable. Para Guatemala, la información gira en torno a condiciones de la vivienda y agua potable. En cambio, para Honduras, en la calidad de la

vivienda se incluye la tenencia de una serie de bienes y servicios adicionales, como un carro propio, lavadoras, secadoras y demás bienes del hogar.

Por esto, se insiste en la urgencia de homologar las metodologías de los indicadores de vivienda en los tres países, para facilitar las comparaciones internacionales y corroborar que se está cuantificando al número de familias en déficit, facilitando el diseño e implementación de soluciones integrales mediante políticas públicas eficientes.

## 1.5 Consideraciones finales

Las dinámicas demográficas y urbanas de El Salvador, Honduras y Guatemala, junto con las restricciones macroeconómicas y financieras observadas, evidencian una presión creciente sobre los sistemas de vivienda. La expansión de la población, la reducción en el tamaño de los hogares, la urbanización desigual y la persistente informalidad laboral configuran un escenario desafiante pero lleno de oportunidades. El análisis macroeconómico muestra avances en crecimiento del PIB per cápita y en la formación bruta de capital, pero también revela rezagos estructurales en productividad y acceso al crédito. Estos factores limitan la capacidad de las economías para generar vivienda suficiente, adecuada y asequible.

En ese contexto, el sector vivienda debe ser concebido no solo como una respuesta a una necesidad social básica, sino como un eje estratégico del desarrollo económico. Su participación en el PIB, sus encadenamientos productivos y su alta generación de empleo lo posicionan como un multiplicador clave de crecimiento y bienestar. Además, sus efectos sobre la salud, la educación, la cohesión social y la movilidad económica fortalecen su valor como política pública prioritaria.

Para reducir el déficit habitacional y mejorar las condiciones de vida de millones de hogares en El Salvador, Guatemala y Honduras, es fundamental adoptar un enfoque integral que combine:

- Planificación urbana inclusiva y sostenible;
- Mecanismos de financiamiento mixtos e innovadores;
- Programas de subsidios progresivos orientados a la demanda;
- Incentivos a la producción de vivienda social y
- Fortalecimiento institucional en los niveles nacional y local.

La inversión en vivienda no es simplemente una política sectorial. Es una estrategia de desarrollo que permite cerrar brechas estructurales, movilizar el potencial productivo de los países y construir un futuro más equitativo y resiliente para sus ciudadanos.

## Referencias

- Ayres, J., Izquierdo, A., & Parrado, E. (2025). *Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe 2025: Oportunidades regionales en medio de cambios globales*. <https://doi.org/10.18235/0013475>. Tomado de: <https://publications.iadb.org/es/informe-macroeconomico-de-america-latina-y-el-caribe-2025-oportunidades-regionales-en-medio-de>
- Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). (2021). *Una mirada a las restricciones del crecimiento*. Tegucigalpa: BCIE. Disponible en: [https://www.bcie.org/fileadmin/user\\_upload/El\\_Triangulo\\_Norte\\_Centroamericano\\_\\_Una\\_mirada\\_a\\_las\\_restricciones\\_del\\_crecimiento.pdf](https://www.bcie.org/fileadmin/user_upload/El_Triangulo_Norte_Centroamericano__Una_mirada_a_las_restricciones_del_crecimiento.pdf)
- Banco Central de Honduras. (2024). *Informe Económico Anual*. Tegucigalpa: BCH. Disponible en: <https://www.bch.hn/estadisticas-y-publicaciones-economicas/boletin-estadistico-memoria-anual-y-otras-publicaciones/memoria-anual-del-bch>
- Banco Central de Honduras. *Informe de Balanza de pagos*. Disponible en: [https://www.bch.hn/estadisticos/EME/Informe%20BOP%20PII%20y%20Deuda/Informe%20de%20Balanza%20de%20Pagos%20Posición%20de%20Inversión%20Internacional%20y%20Deuda%20Externa%20I%20trim\\_2024.pdf](https://www.bch.hn/estadisticos/EME/Informe%20BOP%20PII%20y%20Deuda/Informe%20de%20Balanza%20de%20Pagos%20Posición%20de%20Inversión%20Internacional%20y%20Deuda%20Externa%20I%20trim_2024.pdf)
- Banco de Guatemala. (2024). *Boletín de Estadísticas Macroeconómicas*. Ciudad de Guatemala: Banguat. Disponible en: <https://banguat.gob.gt/page/estadisticas-macroeconomicas>
- Banco de Guatemala, (2025). *Informe de Política Monetaria (Marzo 2025)*. Disponible en : [https://banguat.gob.gt/sites/default/files/banguat/Publica/comunica/informe\\_pol\\_mon\\_mar2025.pdf](https://banguat.gob.gt/sites/default/files/banguat/Publica/comunica/informe_pol_mon_mar2025.pdf)
- Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción (CASALCO) (2024). *Situación Macroeconómica del Sector Construcción*. Disponible en: [https://www.casalco.org.sv/\\_files/ugd/a28f36\\_d3991792ff514a01bed4950e0f9a050d.pdf](https://www.casalco.org.sv/_files/ugd/a28f36_d3991792ff514a01bed4950e0f9a050d.pdf)
- CEPAL. (2024). *Panorama Social de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Tomado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/80858-panorama-social-america-latina-caribe-2024-desafios-la-proteccion-social>
- CLADS, (2017). *Vivienda en Centroamérica*. Disponible en: <https://incae.edu/wp-content/uploads/2024/09/vivienda-en-centroamecc81rica-final.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística de Guatemala (INE). (2023). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos*. Disponible en: <https://www.ine.gob.gt/wp-content/uploads/2023/12/resultadosENIGH-1.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística de Honduras (INE). (2019). *Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples*. Tegucigalpa: INE. Disponible en: <https://www.ine.gob.hn>

- Instituto Nacional de Estadística de Honduras (INE). (2024). Encuesta Trimestral de Construcción de Obras Techadas Privadas (ECOPT). Disponible en: <https://www.bch.hn/estadisticos/EME/Encuesta%20Trimestral%20de%20Construccion%20Privada/Resultado%20de%20Encuesta%20de%20Construccion%20Obras%20Privadas%20Techadas%20IV%20Trimestre%20de%202024.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística de Honduras (INE). (2025). Censo de Población y Vivienda 2025. Disponible en: <https://temp.ine.gob.hn/censo-de-poblacion-y-vivienda-2025>
- Hábitat para la Humanidad, (2021). Subir un escalón: el papel del sector de la construcción en la generación de empleos y la reconstrucción de las economías de mercados emergentes. Disponible en: [https://www.habitat.org/sites/default/files/documents/A%20Ladder%20Up%20Report\\_ESP.pdf](https://www.habitat.org/sites/default/files/documents/A%20Ladder%20Up%20Report_ESP.pdf)
- Livert-Aquino, Felipe. Efectos socioeconómicos de la construcción de viviendas en la reactivación pos-COVID-19: inversión y empleo sectorial en Chile, Colombia, el Ecuador, México, el Perú y la República Dominicana. No. 48361. Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022. Disponible en: [https://www.gub.uy/agencia-uruguay-cooperacion-internacional/sites/agencia-uruguay-cooperacion-internacional/files/documentos/publicaciones/S2200694\\_es-compressed.pdf](https://www.gub.uy/agencia-uruguay-cooperacion-internacional/sites/agencia-uruguay-cooperacion-internacional/files/documentos/publicaciones/S2200694_es-compressed.pdf)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2020). Dinámicas de pobreza y migración en Honduras. Tegucigalpa: PNUD Honduras. Disponible en: [https://crisisresponse.iom.int/sites/g/files/tmzbd11481/files/appeal/documents/oim\\_estrategia-final-rev-hn-2024-2026\\_0.pdf](https://crisisresponse.iom.int/sites/g/files/tmzbd11481/files/appeal/documents/oim_estrategia-final-rev-hn-2024-2026_0.pdf)
- OIM, 2022: Comprendiendo los impulsores adversos y las implicaciones de la migración de El Salvador, Guatemala y Honduras. Disponible en: <https://publications.iom.int/books/comprendiendo-los-impulsores-adversos-y-las-implicaciones-de-la-migracion-de-el-salvador>
- OECD (2019), OECD Economic Outlook, Volume 2019 Issue 1, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b2e897b0-en>. Tomado de: [https://www.oecd.org/en/publications/2019/05/oecd-economic-outlook-volume-2019-issue-1\\_432786b2.html](https://www.oecd.org/en/publications/2019/05/oecd-economic-outlook-volume-2019-issue-1_432786b2.html)
- OECD et al. (2024), Latin American Economic Outlook 2024: Financing Sustainable Development, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c437947f-en>. Tomado de: [https://www.oecd.org/en/publications/2024/12/latin-american-economic-outlook-2024\\_60523697.html](https://www.oecd.org/en/publications/2024/12/latin-american-economic-outlook-2024_60523697.html)

---

# Capítulo 2.


El rol social de la vivienda

**Autores:**

Jonathan Malagón

Carlos Ruiz

Lina Contreras

An aerial photograph of a city, likely San José, Costa Rica, with a large, forested mountain in the background. The city is densely packed with buildings, including residential houses and commercial structures. A prominent green glass skyscraper stands out in the middle ground. The sky is blue with some light clouds.

***“ La vivienda no es solo un techo. Es salud, educación, cohesión social y el primer paso hacia la movilidad económica de las familias más vulnerables de la región. ”***

---

## **Capítulo 2**

### **El rol social de la vivienda**

---

Acceder a una vivienda digna es uno de los derechos y aspiraciones fundamentales del ser humano. Paradójicamente, el mercado de vivienda se caracteriza por sus imperfecciones que limitan su acceso y calidad, principalmente para poblaciones más vulnerables. Además, la cercanía del sector con los ciclos de la economía incide sobre su dinámica, incluso cuando su mercado se entiende en periodos amplios de tiempo. Por consiguiente, los esfuerzos por facilitar instituciones que garanticen certeza jurídica promuevan mercados competitivos, mejoren los indicadores sectoriales y reduzcan el déficit habitacional son prioritarios dentro de la agenda pública para facilitar el alcance de un mayor bienestar social y un mayor crecimiento económico. Es por esta razón que el Gobierno juega un rol activo dentro del mercado, en especial en materia ser el rector de política que permita fortalecer instituciones que mejoren el rol de los mercados, que faciliten atender a los segmentos poblacionales más vulnerables y permitan mitigar riesgos sociales y ambientales.

Comprender las múltiples interacciones entre la vivienda y las dimensiones sociales del bienestar humano es esencial para el diseño de políticas públicas eficaces. En ese sentido, este capítulo se propone analizar el papel de la vivienda como factor determinante en la mejora de la calidad de vida de las familias, con especial énfasis en contextos marcados por la pobreza, la desigualdad y la exclusión territorial.

En primer lugar, se destaca la función social de la vivienda como motor de bienestar, seguridad y cohesión. A continuación, se analizan las razones estructurales por las cuales este sector, a diferencia de otras actividades económicas, no tiende a mejorar de forma autónoma; al contrario, requiere de intervenciones y apoyo estatal. Finalmente, se examinan las relaciones entre vivienda y migración, evidenciando cómo los patrones de movilidad humana impactan la tenencia y la calidad de esta en El Salvador, Guatemala y Honduras.

#### **2.1. Más allá del crecimiento: el papel de la vivienda en la superación de la pobreza**

El crecimiento económico es una condición indispensable para mejorar los niveles de vida de las personas e incrementar el bienestar de las

sociedades modernas. La alta rentabilidad social de los programas públicos de solución de vivienda es, sin duda, un factor central que explica que estos sean instrumentos centrales en las políticas de ayuda social en los planes de gobierno. La inversión social en vivienda se ve reflejada en la disminución de problemas sanitarios, así como en reducciones en índices de morbilidad y movilidad (Szalachman & Paz, 2010).

Una vivienda adecuada trasciende el simple alojamiento e influye en la salud, la educación y la estabilidad económica. Servicios como el agua potable, el saneamiento y la conectividad digital se entrelazan con la capacidad de las personas para escapar de los ciclos de pobreza. Por ello, el acceso a una vivienda adecuada y segura se ha consolidado como un factor central en la lucha contra la pobreza, en la medida en que se asocia con mejor acceso a servicios de salud, educación, o, incluso, oportunidades laborales más estables (Banco Mundial, 2021)<sup>1</sup>, a la par que facilita la acumulación de patrimonios, promover la movilidad social e intergeneracional y fomentar el acceso a crédito, en la medida en que sirve como colateral para inversiones (CERP, 2023)<sup>2</sup>.

Los desafíos de la vivienda, como la asequibilidad, la calidad y la accesibilidad, están profundamente entrelazados con la pobreza monetaria, creando un ciclo de privaciones difícil de romper sin un enfoque integral. La asequibilidad, la calidad y la accesibilidad de la vivienda, relacionados con la pobreza monetaria, crean un ciclo de privaciones difícil de romper sin un enfoque integral. Específicamente, la asequibilidad resalta como aspecto crítico, ya que un alto costo de la vivienda en relación con los ingresos se puede convertir en una fuente de estrés financiero significativo. Este esfuerzo también puede obligar a tomar decisiones que podrían comprometer otras necesidades básicas, como la atención médica y la educación. En promedio, más del 30% de los hogares de bajos ingresos en países de la OCDE destinan una proporción elevada de sus ingresos al pago de su alquiler o hipoteca, lo que restringe sus posibilidades de ahorro y perpetúa la exclusión social (OCDE, 2024). Por esto mismo, cuando las familias adquieren propiedad sobre sus viviendas, desarrollan mayor estabilidad financiera, acceso a crédito, y un entorno que mejora la salud y el rendimiento escolar de sus miembros (Banco Mundial, 2021).

El rol protagónico del sector en aspectos sociales ha hecho que indicadores como el de pobreza multidimensional lo incluyan dentro de sus ponderaciones, en tanto al incorporar la vivienda y los servicios en las mediciones se proporciona una visión más holística, que reconoce que la privación material impacta significativamente las oportunidades de vida y el bienestar (Conconi, 2024). La seguridad de la tenencia no solo implica protección legal contra el desalojo, sino también la percepción de seguridad que afecta el bienestar mental de los residentes y la inversión en sus hogares.

La calidad de la vivienda está asociada con aspectos que involucran la salud y la dignidad humana. Situaciones como el hacinamiento inciden sobre el bienestar mental y la equidad social. La seguridad de la tenencia, más allá

1 Making Homes More Affordable in IDA Countries Through Expanded Mortgage Financing (2021)

2 CEPR (2023): Un análisis sobre Housing and inequality

de la protección legal contra el desalojo, implica también una percepción de seguridad que afecta el bienestar mental de los residentes. Un adecuado acceso a servicios de comunicación e información digital también puede vincularse con la educación, el empleo y la movilidad social, por lo que deficiencias en el acceso digital incrementan las disparidades socioeconómicas. En esta misma vía, Incluso la calidad de los barrios incide sobre el bienestar, en tanto involucra la exposición a la delincuencia, la contaminación ambiental y el acceso a escuelas de calidad. Evaluar la calidad del vecindario puede brindar información sobre desigualdades sociales y económicas más amplias.

La evidencia empírica muestra que la vivienda y sus condiciones materiales representan un componente consistente dentro de los indicadores de pobreza multidimensional. En los tres países, los datos de la Oxford Poverty and Human Development Initiative (2024) revelan que las privaciones relacionadas con la vivienda aportan alrededor del 9–10% de la ponderación total del índice, un peso comparable al de otros indicadores críticos como el acceso a electricidad o a agua potable. En El Salvador, la vivienda explica el 10.4% de la pobreza multidimensional, en Honduras el 9.7% y en Guatemala el 9.5%, cifras que evidencian la centralidad de este factor en la reproducción de desigualdades. El indicador de pobreza multidimensional refleja la intensidad promedio de las privaciones experimentadas por las personas en situación de pobreza, mientras que el porcentaje de población indica la magnitud de quienes viven en esa condición; así, por ejemplo, aunque Guatemala presenta un índice más alto (0.134) que El Salvador (0.032), la diferencia en la proporción de población afectada —29% frente a 8%— subraya la mayor profundidad y extensión de la pobreza en el primero.

**Tabla 1: Pobreza multidimensional en El Salvador (2014)**

Dimensión	Indicador	Contribución El Salvador (2014)	Contribución Honduras (2019)	Contribución Guatemala (2015)
Salud	Nutrición	13.27	16.83	23.70
	Mortalidad infantil	2.23	1.97	2.63
Educación	Años de educación	26.45	19.86	19.94
	Asistencia escolar	16.95	19.34	15.06
Calidad de vida	Combustible para cocinar	10.71	12.26	11.59
	Saneamiento	8.50	6.56	4.51
	Agua potable	3.21	1.99	4.36
	Electricidad	4.03	5.51	4.21
	Vivienda	10.40	9.68	9.46
	Activos	4.27	5.99	4.55

Índice de pobreza multidimensional		0.032	0.051	0.134
Población		8%	12%	29%

**Fuente: Oxford Poverty and Human Development Initiative, 2024.**

Diversos estudios han analizado los vínculos entre la vivienda, el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, mostrando que la inversión en este sector puede tener efectos causales significativos. En el Reino Unido, Amidu, Agboola y Musa (2016) encuentran, mediante pruebas de cointegración y causalidad de Granger, que la inversión privada en vivienda está estrechamente relacionada con el crecimiento económico, sugiriendo que el desarrollo del sector inmobiliario actúa como un estabilizador y dinamizador de la actividad económica. De forma complementaria, un análisis para la Unión Europea desarrollado por Zhuchenko, Kubaščíková, Samoilikova, Vasylieva y D'yakonova (2023) muestra que el gasto público en vivienda dentro de los programas de protección social, así como las inversiones en construcción habitacional, pueden preceder y explicar variaciones en el crecimiento del PIB per cápita, con efectos particularmente fuertes en los países que impulsan el desarrollo de oferta habitacional.

Más allá del crecimiento económico agregado, la literatura también se ha enfocado en los efectos de la política de vivienda sobre la pobreza y el bienestar de los hogares. A partir de un diseño experimental basado en sorteos aleatorios de subsidios en Chicago, Jacob, Kapustin y Ludwig (2015) muestran que el acceso a vouchers de vivienda mejora las condiciones habitacionales y la asequibilidad para las familias, aunque los impactos de largo plazo sobre resultados educativos y laborales de los hijos son limitados. En contraste, Gold (2020), utilizando paneles longitudinales y modelos de efectos fijos, evidencia que la vivienda pública reduce de manera significativa la probabilidad de que las familias con niños enfrenten una carga excesiva por gasto en vivienda, liberando recursos que pueden destinarse a otras necesidades básicas.

No obstante, el efecto transformador de la vivienda sobre la pobreza no es automático ni garantizado por el crecimiento económico. De hecho, incluso en economías desarrolladas, la vivienda se ha tornado menos asequible en la medida en que los precios han crecido a una tasa superior a la inflación (Banco Mundial, 2021) en detrimento de la asequibilidad para todos los niveles de ingreso, pero, particularmente, para las familias más vulnerables. En ese sentido, incluir políticas habitacionales dentro de las agendas de desarrollo de las economías se asocia con una serie de impactos positivos en distintos frentes. En la medida en que existan políticas regulatorias y macroprudenciales bien diseñadas, acompañadas por una supervisión constante, se puede avanzar en la prevención crisis vinculadas al sector vivienda y garantizar que los beneficios de la construcción de viviendas mejoren el bienestar público (FMI, 2008). Una crisis puede expandir la pobreza habitacional y causar un efecto sistémico en el sector financiero. En

---

ese sentido, asegurar créditos hipotecarios asequibles a un amplio sector de la población puede contribuir tanto a los objetivos redistributivos como a los de fomento del crecimiento (FMI, 2002), a la par que se impulsa al ahorro, el empleo, la productividad, y se fortalece el sistema financiero nacional.

En la literatura especializada existen numerosos estudios que destacan los efectos positivos de subsidios habitacionales y vivienda social para disminuir la pobreza, mejorar las condiciones de vida, la movilidad social, y los resultados en salud y empleo (OECD, 2020; Banco Mundial, 2021; European Commission, 2024). hallazgo común entre estos estudios es el consenso en torno a una condición fundamental: el éxito de estas intervenciones depende de que estén articuladas dentro de un marco amplio de política nacional (EC, 2024), que incluya programas de subsidio que fortalezcan el sistema financiero y vayan de la mano con la inversión en mercados de suelo urbano (UN-Hábitat, 2011; Banco Mundial, 2021).

En este contexto, resulta evidente que el papel de la vivienda como motor de bienestar no puede abordarse exclusivamente desde una perspectiva de crecimiento económico. Aunque una economía en expansión genera condiciones propicias para la inversión y la generación de empleo, no garantiza por sí sola la resolución de los problemas estructurales que impiden el acceso a una vivienda digna. Esto se debe, en parte, a que las ineficiencias en el mercado de suelo, las limitaciones de acceso al crédito, y la alta informalidad laboral afectan de forma desproporcionada a los hogares más vulnerables, impidiéndoles participar de los beneficios del crecimiento.

La recapitulación de la literatura permite concluir que la vivienda no solo representa un bien de consumo duradero, sino una plataforma para el ejercicio de otros derechos fundamentales. Al estar directamente vinculada con indicadores de salud, educación, movilidad y empleo, se convierte en un eje articulador de las estrategias de desarrollo inclusivo. Sin embargo, para que la vivienda cumpla efectivamente este rol, es indispensable que las políticas públicas reconozcan y corrijan las fallas del mercado. La inversión social en el sector, a través de subsidios inteligentes, esquemas de financiamiento incluyentes y regulaciones adecuadas, permite canalizar los efectos positivos del crecimiento hacia las poblaciones que más lo requieren.

Por ello, el gasto social orientado a la vivienda debe entenderse no como un costo, sino como una inversión estratégica con retornos comprobados en términos de bienestar colectivo, reducción de la pobreza y estabilidad macroeconómica. Incluir a la vivienda dentro de la agenda de inversión pública fortalece la resiliencia de los hogares, dinamiza el sector de la construcción y contribuye a la cohesión territorial. En suma, la vivienda debe ser considerada un componente integral de la política social, cuyo impacto trasciende lo habitacional y repercute de forma transversal en el desarrollo humano y la inclusión social.

## **2.2. La vivienda en contextos de migración**

### **2.2.1. La migración en la demanda de viviendas.**

Las innegables relaciones existentes entre el sector vivienda y el bienestar humano trascienden también a una de las características más importantes de El Salvador, Honduras y Guatemala: la migración. Las dinámicas de emigración se relacionan con remesas que pueden afectar tanto la tenencia como la calidad de las viviendas, y la adquisición de soluciones habitacionales asequibles también corresponde a una preocupación de la población que retorna a sus países, como se evidenció en el capítulo anterior. Por lo tanto, es pertinente entender los múltiples canales que conectan a la vivienda con la migración, los cuáles se detallan a continuación.

La evidencia indica que la población con propiedad de vivienda tiene menor probabilidad de migrar. Dustmann & Görlach (2016) señalan que la tenencia de activos “inmovilizados” en el país de origen (como la propiedad de vivienda) reduce la probabilidad de migrar permanentemente y se asocia más con migraciones temporales o de retorno, porque los hogares tienen un “ancla” física y patrimonial en el país. Massey et al (1993), dentro de la teoría de las redes y del capital social, mencionan que la propiedad de vivienda y tierra en el país de origen actúa como un “arraigo” que desincentiva la emigración de largo plazo. Por su parte, Zhu & Chen (2010) encuentran empíricamente que tener vivienda propia en zonas urbanas disminuye la intención de migrar internacionalmente, mientras que los arrendatarios muestran más disposición a emigrar. La perspectiva de retornar al país de origen con los medios para lograr la tenencia de una vivienda inciden sobre las dinámicas de demanda de este mercado de la población migrante. Dadas las características sociodemográficas de la región, es una particularidad transversal para El Salvador, Honduras y Guatemala.

### **2.2.2. Breve caracterización de la migración en El Salvador, Honduras y Guatemala**

Los flujos migratorios masivos desde el Norte de Centroamérica hacia América del Norte han sido una constante histórica, y no muestran señales de disminuir. De acuerdo con la ONU (2024), entre 2015 y 2020, la población migrante originaria de la subregión creció en cerca de 600,000 personas, alcanzando un total aproximado de cuatro millones. Esta dinámica migratoria se ha intensificado particularmente desde 2018, con un incremento sostenido en la frecuencia y tamaño de los desplazamientos, muchos de ellos organizados en caravanas y compuestos por unidades familiares, mujeres y menores no acompañados en condiciones de alta vulnerabilidad. La tendencia solo se desaceleró temporalmente en 2020 debido a la pandemia de COVID-19; para 2021, se registraron 781,763 encuentros de migrantes de esta zona en la frontera suroeste de Estados Unidos, la cifra anual más alta hasta ese momento. Estos flujos han estado fuertemente condicionados por una convergencia de crisis sociales, económicas, políticas y ambientales que afectan profundamente a los tres países.

Existe una amplia literatura que detalla los orígenes de este fenómeno, que no es el foco de atención en el presente. Los tres países figuran entre las economías más pobres del Hemisferio Occidental. En 2020, el producto interno bruto (PIB) per cápita fue de USD 4,603 en Guatemala, USD 3,799 en El Salvador y apenas USD 2,406 en Honduras, en contraste con los USD 63,544 reportados en Estados Unidos (Banco Mundial, 2020). Además, se estima que un 77% de los trabajadores en la subregión están ocupados en el sector informal (Runde y Schneider, 2019), lo que implica condiciones laborales precarias, escaso acceso a protección social y bajos ingresos. A esto se suma una marcada segmentación por género en los mercados laborales: las mujeres presentan tasas de participación especialmente bajas en el empleo remunerado, lo que reproduce desigualdades estructurales de acceso y autonomía económica (CEPAL, 2018).

Si bien factores de atracción como la reunificación familiar, las oportunidades educativas, el deseo de mejorar ingresos o enviar remesas, y la fuerza del mercado laboral estadounidense explican parte del fenómeno, es fundamental comprender que los flujos migratorios también responden a determinantes estructurales persistentes en los países de origen. Entre ellos se destacan la falta de oportunidades económicas sostenibles, el limitado acceso a empleos dignos, el bajo crecimiento económico, la persistencia de la pobreza y la desigualdad, así como la debilidad institucional y altos niveles de corrupción.

Desde la década de 1990, las condiciones de vida inestables y marcadamente precarias en Guatemala, El Salvador y Honduras han contribuido a la configuración de flujos migratorios constantes y de gran escala que se han sostenido a lo largo de los últimos treinta años. En este período, la población migrante originaria de los tres países ha crecido de manera significativa. La cantidad de guatemaltecos en el exterior pasó de poco menos de 350,000 a 1,368,431 en 2020, con un 90% de ellos residiendo en Estados Unidos. En el caso de El Salvador, el número de migrantes aumentó de aproximadamente 1,240,000 a más de 1,600,000, de los cuales 1,410,659 (88%) vivían en Estados Unidos. Por su parte, la población migrante hondureña se incrementó de 156,000 a 985,077 en el mismo período, con un 78% (773,045 personas) establecida también en ese país.

Según datos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en Guatemala, hasta 2020, se registraban 1,368,431 emigrantes, lo que equivale al 7.6 % de su población total. De ellos, el 90 % residía en Estados Unidos, seguido por México (3 %) y Belice (2 %). En cuanto a la migración de retorno, en 2023 se contabilizaron 79,976 personas retornadas, siendo el 75 % procedente de EE. UU. Honduras reportaba en 2020 un total de 985,077 emigrantes, de los cuales el 78.5 % (773.045 personas) también tenía como destino principal Estados Unidos, seguido por España y México. Para 2024, se habían registrado 36,450 retornados, de los cuales el 77 % provenían de territorio estadounidense. En el caso de El Salvador, el fenómeno es aún más pronunciado. Según el BID, en 2020 había cerca de 1,6 millones de

salvadoreños viviendo en el exterior, de los cuales más de 1,2 millones (90 %) estaban radicados en Estados Unidos. Para 2024, los retornados de El Salvador provenientes de Estados Unidos alcanzaron la cifra de 15,003.

El 25% de los hogares con migrantes reportan un bajo nivel de ingresos, con menos de USD 2 por persona al día. Por esto mismo, la migración puede ser una estrategia empleada por los hogares para enfrentar la dificultad tanto con ingresos inestables como con riesgos de inseguridad alimentaria, y aportar hacia el desarrollo de las comunidades (OIM, 2020).

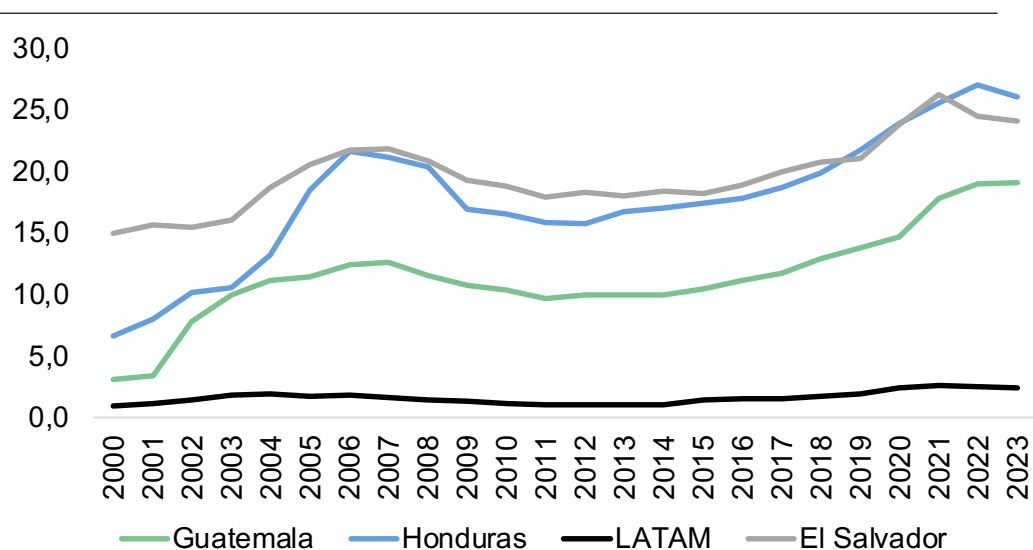
Ejemplos de esto se encuentran en hogares pobres rurales que envían a uno o más de sus miembros o a las ciudades o al extranjero para trabajar en sectores no agrícolas (Christian Aid y InspirAction, 2019), en tanto la agricultura sigue siendo la principal actividad económica de los tres países. Asimismo, al considerar la alta tasa de informalidad en la fuerza laboral en la subregión, se puede considerar que no es necesariamente una falta de trabajo digno (definido por la OIT como ‘trabajo productivo para mujeres y hombres en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana) que impulsa a las personas a abandonar sus comunidades en busca de oportunidades laborales y mejores ingresos.

La migración de retorno, tanto voluntaria como forzada, es una característica importante de las tendencias migratorias en El Salvador, Guatemala y Honduras. De acuerdo con los datos del NTMI de la OIM, se registró un total de 897,153 retornos de personas migrantes en los países del NCA entre el 2016 y el 2020 (OIM, 2024). De estas personas, el 52 por ciento (407,792) fueron registradas en Guatemala, el 37 por ciento (335,227) en Honduras y el 17 por ciento (154,134) en El Salvador. Entre estas personas había 683,583 hombres adultos (70%), 128,562 mujeres adultas (14%), 86,129 varones menores de edad (10%) y 51,599 niñas menores de edad (6%).

### ***2.2.3. El rol de las remesas dentro de la demanda de vivienda***

Por las mismas características de la migración en la región, no sorprende que las remesas tengan un rol protagónico dentro de estas economías (como proporción del PIB), siendo en muchos casos el cimiento de la habilidad de los hogares para costearse necesidades básicas diarias. De hecho, son un componente fundamental para los tres países, y constituyen la mayor fuente de financiamiento externo para los tres países, superando incluso a los fondos recibidos por canales como inversión extranjera directa y cooperación para el desarrollo (BCIE, 2021). Antes del 2020, el total de remesas había incrementado año tras año en los tres países, e incluso tras la merma significativa asociada a los periodos de la pandemia derivada del Covid-19, los flujos no tardaron en recuperarse. Cabe aclarar que, debido parcialmente al aumento en remesas paralelo a la desaceleración de otros sectores económicos, las remesas representaron una mayor proporción del producto de las tres economías en el 2020.

**Gráfico 1: Remesas como % del PIB**



Fuente: Banco Mundial, CEPALSTAT, 2025. Elaboración propia

Instrumentos como las encuestas nacionales permiten una mayor claridad sobre el uso de las remesas en los tres países. Para el caso de El Salvador, uno de cada cinco hogares recibe remesas (OIM, 2017). La cifra incrementa para Honduras, donde, según el Instituto Nacional de Estadística, uno de cada cuatro hogares recibe remesas. Para Guatemala, de acuerdo con la ONU, la proporción de hogares receptores de remesas aumenta al 38%.

De acuerdo con la OIM, los hogares con migrantes reportaron gastos mensuales USD 50 mayores que los hogares sin migrantes recientes debido al rol de las remesas. Asimismo, gran mayoría de hogares que reportaron haber recibido remesas informaron haberlas gastado en necesidades básicas como alimentos, cuidados de salud y costos relacionados al hogar. Para El Salvador, el sesenta y cuatro por ciento (64%) de todas las remesas fueron gastadas solamente en alimentos, aunque la cifra para satisfacer las necesidades diarias esenciales, también incluyendo ropa, servicios públicos como el agua potable, electricidad, servicio de internet y gastos médicos, puede ascender al 95% de las remesas (OIM, 2017). También, uno de cada cinco hogares receptores de remesas las han utilizado para pagar su vivienda.

Para Guatemala, según un estudio de la OIM en 2016, los hogares receptores utilizaron alrededor del 35% de las remesas para cubrir necesidades básicas diarias como alimentos, ropa y transporte, aunque una proporción importante fue invertida también en la construcción de sus viviendas, así como en reparaciones. Para el mismo año, el BID estudió las características socioeconómicas de las poblaciones receptoras de remesas en Honduras, encontrando que cerca del 80% de los hogares receptores de remesas reportaron utilizarlas para adquirir bienes de consumo diario, destacando que el 83 por ciento de los hogares que

recibían remesas vivían en pobreza o en riesgo de pobreza (BID, 2016).

La mayoría de los hogares encuestados por el OIM en su estudio de 2017 para revisar los impulsores de la migración en los tres países reportó vivir en vivienda propia, aunque con diferencias relevantes entre países. En promedio, el 77 % de los hogares afirmó ser propietario de su vivienda; sin embargo, en El Salvador esta proporción fue sensiblemente menor, alcanzando solo el 65 %. A pesar de ello, los hogares salvadoreños fueron los que más frecuentemente reportaron tener su vivienda completamente pagada (20 %), lo que sugiere mayores niveles de consolidación del patrimonio familiar. En cuanto al tipo de vivienda, el 3 % de los hogares declaró habitar en una construcción improvisada, mientras que el 87 % residía en casas privadas o independientes. No obstante, persisten carencias importantes en servicios e infraestructura básica. Por ejemplo, el 9 % de los hogares no contaba con servicio de electricidad, apenas el 16 % tenía computadora, y solo el 20 % disponía de Internet residencial, lo cual refleja brechas digitales que afectan tanto el bienestar como el acceso a oportunidades.

En términos de materiales de construcción, el techo de lámina metálica (zinc) es el más común, utilizado por el 77 % de los hogares. Las paredes muestran mayor variación: en El Salvador, el 71 % de las viviendas estaban construidas con concreto o materiales mixtos; en Guatemala, predominaban materiales como el adobe, concreto y madera; y en Honduras, el concreto (53 %) y el adobe (35 %) eran los más utilizados. En cuanto a los pisos, el concreto es el material más difundido en los tres países, con una incidencia destacada en Guatemala (58 %). En El Salvador, los hogares se dividían entre ladrillo de concreto (30 %) y concreto (30 %), mientras que en Guatemala el uso de tierra seguía siendo relevante (38 %), reflejando un rezago en las condiciones de habitabilidad.

Finalmente, los datos sobre egresos familiares indican que el gasto promedio mensual de los hogares guatemaltecos era de aproximadamente USD 303, de los cuales solo el 3 % (USD 7.56) se destinaba al alquiler, lo que coincide con la alta proporción de viviendas en propiedad. No obstante, este dato también puede enmascarar limitaciones en el acceso a vivienda formal en arriendo o en calidad adecuada para quienes no son propietarios.

Para El Salvador, el 31% de las y los migrantes residentes en el exterior manifestaron intención de ahorrar en un banco salvadoreño o invertir en el país (ya sea en un negocio propio, compra de vivienda o activos, etc.). Los resultados muestran que la intención de inversión o ahorro es mayor cuando la persona posee estatus irregular (36%), y menor con la población en residencia (23%).

Del total de personas que reciben remesas, el 95% las destina a consumo (alimentación y vestuario, 47% a pago de servicios, 27% consultas médicas. En otros: compra de medicamentos, cuotas de préstamos para vivienda (21% cuota compra, vivienda 11%), educación, alquiler de vivienda, etc.

En Honduras, si bien el uso de las remesas aún se concentra ampliamente en

el consumo básico, emergen indicios de impactos positivos en las condiciones habitacionales de los hogares receptores. Según la Encuesta Nacional de Migración y Remesas de 2023, las familias receptoras de remesas suelen destinarlas a gastos de alimentación (78%), seguida por salud (31%), servicios básicos (30%) y educación (18%). Aunque solo una proporción reducida de los hogares reporta destinar las remesas a rubros asociados directamente a la vivienda (2% para reparación o ampliación y 1% para construcción), los beneficios indirectos sobre la calidad habitacional son evidentes.

La comparación entre hogares que reciben remesas regularmente y aquellos que no, muestra una menor incidencia de hacinamiento en los primeros, así como una mayor probabilidad de acceso a servicios de saneamiento, de tener vivienda propia y de contar con materiales de construcción más duraderos en paredes y pisos. Por ejemplo, el 4% de los hogares receptores de remesas reporta hacinamiento, en contraste con el 8.3% que se observa en los hogares no receptores. Algo similar ocurre con saneamiento (con un 10.5% en comparación con el 14%), hogares con piso de tierra (4.3% contrastado con un 11.5%) y techo en lámina de zinc (19.3% contra un 25.2%). Si bien es probable que las diferencias no reflejen una causalidad, sí abre la posibilidad a que los hogares puedan mejorar sus condiciones habitacionales mediante el uso de remesas, pues cuentan con un margen financiero ligeramente mayor para destinar a los gastos de la vivienda<sup>3</sup>.

En Guatemala destaca que la población que planea migrar, si bien está mayormente motivada por la búsqueda de trabajo (57.1%)<sup>4</sup> y por la reunificación familiar (20.8%), también reconoce que la vivienda es una de las razones por las que salen del país (4.7%). Algo similar ocurre con la población retornada. Casi tres cuartas partes (74.4%) de los migrantes retornados indicaron que viajaron en busca de un trabajo, seguidos de los que iban buscando la reunificación familiar (19.8%), y en tercer lugar compra de vivienda (2.9%), seguido de estudio (2%) y salud (0.9%). La población migrante retornada y beneficiaria de remesas indicó que desea, sobre todo, tener un empleo (36.5%); contar con la oportunidad de emprender un negocio, y obtener crédito para ello (27.3% y 3.7% en orden). Le siguen quienes expresaron su interés en seguir estudiando (6,8%) y en comprar una vivienda (6%).

Por otra parte, una proporción importante de la población beneficiaria de remesas las destina a gastos de consumo (17.5%), seguido a gastos de vivienda (9.4%), y transporte (4.8). Al hacer énfasis en temas de inversión y ahorro, los receptores de remesas invierten, en primer lugar, en la construcción de vivienda (12.1%), en su ahorro regular (7.2%) y en la compra de vivienda (4.3%).

Finalmente, si bien se ha establecido que un mayor arraigo al país de origen aumenta la probabilidad de ser propietario de una vivienda, cabe destacar que los migrantes con mayor capacidad económica tienen más probabilidades de ser propietarios de viviendas transnacionales. Vargas-Silva et al (2023) encuentran que estar empleado aumenta la probabilidad de ser propietario de una vivienda transnacional en 8 puntos porcentuales, sugiriendo que la

3 <https://infounitnca.iom.int/wp-content/uploads/2023/12/Resultados-ENMR-2023.pdf>

4 [https://infounitnca.iom.int/uploads/RemesasGT2022/EncuestaRemesas2022\\_gt.pdf](https://infounitnca.iom.int/uploads/RemesasGT2022/EncuestaRemesas2022_gt.pdf)

diferencia entre ser un migrante permanente y el tener una propietario de una vivienda transnacional suele ser financiera. Esto no sólo sugiere que quienes esperan regresar a sus países de origen en diez años tienen más probabilidades de ser propietarios de una vivienda; también deja en evidencia que los hogares con un mayor poder adquisitivo (y, como se verá en el capítulo 4, mayor acceso a crédito formal) son los que impulsan la demanda de vivienda transnacional. Luego, las remesas no son suficientes para ello.

Un último atributo de las remesas corresponde al rol que cumplen en la expansión y el crecimiento de las ciudades secundarias. Si bien el grueso de la literatura existente se centra en la gestión de capitales nacionales, las investigaciones asociadas a las ciudades secundarias han destacado el rol que las remesas tienen en su expansión, especialmente para Guatemala y El Salvador (Maria et al, 2018). La mejor prestación de servicios básicos y de infraestructura en las ciudades pequeñas y medianas puede potenciar su papel como centros comerciales logísticos y de conexión entre las economías rurales y los mercados más industriales. De esta forma, las remesas pueden contribuir a la ya compleja labor de urbanización mencionada en el capítulo anterior.

### ***2.3. El déficit habitacional frente a la presión migratoria***

Con esta caracterización, es posible revisar con mayor atención lo que distintas tendencias migratorias supondrían para el déficit habitacional. El supuesto principal que se trabaja es que la cantidad de emigrantes retornados a sus países de origen no incide sobre el déficit cualitativo, sino sobre el cuantitativo, especialmente en su componente de hacinamiento. No obstante, en el contexto internacional donde están creciendo las restricciones a la migración es necesario comprender cómo los países reaccionarían ante una mayor cantidad de retornados y la presión sobre los mercados de vivienda. Bajo este marco, se plantean cuatro escenarios que permiten observar cómo varía el déficit en función del porcentaje de retorno migratorio.

El primer escenario corresponde a un alto retorno, en el que se asume que el 80% de los migrantes regresa a sus países de origen hacia 2050. Este supuesto proyecta un aumento sustantivo del déficit cuantitativo: 55.3% en Honduras, 63.2% en Guatemala y 75.6% en El Salvador. Al sumarse los hogares conformados por la población retornada a la proyección de hogares existentes, los déficits habitacionales totales se elevarían a 76.7%, 84.3% y 89.8%, respectivamente. Bajo esta línea, se crearía una nueva fuente de presión para el déficit cuantitativo, en la medida en que se demandaría una mayor cantidad de hogares para evitar escenarios de hacinamiento <sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> En este escenario, se asume que la migración no añadiría presiones adicionales al déficit cualitativo, en tanto una mayor tasa de retorno incrementaría la presión habitacional por el canal del hacinamiento.

**Tabla 2: Déficit habitacionales bajo un escenario de alto retorno**

	Hogares 2050	Con retornados	Hogares adicionales	Déficit cuantitativo	Déficit habitacional
Honduras	6.582.246	6.736.571	154.325	55.34%	76.7%
Guatemala	6.325.872	6.548.935	223.063	63.28%	84.3%
El Salvador	4.524.034	4.889.533	365.499	75.68%	89.8%

Fuente: OIM, CEPAL, CAF, Hábitat para la humanidad y centros de estadística nacionales. Estimaciones propias.

El segundo escenario supone un retorno de mediano-alto nivel, en torno al 60% de la población migrante. En este caso, las cifras de déficit cuantitativo se ubicarían en 55% para Honduras, 62.9% para Guatemala y 75% para El Salvador. Aunque menores que en el escenario de alto retorno, estos porcentajes siguen reflejando un incremento considerable frente a las proyecciones iniciales sin retorno, traduciéndose en déficits habitacionales totales de 76.4%, 84% y 89.1%. Esto muestra que incluso retornos de magnitud intermedia tienen efectos relevantes sobre la sostenibilidad de la política habitacional.

**Tabla 3: Déficit habitacionales bajo un escenario mediano-alto retorno**

	Hogares 2050	Con retornados	Hogares adicionales	Déficit cuantitativo	Déficit habitacional
Honduras	6.582.246	6.697.990	115.744	55.08%	76.4%
Guatemala	6.325.872	6.493.170	167.298	62.97%	84.0%
El Salvador	4.524.034	4.765.861	241.827	75.05%	89.1%

Fuente: OIM, CEPAL, CAF, Hábitat para la humanidad y centros de estadística nacionales. Estimaciones propias.

El tercer escenario plantea un retorno de mediano-bajo nivel, equivalente al 40% de los migrantes. Aquí, el déficit cuantitativo sería de 54.8% en Honduras, 62.6% en Guatemala y 74.6% en El Salvador, mientras que los déficits habitacionales globales alcanzarían 76.2%, 83.7% y 88.7%. Aunque la presión se reduce frente a los escenarios anteriores, las cifras siguen confirmando que la migración de retorno constituye un factor determinante en la planificación habitacional de largo plazo, capaz de agravar un déficit ya estructural.

**Tabla 4: Déficit habitacionales bajo un escenario mediano-bajo retorno**

	Hogares 2050	Con retornados	Hogares adicionales	Déficit cuantitativo	Déficit habitacional
Honduras	6.582.246	6.659.409	77.163	54.82%	76.2%
Guatemala	6.325.872	6.437.404	111.532	62.65%	83.7%
El Salvador	4.524.034	4.685.252	161.217	74.62%	88.7%

**Fuente:** OIM, CEPAL, CAF, Hábitat para la humanidad y centros de estadística nacionales. Estimaciones propias.

Finalmente, el cuarto escenario corresponde a un bajo retorno, estimado en un 20% de los migrantes. En este caso, el déficit cuantitativo se elevaría ligeramente hasta el 54.5% en Honduras, 62.3% en Guatemala y 74.1% en El Salvador. Con ello, los déficits habitacionales totales se ubicarían en 75.9%, 83.3% y 88.3%, respectivamente. Este es el escenario de menor impacto, pero aun así sugiere que incluso retornos limitados generan incrementos mensurables en la demanda habitacional, lo que obliga a incorporar esta variable en la planificación.

**Tabla 5: Déficit habitacionales bajo un escenario de bajo retorno**

	Hogares 2050	Con retornados	Hogares adicionales	Déficit cuantitativo	Déficit habitacional
Honduras	6.582.246	6.620.827	38,581	54.55%	75.9%
Guatemala	6.325.872	6.381.638	55,766	62.32%	83.3%
El Salvador	4.524.034	4.604.643	80,609	74.18%	88.3%

**Fuente:** OIM, CEPAL, CAF, Hábitat para la humanidad y centros de estadística nacionales. Estimaciones propias.

En conjunto, los cuatro escenarios permiten concluir que la magnitud del retorno migratorio es un determinante directo de la presión sobre los déficits habitacionales y, en particular, sobre la dimensión de hacinamiento. Mientras un retorno masivo supondría un desafío crítico para la provisión de vivienda y la contención de privaciones, escenarios de menor retorno también exigen respuestas, aunque en una escala más manejable. En cualquiera de los casos, la migración emerge como una variable estructural que no puede desvincularse del análisis del déficit habitacional.

La migración, de por sí ya profundamente arraigada en las dinámicas de El Salvador, Honduras y Guatemala, interactúa de múltiples formas con la vivienda. Por un lado, las remesas que envían los migrantes pueden ser usadas para mejorar las condiciones habitacionales de los hogares receptores, al reducir niveles de hacinamiento y facilitar mejoras en la calidad de las viviendas. Por otro, el ritmo de retorno de los migrantes

---

se vincula con el déficit cuantitativo, planteando nuevos retos para la planeación territorial y la política de vivienda. En este sentido, si la vivienda ya juega un rol preponderante para mejorar el bienestar de los hogares más vulnerables, puede ser aún más determinante en una población con una tasa de migrantes tan alta como la de los tres países estudiados.

#### **2.4. Consideraciones finales**

La vivienda no es únicamente un bien de consumo o un activo económico: constituye un pilar fundamental del bienestar, la estabilidad y la inclusión social. En los países del Norte de Centroamérica, donde las brechas sociales y territoriales son profundas, garantizar el acceso a una vivienda adecuada no solo contribuiría a mejorar las condiciones materiales de vida, sino que también fortalece las trayectorias de movilidad social, facilita el acceso a servicios básicos y genera entornos más seguros y cohesionados.

Sin embargo, como se ha argumentado a lo largo del capítulo, los beneficios sociales de la vivienda no son automáticos ni se derivan exclusivamente del crecimiento económico. Aún en contextos de expansión, los déficits habitacionales tienden a persistir o incluso agravarse si no se abordan las barreras estructurales de acceso, tales como la informalidad laboral, la baja inclusión financiera o la limitada disponibilidad de suelo urbanizado. En este sentido, la inversión pública y el diseño de políticas habitacionales integradas son condiciones necesarias para traducir el crecimiento en mejoras reales en las condiciones de vida.

Los vínculos entre migración y vivienda refuerzan esta visión integral. Las remesas, aun cuando se destinan prioritariamente al consumo básico, generan mejoras indirectas en las condiciones habitacionales de los hogares, especialmente en términos de calidad constructiva, acceso a servicios y estabilidad patrimonial. Reconocer este potencial abre oportunidades para canalizar los flujos migratorios hacia estrategias de desarrollo habitacional más sostenibles, que permitan a los hogares construir patrimonio desde el exterior, fortalecer los lazos con sus comunidades de origen y contribuir al cierre de las brechas estructurales del sector.

Frente a este panorama, se hace indispensable consolidar un enfoque de política que articule la vivienda como una herramienta de desarrollo social, no aislada, sino vinculada con iniciativas de empleo, educación y movilidad. Solo así podrá convertirse en un motor efectivo para la superación de la pobreza, la equidad y el bienestar de largo plazo en la región.

## Referencias

- Amidu, A.-R., Agboola, A. O., & Musa, M. (2016). Causal relationship between private housing investment and economic growth. *International Journal of Housing Markets and Analysis*, 9(2), 272–286. <https://doi.org/10.1108/IJHMA-04-2015-0020>
- Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). (2021). Una mirada a las restricciones del crecimiento. Tegucigalpa: BCIE. Disponible en: [https://www.bcie.org/fileadmin/user\\_upload/El\\_Triangulo\\_Norte\\_Centroamericano\\_\\_Una\\_mirada\\_a\\_las\\_restricciones\\_del\\_crecimiento.pdf](https://www.bcie.org/fileadmin/user_upload/El_Triangulo_Norte_Centroamericano__Una_mirada_a_las_restricciones_del_crecimiento.pdf)
- Banco Interamericano de Desarrollo – BID. (2010). La población receptora de remesas en Honduras: Un análisis de sus características. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/17172/la-poblacion-receptora-de-remesas-en-honduras-un-analisis-de-sus-caracteristicas>
- Banco Interamericano de Desarrollo – BID. (s.f.). Plataforma DataMIG. <https://datamig.iadb.org/es/migrant>
- Centre for Economic Policy Research – CEPR. (2023). Housing and inequality.
- Conconi, A. (s.f.). Enhancing the measurement of housing and services deprivations in multidimensional poverty indices. MPPN. <https://www.mppn.org/enhancing-the-measurement-of-housing-and-services-deprivations-in-multidimensional-poverty-indices/>
- Dustmann & Görlach (2016), *Handbook of the Economics of International Migration*
- European Commission. (2024). Employment and Social Developments in Europe (ESDE): Chapter on housing policies. [Fuente directa no especificada]
- Gold, S. J. (2020). Does public housing reduce housing cost burden among low-income families with children? *Journal of Child Poverty*, 26(1), 1–18. <https://doi.org/10.1080/10796126.2019.1689639>
- Interamerican Development Bank – IADB. “DataMIG”. Recuperado de: <https://datamig.iadb.org/es/>
- International Monetary Fund – IMF. (2002). Stimulating growth (IMF Working Paper). <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp02209.pdf>
- International Monetary Fund – IMF. (2008). Managing housing sector boom-bust cycles (IMF)
- Jacob, B. A., Kapustin, M., & Ludwig, J. (2015). The impact of housing assistance on child outcomes: Evidence from a randomized housing lottery. *The Quarterly Journal of Economics*, 130(1), 465–506. <https://doi.org/10.1093/qje/qju028>

- Massey, Douglas S., Joaquin Arango, Graeme Hugo, Ali Kouaouci, Adela Pellegrino, and J. Edward Taylor. "Theories of international migration: A review and appraisal." *Population and development review* (1993): 431-466.
- Survey). <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sop-1100808a>
- Maria, Augustin, et al. *Estudio de la urbanización en Centroamérica: Oportunidades de una Centroamérica urbana*. World Bank Publications, 2018.
- Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD. (2020). *Housing and inclusive growth*. <https://www.oecd.org/housing/policy-toolkit/>
- Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD. (2024). *Society at a Glance: Affordable housing*. <https://www.oecd.org/social/society-at-a-glance.html>
- Organización Internacional para las Migraciones – OIM. (2022). *Encuesta sobre remesas Guatemala 2022*. [https://infounitnca.iom.int/uploads/RemesasGT2022/EncuestaRemesas2022\\_gt.pdf](https://infounitnca.iom.int/uploads/RemesasGT2022/EncuestaRemesas2022_gt.pdf)
- Organización Internacional para las Migraciones – OIM. (2023). *Comprendiendo los impulsores adversos y las implicaciones de la migración de El Salvador*. <https://publications.iom.int/books/comprendiendo-los-impulsores-adversos-y-las-implicaciones-de-la-migracion-de-el-salvador>
- Organización Internacional para las Migraciones – OIM. (2023). *Resultados de la Encuesta Nacional de Migración y Remesas 2023*. <https://infounitnca.iom.int/wp-content/uploads/2023/12/Resultados-ENMR-2023.pdf>
- Organización Internacional para las Migraciones – OIM. (2024). *Migración municipal: Diagnóstico y propuestas para Huehuetenango, Guatemala*. <https://publications.iom.int/system/files/pdf/pub2024-050-l-mgi-municipalidad-de-huehuetenango-gt-es.pdf>
- Organización Internacional para las Migraciones – OIM. (s.f.). *Encuesta sobre Migración Internacional de Personas Guatemaltecas y Remesas*. <https://mic.iom.int/webntmi/descargas/informes/rencuestaremesasgt.pdf>
- Organización Internacional para las Migraciones – OIM. (s.f.). *Unidad de Información sobre Migración en Centroamérica y México*. <https://infounitnca.iom.int/en/>
- UN-Habitat. (2011). *Affordable land and housing in Latin America and the Caribbean*. <https://unhabitat.org/affordable-land-and-housing-in-latin-america-and-the-caribbean>

- Vargas-Silva, C., & Boccagni, P. (2023). Dreaming of a Remittance House: Understanding Transnational Housing Aspirations. *International Migration Review*, 58(3), 1226-1249. <https://doi.org/10.1177/01979183231170812> (Original work published 2024)
- World Bank. (2021). Making homes more affordable in IDA countries. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/274311632097243510/>
- Zhu, Yu, and Wenzhe Chen. "The settlement intention of China's floating population in the cities: Recent changes and multifaceted individual-level determinants." *Population, Space and Place* 16, no. 4 (2010): 253-267.
- Zhuchenko, S., Kubaščíková, Z., Samoilkova, A., Vasylieva, T., & D'yakonova, I. (2023). Economic growth and housing spending within social protection: Correlation and causal study. *Public and Municipal Finance*, 12(1), 73–85. [https://doi.org/10.21511/pmf.12\(1\).2023.06](https://doi.org/10.21511/pmf.12(1).2023.06)
- Vargas-Silva, C., & Boccagni, P. (2023). Dreaming of a Remittance House: Understanding Transnational Housing Aspirations. *International Migration Review*, 58(3), 1226-1249. <https://doi.org/10.1177/01979183231170812> (Original work published 2024)
- World Bank. (2021). Making homes more affordable in IDA countries. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/274311632097243510/>
- Zhu, Yu, and Wenzhe Chen. "The settlement intention of China's floating population in the cities: Recent changes and multifaceted individual-level determinants." *Population, Space and Place* 16, no. 4 (2010): 253-267.
- Zhuchenko, S., Kubaščíková, Z., Samoilkova, A., Vasylieva, T., & D'yakonova, I. (2023). Economic growth and housing spending within social protection: Correlation and causal study. *Public and Municipal Finance*, 12(1), 73–85. [https://doi.org/10.21511/pmf.12\(1\).2023.06](https://doi.org/10.21511/pmf.12(1).2023.06)

---

# Capítulo 3.

Mercado de suelo

**Autores:**

Christian Palencia

Lina Contreras

**“ Sin suelo accesible no hay vivienda posible. Ordenar el territorio, capturar el valor de la urbanización y democratizar el acceso a la tierra son condiciones para construir ciudades más justas.”**



---

## Capítulo 3

### Mercado de suelo

---

Este capítulo analiza los factores que determinan la oferta, el precio y la accesibilidad del suelo urbano y periurbano en El Salvador, Guatemala y Honduras. Para esto, se muestra cómo la disponibilidad de terrenos, la regulación urbanística y los mecanismos de financiamiento interactúan para orientar (y, en ocasiones, restringir) el desarrollo de vivienda.

En primer lugar, se analiza la disponibilidad y los usos del suelo. Se caracteriza la distribución del territorio entre áreas urbanas, periurbanas y rurales, y se presentan datos sobre la extensión de suelo urbanizable y las tasas anuales de conversión desde usos agrícolas o forestales hacia usos residenciales. A ello se suma un examen de la estructura de la propiedad, destacando cómo tanto la fragmentación predial como la concentración de grandes extensiones condicionan la oferta efectiva de tierra para vivienda. Este apartado se completa con la identificación de conflictos de uso, es decir, las tensiones entre proyectos residenciales, equipamientos comerciales e infraestructura vial que compiten por el mismo espacio.

El segundo apartado se centra en la dinámica de precios y la asequibilidad del suelo. Se presentan las tendencias observadas durante la última década en las principales capitales y corredores metropolitanos, a partir de indicadores comparables de precio por metro cuadrado. Asimismo, se evalúa la relación precio-ingreso para estimar la incidencia del suelo en el costo final de una vivienda social o de clase media, y se contrastan los resultados con referencias regionales. Finalmente, se estiman las brechas de asequibilidad tanto para desarrolladores de vivienda social como para hogares de bajos ingresos.

El tercer eje del capítulo corresponde al marco regulatorio y de planeación urbana. Se revisan los instrumentos de ordenamiento territorial — planes de desarrollo urbano, esquemas de zonificación y coeficientes de aprovechamiento— con especial atención a su flexibilidad, previsibilidad y tiempos de aprobación. Además, se describen los principales cuellos de botella administrativos, tales como permisos de parcelación, licencias de urbanización y conexiones a servicios básicos, y se presentan experiencias recientes de gestión del suelo, incluyendo la activación de suelo público y alianzas público-privadas.

Posteriormente, se examinan los mecanismos de financiamiento del desarrollo urbano y de captura de plusvalías. Se describen instrumentos en uso o con potencial en la región —fondos de tierra, créditos puente para urbanizadores y fideicomisos inmobiliarios— y se explican los modelos de redistribución de las ganancias generadas por inversiones en infraestructura, como las contribuciones por valorización y las tasas de desarrollo.

Finalmente, el capítulo integra los hallazgos y analiza sus implicaciones para el sector vivienda. Se muestra cómo las rigideces y restricciones del mercado de suelo contribuyen a profundizar el déficit cuantitativo y cualitativo, y se presentan recomendaciones preliminares orientadas a mejorar su funcionamiento, incluyendo la simplificación y digitalización de procedimientos, la activación de bancos de suelo y la articulación coherente entre instrumentos de financiamiento y captura de plusvalías.

### **3.1. Urbanización**

Centroamérica es la región con el segundo proceso de urbanización más rápido del mundo y se proyecta que su población urbana se duplique hacia 2050 (como se indicó en el capítulo 1). Actualmente, el 59 % de los centroamericanos vive en áreas urbanas y en una generación, esa proporción llegará a siete de cada diez habitantes. Esta transformación demográfica redefine las dinámicas territoriales y ubica a las ciudades en el centro del desarrollo económico y social de la región.

La concentración creciente de población en entornos urbanos permitiría enfrentar los principales obstáculos al progreso: escasez de empleo de calidad, desigualdad persistente, exclusión social y alta exposición a riesgos ambientales y desastres naturales. Al concentrar la actividad económica y la innovación, las ciudades se convierten en un espacio prioritario para las políticas públicas y la planificación territorial.

Ante esta tendencia, es importante que los gobiernos nacionales y locales anticipen presiones y cuellos de botella que podrían frenar el desarrollo, y diseñar políticas efectivas que les permitan aprovechar la transición urbana para impulsar un crecimiento más sostenible, equitativo y resiliente.

Estos desafíos son particularmente agudos en El Salvador, Honduras y Guatemala. En este capítulo se examinan los procesos de urbanización en los tres países, comenzando por la dinámica de crecimiento urbano. Luego se analizan los factores que determinan la oferta, el precio y la accesibilidad del suelo urbano y periurbano, todo lo anterior con el fin de mostrar cómo la disponibilidad de terrenos, la regulación urbanística y los mecanismos de financiamiento interactúan para condicionar el desarrollo de vivienda.

Las ciudades ocupan un lugar central en las discusiones internacionales sobre desarrollo económico por su capacidad para dinamizar el crecimiento y la innovación (Chen & Partridge, 2013). En El Salvador, Honduras y

---

Guatemala, sin embargo, ese potencial se ve limitado por la persistencia de desafíos estructurales.

Entre los principales cuellos de botella figuran la exclusión social, la alta vulnerabilidad a desastres naturales y la insuficiencia de oportunidades económicas y de competitividad. Una revisión de los Diagnósticos Sistemáticos de País (DPS) del Banco Mundial para estos tres países muestra que, con distintas magnitudes, comparten restricciones comunes: baja inversión, desajustes entre las habilidades de la fuerza laboral y la demanda de empleo, desigualdad de ingresos, acceso limitado y de calidad desigual a los servicios básicos, y elevados niveles de violencia y criminalidad. Estas condiciones reducen la capacidad de las ciudades para sostener un crecimiento inclusivo y aprovechar plenamente las economías de aglomeración (Tabla 1).

En un contexto de urbanización acelerada estos retos se acentúan para las ciudades receptoras. Si bien han expandido sus límites para dar cabida al crecimiento poblacional y a la migración interna, la calidad y disponibilidad de la vivienda no han seguido el mismo ritmo de la demanda, lo que ha contribuido al aumento de asentamientos informales. A ello se suma la alta exposición de los entornos urbanos a desastres naturales, que intensifica su vulnerabilidad. En consecuencia, aunque las ciudades concentran la mayor parte de la actividad económica de la región, aún no logran aprovechar plenamente su potencial transformador.

Las políticas urbanas, por sí solas, no son suficientes para abordar la complejidad de los retos que enfrentan las ciudades de los tres países, pero constituyen un pilar fundamental cuando se articulan con otras políticas sectoriales. Ante el ritmo acelerado de urbanización, resulta cada vez más urgente responder a las crecientes demandas de infraestructura y servicios, especialmente en áreas críticas como el acceso a agua potable, saneamiento y viviendas resilientes. Para enfrentar estos desafíos de manera efectiva, es indispensable que los gobiernos locales cuenten con mayores capacidades institucionales y financieras, que les permitan trabajar en coordinación con los gobiernos centrales y con los municipios, desarrollando prácticas innovadoras y sostenibles de gestión urbana.

**Tabla 1: Desafíos claves del desarrollo en El Salvador, Honduras y Guatemala**

País	Desafíos económicos	Desafíos sociales	Desafíos ambientales
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de oportunidades y baja competitividad económica.</li> <li>Movilidad limitada de la clase media</li> </ul>	Falta de inclusión financiera y social	Alta vulnerabilidad
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fricciones regulatorias que afectan a los mercados de trabajo y productos</li> <li>Continua inestabilidad fiscal</li> <li>Infraestructura inadecuada</li> <li>Limitado acceso a financiamiento</li> <li>Escasez de habilidades laborales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bajo acceso y calidad a servicios</li> <li>Distribución desigual y regresiva al acceso a servicios</li> <li>Altos niveles de delincuencia y violencia</li> <li>Acceso limitado a educación</li> </ul>	Baja resistencia a los riesgos naturales
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bajo crecimiento económico</li> <li>Bajos niveles de inversión y productividad agrícola</li> <li>Instituciones débiles con implicaciones tanto fiscales como legales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alta desigualdad y exclusión económica</li> <li>Falta de educación de calidad</li> </ul>	Vulnerabilidad a desastres regresiva

**Fuente: Síntesis de Diagnósticos de País**

Al igual que ocurre con la diversidad de metodologías utilizadas para medir el déficit habitacional, también existen diferencias significativas en las definiciones de lo que se entiende por “urbano” en cada país. En Guatemala y Honduras, se consideran urbanos aquellos asentamientos humanos que superan los 2,000 habitantes y disponen de infraestructura básica (agua y electricidad) (Maria et al, 2018). En El Salvador, en cambio, la definición se basa en los límites municipales, independientemente del tamaño poblacional. Estas divergencias metodológicas dificultan la comparación regional y pueden ofrecer una imagen distorsionada del proceso de urbanización. Por ello, organismos internacionales como el Banco Mundial han desarrollado indicadores alternativos como el Índice de Aglomeración (IA), que proporciona una medida más coherente y comparable de la concentración urbana. Según este índice, las tasas de urbanización en Centroamérica serían entre un 3%

y un 10% más bajas que las reportadas por las estadísticas oficiales, lo que plantea nuevas preguntas sobre la magnitud y el alcance del fenómeno en la región.

**Tabla 2: Urbanización en El Salvador, Honduras y Guatemala**

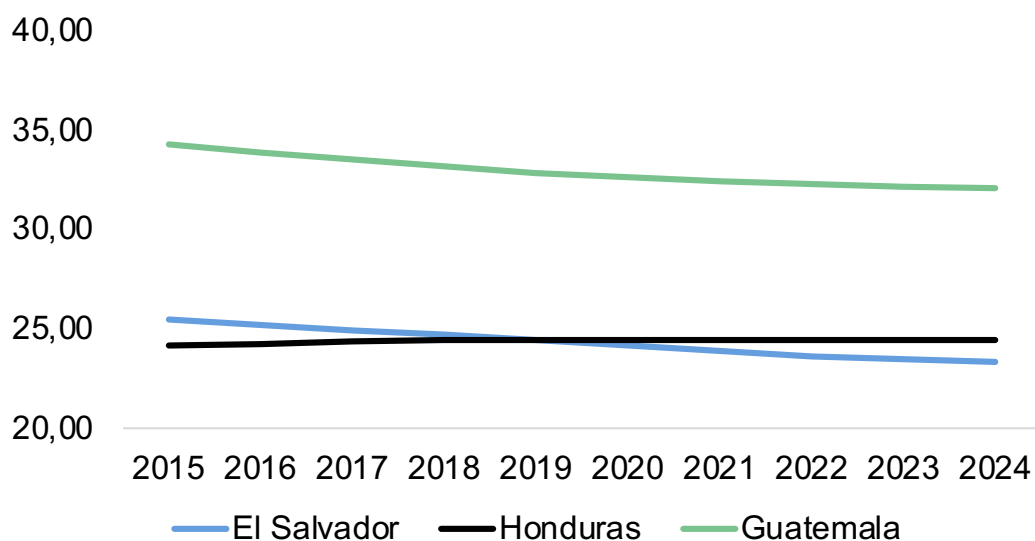
	Índice de aglomeración		Población urbana	
	2000	2010	2000	2010
El Salvador	73.70	73.85	58.91	64.29
Honduras	41.60	42.9	45.46	51.70
Guatemala	36.60	39.9	45.13	49.32

**Fuente: Banco Mundial, 2016**

Bajo esta óptica, un paso fundamental para comprender la dinámica urbana es estudiar el estado de la población que vive en las principales ciudades de cada país. El capítulo 1 destacaba que el proceso de urbanización ha registrado una dinámica similar a la del crecimiento demográfico. A nivel latinoamericano, la urbanización fue acelerada entre 1950 y 1990 (ONU Hábitat, 2012); la población residiendo en ciudades pasó de 40% a casi el 70% tan sólo 40 años después (CEPAL, 2025). A partir de los noventa, si bien la proporción de la población urbana siguió aumentando, lo hizo de manera lenta. Ante esta dinámica, se esperaría que la población urbana a nivel latinoamericano llegue al 90% para 2050. En el caso de El Salvador, Honduras y Guatemala la tendencia se mantiene a grandes rasgos.

No obstante, al observar la distribución de la población urbana en los tres países, se encuentra que la proporción de habitantes que reside en la ciudad más grande se ha mantenido relativamente estable durante la última década. En ninguno de los tres casos esta concentración supera actualmente el 33% de la población urbana total, lo que refleja que, aunque las capitales concentran una parte importante de la actividad económica, el proceso de urbanización no se limita exclusivamente a ellas, sino que se extiende también hacia ciudades intermedias y secundarias. Entre las causas de esta situación se pueden revisar la escasez de suelo urbano, los proyectos sociales y los altos costos de la tierra en las ciudades, así como las presiones asociadas a los procesos de gentrificación (ONU Hábitat, 2019). Lo anterior se profundiza con la Tabla 3, en tanto captura con mayor detalle el número de aglomeraciones de cada país de acuerdo a su tamaño.

**Gráfico 1: Población urbana que vive en la ciudad más grande (% del total)**



Fuente: Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial, elaboración propia.

**Tabla 3: Número de aglomeraciones por tamaño**

	>1M	100k-1M	15K-100K
El Salvador	1	5	13
Honduras	2	5	22
Guatemala	1	10	45

Fuente: Maria et al, 2018

Además, si bien el área urbanizada se ha triplicado desde 1990 (como se evidencia en la Tabla 4, es posible ver que la dinámica en la composición de esta urbanización ha sido heterogénea (Tabla 5). Si bien los tres países tienen superficies mayormente rurales, la proporción del territorio asociado a la ruralidad ha disminuido: el crecimiento ha estado impulsado principalmente por las zonas periurbanas, con un ligero incremento en los centros urbanos. Con esto se evidencia que la urbanización de la región ha estado impulsada por el crecimiento de las ciudades secundarias, no por las grandes capitales.

**Tabla 4: Superficie urbanizada para cada país**

		1990	2000	2014
El Salvador	Km2	315.2	439.14	669.25
	Crecimiento	1.49	2.07	3.16
Honduras	Km2	491.5	730.66	1212.85
	Crecimiento	1.45	2.15	3.57

Guatemala	Km2	765.24	997.01	1631.01
		1.45	2	2.94

**Fuente: GHSL - Global Human Settlement Layer, 2025**

Así, para El Salvador, la evolución de la superficie territorial ocupada por cada categoría muestra con claridad la dinámica de expansión urbana. Las zonas periurbanas son las que presentan el mayor crecimiento, pasando de 779 km<sup>2</sup> en 1980 (3.7 % del territorio nacional) a 2,006 km<sup>2</sup> en 2030 (9.6 %). Los centros urbanos aumentan de manera más limitada, de 238 km<sup>2</sup> a 491 km<sup>2</sup> en el mismo periodo, lo que representa apenas el 2.4 % del total del territorio. En contraposición, las áreas rurales disminuyen de 95.1 % a 88 % de la superficie nacional, lo que confirma la progresiva ocupación de suelo agrícola y natural por la expansión de áreas urbanizadas. Estos resultados confirman que la urbanización en El Salvador no se concentra en un único núcleo metropolitano, sino que avanza mediante la proliferación de asentamientos intermedios y periurbanos que se expanden sobre el territorio rural.

Para Guatemala, en términos territoriales la expansión urbana es aún más evidente. Las zonas periurbanas son la categoría con mayor transformación: de 1,595 km<sup>2</sup> en 1980 (1.4 % del territorio) a 7,883 km<sup>2</sup> en 2030 (7.2 %). Los centros urbanos también crecen, aunque en menor proporción, pasando de 363 km<sup>2</sup> (0.3 %) a 1,111 km<sup>2</sup> (1 %). Como contrapartida, las áreas rurales reducen su participación del 98.2 % a 91.8 %, lo que indica una fuerte presión sobre el suelo agrícola y natural. El patrón resultante es claro: Guatemala experimenta una urbanización expansiva, con pérdida sostenida de suelo rural y consolidación de asentamientos intermedios que crecen más rápido que los grandes núcleos metropolitanos.

**Tabla 5: Proporción de la superficie urbanizada para cada país**

Suelo		1980	1990	2000	2010	2020	2025	2030*
El Salvador	Centros urbanos	1.1%	1.6%	2.0%	2.1%	2.3%	2.3%	2.4%
	Zonas periurbanas	3.7%	5.3%	5.80%	6.5%	8.0%	9.0%	9.6%
	Área rural	95.1%	93.1%	92.20%	91.3%	89.7%	88.7%	88%
Honduras	Centros urbanos	0.1%	0.2%	0.30%	0.4%	0.6%	0.6%	0.6%
	Zonas periurbanas	0.4%	0.6%	0.70%	1.0%	1.4%	1.7%	2%
	Área rural	99.5%	99.3%	99.00%	98.6%	98.1%	97.7%	97,4%

<b>Guatemala</b>	Centros urbanos	0,4%	0,4%	0,5%	0,7%	0,8%	0,9%	1%
	Zonas periurbanas	1,4%	2,2%	3,00%	3,7%	5,4%	6,4%	7,2%
	Área rural	98,2%	97,4%	96,50%	95,6%	93,7%	92,7%	91,8%

**Fuente: GHSL - Global Human Settlement Layer, 2025**

Finalmente, para Honduras, el análisis del área territorial ocupada confirma el predominio de lo rural. Las zonas periurbanas son las que más crecen: de 439 km<sup>2</sup> en 1980 (0.4 % del territorio) a 2,266 km<sup>2</sup> en 2030 (2 %). Los centros urbanos muestran un crecimiento más limitado, de 161 km<sup>2</sup> a 681 km<sup>2</sup>, manteniéndose en apenas 0.6 % del territorio. A pesar de estos incrementos, el peso del área rural sigue siendo relevante, con una participación que pasa de 99.5 % en 1980 a 97.4 % en 2030. Esto indica que, a diferencia de Guatemala, la urbanización hondureña sigue siendo mucho más reducida en términos territoriales, aunque con patrones de dispersión evidentes en zonas periurbanas y áreas rurales urbanizadas.

Lo anterior se complementa con la lectura del área construida<sup>1</sup> (built-up area) de cada país, esto es, la superficie del territorio que está ocupada por estructuras construidas por el ser humano. En general, excluye áreas rurales no urbanizadas (bosques, agricultura, cuerpos de agua) y terrenos vacíos o con uso no urbano. Expresado en niveles absolutos, el indicador muestra cuántos kilómetros cuadrados del país están ocupados por estructuras construidas, reflejando la dinámica de la expansión urbana o la intensificación de las construcciones. En términos porcentuales, expresa qué proporción del total del built-up area se localiza en centros urbanos, zonas periurbanas o zonas rurales.

Así, si las áreas periurbanas crecen en participación, eso indica expansión periférica y posible dispersión urbana. Por último, al revisarse per cápita (como metros cuadrados por habitante), captura cuánta superficie construida corresponde en promedio a cada persona. Por ejemplo, si baja en los centros urbanos, significa densificación (más gente viviendo en el mismo espacio construido).

<sup>1</sup> El built-up area corresponde a la extensión territorial ocupada por construcciones humanas permanentes o semi-permanentes, incluyendo viviendas, infraestructuras, edificios de uso público, asentamientos informales, y otros elementos estructurales que alteran significativamente el entorno natural. Este concepto es utilizado ampliamente en análisis de urbanización y planificación territorial, especialmente bajo metodologías como GHSL, que permiten monitorear y comparar dinámicas urbanas a escala global. Tomado de Martino et al, (2016).

**Tabla 6: Built-up Surface (Km2)**

Suelo		1980	1990	2000	2010	2020	2025	2030*
El Salvador	Centros urbanos	44 (32.20%)	59.30 (33.00%)	81 (35.60%)	89 (32.90%)	99.20 (29.30%)	101.30 (27.50%)	102.50 (26.70%)
	Zonas pe-riurbanas	36.40 (26.60%)	53.80 (29.90%)	66.50 (29.20%)	82 (30.30%)	104.50 (30.90%)	118.90 (32.20%)	127.10 (33.10%)
	Área rural	56.30 (41.20%)	66.60 (37.00%)	80.30 (35.30%)	99.70 (36.80%)	135 (39.90%)	148.60 (40.30%)	154.70 (40.30%)
	Total	136.80	179.70	227.80	270.60	338.70	368.80	384.30
Honduras	Centros urbanos	37.70 (22.20%)	45.90 (19.90%)	72.30 (23.20%)	93.90 (24.50%)	127.60 (22.50%)	134.10 (21.20%)	137.20 (20.50%)
	Zonas pe-riurbanas	30.10 (17.70%)	46.50 (20.20%)	71.70 (23.00%)	89.60 (23.30%)	121.80 (21.40%)	144.50 (22.80%)	160.30 (24.00%)
	Área rural	102.30 (60.20%)	138.10 (59.90%)	167.30 (53.70%)	200.70 (52.20%)	318.40 (56.10%)	354.30 (56.00%)	371.50 (55.50%)
	Total	170	230.40	311.20	384.20	567.80	632.80	669
Guatemala	Centros urbanos	63.70 (18.10%)	83.60 (16.90%)	121.80 (20.10%)	150.30 (21.40%)	184 (19.70%)	195.40 (19.10%)	204 (19.00%)
	Zonas pe-riurbanas	106.30 (30.20%)	175.60 (35.50%)	227.70 (37.50%)	263.20 (37.40%)	363.80 (38.90%)	422.20 (41.20%)	457.90 (42.70%)
	Área rural	182.40 (51.80%)	235.50 (47.60%)	257.50 (42.40%)	289.90 (41.20%)	386.90 (41.40%)	406.50 (39.70%)	411 (38.30%)
	Total	352.40	494.80	607	703.40	934.70	1 024.10	1 072.90

**Fuente: GHSL - Global Human Settlement Layer, 2025**

Para El Salvador, en relación con la superficie construida per cápita, los datos reflejan un aumento progresivo a nivel nacional, pasando de 30.4 m<sup>2</sup> por habitante en 1980 a cerca de 59 m<sup>2</sup> proyectados para 2030, lo que representa un crecimiento de casi el 93% (Tabla 7). Este incremento se distribuye de manera diferenciada según el tipo de asentamiento. En áreas rurales, el espacio construido por persona es significativamente mayor y crecería de 41,6 m<sup>2</sup> a 103,5 m<sup>2</sup> (2030), lo cual refleja una baja densidad habitacional y un patrón de expansión horizontal.

El aumento también es notable en las zonas periurbanas, duplicándose de 23,3 m<sup>2</sup> a 56,4 m<sup>2</sup> en el mismo periodo, lo que evidencia procesos de crecimiento extensivo en periferias. Por el contrario, en los centros urbanos consolidados el incremento sería moderado: de 27,7 m<sup>2</sup> a 36,5 m<sup>2</sup> per cápita, lo que indica una tendencia hacia la densificación, aunque sin un aumento proporcional en espacio construido por habitante. En conjunto, los datos sugieren que el proceso urbano en El Salvador se caracteriza más por la dispersión que por la compactación, con implicaciones directas en transporte, acceso a servicios e impacto ambiental.

**Tabla 7: Built-up Surface per capita (m2)**

	Suelo	1980	1990	2000	2010	2020	2025	2030*
<b>El Salvador</b>	Centros urbanos	27.70 (29.90%)	27.40 (25.60%)	31.10 (25.10%)	33.60 (23.30%)	36.20 (20.40%)	36.90 (19.30%)	36.50 (18.60%)
	Zonas periurbanas	23.30 (25.20%)	28.30 (26.50%)	33.20 (26.80%)	39.80 (27.60%)	50.80 (28.60%)	54.60 (28.60%)	56.40 (28.70%)
	Área rural	41.60 (44.90%)	51.30 (48.00%)	59.50 (48.00%)	70.90 (49.10%)	90.50 (51.00%)	99.20 (52.00%)	103.50 (52.70%)
	Total	30.40	33.50	38.30	44.30	53.80	57.40	58.60
<b>Honduras</b>	Centros urbanos	42.50 (32.30%)	36.20 (27.80%)	38.20 (27.80%)	34.70 (25.90%)	31.90 (18.80%)	30.80 (17.50%)	29.60 (17.00%)
	Zonas periurbanas	42.20 (32.10%)	43.30 (33.30%)	48.40 (35.20%)	47.90 (35.70%)	61.60 (36.20%)	64 (36.20%)	62.80 (36.10%)
	Área rural	46.80 (35.60%)	50.80 (39.00%)	50.80 (37.00%)	51.70 (38.50%)	76.60 (45.00%)	81.80 (46.30%)	81.70 (46.90%)
	Total	44.90	45.50	46.70	45.40	56	57.90	57
<b>Guatemala</b>	Centros urbanos	42.60 (28.20%)	39.90 (24.50%)	37.90 (23.80%)	33.60 (22.40%)	34.10 (20.50%)	33.80 (19.80%)	32.30 (19.30%)
	Zonas periurbanas	35.70 (23.70%)	43.50 (26.70%)	43.80 (27.50%)	42.80 (28.50%)	50.10 (30.10%)	52.50 (30.70%)	52.40 (31.20%)
	Área rural	72.50 (48.10%)	79.70 (48.90%)	77.40 (48.60%)	73.80 (49.10%)	82.10 (49.40%)	84.50 (49.50%)	83.10 (49.50%)
	Total	50.40	54.50	51.70	48.40	53.80	55	53.60

**Fuente: GHSL - Global Human Settlement Layer<sup>2</sup>**

El comportamiento de la superficie construida en Guatemala refleja un proceso de urbanización acelerada y expansiva. La superficie total construida pasa de 352,4 km<sup>2</sup> en 1980 a 934,7 km<sup>2</sup> en 2020, con proyecciones de más de 1,070 km<sup>2</sup> hacia 2030. En este crecimiento, los conglomerados urbanos son los principales protagonistas: su participación relativa se eleva del 30.2 % en 1980 al 42.7 % en 2030. Por el contrario, los centros urbanos mantendrían un crecimiento más limitado, oscilando entre el 16.9 % y el 21 % del total. Mientras tanto, las áreas rurales urbanizadas siguen representando la mayor proporción, aunque con una reducción relativa (del 51.8 % al 38.3 %), lo que evidenciaría una progresiva pérdida de predominio frente a las áreas periurbanas.

La evolución de la superficie construida per cápita confirma la tendencia hacia una urbanización extensiva, pero con particularidades. En los centros urbanos, el indicador decrecería de 42.6 m<sup>2</sup> en 1980 a 32.3 m<sup>2</sup> en 2030, lo que sugiere una densificación en los núcleos principales.

---

En contraste, en las zonas periurbanas se mantendría un crecimiento sostenido, de 35.7 m<sup>2</sup> a más de 52 m<sup>2</sup> por habitante, lo que refleja una urbanización periférica expansiva. En las áreas rurales el crecimiento sería mucho más elevado (72.5 m<sup>2</sup> en 1980 a 83.1 m<sup>2</sup> en 2030), indicando baja densidad y uso extensivo del suelo. El promedio nacional se mantiene relativamente estable, con una leve alza en el largo plazo, lo que evidencia que los cambios entre las categorías tienden a equilibrarse en el agregado.

En el caso de Honduras, la superficie construida total muestra un aumento significativo, pasando de 170 km<sup>2</sup> en 1980 a una proyección de casi 670 km<sup>2</sup> en 2030. Aunque los centros urbanos crecerían en términos absolutos (de 37.7 km<sup>2</sup> a 137.2 km<sup>2</sup>), su participación relativa se reduciría del 22.2 % al 20.5 %. Algo similar ocurre con las zonas periurbanas, que incrementarían su peso de 17.7 % a 24 % (2030), aunque a un ritmo menos pronunciado que en Guatemala. La mayor parte del crecimiento recae en las áreas rurales urbanizadas, que si bien descienden levemente en participación (del 60.2 % al 55.5 %), continúan concentrando más de la mitad de la superficie construida del país.

La superficie construida per cápita refleja una dinámica dual. En los centros urbanos, el valor disminuye de 42.5 m<sup>2</sup> en 1980 a un valor proyectado de 29.6 m<sup>2</sup> en 2030, lo cual evidenciaría una mayor densificación en los núcleos principales. Las zonas periurbanas, por el contrario, presentan un aumento consistente, pasando de 42.2 m<sup>2</sup> a 62.8 m<sup>2</sup>, lo que sugeriría un crecimiento extensivo de baja densidad en periferias. En las áreas rurales el indicador se incrementa de 46.8 m<sup>2</sup> a más de 81 m<sup>2</sup> por persona, lo que confirmaría una expansión horizontal del hábitat disperso. En conjunto, el promedio nacional se mantiene relativamente estable hasta 2010 y luego se eleva con fuerza, alcanzando 57 m<sup>2</sup> en 2025, reflejando la tendencia de dispersión y baja densidad en amplias zonas.

En total, mientras Guatemala presenta un patrón de urbanización expansiva que reduce significativamente el suelo rural, Honduras muestra un proceso más limitado territorialmente, pero con fuertes signos de dispersión en sus zonas periurbanas y espacios rurales. En ambos casos, al igual que en El Salvador, los centros urbanos pierden peso relativo, mientras los asentamientos periféricos e intermedios concentran el mayor crecimiento.

La lectura integrada de los indicadores evidencia que el modelo urbano salvadoreño se caracteriza por un crecimiento difuso, con una marcada expansión en las zonas periurbanas y en áreas rurales urbanizadas, en detrimento del suelo rural. Este patrón refuerza la necesidad de repensar las políticas de ordenamiento territorial, priorizando estrategias de densificación equilibrada y contención de la dispersión urbana, para garantizar un desarrollo más sostenible y equitativo.

Un área urbana mayor no se traduce necesariamente en incrementos en el espacio público al que tiene acceso la población, ni en ganancias en calidad

de vida. Como se evidencia en la Tabla 8, los datos muestran una brecha clara entre la oferta y el acceso. En términos de superficie, Honduras presenta la mayor proporción de suelo urbano destinado a espacios públicos abiertos (17.3%), seguida de El Salvador (16.3%) y Guatemala (14.5%). Aunque las diferencias no son muy amplias, el rezago guatemalteco es consistente y refleja una menor prioridad histórica en la planificación territorial hacia este tipo de bienes colectivos.

La disponibilidad de espacio no necesariamente se traduce en accesibilidad. Al observar la proporción de población urbana con acceso conveniente a dichos espacios, se encuentra que Honduras también lidera con 46.8%, mientras que El Salvador alcanza 43.9% y Guatemala 42.8%. En los tres casos la brecha es significativa, pues la existencia de áreas abiertas no garantiza que estas estén bien distribuidas ni conectadas a la trama urbana de manera que faciliten su uso cotidiano por parte de la mayoría de la población.

**Tabla 8: Acceso a espacio público**

País	Proporción promedio de la superficie construida de las ciudades que es espacio abierto para uso público (%)	Proporción promedio de la población urbana con acceso conveniente a espacios públicos abiertos (%)
El Salvador <sup>3</sup>	16.3	43.9
Honduras <sup>4</sup>	17.3	46.8
Guatemala <sup>5</sup>	14.5	42.8

**Fuente: UN-Habitat Urban Indicators Database**

La persistencia de esta brecha sugiere problemas en la localización y la conectividad de los espacios públicos, así como posibles patrones de desigualdad territorial. Es decir, ciertos sectores urbanos concentran la disponibilidad de parques y áreas recreativas, mientras que otros quedan marginados de estos beneficios. En el caso de Guatemala, esta situación es particularmente crítica, ya que combina la menor proporción de suelo destinado a espacios públicos con el más bajo nivel de accesibilidad de la población.

En perspectiva comparada, Honduras se encuentra en una mejor posición relativa frente a sus vecinos, aunque todavía lejos de los estándares internacionales. ONU-Hábitat, por ejemplo, recomienda que alrededor del 45% del suelo urbano corresponda a espacio público, con un tercio de este destinado específicamente a espacios abiertos. Bajo este parámetro, los tres países presentan déficits estructurales importantes que afectan la

<sup>3</sup> Promedio nacional construido a partir de los datos de: Apopa, San Miguel, San Salvador, Santa Ana y Usulután.

<sup>4</sup> Promedio nacional construido a partir de los datos de: Choloma, Comayagua, El Progreso, La Ceiba, San Pedro Sula y Tegucigalpa

<sup>5</sup> Promedio nacional construido a partir de datos de: Chimaltenango, Ciudad de Guatemala, Cobán, Escuintla, Huehuetenango, Mazatenango, Puerto Barrios, Quetzaltenango, y Santa Lucía Cotzumalguapa

calidad de vida urbana y limitan la capacidad de las ciudades para ofrecer entornos inclusivos, seguros y sostenibles.

Los datos muestran que, aunque existen esfuerzos por destinar áreas urbanas a espacios públicos, la magnitud sigue siendo insuficiente y la distribución inequitativa. Esto configura un desafío central para la política urbana en estos tres países, donde ampliar tanto la superficie disponible como el acceso efectivo resulta esencial para promover ciudades más habitables y equitativas. Así, se evidencia que la urbanización de la región ha estado impulsada por el crecimiento de las zonas periurbanas, con lo que la urbanización del territorio es más acelerada que el crecimiento de la población.

Un último indicador que puede dar claridad sobre las dinámicas de urbanización de estos países se asocia con el suelo urbano, con el crecimiento poblacional, y la relación que puede surgir entre ambos. El consumo de suelo (LCR) mide la velocidad a la que las ciudades amplían su superficie urbanizada, mientras que el crecimiento poblacional (PGR) muestra el ritmo al que aumenta la población. La relación entre ambas (LCRPGR) permite identificar si el uso del suelo es proporcional al crecimiento demográfico: ratios mayores a 1 indican que el suelo se expande más rápido que la población (urbanización extensiva e ineficiente), mientras que ratios menores a 1 sugieren procesos de densificación. Además, el indicador de área construida per cápita muestra si la disponibilidad de espacio urbano por habitante aumenta o disminuye, lo que complementa la lectura sobre eficiencia.

**Tabla 9: Consumo de suelo**

País	Tasa de consumo de suelo (LCR) Año 1 vs Año 2 (%)	Tasa de consumo de suelo (LCR) Año 2 vs Año 3 (%)	LCRPGR Año 1 vs Año 2 (Ra-tio)	LCRPGR Año 2 vs Año 3 (Ra-tio)
El Salvador	0.02	0.02	1.59	1.07
Honduras	0.02	0.01	0.75	0.47
Guatemala	0.02	0.02	1.36	1.64

**Fuente: ONU Hábitat, datos de crecimiento espacial y urbano de las ciudades<sup>6</sup>**

En el caso de El Salvador, durante el periodo 2000-2010 la expansión del suelo urbanizado fue prácticamente equivalente al crecimiento poblacional, con un ratio cercano a la unidad (1.07), lo que refleja un equilibrio relativo en el uso del suelo. Sin embargo, entre 2010 y 2020 la situación cambió de manera significativa: el LCR alcanzó 1.59% y la relación con el crecimiento poblacional también llegó a 1.59, mostrando que el suelo comenzó a expandirse mucho más rápido que la población. Este patrón refleja una transición hacia un proceso de urban sprawl, donde el crecimiento territorial

<sup>6</sup> Como año 1 se toma el 2000, año 2 es el 2010 y año 3 es el 2020.

se produce sin un respaldo proporcional en términos demográficos, con posibles efectos sobre la sostenibilidad y la eficiencia del ordenamiento urbano.

En Honduras la dinámica fue distinta, pues el consumo de suelo se mantuvo en niveles muy bajos en ambos periodos (0.02% en 2000-2010 y 0.01% en 2010-2020). En este contexto, la población creció más rápido que la superficie urbanizada, como muestran los ratios de 0.75 y 0.47. Esto refleja un proceso de densificación, en el cual la presión demográfica se concentra sobre un parque urbano que no se expande con la misma intensidad. Este fenómeno puede interpretarse como un uso relativamente más eficiente del suelo, aunque también implica riesgos de sobrecarga en infraestructuras urbanas y en la calidad de las viviendas existentes, especialmente en ciudades donde la oferta de suelo urbanizable es limitada.

Guatemala, por su parte, muestra un comportamiento intermedio, aunque con señales claras de expansión poco eficiente. La tasa de consumo de suelo se mantuvo estable en 0.02% en ambos periodos, pero el ratio frente al crecimiento poblacional fue de 1.36 en 2000-2010 y aumentó a 1.64 en 2010-2020. Esto significa que, pese a que el crecimiento del suelo en términos absolutos es bajo, se produce a un ritmo mayor que el de la población, lo que sugiere un patrón extensivo de urbanización. En otras palabras, se está ocupando más territorio urbano de lo que el crecimiento demográfico justificaría, lo que plantea retos para la planificación y eficiencia del uso del suelo.

En conjunto, los tres países exhiben trayectorias urbanas contrastantes. En El Salvador y Guatemala predominan procesos de expansión territorial, donde el suelo crece más rápido que la población, aumentando el espacio urbano por habitante y generando costos significativos en infraestructura y sostenibilidad ambiental. En contraste, Honduras presenta un patrón de densificación, caracterizado por un mayor crecimiento poblacional frente a la huella urbana, lo que reduce el espacio por habitante y plantea retos en la provisión de servicios urbanos y en la calidad de la vivienda. Estas diferencias sugieren que la región enfrenta simultáneamente riesgos asociados a la dispersión poco eficiente y presiones derivadas de la densidad, ambos con implicaciones relevantes para la planificación territorial y las políticas habitacionales.

Para poder aprovechar los beneficios de la urbanización y hacer frente a sus costos, es fundamental que existan mejorías en la gestión de las ciudades. Este es un trabajo que requiere cooperación entre los gobiernos centrales y municipales, cada uno con las instituciones clave para esta labor.

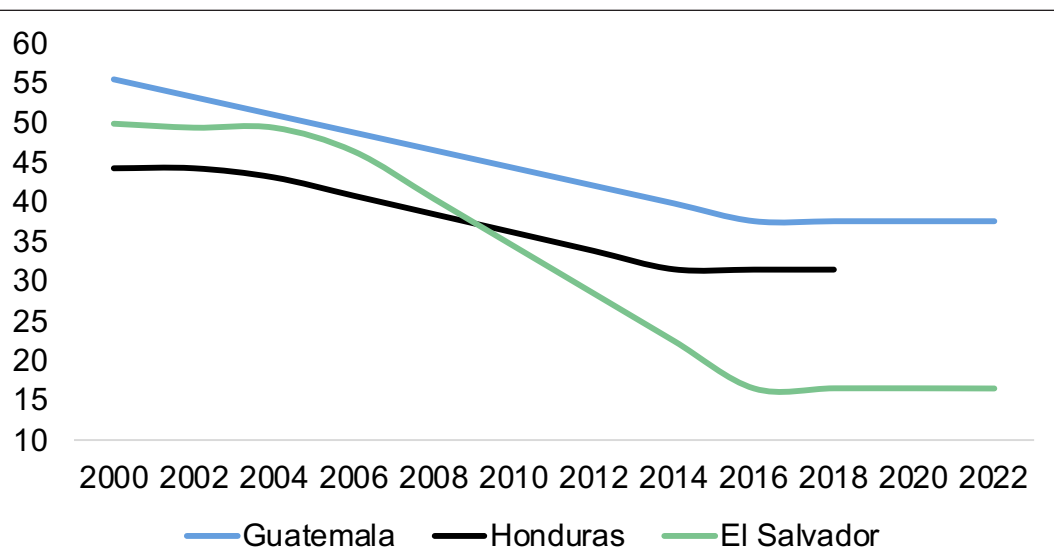
### **3.2. Dinámicas de precio**

Aunque las ciudades son motores del crecimiento económico, la urbanización también puede intensificar la concentración de la pobreza en barrios marginales y asentamientos informales. El alto valor del suelo

urbano (asociado a la proximidad a infraestructura, la especulación del suelo, la calidad del servicio de transporte, las posibilidades de empleo y acceso a servicios) encarece la vivienda y, sumado a ingresos bajos e inestables, limita la capacidad de los hogares para acceder a soluciones habitacionales adecuadas. Ante la escasez de alternativas asequibles, proliferan asentamientos informales que suelen presentar condiciones precarias: construcciones de baja durabilidad, inseguridad en la tenencia, hacinamiento y carencias de agua y saneamiento.

En América Latina, la proporción de población que habita en barrios marginales descendió del 31 % en 2000 al 18 % en 2022 (CEPAL, 2025). No obstante, en Centroamérica la situación sigue siendo más crítica: alrededor del 29 % de los residentes urbanos vive en estas condiciones, una cifra cercana al promedio mundial (32 %) y superior a la observada en regiones como Asia Oriental o Medio Oriente (Maria et al, 2018). Si bien la región ha logrado reducir a la mitad la proporción de población en barrios marginales, en los últimos años se observa un quiebre de la tendencia y un aparente estancamiento.

**Gráfico 2: Proporción de la población vivienda en barrios marginales**



Fuente: CEPALSTAT, elaboración propia

Las ciudades desempeñan un papel esencial para garantizar el acceso a vivienda asequible y de calidad. Aunque las políticas se definen principalmente a nivel nacional, los gobiernos locales son actores decisivos en su implementación. Mediante la promoción de mayor densidad y mezcla de usos del suelo, la localización de vivienda cerca de sistemas de transporte e infraestructura, y la habilitación de terrenos subutilizados, las ciudades pueden ampliar la oferta habitacional y, a la vez, aumentar su atractivo para la inversión. La aplicación de instrumentos de captura de valor del suelo permite financiar de manera sostenible infraestructura y servicios sociales asociados a nuevos desarrollos. Asimismo, la mejora de los procesos de licenciamiento urbanístico reduce costos e incertidumbre

para desarrolladores y autoconstructores, mientras que una planificación integral orienta el crecimiento hacia zonas con menor exposición a riesgos como terremotos o inundaciones.

En ausencia de un marco estratégico de planificación, prevalece la expansión periférica de baja densidad. El menor costo del suelo en esas áreas impulsa tanto proyectos formales como asentamientos informales, pero ese patrón genera presiones adicionales sobre las redes de transporte y alarga los tiempos de desplazamiento hacia los centros de empleo y servicios.

La escasez de vivienda adecuada responde a la interacción entre bajos ingresos y debilidades en los sistemas de suministro. La informalidad habitacional abarca una amplia gama de condiciones y surge del desempeño de los insumos fundamentales: tierra, materiales, mano de obra e incluso el acceso al financiamiento. El terreno suele representar una fracción significativa del costo total de la vivienda —en torno al 20 % o más— y el funcionamiento del mercado de tierras, junto con la regulación y los derechos de propiedad, condiciona las decisiones de inversión.

El costo y la disponibilidad de materiales, así como la capacidad del sector construcción, determinan la calidad y el precio final de las soluciones habitacionales. Del mismo modo, la provisión de infraestructura básica —agua potable y saneamiento— y de servicios sociales —educación y salud— incide en los precios y genera beneficios de largo plazo para el bienestar de los hogares. Por último, las opciones de financiamiento para consumidores y desarrolladores influyen en la ubicación, el precio y la calidad de las viviendas que pueden construirse o adquirirse.

Comprender estas dinámicas es clave para diseñar políticas efectivas. No basta con observar los ingresos de los hogares o el costo de los materiales, es necesario entender cómo interactúan los mercados de suelo, los sistemas de financiamiento, la planificación urbana y la infraestructura disponible. Un enfoque de cadenas de valor de la vivienda es útil para ordenar esas relaciones e identificar los eslabones críticos que limitan la oferta, la asequibilidad y la calidad.

Desde esta perspectiva, la vivienda —se produzca por canales formales o informales— requiere siempre los mismos insumos: tierra, materiales, infraestructura y financiamiento. En El Salvador, Honduras y Guatemala, los costos y la calidad varían ampliamente, por lo que un enfoque de cadenas de valor ayuda a diseñar reformas coordinadas que mejoren el acceso a vivienda de calidad, especialmente para los hogares en pobreza. La cadena de oferta abarca la disponibilidad y gestión de la tierra, la provisión de infraestructura y la ejecución constructiva; la cadena de demanda comprende las alternativas de financiamiento para desarrolladores y compradores. Un sistema formal de suministro exige una secuencia integrada de insumos y capacidades regulatorias, institucionales y financieras que los respalden.

Por el lado de la oferta, se asume que los mercados inmobiliarios y de tierras funcionan con amplitud, que la propiedad legal es clara y respetada, y que

la información sobre precios es accesible. También es necesario que los estándares de construcción, la normativa de planificación y las exigencias de infraestructura sean razonables y realizables, con apoyo gubernamental. Por el lado de la demanda, las empresas constructoras necesitan acceso a capital bancario para adquirir suelo, desarrollar proyectos y comercializar viviendas mediante productos hipotecarios, mientras que los bancos requieren fondeo de largo plazo y una regulación prudencial adecuada.

Todo ello ocurre dentro de un marco de administración de la tierra que suele estar fragmentado entre distintos niveles de gobierno y que, además, opera en contextos de alta concentración de la tenencia. Las políticas de gestión del suelo definen derechos y garantías sobre la propiedad y el desarrollo, con efectos directos sobre la inversión y el acceso a vivienda. Cuando los derechos de propiedad son limitados, impugnables o poco claros, la inversión —tanto de desarrolladores formales como de autoconstructores— disminuye, reduciendo la cantidad y la calidad de viviendas disponibles (Payne, 2005).

Además, los sistemas de gestión de la tierra —incluyendo mapas y bases de datos— suelen ser incompletos (como en El Salvador) o de difícil acceso para el público (Honduras, Guatemala) (Banco Mundial, 2014; 2015). Esta falta de información reduce los incentivos para la inversión y limita el uso de la tierra como garantía para hipotecas o financiamiento de desarrollos. No obstante, sí existe información a nivel subnacional para algunas ciudades. La facilidad del registro de las propiedades incide en el costo de las inversiones inmobiliarias, en la medida en que procedimientos eficientes pueden estimularla.

Los trámites burocráticos asociados al registro de la propiedad y a la obtención de permisos de construcción constituyen una carga excesiva para hogares y desarrolladores en Centroamérica. Los datos del Banco Mundial (2014) muestran que, lejos de ser un procedimiento ágil, ambos procesos implican un número considerable de gestiones, tiempos prolongados y costos significativos en relación con el valor de los inmuebles.

**Tabla 10: Procedimientos, tiempo y costos para registrar una propiedad a nivel subnacional, 2015**

Ciudad	Número de procedimientos	Tiempo (días)	Costo (% valor de la propiedad)
San Salvador	5	31	3.8
C. Guatemala	6	24	3.8
Tegucigalpa	13	22	5.7

Fuente: Banco Mundial, 2014

En el caso del registro de la propiedad, aunque los costos parecen relativamente moderados —entre 3.8 % y 5.7 % del valor del inmueble—, la cantidad de pasos requeridos es dispendiosa. En Tegucigalpa se necesitan

trece procedimientos, en San Salvador cinco y en Ciudad de Guatemala seis, lo cual evidencia la persistencia de estructuras administrativas engorrosas. El tiempo de resolución oscila entre veintidós y treinta y un días, lo que en contextos de alta demanda se traduce en cuellos de botella innecesarios.

La situación es aún más problemática en los permisos de construcción. En San Salvador, se requieren veinticinco procedimientos que pueden tardar ciento quince días en resolverse; en ciudad de Guatemala, once trámites demandan hasta ciento cincuenta y ocho días y un costo de 7,9 % del valor del proyecto, el más alto de los tres casos. Tegucigalpa (Honduras) tampoco se queda atrás: quince procedimientos, ochenta y dos días de espera y un costo del 7,2 %. Se trata, en todos los casos, de procesos dispendiosos que imponen cargas administrativas y económicas adicionales a la construcción formal de vivienda.

**Tabla 11: Obtención de permisos de construcción, ciudades, 2015**

Ciudad	Número de procedimientos	Tiempo (días)	Costo (% valor de la propiedad)
San Salvador	25	115	4.6
C. Guatemala	11	158	7.9
Tegucigalpa	15	82	7.2

Fuente: Banco Mundial, 2014

En conjunto, estos resultados reflejan que los procedimientos asociados a la formalización y desarrollo de proyectos habitacionales en la región no son menores ni triviales: son complejos, costosos y dilatados. Este exceso de tramitología encarece la oferta formal de vivienda, desalienta a los desarrolladores y refuerza los incentivos hacia la informalidad.

Otro aspecto que incide sobre los costos finales de la vivienda se relaciona con los servicios urbanos. La alta densidad de población en las ciudades permite economías de escala que abaratan la prestación de servicios básicos. La proximidad entre viviendas y personas mejora la eficiencia en la provisión de “servicios de conexión” como drenaje, alcantarillado, gestión de residuos y transporte. Por ejemplo, en Santiago de Chile, desarrollar una vivienda en la periferia puede ser hasta diez veces más costoso que en el núcleo urbano, una vez considerados los costos de redes de agua, alcantarillado y otra infraestructura básica.

En Latinoamérica y el Caribe, el costo promedio per cápita de conexión a alcantarillado oscila entre US\$120 y US\$160 por hogar (UNEP, 2000; WSP, 2013). Sin embargo, en zonas de alta densidad, los costos de sistemas convencionales o simplificados disminuyen significativamente, siendo más eficientes en áreas con aproximadamente 80 personas por hectárea. Estos ahorros muestran que la densidad urbana bien planificada no solo mejora la habitabilidad, sino que también favorece la sostenibilidad financiera de las inversiones urbanas.

---

En contraste, los desarrolladores privados latinoamericanos han señalado que la limitada capacidad técnica y financiera de los proveedores estatales de servicios públicos constituye un obstáculo importante para garantizar la provisión de infraestructura en nuevos proyectos de vivienda (Maria et al, 2018). Este déficit no solo afecta la velocidad de ejecución, sino que también crea un espacio de incertidumbre que puede ser aprovechado para la especulación inmobiliaria. De hecho, los compromisos gubernamentales de extender la infraestructura o la sola publicación de planes de desarrollo urbano tienden a anticipar incrementos de valor en el suelo, incentivando la compra y retención especulativa de terrenos con el fin de capturar las plusvalías asociadas.

La magnitud de este diferencial es significativa: en varias ciudades de América Latina, el suelo urbano con acceso a servicios puede llegar a valer hasta cinco veces más que el suelo urbano sin servicios, y en San Salvador, por ejemplo, este valor es 2.6 veces superior (BID 2011). Tales brechas inciden directamente en el precio final de las viviendas, reduciendo la asequibilidad para los hogares de menores ingresos y profundizando los desafíos de acceso a una vivienda digna.

Por otra parte, la extensión retroactiva de conexiones en asentamientos ya consolidados se convierte en un proceso más costoso para los gobiernos —dado que requiere obras adicionales, reasentamientos e incluso reconfiguración de redes— y genera impactos negativos sobre las familias afectadas. La disminución del acceso oportuno a servicios públicos en el marco del crecimiento urbano centroamericano evidencia, así, la necesidad de asegurar derechos de vía adecuados y de planificar estratégicamente la expansión de la infraestructura en paralelo al desarrollo urbano.

Finalmente, la discusión revela un vínculo estrecho entre la seguridad de la tenencia y la provisión de infraestructura. La experiencia muestra que es improbable que los servicios básicos se extiendan hacia zonas donde los habitantes carecen de títulos de propiedad o de mecanismos claros para costearlos. En este sentido, la llegada de los servicios puede convertirse en un acto de formalización de facto, pero a la vez incentivar procesos de especulación sobre el suelo y eventuales desplazamientos, con lo cual se reitera la importancia de alinear políticas de suelo, servicios y vivienda de manera coherente y anticipada.

Entendiendo dimensiones que pueden incidir sobre el precio de la vivienda y los costos de los desarrolladores, se puede continuar a analizar la asequibilidad de la vivienda social en los tres países. Ante la falta de información pública sobre la evolución de los precios de viviendas para cada país, el análisis se realizó en función de calcular el ratio precio-ingreso (Price-to-Income Ratio, PIR), un indicador que mide cuántos años de ingreso familiar promedio se necesitarían para adquirir una vivienda promedio. En este caso, la vivienda es de interés social, con lo que el indicador permite comparar su accesibilidad relativa.

Para cada país se determinaron precios representativos de vivienda social. En Guatemala, se utilizó un precio de Q250,000, equivalente a aproximadamente US\$32,050, tomado de programas de vivienda social y reportes de FOPAVI. En El Salvador, se consideraron dos referencias de precios de vivienda social: US\$19,000 (valor promedio) y US\$38,000 (el tope), reportadas por el Fondo Social para la Vivienda y estudios de mercado de vivienda de bajos ingresos. Para Honduras, los precios de referencia fueron US\$25,900 (precio promedio) y US\$36,300 (tope), extraídos de informes de subsidios de vivienda social y precios promedio de casas de interés social según datos del mercado local. Esta selección permite calcular rangos y promedios que reflejan la diversidad de costos dentro de la categoría de vivienda social.

Se recopilieron los ingresos promedio anuales de los hogares en cada país, distinguiendo cuando fue posible, entre áreas urbanas y rurales. En Guatemala, los datos provienen del Instituto Nacional de Estadística (INE) para 2023, con un ingreso promedio general de Q7,537 mensuales, equivalente a US\$11,585 anuales, un ingreso urbano de Q8,831 mensuales (US\$13,593 anuales) y un ingreso rural de Q5,768 mensuales (US\$8,868 anuales). Para El Salvador, se utilizó el ingreso promedio anual de US\$7,700, con un ingreso mensual urbano de US\$728.64 y rural de US\$462,85 según encuestas del Banco Central de Reserva de 2022. En Honduras, el ingreso promedio mensual fue de L16,000 en 2024, equivalente a US\$7,488 anuales, según la Encuesta Permanente de Hogares del Instituto Nacional de Estadística de Honduras. La conversión de monedas locales a dólares estadounidenses se hizo usando tipos de cambio promedio de cada país para reflejar valores comparables internacionalmente.

Con los precios de vivienda social y los ingresos anuales promedio, se aplicó la fórmula del PIR para cada país y escenario (general, urbano y rural). Cuando existieron rangos de precios (como en El Salvador y Honduras), se calcularon tres ratios: uno usando el precio más bajo, otro usando el precio más alto, y un tercero usando el precio promedio del rango. Por ejemplo, en El Salvador con ingresos generales de US\$7,700, se obtuvo un PIR de 2.47 con el precio más bajo de US\$19,000, 4.94 con el precio más alto de US\$38,000 y 3.70 con el precio promedio de US\$28,500. Este procedimiento permite capturar la variabilidad de precios dentro del segmento de vivienda social.

**Tabla 12: Price-to-Income ratios para El Salvador, Honduras y Guatemala**

País	Área	PIR mí-nimo	PIR máximo	PIR promedio
Guatemala	General	2.77	2.77	2.77
Guatemala	Urbana	2.36	2.36	2.36
Guatemala	Rural	3.62	3.62	3.62
El Salvador	General	2.47	4.94	3.70
El Salvador	Urbana	2.17	4.35	3.26

El Salvador	Rural	3.42	6.84	5.13
Honduras	General	3.46	4.85	4.15

En Guatemala, considerando los ingresos promedio de las familias que acceden a vivienda social, el PIR es de 2.36 en áreas urbanas y 3.62 en áreas rurales. Esto refleja que, en promedio, las familias necesitarían entre 2.36 y 3.62 años de ingresos para adquirir una vivienda social según su ubicación geográfica. En El Salvador, los resultados muestran un PIR de 3.26 para familias urbanas y 5.13 para familias rurales. Esto indica que, en promedio, las familias urbanas necesitarían poco más de 3 años de ingresos, mientras que las rurales necesitarían algo más de 5 años de ingresos para adquirir una vivienda social. En Honduras, el PIR promedio calculado para las familias que acceden a vivienda social es de 4.15, lo que indica que, en promedio, se requerirían algo más de 4 años de ingresos familiares para adquirir una vivienda social.

En términos comparativos, los resultados muestran que el PIR en los tres países se ubica por encima de lo que se considera un umbral de asequibilidad razonable (generalmente cercano a tres años de ingresos). Si bien en Guatemala las familias urbanas presentan un indicador relativamente bajo (2.36), los valores en áreas rurales de este mismo país (3.62) y, sobre todo, en El Salvador (5.13) y Honduras (4.15) evidencian que la vivienda social continúa siendo financieramente exigente para los hogares a los que va dirigida. La situación se agrava al considerar que los cálculos parten del ingreso promedio nacional, mientras que los beneficiarios de programas de vivienda social suelen percibir ingresos menores. Esto implica que, en la práctica, el esfuerzo de pago es aún más alto, reforzando la brecha entre la oferta formal y la capacidad real de los hogares.

Los hogares que acceden a programas de vivienda social suelen tener ingresos inferiores al promedio nacional. Si, por el contrario, se revisa a los hogares según su quintil de ingreso, el resultado varía considerablemente.

**Tabla 13: ingreso anual de los hogares (por quintiles, USD 2023)**

Quintil	El Salvador	Guatemala	Honduras
1	\$1,891	\$1,311	\$935
2	\$3,651	\$2,644	\$2,197
3	\$5,241	\$3,993	\$3,606
4	\$7,606	\$6,087	\$5,923
5	\$15,570	\$14,312	\$13,075

Fuente: SEDLAC, 2025<sup>7</sup>

Al repetir el análisis de PIR, se tiene que, para los hogares del primer quintil

<sup>7</sup> Los datos proporcionados por SEDLAC hacen referencia al ingreso per cápita, por deciles, de cada país. Para la construcción de la tabla se comenzó transformando el salario mensual en moneda local de 2023 a dólares del mismo año. Posteriormente, se hizo la transformación a quintiles. A continuación se calculó el salario promedio anual (considerando 13 pagos en El Salvador, 15 en Guatemala y 14 en Honduras). Por último, se asumió que cada hogar está compuesto de 2 personas, llegando a los resultados.

en El Salvador, la vivienda social representa unos 10 años de ingreso, lo que muestra que es inaccesible para los hogares más pobres. En el segundo quintil, el PIR baja a 5.2 años, mientras que en el tercer quintil es de 3.6 años.

Para el cuarto quintil, el PIR es de 2.5 años y para el quinto solo 1.2 años, indicando que la vivienda social se vuelve cada vez más asequible conforme aumenta el ingreso.

**Tabla 14: Price-to-Income ratios para El Salvador, Honduras y Guatemala (por quintiles)**

Quintil	El Salvador (19,000 USD)	Guatemala (32,050 USD)	Honduras (36,300 USD)
1	10,05	24,45	38,82
2	5,21	12,12	16,52
3	3,63	8,03	10,06
4	2,50	5,27	6,13
5	1,22	2,24	2,77

Fuente: Elaboración propia

En Guatemala, los hogares del primer quintil necesitarían alrededor de 24,5 años de ingreso para comprar la vivienda social, evidenciando una barrera de acceso muy alta. El segundo quintil enfrenta un PIR de 12,1 años, y el tercero de 8 años. En el cuarto quintil, el PIR disminuye a 5.3 años, y en el quinto a 2.2 años, lo que sugiere que la vivienda social solo resulta alcanzable para los hogares con ingresos más altos.

Para Honduras, el primer quintil tendría que destinar aproximadamente 38.8 años de ingreso para adquirir la vivienda social, mostrando una inaccesibilidad extrema. El segundo quintil enfrenta un PIR de 16.5 años, y el tercero de 10 años. Para el cuarto quintil, el PIR baja a 6.1 años y para el quinto a 2.8 años, lo que indica que solo los hogares con mayores ingresos podrían acceder a la vivienda social.

Lo anterior destaca las disparidades que existen en el acceso a vivienda. Se confirma la persistente tensión entre los precios de la vivienda social y la asequibilidad efectiva de las familias de menores ingresos, en países donde los costos de la construcción y los trámites burocráticos encarecen adicionalmente los proyectos.

### 3.3. Marco regulatorio y planeación urbana

Una mejor gestión de las ciudades puede ayudar a enfrentar los retos más apremiantes en El Salvador, Honduras y Guatemala, contribuyendo a que las ciudades sean más incluyentes y prósperas. La falta de oportunidades económicas, la desigualdad, la falta de inclusión social, la violencia y la resiliencia ante desastres continúan anulando los avances de la región. Para hacer frente a los impactos negativos de la urbanización y aprovechar

sus beneficios (como los descritos a inicios del capítulo), la gestión a nivel de las ciudades es fundamental.

En este contexto, fortalecer las instituciones para la gestión de ciudades implica robustecer también las capacidades de los gobiernos locales para la planificación territorial y gestión financiera, una mejor coordinación con el gobierno central y el desarrollo de capacidades de cooperación intermunicipal para una gestión eficiente de las aglomeraciones urbanas. Los gobiernos locales pueden coordinar con las políticas, iniciativas y operaciones del gobierno central para garantizar un desarrollo coherente de las zonas urbanas, y lograr una planificación territorial más eficiente.

Los tres países tienen en común que son estados unitarios que tienen a los municipios como principal gobierno subnacional, como administraciones locales autónomas. Existen otras subdivisiones, como Provincias y Departamentos, pero estas funcionan como extensiones desconcentradas del gobierno central sin poderes ejecutivos. La Tabla 13 resume las subdivisiones territoriales en cada uno de los países en el contexto de descentralización.

**Tabla 15: Subdivisiones territoriales**

	Principales subdivisiones territoriales	Marco legal
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La República se divide en departamentos (Art. 200 CRES) y estos se dividen en municipios (art. 202 CRES)</li> <li>• Los municipios son autónomos económica, técnica y administrativamente (Art. 203 CRES)</li> <li>• -14 departamentos, 44 municipios y 262 distritos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitución de la república de El Salvador (CRES),</li> <li>• Ley de Desarrollo y Planificación territorial del Área Metropolitana de San Salvador y Municipios Cercanos (Ley 732-1993)</li> <li>• Política de Descentralización, 2007</li> <li>• Ley Especial para la reestructuración territorial (2023)</li> </ul>
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El territorio Nacional se divide en departamentos y estos en municipios autónomos (Art. 292, CRH)</li> <li>• 78 municipios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitución de la República de Honduras (CRH)</li> <li>• Ley de Municipalidades (Decreto 134-1990)</li> </ul>

Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Territorio está dividido en departamentos y estos en municipios autónomos administrados por corporaciones electas por el pueblo (Art.134 CRG)</li> <li>• El territorio está dividido en departamentos, y estos en municipios</li> <li>• 22 departamentos, 335 municipios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitución de la República de Guatemala (CRG)</li> <li>• Código Municipal (Ley 12-2002)</li> <li>• Ley Preliminar de Regionalización (Ley 70-1986)</li> </ul>
-----------	---	--

**Fuente:** Elaboración propia

Si bien los países garantizan la formulación de políticas subnacionales en sus constituciones, el nivel de detalle y sus responsabilidades y funciones varía en toda la región. En la práctica, el rol de los municipios es limitado, mientras que la prestación de algunos servicios locales sigue siendo responsabilidad de los gobiernos centrales. Como se evidencia en la Tabla 14, los gobiernos municipales en Guatemala tienen el mayor número de responsabilidades, mientras que El Salvador y Honduras se encuentran en un punto intermedio.

**Tabla 14: Prestación de servicios públicos en las ciudades capitales**

Nivel	El Salvador	Honduras	Guatemala
Gobierno Central	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Catastro</li> <li>• Suministro de agua</li> <li>• Saneamiento</li> <li>• Infraestructura vial</li> <li>• Alcantarillado</li> </ul>	Catastro	Catastro
Área metropolitana	Permisos de construcción		
Gobierno local		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permisos de construcción</li> <li>• Suministro de agua</li> <li>• Infraestructura vial</li> <li>• Alcantarillado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permisos de construcción</li> <li>• Suministro de agua</li> <li>• Saneamiento</li> <li>• Infraestructura vial</li> <li>• Alcantarillado</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia

---

Esto destaca el rol central de los gobiernos municipales en la planificación y ordenamiento del territorio, destacando la importancia de la coordinación entre distintos niveles de gobierno para lograr un proceso de urbanización sostenible. La planificación urbana y la gestión territorial son elementos clave para esto, y aplicables para distintos niveles de gobierno. Los gobiernos locales juegan un papel importante para el desarrollo e implementación de planes adecuados de uso del suelo, en el uso de instrumentos de captura del valor, y en la provisión de infraestructura para asegurar el crecimiento urbano inclusivo.

A nivel nacional, el ordenamiento territorial se regula tanto en El Salvador como en Guatemala y Honduras mediante instrumentos que buscan orientar el uso del suelo y el desarrollo local de manera equilibrada. Estos mecanismos se respaldan en normativas nacionales, regionales o municipales y distribuyen responsabilidades entre entidades rectoras y gobiernos locales. Aunque comparten el objetivo de fortalecer la planificación territorial, cada país ha adoptado esquemas propios, con diferentes niveles de desarrollo institucional.

En Guatemala, los principales instrumentos de ordenamiento territorial son los Planes de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial (PDM-OT), junto con planes de uso del suelo que se aprueban mediante ordenanzas municipales. Aunque no existe una ley nacional específica de ordenamiento territorial, la Constitución, el Código Municipal y la Ley de Consejos de Desarrollo proveen el marco normativo básico. La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) brinda lineamientos metodológicos y asistencia técnica, mientras que las municipalidades son responsables de formular y aprobar los planes.

El Salvador cuenta con un marco normativo más robusto para el ordenamiento territorial. La Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (Decreto 644) y su Reglamento (Decreto 59) establecen el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT), así como planes departamentales, microregionales, municipales y parciales. La rectoría recae en el Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (CNODT), que formula la política nacional y el PNODT, mientras que los Consejos Departamentales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (CDODT) formulan planes regionales. Los municipios, por su parte, desarrollan planes locales y parciales.

En Honduras, la planificación territorial se estructura en el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT), planes regionales, planes municipales de ordenamiento territorial (PMOT) y planes de desarrollo municipal (PDM) con enfoque territorial. El marco legal está definido principalmente por la Ley de Ordenamiento Territorial (Decreto 180-2003) y su Reglamento. En 2023, el Decreto 23 designó a la Secretaría de Planificación Estratégica como ente rector de la planificación territorial. Esta secretaría formula lineamientos y planes nacionales y regionales, mientras que los municipios elaboran y aprueban los planes municipales y de desarrollo con enfoque de

ordenamiento.

**Tabla 15: Comparativo de Instrumentos de Ordenamiento Territorial en Guatemala, El Salvador y Honduras**

País	Instrumentos de OT	Normativa (nivel nacional/regional)	Quién formula/aprueba los planes
Guatemala	PDM-OT (Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial); Planes de Uso del Suelo (POT, ordenanzas municipales)	Sin ley específica nacional; Constitución, Código Municipal, Ley de Consejos de Desarrollo; SEGEPLAN da lineamientos metodológicos	Municipalidades formulan y aprueban PDM-OT; SEGEPLAN brinda asistencia técnica
El Salvador	PNODT (Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial); Planes departamentales, microregionales y municipales; Planes parciales	Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (Decreto 644) y Reglamento (Decreto 59); Consejo Nacional (CNODT) y Consejos Departamentales (CDODT) Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador	CNODT formula Política y PNODT; CDODT planes departamentales; Municipios planes municipales y parciales
Honduras	PNOT (Plan Nacional de OT); Planes Regionales de OT; PMOT (Plan Municipal de OT); PDM con enfoque OT	Ley de Ordenamiento Territorial (Decreto 180-2003); Reglamento (Acuerdo 25-2004); Decreto 23-2023: Secretaría de Planificación Estratégica (SPE) como ente rector	SPE formula lineamientos y planes nacionales/regionales; Municipios elaboran PMOT y PDM-OT

Fuente: Elaboración propia

---

En Guatemala, la existencia de planes de ordenamiento territorial es muy limitada. Solo 4 de los 340 municipios cuentan con un Plan de Ordenamiento Territorial (POT) vigente, mientras que otros pocos lo tuvieron en algún momento, pero actualmente no se encuentran activos. Los principales instrumentos son los Planes de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial y los planes de uso del suelo municipales, aprobados mediante ordenanzas locales. No existe una ley nacional específica que regule el ordenamiento territorial, pero la Constitución, el Código Municipal y la Ley de Consejos de Desarrollo proveen el marco normativo.

En El Salvador, los planes regionales de ordenamiento territorial han sido implementados en distintas zonas del país, incluyendo áreas como San Salvador, La Libertad, San Miguel, Sonsonate, La Unión y Usulután. Sin embargo, no se dispone de información pública actualizada sobre cuántos de estos planes están vigentes, ni sobre el estado de cobertura de los municipios a nivel local. Los instrumentos principales incluyen el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, los planes regionales, departamentales y municipales. La Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (Decreto 644) y su Reglamento (Decreto 59) establecen la estructura institucional, con el Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (CNODT) encargado de los planes nacionales, los Consejos Departamentales (CDOOT) de los planes departamentales, y los municipios responsables de los planes locales.

En Honduras, la mayoría de los municipios cuentan con un Plan de Desarrollo Municipal (PDM), aunque la información sobre planes municipales de ordenamiento territorial (PMOT) vigentes no está claramente disponible en fuentes públicas. Los instrumentos utilizados son el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT), los planes regionales y los PMOT, junto con los PDM con enfoque territorial. El marco normativo incluye la Ley de Ordenamiento Territorial (Decreto 180-2003) y su Reglamento, y desde 2023 la Secretaría de Planificación Estratégica (SPE) ejerce la rectoría. La SPE formula lineamientos y planes nacionales y regionales, mientras que los municipios elaboran y aprueban sus PMOT siguiendo estas directrices.

La falta de información pública actualizada sobre la existencia, cobertura y vigencia de los planes de ordenamiento territorial constituye un obstáculo importante para la planificación y la gestión urbana en los tres países. Esta carencia dificulta la evaluación del impacto de los instrumentos existentes, limita la coordinación entre niveles de gobierno y reduce la transparencia frente a la ciudadanía y los actores privados. Sin datos confiables sobre los municipios que cuentan con planes vigentes o sobre su implementación efectiva, se complica también la asignación de recursos, el seguimiento de metas de desarrollo territorial y la identificación de necesidades prioritarias, perpetuando brechas en la gobernanza y en la sostenibilidad del crecimiento urbano.

Aunque en los tres países existe una figura de cooperación intermunicipal, las aglomeraciones en la región cuentan con pocas instituciones de

coordinación, especialmente a nivel intermunicipal, con la excepción del Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS) y de Tegucigalpa (que es un caso particular en la medida en que el área metropolitana consta de dos ciudades, y coincide con el área municipal del Distrito Central, facilitando la coordinación integrada). No obstante, esto no siempre se traduce en el desarrollo de planes territoriales exitosos. De hecho, aunque ciertas áreas han desarrollado planes territoriales, estos no han sido ejecutados con éxito, debido principalmente a la falta de coordinación estratégica entre inversión y planificación territorial (Maria et al, 2018).

**Tabla 16: Arreglos metropolitanos en El Salvador, Honduras y Guatemala**

Ciudad capital	Arreglo metropolitano	Planes territoriales
Ciudad de Guatemala	El Área Metropolitana de Guatemala comprende 3 municipios grandes (de más de un millón de habitantes) y 14 municipios pequeños. Pese a esto, hay poca coordinación entre ellos.	El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) fue puesto en marcha en 2009, aunque dicho plan tenía una perspectiva metropolitana limitada
Tegucigalpa	El Distrito Central de Tegucigalpa está constituido por las entidades de Tegucigalpa y Comayagüela, y representa al área metropolitana de la capital. Dado que se limita a dos ciudades, el problema de coordinación es relativamente menor con comparación con otras áreas.	El Distrito Central elaboró un Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial, aprobado en 2014. Sin embargo, no se ha puesto en marcha ningún mecanismo para garantizar su implementación (BID, 2016)
San Salvador	El Área Metropolitana está conformada por 14 municipios, organizados a través del Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador, una entidad de coordinación autónoma.	Plan Municipal de Ordenamiento Territorial aprobado en 2015

**Fuente: Banco Mundial, actualización propia**

Si bien los tres países cuentan con un marco legal que establece los principios y procedimientos para el ordenamiento territorial, persisten desafíos significativos en su implementación. La mera existencia de leyes y planes no garantiza su actualización, efectividad o ejecución de manera sistemática. En muchos casos, los planes aprobados no reflejan las dinámicas urbanas actuales ni se traducen en acciones concretas sobre el

---

territorio, lo que limita su capacidad para guiar el desarrollo urbano, coordinar inversiones y promover un uso del suelo más ordenado y sostenible. Por ello, fortalecer la actualización, el seguimiento y la implementación efectiva de los instrumentos de ordenamiento territorial es clave para alcanzar una planificación urbana coherente y sostenible.

La segunda herramienta para una planificación urbana y gestión territorial eficiente se asocia con el uso de instrumentos de captura de valor del suelo. Si bien se ha establecido que las ciudades en la región han crecido a un paso acelerado, la pregunta natural que sigue de esto es: ¿qué deberían hacer para financiar un desarrollo sostenible que les permita extenderse y optimizar sus espacios, tal que pueda albergar a sus habitantes? ¿Qué se necesita para revitalizar áreas, densificar otras, y habilitar suelo?

Parte de la respuesta se encuentra en el mismo proceso de desarrollo urbano. La urbanización genera valor. No es un proceso que esté exclusivamente asociado a un mayor desarrollo económico, no implica exclusivamente un mayor ingreso para el país. Las ciudades son un factor de crecimiento, en la medida en que la proximidad asociada a las aglomeraciones urbanas facilitan el intercambio de ideas aumenta la disponibilidad de mano de obra especializada, y mejora las posibilidades de combinar factores de producción (Glaeser, 2011).

Más allá de eso, el mismo crecimiento de una ciudad genera valor. El paso de suelo rural a urbano puede multiplicar su valor hasta 4 veces en promedio (Smolka, 2013), y el incremento en la densidad aumenta el valor del suelo entre un 80% y 100%, dependiendo de la localización (IADB). Además, la instalación de infraestructura necesaria para la urbanización tiende a generar un valor mayor que en su costo. Por ejemplo, en 10 ciudades de América Latina, un paquete de servicios urbanos con un costo promedio de USD \$25 por metro cuadrado aumenta el valor de la tierra en más de USD \$70 (Smolka, 2003). De nuevo, los beneficios dependen del tipo de servicio y localización del suelo en la ciudad, en función de la relativa escasez de ambos. En la áreas más alejadas de los centros urbanos, el costo de proveer servicios puede ser un tanto más alto que los beneficios.

La valorización generada por la urbanización sucede en paralelo con las carencias habitacionales y desafíos mencionados anteriormente. ¿Cómo es posible, entonces, que la infraestructura que permite el desarrollo urbano sea escasa, si genera un valor mayor que su costo? La respuesta se debe al flujo de caja, en tanto la valoración asociada a la inversión se realiza en el futuro, cuando la ocupación del suelo para fines comerciales, residenciales o industriales sea llevada a cabo. Una solución a este problema se plantea con la captura de valor del suelo, mediante instrumentos que permitan movilizar parte de la valorización causada por la urbanización y permitir la inversión que la hace posible.

Los mecanismos de captura de plusvalías funcionan como un puente entre la política urbana y la política fiscal. Desde la óptica urbana, permiten guiar el desarrollo mediante la internalización de los costos y beneficios derivados

de la urbanización, evitando que se privatice la ganancia resultante de acciones públicas. Desde la óptica fiscal, aportan ingresos adicionales a los municipios, disminuyendo la dependencia de transferencias y fortaleciendo la autonomía local.

En América Latina, la aplicación de mecanismos de captura de plusvalías es heterogénea. Algunos países han institucionalizado ciertos instrumentos, mientras que otros han mantenido esquemas incipientes o de aplicación limitada. En Brasil, Colombia y Ecuador se observan desarrollos más avanzados, mientras que en Centroamérica y el Caribe predominan mecanismos tradicionales como contribuciones por mejoras. En general, los principales desafíos incluyen: falta de capacidad institucional, resistencia política, debilidad de los marcos normativos y dificultades de implementación.

La evidencia muestra que, cuando son bien diseñados e implementados, los instrumentos de captura de plusvalías pueden contribuir significativamente al financiamiento urbano y a la equidad en el acceso al suelo. Sin embargo, su potencial aún se encuentra subutilizado en la región. Estos mecanismos de captura de plusvalías suelen agruparse en tres grandes categorías, de acuerdo con la naturaleza de sus instrumentos: i) impuestos, ii) contribuciones y iii) regulaciones.

En relación con los impuestos, existe debate sobre si el impuesto predial debe considerarse o no una herramienta de captura de plusvalías. Algunos autores sostienen que, dado que este tributo se calcula a partir del valor de la propiedad, el cual a su vez se ve influenciado por decisiones públicas en materia de infraestructura y uso del suelo, puede entenderse como una forma indirecta de “captura marginal” (Smolka, 2013). Otros señalan que, al no gravar específicamente el incremento en el precio derivado de la intervención estatal, este impuesto no constituiría un mecanismo de captura directa en sentido estricto (Amborski y Smolka, 2003).

No obstante, ciertas modalidades del impuesto predial, como la llamada “Financiación por Incremento de Impuestos” (Tax Increment Finance – TIF, por sus siglas en inglés), sí pueden considerarse instrumentos de captura. Los TIF funcionan como un esquema de financiamiento de infraestructura que se apoya en el aumento esperado del recaudo tributario a partir de la valorización generada por una inversión pública. En la práctica, se delimita un distrito especial dentro de la ciudad y los gobiernos locales emiten bonos TIF respaldados por el incremento proyectado en el recaudo de la propiedad durante un plazo específico. El nivel actual de ingresos se mantiene para el presupuesto general, mientras que el excedente derivado del aumento de valor de los inmuebles se destina al pago de dichos bonos.

De esta manera, los TIF cumplen con el principio de que quienes se benefician con la intervención contribuyen a financiarla. Además, como la tasa del impuesto predial permanece inalterada, la carga fiscal de los propietarios no se incrementa, lo cual hace de este un instrumento políticamente viable (Brueckner, 2001). Este mecanismo se ha difundido ampliamente en Estados

---

Unidos desde su introducción en 1952: actualmente todos los estados salvo Arizona lo permiten, y solo en Illinois existían en 2012 alrededor de 1.220 distritos TIF activos en 455 municipios (Kim, 2013).

La segunda categoría corresponde a las contribuciones, que se distinguen de los impuestos porque el vínculo entre el pago y el beneficio recibido es explícito. La contribución por mejoras (también conocida como contribución de valorización) constituye el instrumento más extendido en América Latina y el Caribe (Smolka, 2013) a nivel público. Su lógica consiste en distribuir entre los beneficiarios el costo de una obra de infraestructura, aunque en algunos casos se calcula como un porcentaje del incremento del valor de los predios originado por la intervención, o sobre el menor entre ese aumento y el costo total de la obra.

Por último, los instrumentos regulatorios abarcan diversas modalidades mediante las cuales el sector público puede capturar parte del aumento en el valor del suelo. Entre ellos, las exacciones o convenios urbanísticos son especialmente frecuentes: los desarrolladores deben aportar recursos, suelo o infraestructura como condición para poder llevar a cabo un proyecto. Un ejemplo ilustrativo es el de Puerto Norte, en Rosario (Argentina), donde el municipio exigió a los constructores la cesión del suelo necesario para calles y redes, junto con un 15% del área para espacio público y equipamientos. La operación permitió generar 42 hectáreas de espacio público, 0,63 hectáreas de vivienda social en el área, 4,3 hectáreas adicionales fuera del polígono de intervención, 2,54 hectáreas destinadas a equipamientos urbanos, además de una inversión aproximada de US\$52 millones (BID, 2015).

Otra variante de los mecanismos regulatorios de captura de plusvalías es la venta de derechos de construcción, utilizada sobre todo en zonas destinadas a densificarse. Bajo este esquema, se define un área de actuación y un coeficiente de aprovechamiento urbano mínimo que se otorga a los propietarios, y cualquier edificabilidad adicional debe adquirirse mediante un pago o contraprestación a la autoridad local. En términos sencillos, el coeficiente de aprovechamiento expresa cuántos metros cuadrados construibles se permite desarrollar por cada metro cuadrado de terreno. Por ejemplo, si un terreno de 1 000 m<sup>2</sup> tiene un coeficiente de aprovechamiento de 3, significa que se puede construir hasta 3 000 m<sup>2</sup> de superficie edificable, distribuidos, por ejemplo, en varias plantas. El caso de los Certificados de Potencial Adicional de Construcción (CEPACs) en Brasil constituye una modalidad particular de este instrumento: en São Paulo, dichos certificados se subastan a precios de mercado, y entre 2004 y 2012 permitieron recaudar cerca de US\$2.200 millones invertidos en infraestructura y vivienda (Smolka, 2013).

No todas las categorías previamente mencionadas se encuentran vigentes en El Salvador, Honduras y Guatemala. En el caso de El Salvador, hay marcos y herramientas legales (por ejemplo, la figura de contribuciones especiales y la estructura de ordenamiento territorial que permite planes regionales) y experiencias puntuales de cobro por obras o aportes de urbanización; sin

embargo, la aplicación sistemática de instrumentos explícitos de captura de plusvalías a escala municipal es limitada y concentrada en proyectos o regiones concretas.

En Guatemala, la práctica de captura de valor del suelo es incipiente: necesariamente dependiente de capacidades municipales y de iniciativas técnicas/externas; la literatura regional muestra que Centroamérica, incluida Guatemala, tiene menos experiencias institucionalizadas que países como Colombia o Brasil. Las iniciativas suelen venir acompañadas de asistencia técnica (ONG, organismos internacionales).

En Honduras, existen instrumentos municipales (planes de arbitrios, contribuciones por mejoras) y guías para PMOT, pero la aplicación concreta de mecanismos de captura de plusvalías como política sistemática es heterogénea entre municipios; hay capacidad normativa pero falta un despliegue uniforme.

En general, en los tres países se evidencia una menor madurez en comparación con países andinos o Brasil en cuanto al uso de instrumentos de captura de plusvalías (Blanco et al, 2016). En ocasiones, a pesar de que existe la figura, la captura de plusvalías no está institucionalizada a nivel nacional. Y nuevamente, se pone en evidencia tanto la necesidad de articulación entre los distintos niveles de gobierno, como el fortalecimiento de los gobiernos locales, quienes no están aprovechando las distintas fuentes de ingreso existentes en los procesos de urbanización.

**Tabla 17: Cuadro comparativo – instrumentos de captura de valor del suelo**

País	Instrumentos presentes (ejem-plos)	Estado general de aplicación (estimación)	Observaciones clave / quién los usa
El Salvador	Contribuciones especiales / contribuciones por mejoras; cobros por permisos y tasas vinculadas a urbanización; exacciones/cesiones en planes parciales.	Aplicación limitada / focalizada: existen habilitaciones legales y algunas experiencias regionales, pero no un despliegue amplio y sistemático a nivel municipal.	Instrumentos legales como la “contribución especial” se han usado en planes y proyectos puntuales; la ley nacional de OT crea marcos para planes regionales pero la implementación municipal es desigual.
Guatemala	Contribuciones por mejoras / contribuciones especiales (posible uso); cobros vinculados a obras; instrumentos administrativos y ordenanzas locales cuando existen POT/PDM-OT.	Muy limitada / incipiente: prácticas de captura de valor poco desarrolladas y aplicadas en muy pocos municipios.	En la región centroamericana en general la tradición de instrumentos como la contribución de valorización es menos desarrollada que en países andinos o Brasil; asistencia técnica (p. ej. SEGEPLAN, ONG/PDNUA) aparece en iniciativas exploratorias.

Honduras	Contribuciones por mejoras (previsibles en planes de arbitrios), contribuciones especiales, posibles exacciones/cesiones; PMOT como instrumento de planificación municipal.	Presencia normativa / uso municipal variable: las contribuciones por mejoras existen en marcos municipales (planes de arbitrios) y hay guías para PMOT; implementación práctica y uso sistemático de instrumentos de captura es heterogénea.	Muchos municipios incluyen en sus planes de arbitrios la figura de contribuciones por mejoras; la Secretaría de Planificación (SPE) y municipalidades han promovido guías y prácticas, pero la captura de plusvalías como política no está plenamente institucionalizada a escala nacional.
----------	---	--	---

Ahora bien, ¿qué ocurre con la última figura de captura de valor del suelo? A diferencia del caso brasileño, donde la venta de derechos adicionales de construcción se consolidó como un instrumento central de gestión urbana, en los tres países analizados no existe evidencia de un mecanismo formal comparable.

En El Salvador, el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano establece lineamientos sobre densidades, alturas y coeficientes de ocupación en los planes de ordenamiento, pero la aplicación concreta recae en la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS) junto con las alcaldías municipales. A través de los Planes de Ordenamiento Territorial Metropolitano (POTM), se regulan parámetros como edificabilidad, usos del suelo y coeficientes constructivos. En el municipio de San Salvador<sup>8</sup>, por ejemplo, los coeficientes de edificabilidad varían entre 1.0 y 3.0 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> según el uso (habitacional, mixto, corredor), llegando hasta 4.5 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> en corredores mixtos, siempre con un COS de 70 %. Sin embargo, aunque estos coeficientes son claros y detallados, no existe un mercado organizado para su comercialización: en la práctica, los municipios pueden establecer condiciones o cesiones como requisito para aprobar proyectos, pero no se trata de un sistema formal de venta de derechos de construcción.

En Honduras, los municipios también son responsables de la regulación del uso del suelo y de las edificaciones mediante planes de ordenamiento local. En Tegucigalpa<sup>9</sup>, la normativa incluye indicadores como el Factor de Ocupación del Suelo (FOS) y el Factor de Ocupación Total (FOT), que regulan la huella y la intensidad constructiva en un terreno. No obstante, no se han encontrado valores zonificados actualizados para edificabilidad, ni evidencia de que estos coeficientes se traduzcan en instrumentos de captura de valor. Lo más cercano son convenios puntuales en proyectos de desarrollo urbano, donde los promotores pueden aportar infraestructura o equipamientos a cambio de autorizaciones, pero sin un sistema normado ni monetizado de venta de edificabilidad adicional.

Por su parte, en Guatemala, el marco normativo urbano combina la Ley de Vivienda (1961) con regulaciones municipales. El caso más estructurado es

8 [https://1library.co/article/regimen-aprovechamiento-del-suelo-art-aprovechamiento-del-suelo.qv1nx2dq?utm\\_s](https://1library.co/article/regimen-aprovechamiento-del-suelo-art-aprovechamiento-del-suelo.qv1nx2dq?utm_s)

9 <https://es.scribd.com/document/380539184/Actualizacion-del-reglamento-de-Tegucigalpa-pdf>

el de la Ciudad de Guatemala, donde el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) <sup>10</sup> define zonas con distintos niveles de edificabilidad. En las zonas URB-Q4, por ejemplo, se establece un índice base de 2.20 m<sup>2</sup> edificables por m<sup>2</sup> de terreno, que puede ampliarse hasta 4.00 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> mediante incentivos, con un 15 % de permeabilidad mínima del suelo. Asimismo, se definen límites de altura diferenciados por zonas —como 60 metros en la Zona 10 y 95 metros en la Zona 1. Esto muestra una clara presencia de coeficientes de aprovechamiento urbano, pero no de un esquema que permita adquirir edificabilidad adicional mediante pago o subasta.

Aunque, en teoría, los tres países cuentan con instrumentos de planeación urbana que les permitirían tanto tener un crecimiento ordenado a nivel urbano, periurbano y rural, financiando sus proyectos gracias a distintas herramientas de captura de valor del suelo habilitadas tanto a nivel nacional como municipal, que permiten un aprovechamiento del mismo proceso de urbanización por el que atraviesan sus ciudades, la realidad es que estas son herramientas que se encuentran subutilizadas. Existe un potencial para implementarlas, y, si bien existen desafíos para ello, está claro cuáles serían sus principales beneficios.

### 3.4. Consideraciones finales

El análisis del mercado de suelo en El Salvador, Guatemala y Honduras muestra un rasgo común y determinante: el acceso a suelo bien localizado y servido es escaso y, por tanto, costoso. Esta restricción no es sólo física —disponibilidad de tierra—, sino sobre todo institucional y de gestión: la claridad de los derechos de propiedad, la previsibilidad normativa, la oportunidad de los trámites y la provisión de infraestructura condicionan el suelo que llega efectivamente al mercado y a su precio. Cuando esas piezas no encajan, la expansión urbana se desplaza hacia periferias de baja densidad y zonas de riesgo, y la informalidad aparece como respuesta de hogares y pequeños desarrolladores ante la falta de alternativas asequibles.

A lo largo del capítulo se evidenció que la dinámica de precios del suelo refleja esta tensión. Donde la oferta de tierra servida es rígida —por limitaciones topográficas, ambientales o regulatorias—, el valor del metro cuadrado crece más rápido que los ingresos de los hogares. En consecuencia, el componente suelo llega a representar una fracción significativa del costo total de la vivienda, especialmente en proyectos de interés social, estrechando la viabilidad financiera. Esta presión se amplifica cuando los estándares urbanísticos no están calibrados a la realidad de ingresos y densidades, o cuando la información de mercado es incompleta, dificultando decisiones de inversión eficientes.

Este diagnóstico también muestra heterogeneidades que importan para el diseño de políticas. En El Salvador, la alta densidad demográfica y la reducida base territorial elevan la competencia por suelo apto cerca de empleo y servicios; la prioridad es optimizar el uso del suelo intraurbano (vacantes,

---

renovaciones y corredores de densificación) y simplificar trámites sin sacrificar calidad urbana. En Guatemala, el reto combina escala y diversidad territorial: la expansión metropolitana coexiste con extensas áreas rurales y patrimonios ambientales; la clave es articular una gobernanza metropolitana que ordene la expansión y proteja activos ambientales. En Honduras, la concentración de actividad en Tegucigalpa y el Valle de Sula, junto con las exposiciones a amenazas naturales, exige planear la expansión con criterios de resiliencia (localización segura, drenajes, estándares de espacio público) y habilitar suelo servido en ubicaciones conectadas.

De esta lectura se desprende una agenda nítida. Primero, mejorar la eficacia de los instrumentos de gestión del suelo: clarificar derechos y procedimientos, digitalizar y estandarizar licencias, y alinear normas (densidades, coeficientes de aprovechamiento, exigencias de cesiones) con metas de vivienda asequible y ciudad compacta. Segundo, activar oferta en localizaciones estratégicas: bancos de suelo, recuperación de vacantes y suelo público subutilizado, proyectos de renovación cerca de transporte masivo y redes primarias, y esquemas de reajuste de tierras donde la fragmentación lo permita. Tercero, financiar la urbanización de manera inteligente, combinando capturas de valor (contribuciones por mejoras, plusvalías, tasas de desarrollo) con instrumentos de puente para urbanizadores y soluciones fiduciarias que reduzcan el costo de capital y el riesgo de ejecución.

Nada de lo anterior funciona sin coordinación multiescalar. Las áreas urbanas ya desbordan los límites municipales; por ello, la planificación, la priorización de infraestructura y los estándares de crecimiento deben acordarse en instancias metropolitanas con capacidades técnicas y presupuestales. Esta coordinación, además, es indispensable para integrar adaptación y gestión del riesgo a la localización de nuevos desarrollos, evitando reproducir vulnerabilidades que luego resultan más costosas de corregir.

Finalmente, el capítulo sugiere un principio de política transversal: producir más ciudad en la ciudad. Es decir, orientar el crecimiento hacia lugares con infraestructura existente, mezclar usos, elevar densidades bien diseñadas y asegurar espacio público y equipamientos. Esa estrategia, combinada con una cadena de valor de la vivienda más fluida —tierra, infraestructura, construcción y financiamiento—, es la vía más eficiente para bajar costos, ampliar la oferta y mejorar la calidad. Los capítulos siguientes profundizan en el “cómo”: ajustes normativos, mecanismos financieros y arreglos institucionales que permiten pasar del diagnóstico a la implementación, con pilotos y escalabilidad en las tres realidades nacionales.

## Referencias

- Amborski, D., & Smolka, M. (2003). Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: Una comparación interamericana. *Eure*, 29(88), 55–77.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2021). *The Missing Foundations of Housing Finance: Incomplete Markets, Fragmented Policies and Emerging Solutions in Guatemala* (Technical Note No. IDB-TN-286). Washington, DC.
- Banco Mundial.
- (2009). *World Development Report 2009: Reshaping economic geography*. Washington, DC: World Bank.
- (2014). *Doing Business 2015: Going beyond efficiency*. Washington, DC: World Bank.
- (2016). *Building bridges in Guatemala: Systematic Country Diagnostic*. Washington, DC: World Bank.
- (2017). *Central America urbanization review: Making cities work for Central America*. Washington, DC: World Bank. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/811611517808775995/pdf/Central-America-urbanization-review-making-cities-work-for-Central-America.pdf>
- (2023). *Guatemala – Systematic Country Diagnostic: Building a stronger social contract through productive, inclusive and sustainable growth*. Washington, DC: World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/099632410182218214>
- (2025). *Mejora de la gobernanza de la tierra en Guatemala: Implementación del Marco de Evaluación de la Gobernanza de la Tierra – LGAF*. Washington, DC: World Bank.
- (2025). *Indicadores de desarrollo mundial*. Washington, DC: World Bank. Recuperado de <https://datacatalog.worldbank.org/search/dataset/0037712/World-Development-Indicators>
- *Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (CEDLAS y Banco Mundial)*. <https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/en/estadisticas/sedlac/estadisticas/#1496165297107-cedda6d3-6c7d>
- Blanco Blanco, A., Carrión, D., Fretes Cibils, V., Hurtado Tarazona, A., Mendive, C., Muñoz Miranda, A., Ortiz, J. P., Pérez, C. A., Reese, E., & Sandroni, P. (2016). *Expandiendo el uso de la valorización del suelo: La captura de plusvalías en América Latina y el Caribe*. Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0012751>
- Brueckner, Jan K., Edwin Mills, and Michael Kremer. "Urban sprawl: Lessons from urban economics [with comments]." *Brookings-Wharton papers on urban affairs* (2001): 65-97.

- Chen, A., & Partridge, M. D. (2013). When are cities engines of growth in China? Spread and backwash effects across the urban hierarchy. *Regional Studies*, 47(8), 1313–1331.
- Concejo Municipal de la Ciudad de Guatemala. (2014). Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Guatemala (POT 2014) [Plan/reglamento municipal]. Recuperado de <https://udevipo.gob.gt/hperez1/infopublica/Art.%2010-1/POT%202014.pdf> Udevipo
- Estudios y documentos nacionales/regionales sobre planificación y ordenamiento territorial (guías PMOT, planes de arbitrios municipales, UCA / diagnósticos de subregión metropolitana de San Salvador). (s. f.). ResearchGate.
- European Commission. (2025). Global Human Settlement Layer (GHSL). Recuperado de <http://ghslsys.jrc.ec.europa.eu/index.php>
- Hernandez Ore, M. A., Sousa, L. D., & Lopez, J. H. (2015). Honduras: Unlocking economic potential for greater opportunities (Systematic Country Diagnostic). Washington, DC: World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/23119>
- Kim, J., 2018. CEPACs and their value capture viability in the US for infrastructure funding. Lincoln Institute of Land Policy.
- Ley o reglamento sobre aprovechamiento del suelo. (s. f.). Régimen de aprovechamiento del suelo Recuperado de [https://1library.co/article/regimen-aprovechamiento-del-suelo-art-aprovechamiento-del-suelo.qv1nx-2dq?utm\\_s](https://1library.co/article/regimen-aprovechamiento-del-suelo-art-aprovechamiento-del-suelo.qv1nx-2dq?utm_s)
- Martino, P. E., Michele, M. E., Alice, S. I., & Thomas, K. E. (2020). Atlas of the Human Planet: Mapping human presence on Earth with the Global Human Settlement Layer. European Commission. [https://sdgs.un.org/sites/default/files/2021-07/GHSL\\_Atlas\\_2020.pdf](https://sdgs.un.org/sites/default/files/2021-07/GHSL_Atlas_2020.pdf)
- Palma Herrera, J. L. (2018). Movilidad sostenible, desarrollo urbano y ordenamiento territorial en Honduras.
- Payne, Geoffrey. "Owning up: What price home ownership." *Housing Finance International* 23.2 (2008): 12-18.
- ONU Hábitat, 2012. Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe." Recuperado de <http://onu.org.pe/noticias/estado-de-las-ciudades-de-america-latina-y-el-caribe-2012> (2012).
- ONU Hábitat, 2025. Datos de crecimiento espacial y urbano de las ciudades. Tomado de <https://data.unhabitat.org/pages/datasets>
- Robayo-Abril, M., & Barroso, R. (2022). El Salvador – Diagnóstico sistemático de país: Abordando las vulnerabilidades para continuar con la reducción de la pobreza y el crecimiento inclusivo. Washington, DC:

Banco Mundial. <http://hdl.handle.net/10986/37269>El Salvador, Alcaldía Municipal San Salvador. 2015. "Proyecto de plan municipal de ordenamiento territorial de la ciudad de San Salvador", San Salvador.

- Smolka, M. (2013). Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina (Policy Focus Report). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- United Nations Environment Programme (UNEP). (2010). The central role of wastewater management in sustainable development. Nairobi: UNEP.
- WSP (Water and Sanitation Program). (2013). Water and Sanitation Program Website. Washington, DC. <https://www.wsp.org/content/latin-america-and-caribbean>

---

# Capítulo 4.


Demanda del sector vivienda

**Autores:**

Carlos Ruiz

Christian Palencia

Lina Contreras



**“ El bono demográfico abre una ventana de oportunidad. Más personas en edad productiva pueden impulsar el ahorro, el crédito y la demanda de vivienda, siempre que existan los instrumentos financieros para canalizarla.”**

---

## **Capítulo 4**

### ***Demanda del sector vivienda***

---

Este capítulo analiza cómo el entorno económico, las tendencias demográficas y las condiciones del sistema financiero determinan la capacidad de los hogares en El Salvador, Guatemala y Honduras para acceder a soluciones habitacionales. También examina la pertinencia de subsidios a la demanda como instrumento complementario, con atención particular en su sostenibilidad fiscal y en su alineación con objetivos de asequibilidad.

En la última década, un mayor nivel de PIB per cápita ha sido una condición necesaria para elevar el poder adquisitivo de los hogares y, en general, se asocia con mercados financieros más profundos y con un aumento en la adquisición de vivienda nueva por millón de habitantes (estimaciones de la CEPAL y el Banco Mundial). Sin embargo, esta relación positiva no se ha traducido en una profundización crediticia sólida: el saldo de la cartera hipotecaria se ha mantenido relativamente estable, entre 4 % y 8 % del PIB en los tres países, lo que revela barreras estructurales que siguen limitando el acceso al financiamiento a pesar del contexto de crecimiento.

Desde la demografía, tres fuerzas incrementan la presión de la demanda: (i) el aumento proyectado de la población en edad de trabajar (alrededor del 4% hacia 2050); (ii) una alta participación actual de población activa (cerca del 65%), que sostiene la demanda potencial de ahorro y crédito; y (iii) la caída esperada de la relación de dependencia (alrededor del 48% menos dependientes por adulto), que mejora la capacidad de pago de los hogares. En conjunto, estas tendencias sugieren la posibilidad de una demanda sostenida de nuevas unidades residenciales a medida que mejore la calidad de vida y continúe el crecimiento económico.

Por el lado financiero, indicadores agregados como el crédito al sector privado/PIB pueden sugerir madurez, pero ocultan brechas de inclusión: la bancarización sigue siendo baja (entre el 31% y el 35% de adultos con cuenta) y solo entre el 3% y el 5% posee tarjeta de crédito. A ello se suma una informalidad laboral elevada (alrededor del 69% en El Salvador, 70% en Guatemala y 82% en Honduras), que dificulta la verificación de ingresos, eleva la percepción de riesgo y encarece el crédito. En este contexto, la oferta hipotecaria permanece estable, es poco innovadora y muchos hogares

enfrentan barreras para acceder a préstamos de largo plazo en condiciones favorables.

Frente a estas restricciones, los subsidios a la demanda pueden cerrar la brecha entre la capacidad de pago de los hogares y el costo de la vivienda, siempre que sean focalizados, temporales y fiscalmente viables. Este capítulo evalúa un esquema de Subsidio Familiar de Vivienda (SFV) de alcance parcial, con los siguientes parámetros de referencia:

- Valor promedio de vivienda: USD 19,000 (El Salvador), USD 26,000 (Guatemala) y USD 32,050 (Honduras).
- Pago inicial (LTV 80%): 20% del valor de la vivienda.
- Salario mínimo de referencia: USD 409 (ES), USD 477 (GT), USD 515 (HN).
- Subsidio en salarios mínimos: 9.3 (ES), 11.1 (GT), 12.4 (HN).
- Relación cuota/ingreso (LTI) máxima: 20 % del ingreso mensual.
- Plazo y tasa: 20 años a 8% efectiva anual.

Con estos supuestos, el SFV apunta a hogares entre 2 y 4 salarios mínimos, buscando equilibrio entre asequibilidad (cuota compatible con ingresos), profundización financiera (apertura al crédito formal) y sostenibilidad fiscal (focalización y control del gasto). En las secciones siguientes se desarrollan los escenarios, sensibilidades y efectos distributivos de este esquema, así como su interacción con la oferta de vivienda y el marco regulatorio.

#### **4.1. Presiones de demanda del sector vivienda**

Las dinámicas demográficas de El Salvador, Guatemala y Honduras constituyen uno de los principales factores que presionan de manera estructural la demanda de vivienda. La región atraviesa una fase intermedia de la transición demográfica, caracterizada por una disminución gradual en la tasa de dependencia y un aumento sostenido en la proporción de personas en edad de trabajar. Este proceso, comúnmente denominado “bono demográfico”<sup>1</sup>, implica no solo una mayor presión cuantitativa sobre la necesidad de unidades habitacionales actuales, sino también la posibilidad de ampliar la base de hogares con capacidad de generar ingresos y, en consecuencia, demandar soluciones formales de vivienda.

El impacto de estas transformaciones es doble. Por un lado, el simple aumento en el número de personas en edad laboral incrementa la necesidad de formación de nuevos hogares, acelerando la demanda de

<sup>1</sup> Se entiende por “bono demográfico” a los cambios asociados a las economías cuando cambia la estructura de su población por factores asociados a un mayor desarrollo. De esta forma, cuando la esperanza de vida se hace mayor y se reduce el tamaño de los hogares, hay un periodo en el que un número considerable de jóvenes ingresa al mercado laboral.

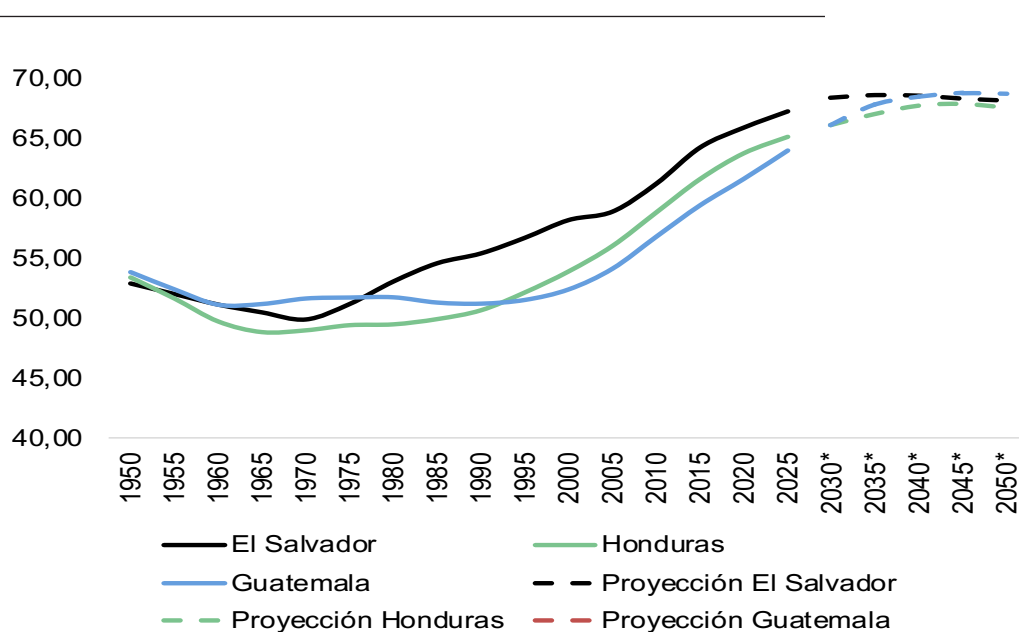
vivienda en contextos urbanos y periurbanos. Por otro lado, la ampliación del grupo económicamente activo fortalece, al menos en el plano teórico, la capacidad adquisitiva y de ahorro de la población, lo que podría facilitar el acceso al crédito y a esquemas de subsidio. Sin embargo, como se detalla más adelante, este potencial solo se materializa parcialmente debido a la persistencia de altos niveles de informalidad y baja inclusión financiera.

¿Cuáles son estas nuevas fuentes de presión demográfica? Una primera corresponde a la mayor demanda esperada de vivienda, no solo por el incremento de la población, sino también debido al aumento en su capacidad adquisitiva. Los grupos etarios del norte de Centroamérica están experimentando una serie de cambios dentro de su pirámide poblacional, y el incremento en la proporción de personas en edad de trabajar es uno de los más notables.

Como se evidencia en el Gráfico 1, la población en edad de trabajar ha incrementado en 27% para El Salvador, 22% para Honduras y 19% para Guatemala desde 1950. Si bien no hubo incrementos tan notorios en la segunda mitad del siglo XX, los 2000 marcaron un cambio en la dinámica poblacional. En 25 años la representación de este rango se incrementó en 16% (El Salvador), 21% (Honduras) y 22% (Guatemala), y se espera que dicha dinámica incluso se acelere.

Actualmente, el 65% de la población de El Salvador, Guatemala y Honduras se encuentra en edad de trabajar. Como se muestra en el Gráfico 1, para el 2050, el 68% de la población pertenecería a esta categoría, lo que supone a un incremento del 17% de la proporción de salvadoreños en este rango, 25% de hondureños y 31% de guatemaltecos. En total, esto supondría un incremento del 4% de la población en edad de trabajar en la subregión.

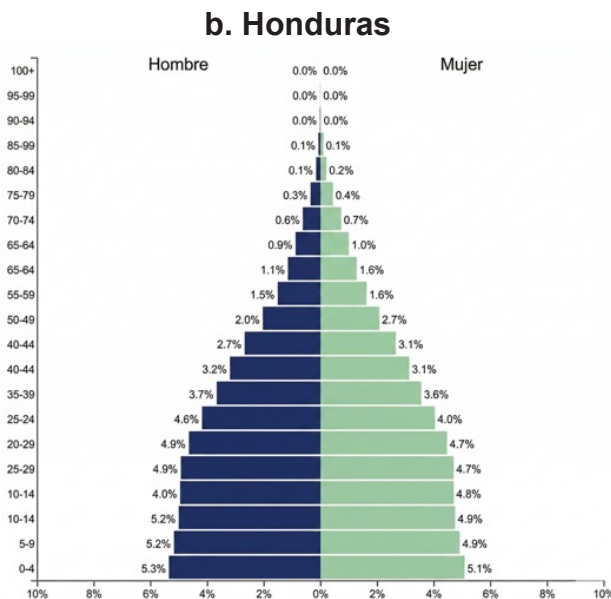
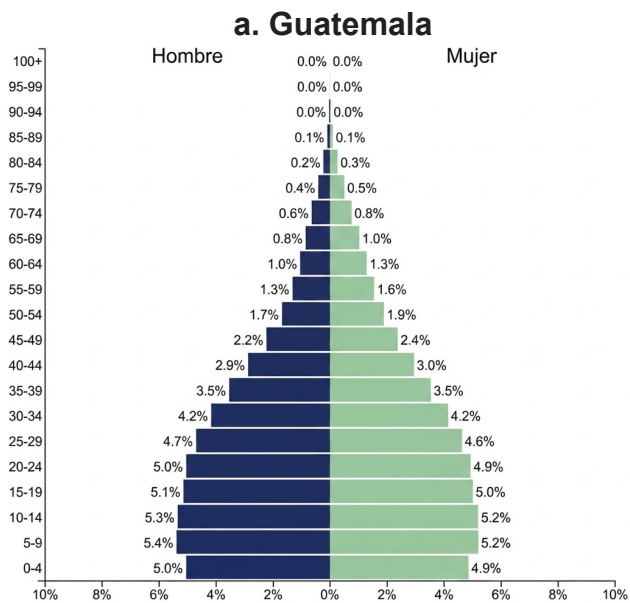
**Gráfico 1: Población en edad de trabajar (proporción)**



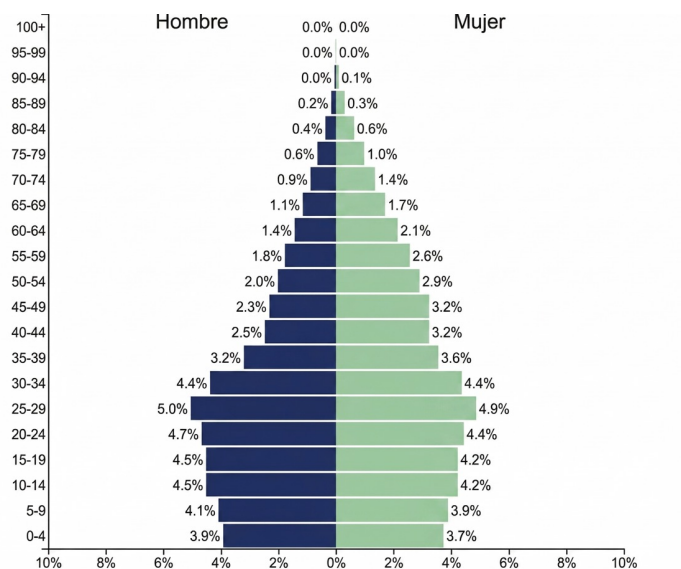
Fuente: CEPALSTAT, 2025. Elaboración propia.

El aumento de la población en edad de trabajar, que puede preverse al revisar la estructura de las pirámides poblacionales del Gráfico 2, está naturalmente asociado con la segunda fuente de presión demográfica del sector: el incremento de la población económicamente activa. De acuerdo con el Banco Mundial, para 2025, el grupo etario correspondiente a los menores de 15 años es de 1,115 mil personas para El Salvador (25% de la población), 5,789 mil (31%) para Honduras y 3,330 mil (30%) para Guatemala. Para 2050, estos ya serían parte de la población económicamente activa, con lo que más de 10 millones de personas, quienes ahora tendrían los medios financieros para demandar una vivienda propia, y que potencialmente deberán recurrir al mercado de crédito para este fin.

## Gráfico 2: Pirámides poblacionales



### c. El Salvador

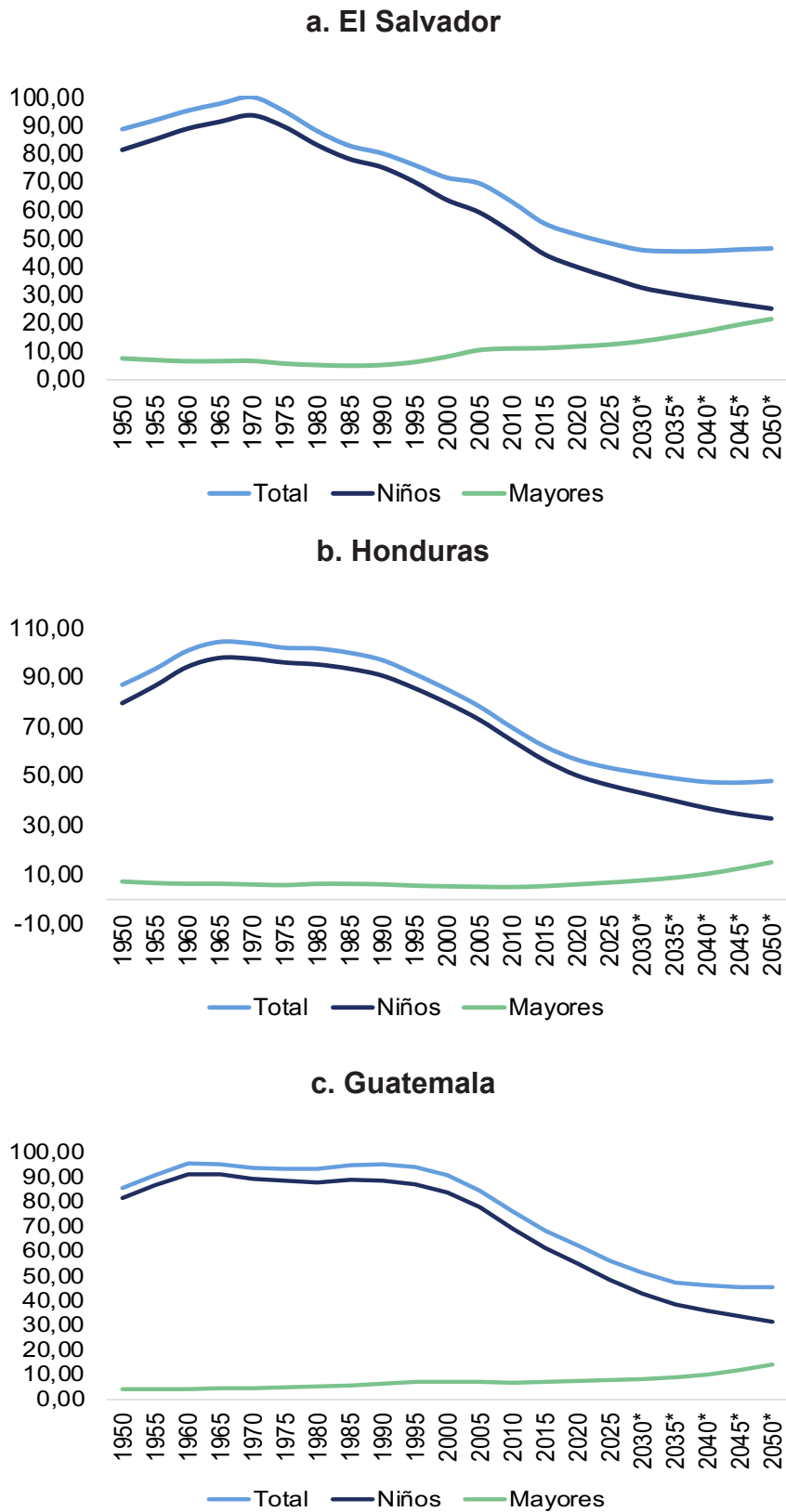


Fuente: Population Pyramid, 2025

Esto se entiende mejor al examinar lo que ocurre dentro del índice de dependencia de estas economías, el cual compara la cantidad de personas que se consideran dependientes (menores de 15 años y mayores de 64) con la población en edad laboral (de 15 a 64 años). El porcentaje resultante refleja la carga potencial que la población dependiente representa para la población activa, y su dinámica se refleja en el Gráfico 3.

Para los tres países, se evidencia que la proporción de dependencia disminuiría, en promedio, en 48%, en la medida en que la proporción de menores de 15 años disminuye e ingresa al mercado laboral, que es la misma población que exigirá soluciones habitacionales en el mediano plazo. En paralelo, la población de El Salvador, Honduras y Guatemala envejecería. Según la Organización Internacional del Trabajo, el envejecimiento de la población para 2050 implicaría también que se debe plantear un sistema de protección social efectivo, capaz de atender las necesidades en la vejez, en especial en lo relacionado con el índice de dependencia. Luego, incluso si una parte de la población económicamente activa sale del mercado laboral para 2050, sus demandas por soluciones en materia habitacional no disminuirían. Al contrario, permanecería con algunas preferencias por amenidades más enfocadas a sus necesidades.

**Gráfico 3: Relación de dependencia poblacional**



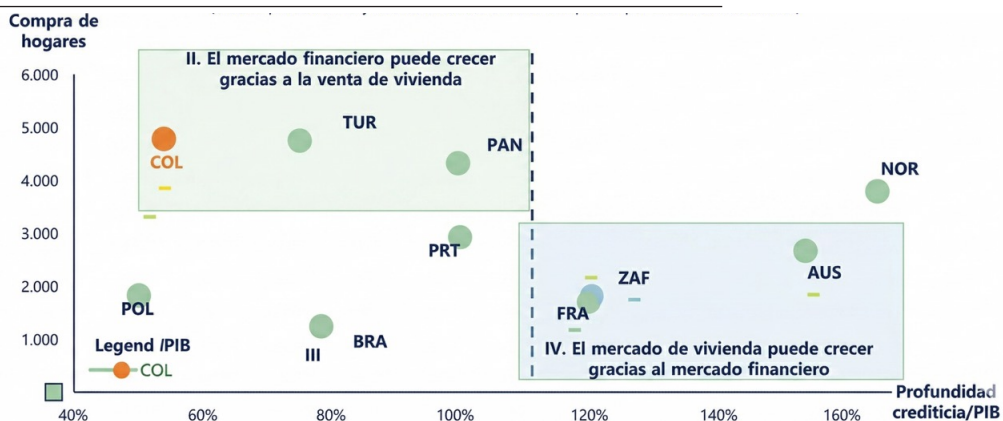
\*La población dependiente incluye a los niños y jóvenes que no están en edad de trabajar (menores de 15 años) y a las personas mayores que pueden necesitar apoyo económico o cuidado (mayores de 65 años)

Fuente: CEPALSTAT, 2025. Elaboración propia.

Estas dinámicas implican que la mejora de la calidad de vida, de la mano con un crecimiento económico estable, resultarán en una demanda sostenida y creciente de nuevas unidades residenciales para 2050, que se adapte tanto a las preferencias de los nuevos hogares como a las necesidades de los distintos segmentos de la población.

La literatura suele asociar el crecimiento económico con una mayor capacidad adquisitiva, mercados financieros más desarrollados y una mejor calidad de vida (Gráfico 4). Es de esperar que, en la medida en que las economías crecen, sus sistemas financieros cobran un rol más importante, permitiendo que mercados como el de vivienda puedan crecer gracias al mayor acceso a crédito. De forma equivalente, el sistema bancario también puede ampliarse en la medida en que más personas acuden al crédito para lograr el cierre financiero necesario para la adquisición de una vivienda.

#### Gráfico 4: Crédito privado o compra de hogares



Fuente: Banco Mundial, elaboración propia.

La relación entre el sistema financiero y el sector de la vivienda es clave para comprender las limitaciones estructurales que enfrentan Guatemala, El Salvador y Honduras en el desarrollo de soluciones habitacionales sostenibles. Múltiples estudios han documentado la asociación positiva entre la profundidad del sistema financiero y la actividad del sector de la construcción, incluyendo la vivienda. La vivienda, por su naturaleza intensiva en capital y con retornos a largo plazo, requiere de un sistema financiero robusto que facilite el acceso a crédito hipotecario, mecanismos de garantía y esquemas de financiación adaptados a distintos perfiles de demanda.

En contextos como el de esta subregión, donde los ingresos son bajos y la informalidad laboral es elevada, la articulación entre el sistema financiero y la vivienda se convierte en un eje estratégico de política pública. Es por esto que la dinámica entre ambas se explora en el siguiente apartado, para revisar cómo es que la demanda del sector puede fomentarse de la mano con el acceso a crédito.

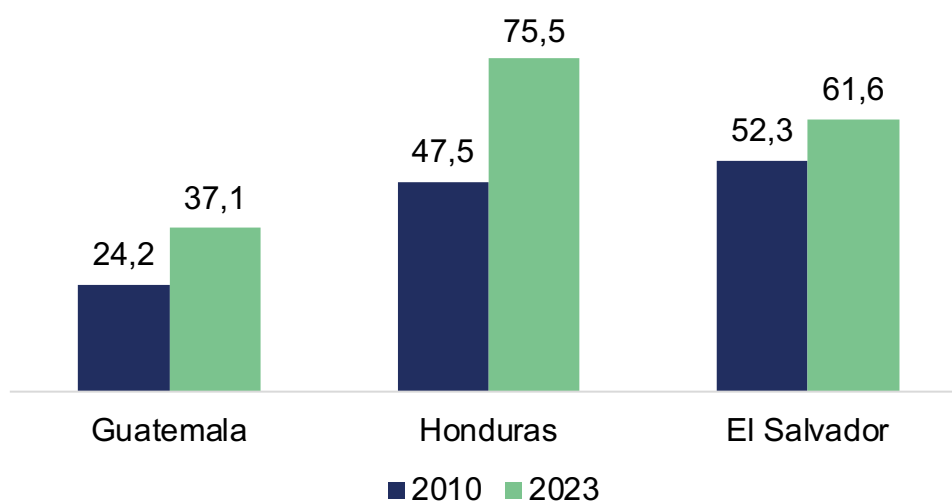
## 4.2. Acceso a crédito para financiar la demanda

El financiamiento de vivienda creció de forma significativa a nivel mundial en las dos últimas décadas, impulsado por el crecimiento económico, la liberalización financiera, la mayor competencia y un entorno macroeconómico más estable —caracterizado por menores tasas de inflación y de interés— (Chiquier & Lea, 2009). En conjunto, estos factores han contribuido a mejoras en la calidad de vida. No obstante, en América Latina los mercados financieros siguen menos desarrollados que en economías avanzadas y en otras emergentes. En Centroamérica, además, el financiamiento habitacional enfrenta obstáculos tanto transversales como específicos por país.

Entre las limitaciones comunes, el Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Urbanos (CCVAH, 2009) destaca: la escasez de recursos de largo plazo para vivienda, tasas de interés elevadas, marcos regulatorios obsoletos, débil aplicación de los derechos de propiedad, escaso desarrollo del mercado hipotecario secundario y políticas gubernamentales poco efectivas.

La literatura ha explorado por qué los sistemas hipotecarios de América Latina avanzan con lentitud. Galindo y Lora (2005) subrayan el peso de los bajos ingresos, los obstáculos legales para ejecutar garantías y la volatilidad macroeconómica. Warnock y Warnock (2008) encuentran que los países con derechos legales más sólidos para prestatarios y prestamistas, mejores sistemas de información crediticia y entornos macroeconómicos estables tienden a desarrollar mercados hipotecarios más robustos. De forma complementaria, Broner, Martin y Ventura (2007) argumentan que los problemas de ejecución frenan los mercados primarios, mientras que la aparición de mercados secundarios y la calidad de las instituciones de control pueden ayudar a restaurar su eficiencia.

**Gráfico 5: Crédito interno al sector privado (% PIB)**



Fuente: Banco Mundial, 2025. Elaboración propia.

---

Para situar el caso de El Salvador, Guatemala y Honduras, una primera aproximación es observar el crédito interno al sector privado como proporción del PIB (véase Gráfico 5). Aunque este indicador puede sugerir mayor madurez financiera, su interpretación exige matices. En El Salvador y Honduras, por ejemplo, niveles relativamente altos de crédito pueden responder en parte al menor tamaño del PIB, a la presencia de bancos regionales y a programas de banca de segundo piso o iniciativas de organismos multilaterales que canalizan recursos hacia sectores específicos. En ambos países se ha observado un aumento reciente de los activos bancarios, lo que eleva el cociente crédito/PIB sin traducirse necesariamente en mayor inclusión financiera ni en una expansión significativa de la cobertura hipotecaria.

En contraposición, Guatemala presenta un resultado un tanto rezagado. Incluso si, de acuerdo con el Banco Central del país, el crédito bancario al sector privado registró una tasa de crecimiento interanual del 14.3%, impulsado principalmente por el aumento del crédito otorgado al consumo y al sector empresarial, el crédito al sector privado sigue siendo bajo en comparación con pares regionales, especialmente en lo que se refiere a zonas rurales y hogares vulnerables.

Estas condiciones limitan no solo el acceso al crédito formal sino también la posibilidad de consolidar esquemas sostenibles de financiamiento de vivienda. Los hogares sin historial crediticio formal enfrentan tasas de interés más altas, menor acceso a garantías y plazos de amortización menos favorables, lo que reduce su capacidad de pago y restringe su acceso a vivienda adecuada. Aunque existen iniciativas públicas y multilaterales para atender este problema, el impacto aún es limitado en función del tamaño del mercado.

Un análisis de los indicadores de inclusión financiera permite dimensionar las barreras estructurales que persisten para el acceso al crédito formal y, en particular, a los productos hipotecarios. Según el Global Findex del Banco Mundial (2025), la proporción de adultos con una cuenta bancaria asciende al 43% en El Salvador, al 39% en Guatemala y al 38% en Honduras. Los porcentajes de adultos con tarjeta de crédito son aún más reducidos —7%, 4% y 4%, respectivamente—, lo que evidencia la limitada profundización de los servicios financieros. Al mismo tiempo, entre el 34% y el 39% de los adultos en los tres países recurren a familiares o amigos en situaciones de emergencia, un indicador de la dependencia de mecanismos informales de financiamiento. Esta realidad se encuentra estrechamente ligada a los elevados niveles de informalidad laboral, que alcanzan al 69.1% de la población ocupada en El Salvador, al 70.3% en Guatemala y al 82% en Honduras, de acuerdo con estimaciones recientes de la CEPAL (2025).

**Tabla 5: Inclusión financiera**

País	Adultos con cuenta bancaria	Adultos con tarjeta de crédito	Adultos que recurren a familia y amigos para fondos de emergencia
El Salvador	43%	7%	37%
Guatemala	39%	4%	34%
Honduras	38%	4%	39%

Fuente: Global Findex, Banco Mundial

La situación se agrava al analizar la inclusión financiera del 40% más pobre de la población, grupo que enfrenta condiciones aún más restrictivas. En este segmento, apenas el 24% de los adultos en El Salvador, el 28% en Guatemala y el 30% en Honduras reportan tener una cuenta bancaria. El acceso a tarjetas de débito es marginal (entre el 3% y el 5%), y la proporción de quienes deben recurrir a familiares o amigos para cubrir emergencias financieras se mantiene elevada, entre el 32% y 39%. Estos datos revelan que los avances generales en bancarización no necesariamente se traducen en mayor inclusión de los hogares más vulnerables, lo que limita la posibilidad de que accedan a créditos hipotecarios y profundiza la dependencia de redes informales.

**Tabla 5: Inclusión financiera (40% más pobre)**

País	Adultos con cuenta bancaria	Adultos con tarjeta de débito	Adultos que recurren a familia y amigos para fondos de emergencia
El Salvador	24%	4%	39%
Guatemala	28%	5%	32%
Honduras	30%	3%	37%

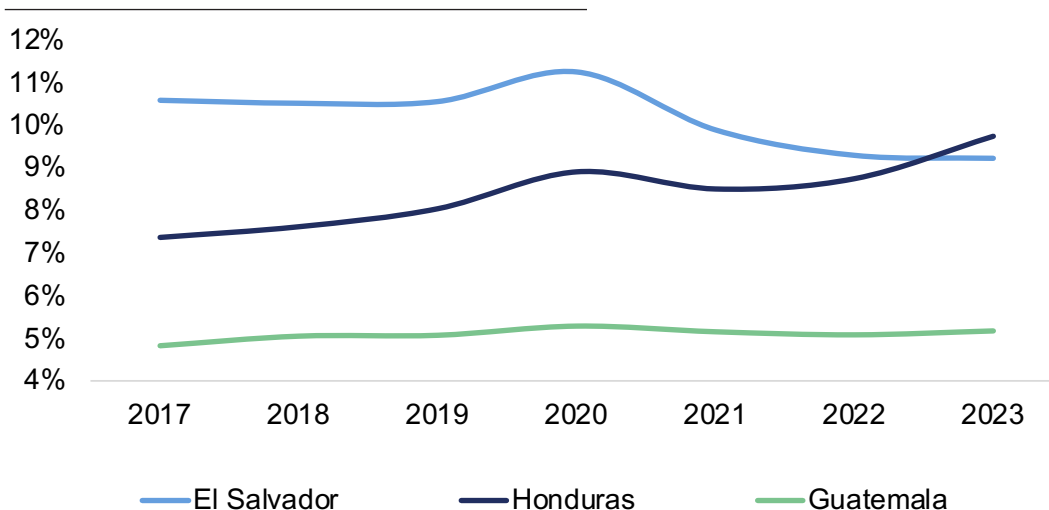
Fuente: Global Findex, Banco Mundial

En este contexto, resulta pertinente examinar con mayor detalle la evolución del crédito hipotecario en la región. El financiamiento destinado a vivienda constituye un componente fundamental del crédito privado, no solo por su impacto directo en la formación de patrimonio de los hogares, sino también porque refleja el grado de profundización y accesibilidad del sistema financiero en un entorno en que la informalidad laboral toma el valor del 69.1% en El Salvador, 82% en Honduras y 70.3% para Guatemala, según la CEPAL.

En el caso de El Salvador, Guatemala y Honduras, el comportamiento del crédito para vivienda muestra trayectorias diferenciadas en términos de volumen, participación sobre el PIB y ritmo de crecimiento en la última década. Mientras que en algunos casos se observa una tendencia sostenida

de expansión con signos de profundización financiera, en otros persisten niveles relativamente bajos en comparación regional, lo que revela tanto oportunidades de desarrollo como retos para ampliar el acceso a hipotecas bajo condiciones asequibles.

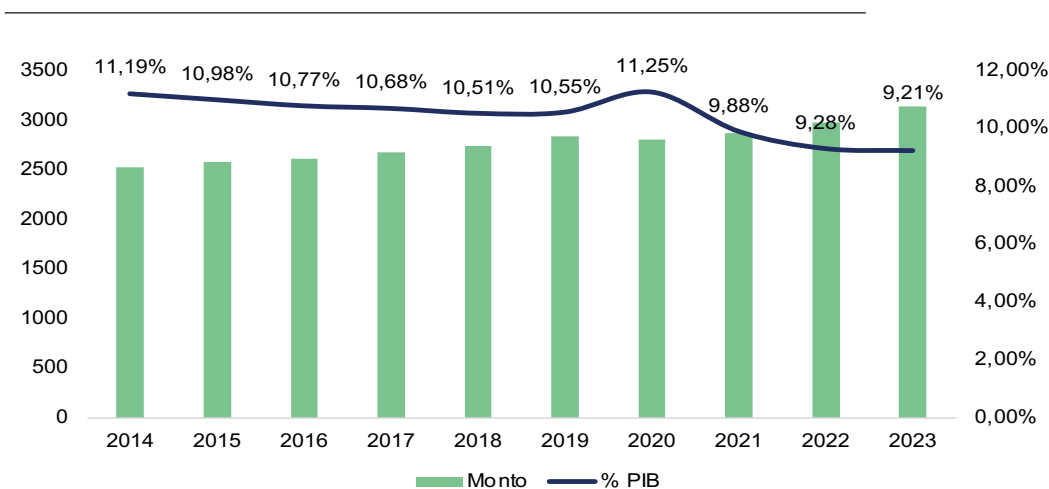
**Gráfico 6: Crédito hipotecario (% PIB)**



Fuente: Uniapravi, 2024. Elaboración propia

Para El Salvador, la información de la Superintendencia del Sistema Financiero muestra que la cartera de créditos destinados a la adquisición y compra de vivienda —otorgados por bancos, cooperativas y sociedades de ahorro y crédito— alcanzó un saldo de US\$3,132 millones en 2023, frente a los US\$2,527 millones reportados en 2014. Ello representa un crecimiento acumulado del 24% en una década, reflejando un incremento moderado del financiamiento habitacional en términos nominales, aunque por debajo de otras categorías de crédito más dinámicas.

**Gráfico 7: Saldo de cartera para vivienda en El Salvador**

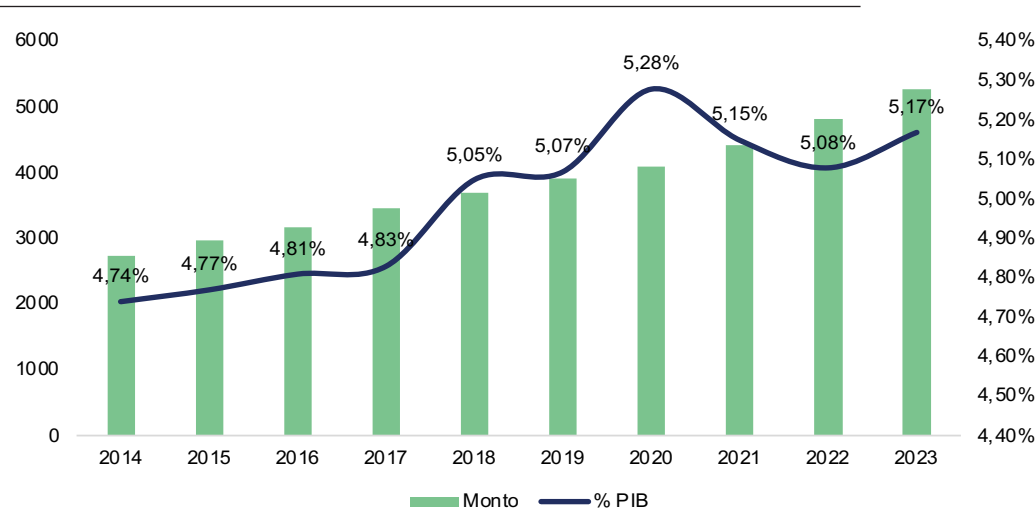


Fuente: Uniapravi, 2024

En relación con el PIB, la cartera hipotecaria pasó del 11% en 2014 al 9.21% en 2023, evidenciando una pérdida relativa de participación. Este descenso sugiere que, pese al crecimiento absoluto del crédito para vivienda, el producto se expandió a un ritmo mayor, limitando la profundización financiera en este segmento. En el contexto regional, El Salvador muestra un mercado hipotecario relevante en términos de tamaño, pero con desafíos para sostener su peso relativo frente al crecimiento económico.

En Guatemala, la Superintendencia de Bancos reporta que el saldo de créditos hipotecarios —incluyendo cédulas hipotecarias y préstamos para compra, construcción, remodelación o reparación de vivienda— pasó de US\$2,743 millones en 2014 a US\$5,275 millones en 2023. Este crecimiento del 92% en la última década refleja una trayectoria expansiva sostenida, con aumentos significativos en el financiamiento habitacional otorgado por bancos, sociedades financieras y entidades fuera de plaza.

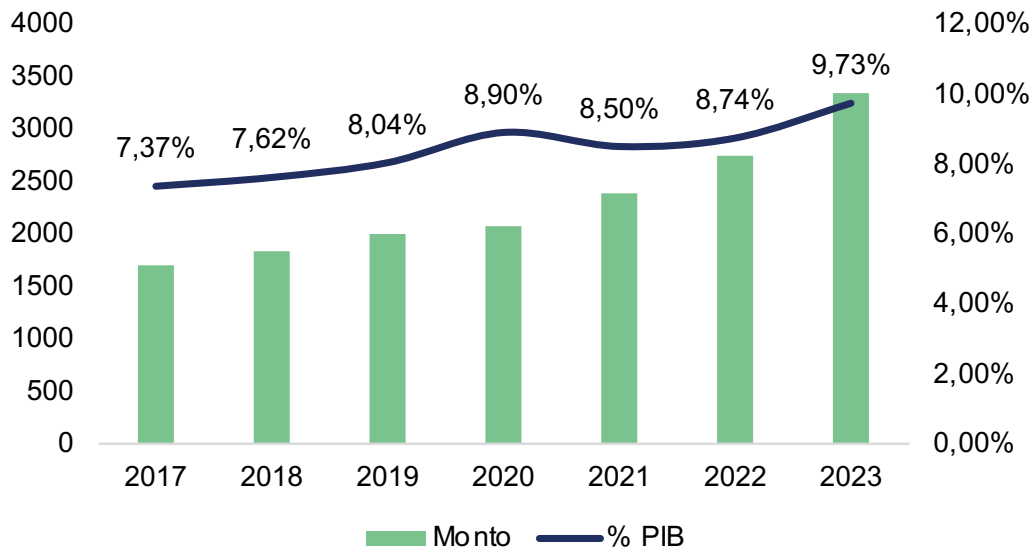
**Gráfico 8: Saldo de cartera para vivienda en Guatemala**



**Fuente: Uniapravi, 2024**

Como porcentaje del PIB, la cartera hipotecaria avanzó de 4.74% en 2014 a 5.17% en 2023, con un punto máximo de 5.28% en 2020. Aunque la proporción descendió levemente en 2021 y 2022, en 2023 retomó una senda ascendente. Esta evolución evidencia una tendencia de largo plazo hacia una mayor profundización del crédito para vivienda, aunque todavía desde niveles relativamente bajos respecto a la media latinoamericana, lo que indica un margen de expansión considerable.

### Gráfico 9: Saldo de cartera para vivienda en Honduras



Fuente: Uniapravi, 2024

En Honduras, la Comisión Nacional de Bancos y Seguros (CNBS) contabiliza los créditos para vivienda otorgados por bancos comerciales, estatales, sociedades financieras, OPDFs y oficinas de representación, aunque sin incluir a las cooperativas. El saldo pasó de US\$1,704 millones en 2017 a US\$3,346 millones en 2023, lo que representa un crecimiento acumulado del 96% en siete años. Este ritmo de expansión ubica al crédito hipotecario como uno de los segmentos más dinámicos dentro del financiamiento privado hondureño.

En términos de PIB, la cartera de vivienda pasó de 7.37% en 2017 a 9.73% en 2023, consolidando un proceso de profundización financiera significativo en el corto plazo. Este comportamiento sugiere que, además de crecer en volumen, el crédito hipotecario ha incrementado su peso relativo en la economía hondureña, configurándose como un motor de formalización y acceso a vivienda que supera el desempeño observado en otros países de la región.

La colocación de crédito hipotecario se ha mantenido estable en El Salvador, Guatemala y Honduras en los últimos años. No obstante, como se observaba en el Gráfico 6, la profundización de la cartera hipotecaria no alcanza el 10% del PIB, lo cual, sumado a la baja bancarización y la alta informalidad laboral, excluye a una parte significativa de los hogares de los sistemas tradicionales de financiamiento.

El análisis comparativo de la región también puede enriquecerse a partir de indicadores estructurales del mercado hipotecario. Entre ellos destacan la

relación de la cartera hipotecaria sobre el PIB, la relación préstamo–valor (LTV, por sus siglas en inglés) y las principales fuentes de fondeo de las hipotecas. Estos factores permiten entender no solo la magnitud del crédito de vivienda, sino también la forma en que se financia y los riesgos asociados al apalancamiento del sistema.

**Tabla 7: Aspectos del financiamiento habitacional (40% más pobre)**

	El Salvador	Honduras	Guatemala
Créditos hipotecarios como % PIB	9.21%	9.7%	5.17%
LTV	90%	80%	80%
Fuentes principales de hipotecas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Retail funding</li> <li>• Securitization of mortgages</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Retail funding</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Retail funding</li> <li>• Mortgage bonds</li> <li>• Securitization of mortgages</li> </ul>

Fuente: HOFINET, 2025

En El Salvador y Honduras, la cartera hipotecaria equivale a alrededor del 9% del PIB, mientras que en Guatemala apenas alcanza el 5%, lo que sugiere un menor grado de profundización financiera. Los niveles de LTV —90% en El Salvador y 80% en Honduras y Guatemala— reflejan diferencias en la tolerancia al riesgo crediticio y en las condiciones de acceso para los hogares. Finalmente, las fuentes de fondeo muestran estructuras más diversificadas en Guatemala, donde además de los recursos minoristas (retail funding) se utilizan bonos hipotecarios y esquemas de titularización, a diferencia de El Salvador y Honduras, que dependen en mayor medida de la captación tradicional.

En términos de estructura, El Salvador combina fondeo minorista (retail funding) con esquemas de titularización, y presenta un LTV elevado de hasta 90%, lo que facilita el acceso de los hogares, pero incrementa la exposición al riesgo crediticio en caso de deterioro macroeconómico.

Guatemala presenta el nivel más bajo de crédito hipotecario sobre PIB entre los países revisados, lo que refleja las dificultades de cobertura y acceso. Paradójicamente, es también el mercado más diversificado en cuanto a fuentes de fondeo, al combinar recursos minoristas con bonos hipotecarios y esquemas de titularización. El contraste entre innovación financiera y baja penetración sugiere que los beneficios de estos instrumentos aún no logran traducirse en mayor acceso para los hogares de menores ingresos.

Honduras iguala a El Salvador en el peso relativo del crédito hipotecario, pero se distingue por una estructura de fondeo mucho menos diversificada, sustentada casi exclusivamente en la captación minorista. Con un LTV

---

promedio del 80%, el acceso es más restrictivo que en El Salvador, aunque potencialmente menos riesgoso desde la perspectiva de la estabilidad financiera.

En conjunto, las diferencias entre los tres países revelan tanto avances como limitaciones en la consolidación de mercados hipotecarios más profundos y sostenibles. Mientras El Salvador combina un alto LTV con cierto grado de diversificación financiera, lo que amplía el acceso pero incrementa riesgos crediticios, Honduras ha logrado profundización en corto plazo pero mantiene una fuerte dependencia del fondeo minorista. Guatemala, en contraste, dispone de instrumentos más sofisticados, pero su baja penetración sobre PIB evidencia problemas de cobertura y acceso. En perspectiva comparada, estos contrastes sugieren que las políticas deben buscar un balance entre accesibilidad y estabilidad: en El Salvador, reforzando la gestión del riesgo; en Honduras, diversificando las fuentes de fondeo; y en Guatemala, traduciendo la innovación financiera en mayor inclusión habitacional.

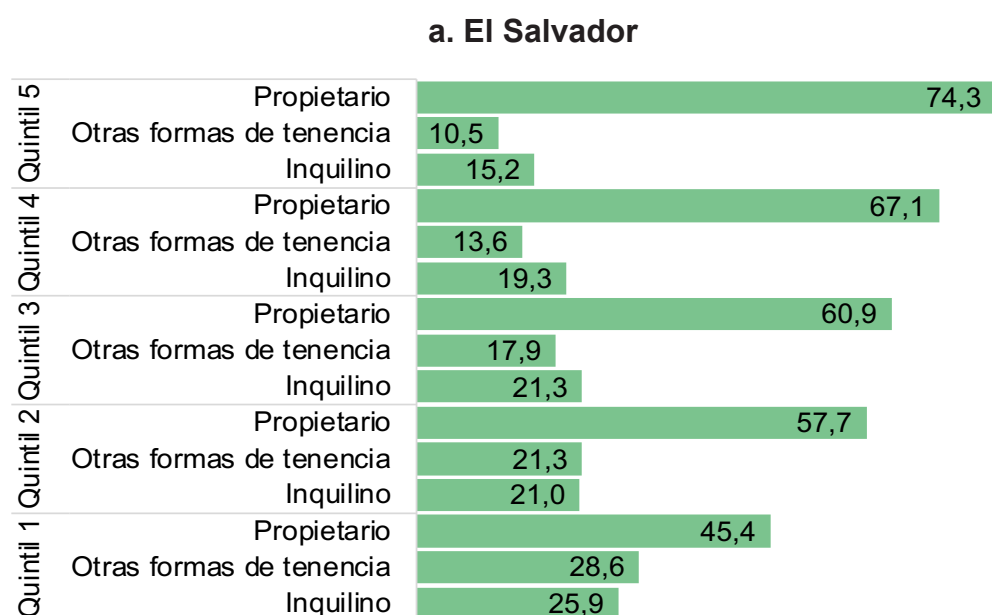
El análisis cambia si se considera el financiamiento por categorías como edad o nivel de ingreso. En El Salvador, Honduras y Guatemala, la deuda hipotecaria del 60 por ciento más rico de la población es casi dos veces más común que en los grupos de menores ingresos (BID 2012). Las hipotecas formales no están al alcance del sector informal y los grupos de bajos ingresos. Los plazos de las hipotecas varían entre 15 y 25 años, requieren un pago inicial de entre el 5 y el 20 por ciento y cuentan con tasas de interés de entre el 8 y el 15 por ciento. Estos términos son favorables para los consumidores de ingresos medios y altos dados sus gastos habituales en vivienda, pero representarían una carga importante para los hogares pobres. Además, en El Salvador y Guatemala, las hipotecas comerciales pueden ser emitidas en dólares, incrementando el desbalance con el sector formal.

Los grupos de ingresos más bajos también tienden a trabajar en el sector informal y carecen de constancias sobre su nivel de ingresos o su regularidad. Esto se convierte en una barrera al momento de acceder al mercado formal de crédito. Más del 30% de la población urbana de San Salvador y Tegucigalpa, y más del 25% de la de Ciudad de Guatemala no serían capaces de comprar una casa con una hipoteca debido a limitaciones relacionadas con sus ingresos y acceso al financiamiento (Maria et al. 2018). Se demuestra que, en la mayoría de los casos, estos factores son importantes obstáculos para los propietarios potenciales de viviendas. Para obtener un crédito hipotecario, se requiere de una constancia que acredite la propiedad, la que a menudo es difícil de obtener en áreas construidas de manera informal o ilegal o donde los registros son incompletos. Por ejemplo, en El Salvador, el 16.6 por ciento de los hogares informales son dueños de su unidad, pero no del terreno donde ésta se encuentra (ONU-Hábitat 2014). En Guatemala, alrededor del 39 por ciento de los propietarios de viviendas no tienen el título de propiedad (BID 2011), mientras que en Honduras, menos del 30% de las propiedades están debidamente registradas (ACNUR, 2024).

La población con menores ingresos depende de su ahorro, préstamos informales, microcréditos para la mejora y expansión de su vivienda. En contraposición, el financiamiento hipotecario se concentra en los grupos de mayores ingresos (Maria et al, 2018). Por esto mismo, no sorprende que los productos de financiamiento tengan un rol preponderante en la mejora de viviendas. Las IMF (de las que hay 23 en El Salvador, 30 en Honduras y 28 en Guatemala<sup>2</sup> ) ofrecen tasas de interés más elevadas, en concordancia con el mayor riesgo por atender a este fragmento de la población, aunque estas entidades asumen riesgos adicionales al gestionar recursos en los mercados secundarios de capital.

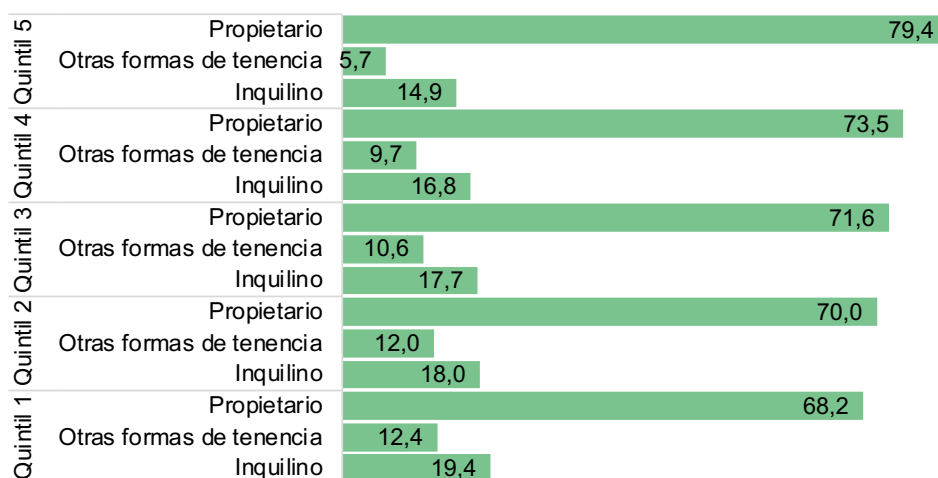
El panorama se hace un tanto más preocupante si se considera la relación negativa entre el nivel de ingreso de la población y las tasas de propiedad. De acuerdo con la OCDE (2022) y de la mano con lo revisado en el capítulo 1, esto se explica porque los hogares de menores ingresos enfrentan fuertes barreras para acceder a los créditos hipotecarios formales, a la vez que se caracterizan por su baja capacidad de ahorro y por la falta de un historial crediticio. Esto genera problemas de acceso a vivienda para la población que, por sus condiciones, no logra el cierre financiero necesario para ser propietarios.

**Gráfico 10: Personas que residen en áreas urbanas según condición de tenencia, por quintiles de ingreso per cápita**

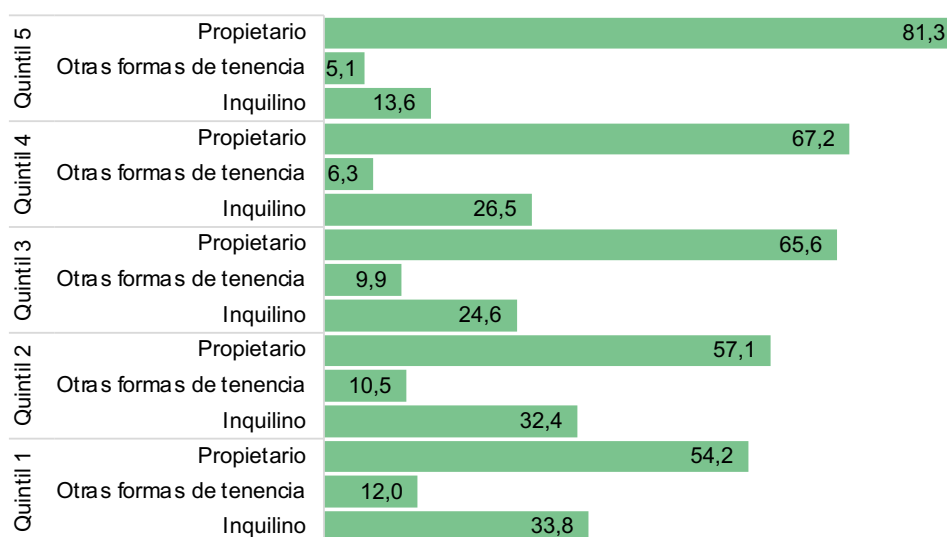


2 Global Findex 2025, <https://www.worldbank.org/en/publication/globalindex/download-data>

### b. Guatemala



### c. Honduras



Fuente: CEPALSTAT, elaboración propia

Hay una diferencia de 28.9 puntos porcentuales en la tenencia de vivienda del quintil 5 al 1 en El Salvador, de 11.2 en Guatemala y 27.1 en Honduras. De forma similar, la tenencia bajo la modalidad de arriendo aumenta en 10.7 puntos al pasar del quintil 5 al 1 en El Salvador, 4.5 en Honduras y 20.2 en Guatemala. Si bien es innegable que, dados los cambios en las preferencias de los hogares, las restricciones que dificultan la construcción de nuevas viviendas en zonas urbanas y las dificultades de acceso a financiamiento formal, los hogares encuentren en la vivienda usada una solución a sus necesidades habitacionales, existe una disparidad en los quintiles en cuanto a modalidades de tenencia.

**Tabla 8: Distribución del ingreso (top 10% vs 50% más pobre)**

	El Salvador	Guatemala	Honduras
Percentil 90 al 100	0.4233	0.5181	0.5181
Percentil 0 a 50	0.1052	0.1037	0.1037

Fuente: World Inequality Database, 2023

A lo anterior se le suma la evidencia sobre la distribución del ingreso por deciles. Según datos de la World Inequality Database, la concentración es particularmente elevada en los segmentos superiores de la estructura económica. El 10% más rico de la población en El Salvador concentra alrededor del 42% del ingreso nacional, mientras que en Honduras y Guatemala ese mismo grupo alcanza el 52%. En contraposición, el 50% más pobre de estas economías recibe apenas entre el 10% y el 11% de los ingresos totales, lo que pone de relieve la profunda asimetría entre los estratos de mayor y menor poder adquisitivo. Al contrastar estas cifras con los registros del Banco Mundial, los resultados se refuerzan: en El Salvador, la participación del primer decil es de apenas 1.6%, con un incremento paulatino en los deciles intermedios hasta alcanzar un 30.6% en el décimo; en Honduras, los hogares más pobres apenas concentran el 1.2% del ingreso, mientras que el segmento superior alcanza el 34.0%; y en Guatemala, el patrón es todavía más pronunciado, con solo 0.8% en el primer decil y 36.4% en el más alto.

En conjunto, estos datos no solo evidencian la limitada participación de los sectores más pobres en el ingreso total, sino también la marcada concentración en los estratos más altos, lo que configura un escenario de fuerte desigualdad estructural en los tres países.

**Tabla 9: Distribución del ingreso (deciles)**

Deciles	El Salvador	Honduras	Guatemala
Decil 1	1.6	1.2	0.8
Decil 2	3.5	2.6	2.4
Decil 3	4.6	3.8	3.7
Decil 4	5.7	4.9	4.7
Decil 5	6.9	6.1	6.0
Decil 6	8.3	7.6	7.4
Decil 7	10.0	9.5	9.4
Decil 8	12.4	12.8	12.2
Decil 9	16.4	17.5	17.0
Decil 10	30.6	34.0	36.4

Fuente: CEPALSTAT, 2025

Ante este panorama, la política de vivienda se configura como un instrumento clave para promover la propiedad, al brindar soluciones habitacionales a la población de menores ingresos y hacer posible el cierre financiero, contribuyendo a cerrar la brecha existente entre la demanda de vivienda y las limitaciones de acceso al financiamiento formal. A continuación se propone un instrumento para hacer esto posible, bajo la figura de un subsidio familiar de vivienda. En el próximo capítulo se detallarán las distintas políticas de vivienda que se han implementado en El Salvador, Guatemala y Honduras, así como las recomendaciones y ajustes sugeridos para lograr una política integral acorde a las características de estas economías.

### 4.3. El rol del subsidio familiar de vivienda

Para cerrar la brecha entre la capacidad de pago de los hogares y el costo real de la vivienda, se propone un Subsidio Familiar de Vivienda (SFV) que combine transferencias directas con criterios de sostenibilidad financiera. El punto de partida es el valor promedio de la vivienda social en cada país: USD 19,000 en El Salvador<sup>3</sup>, USD 26,000 en Guatemala<sup>4</sup> y USD 32,050 en Honduras<sup>5</sup>. Bajo un loan-to-value (LTV)<sup>6</sup> del 80%, se requiere un pago inicial del 20% del valor de la unidad, con lo cual se asegura un aporte del hogar y se refuerza la corresponsabilidad en la inversión.

El subsidio se calibra con los salarios mínimos<sup>7</sup> de referencia —USD 409 (El Salvador), USD 477 (Guatemala) y USD 515 (Honduras)— y se expresa como una transferencia equivalente a 9.3 salarios mínimos mensuales en El Salvador, 11.1 en Guatemala y 12.4 en Honduras. Este diseño permite cubrir una parte significativa de la brecha de acceso sin comprometer la estabilidad fiscal, al tiempo que mantiene incentivos adecuados para el ahorro y la formalización.

Para proteger la asequibilidad, se fija una relación cuota/ingreso (LTI)<sup>8</sup> máxima del 20 %, lo que limita la carga financiera y reduce el riesgo de

3 Superintendencia de Competencia de El Salvador, 2024. Estudio de condiciones de competencia en la provisión de vivienda nueva en El Salvador.

4 Siguiendo lo planteado en el programa Mi Primera Casa del Gobierno de Guatemala.

5 Secretaría General de Honduras, [https://www.se.gob.hn/detalle\\_noticias\\_presidencia/976/](https://www.se.gob.hn/detalle_noticias_presidencia/976/)

6 El LTV, o loan to value en sus siglas en inglés, es un indicador que determina el valor de la vivienda que puede ser financiado por un crédito hipotecario. Es común que los bancos no presten el 100% del valor de la propiedad, y los porcentajes máximos de LTV pueden variar según el banco y el tipo de préstamo hipotecario. Como se evidencia en la Tabla 2, este suele ubicarse en el rango del 80% al 90% en los tres países. Para efectos de los cálculos presentados, se toma el valor del 80%

7 El uso de salarios mínimos en el cálculo permite corregir distorsiones ante aumentos de costos de vida en los tres países. Para el caso de Honduras, si bien el salario mínimo varía de acuerdo al tamaño de la empresa y la rama de actividad económica, contempla aumentos en la inflación (según la Ley de Salario Mínimo). En Guatemala también se diferencia por actividad económica, (de acuerdo con el Ministerio del Trabajo del país. Para El Salvador, si bien el salario mínimo se revisa cada tres años, busca que alcance a cubrir los incrementos del costo de vida (Ministerio del Trabajo y la Protección Social).

8 Por LTI, o loan to value por sus siglas en inglés, es un parámetro útil para revisar la proporción del ingreso que los hogares pueden destinar al pago del crédito hipotecario. A nivel nacional pueden existir límites; por ejemplo, en Colombia, la vivienda de interés social tiene el tope del 40%, con lo que las familias pueden destinar hasta ese porcentaje de sus ingresos al pago del crédito hipotecario. Para los 3 países estudiados no existe un tope reglamentado a nivel nacional, sino que, en cambio, es el resultado del estudio de riesgo realizado por las entidades financieras.

morosidad. El crédito hipotecario se proyecta a 20 años con una tasa efectiva anual del 8 %, condiciones que equilibran accesibilidad y sostenibilidad a lo largo del ciclo del crédito.

En conjunto, el esquema se dirige principalmente a hogares con ingresos entre dos y cuatro salarios mínimos, donde se concentra una parte sustancial del déficit habitacional. Los montos propuestos buscan ser lo suficientemente generosos para viabilizar el acceso a vivienda digna, pero también fiscalmente responsables, de modo que el programa pueda sostenerse y escalar en el mediano plazo.

**Tabla 10: Aspectos del financiamiento habitacional**

País	Valor de la vivienda (USD)	Salario Mínimo mensual (USD)	Down payment (%)	SFV en SM (número SM)
El Salvador	\$19,000	\$409	20%	9.3
Guatemala	\$32,050	\$477	20%	11.1
Honduras	\$36,300	\$515	20%	12.4

En El Salvador, el valor promedio de la vivienda de interés social se estima en USD 19,000. Frente a un salario mínimo mensual de USD 409, el SFV requerido equivale a 9.3 salarios mínimos. Aunque esta relación es menor que en los otros países analizados, sigue representando una carga significativa para los hogares de bajos ingresos, por lo que se justifica un apoyo público focalizado que preserve la asequibilidad.

En Guatemala, el costo promedio de la vivienda se estima en USD 26,000, con un salario mínimo de referencia de USD 477. Bajo estas condiciones, el SFV necesario asciende a 11.1 salarios mínimos, lo que evidencia una brecha mayor entre la capacidad de pago de los hogares y el precio de mercado. Este resultado subraya las limitaciones del financiamiento formal, especialmente para trabajadores con ingresos informales o sin historial crediticio.

En Honduras, el valor promedio de la vivienda alcanza USD 32,050, mientras que el salario mínimo es de USD 515. El subsidio requerido equivale a 12.4 salarios mínimos, el nivel más alto entre los tres países. Esto confirma la mayor dificultad relativa de los hogares hondureños para acceder a vivienda adecuada mediante crédito formal, incluso aportando un 20 % de pago inicial. La magnitud del subsidio necesario plantea retos de sostenibilidad fiscal y, al mismo tiempo, refuerza la importancia de articular instrumentos públicos con financiamiento privado y multilateral.

En perspectiva comparada, la magnitud de los subsidios propuestos para El Salvador, Guatemala y Honduras —en el rango de entre 9 a y 12,4 salarios mínimos mensuales— es inferior a la de referentes regionales, como Colombia, donde el SFV históricamente osciló entre 20 y 30 salarios mínimos mensuales (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia,

---

2022). Esto sugiere que, aunque el apoyo es significativo para habilitar la compra, la carga fiscal incremental sería más acotada: con transferencias unitarias menores que las colombianas se puede movilizar a más hogares, siempre que exista oferta formal y crédito complementario. Para resguardar la sostenibilidad, se recomienda un despliegue escalonado: en una primera fase, otorgar pocos subsidios y ampliar gradualmente el cupo conforme se verifique la demanda efectiva, los tiempos de colocación y la profundización del mercado hipotecario.

A través de la articulación de la política pública con el sistema financiero pueden establecerse las condiciones para que los hogares más vulnerables de El Salvador, Guatemala y Honduras puedan convertirse en propietarios. Al establecer las condiciones que permiten el cierre financiero, la posibilidad de adquirir una vivienda deja de ser un esfuerzo de más de una década a uno de contados años, permitiendo así que se ejecute una política habitacional de rápida implementación en el corto plazo.

En el capítulo siguiente se detalla la arquitectura del SFV y su coordinación con ajustes de política (simplificación de licencias, habilitación de suelo bien localizado, esquemas de captura de valor y garantías de crédito) para lograr un funcionamiento integral que permita abordar las fallas identificadas.

#### **4.4. Consideraciones finales**

La demanda de vivienda en El Salvador, Guatemala y Honduras está impulsada por un triángulo de fuerzas: mejora paulatina del ingreso per cápita, bono demográfico y necesidad de formalizar el acceso al crédito. Sin embargo, estas palancas operan sobre un sistema financiero que todavía no logra masificar hipotecas de largo plazo para los hogares de 2 a 4 salarios mínimos. De allí que un Subsidio Familiar de Vivienda bien diseñado — focalizado, fiscalmente sostenible y escalonado— sea un instrumento pertinente para cerrar la brecha entre capacidad de pago y precio de la vivienda.

Ahora bien, el subsidio por sí solo no basta. Para que el SFV funcione y promueva financiamiento privado, se requieren reglas claras y predecibles que reduzcan la incertidumbre de bancos y desarrolladores. En particular, es clave establecer y armonizar límites macroprudenciales explícitos de LTI y LTV desde el regulador financiero. Hoy, en los tres países no se observan límites uniformes y vinculantes aplicables al crédito hipotecario.

Esta ausencia de parámetros comunes deja espacio a criterios dispares de originación y a riesgos de sobreendeudamiento o de subatención del segmento objetivo. Definir LTV y LTI de referencia (p. ej., LTV máximo de 80 % y LTI tope del 20 %–25 % para SFV) ordena las reglas de juego, mejora la gestión de riesgos, y da confianza al sistema privado para cofinanciar de manera sostenida la adquisición de vivienda con un programa público.

Sobre esa base, se proponen cinco líneas de acción para cerrar el capítulo

con una agenda clara:

### **Regulación y estándares de originación.**

1. Emitir circulares regulatorias que fijen LTV y LTI máximos para créditos con SFV, con ventanas de ajuste contracíclicas.
2. Estandarizar verificación de ingresos (incluida la informalidad mediante comprobantes alternativos) y criterios de tasación y seguros (vida, desempleo, daños).

### **Arquitectura del SFV: focalización y escalamiento.**

1. Mantener el foco en hogares de 2–4 SM, con cuota/LTI  $\leq 20\%$  y plazos de 20 años.
2. Despliegue escalonado: iniciar con pocos subsidios y ampliar cupos según demanda efectiva, tiempos de colocación y desempeño de cartera.

### **Crowding-in financiero.**

1. Movilizar líneas de fondo de liquidez/garantías parciales para primeras pérdidas, de modo que el subsidio multiplique crédito privado.
2. Promover instrumentos de fondeo de largo plazo (p. ej., bonos hipotecarios/vehículos fiduciarios) para reducir el descalce de plazos.

En suma, un SFV moderado puede habilitar acceso sin convertirse en una carga fiscal desproporcionada, siempre que vaya anclado a reglas claras de LTV y LTI, a procedimientos estandarizados y a un enfoque de escalamiento responsable. Con estas condiciones, el subsidio mejora su alcance y se convierte en palanca de mercado: ordena incentivos, reduce riesgos, y convoca capital privado y multilateral para ampliar, de manera sostenible, la frontera de hogares que pueden acceder a una vivienda adecuada.

## Referencias

1. Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR). (2024). Informe Anual MIRPS 2024. Recuperado de la página de informes de ACNUR <https://www.acnur.org/publicaciones/>.
2. Angel, Shlomo. 2000. *Housing Policy Matters: A Global Analysis*. New York, United States and Oxford, Great Britain: Oxford University Press.
3. Alvaredo, F., Atkinson, A. B., Piketty, T., & Saez, E. (2024). World inequality database. WID.world. <http://wid.world/data>
4. Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., & Zucman, G. (2022). World inequality report 2022. World Inequality Lab.
5. Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Urbanos (CCVAH). 2009. Estrategia Centroamericana de Vivienda 2009-2012.
6. Cuenin, F., C. Piedrafita, E. Rojas, y N. Medellin. 2012. "Hammering out a housing policy that works." In *Room for Development: Housing Markets in Latin America and the Caribbean*, editado por Bouillon, C. Washington DC; Banco Interamericano de Desarrollo, 239-280
7. Banco Mundial. World Development Indicators Database. <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators/>
8. BID. 2008. Programa de Mejoramiento de las Condiciones Habitacionales. Proyecto PN-L1002
9. BID. 2011. "The Missing Foundations of Housing Finance: Incomplete Markets, Fragmented Policies and Emerging Solutions in Guatemala." Technical Notes, No. IDB-TN-286. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DCB
10. BID. 2012. "Housing Finance in Central America: What is Holding it Back." Notas Técnicas, No. IDB-TN-285. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC.
11. Broner, Martin y Ventura (2007): Broner, Fernando, Alberto Martin, and Jaime Ventura. "Sovereign risk and secondary markets." *American Economic Review* 100.4 (2010): 1523-1555.
12. Buckley & Kalarickal, 2006: Buckley, R.M. y J. Kalarickal. 2006. *Thirty Years of World Bank Shelter Lending: What have we learned?* Banco Mundial. Washington, DC.
13. Buckley, Robert M., and Jerry Kalarickal, eds. *Thirty years of World Bank shelter lending: What have we learned?* World Bank Publications, 2006.
14. CEPAL [cepalstat](http://cepalstat)
15. Chiquier, Loic, and Michael J. Lea, eds. *Housing finance policy in emerging markets*. World Bank Publications, 2009.

16. Cuevas, M., Lée, S., & Bonilla, M. I. (2011). The Missing Foundations of Housing Finance: Incomplete Markets, Fragmented Policies and Emerging Solutions in Guatemala. <https://doi.org/10.18235/0008911>
17. Cuevas, Mario, Sigfrido Lée, and María Isabel Bonilla. "The Missing Foundations of Housing Finance: Incomplete Markets, Fragmented Policies and Emerging Solutions in Guatemala." (2011).
18. Galindo y Lora (2005) Galindo, Arturo, and E. Lora. "Desencadenar el crédito: Cómo ampliar y estabilizar la banca." (2005).
19. Gonzales, Gerardo M. 1999. "Access to Housing and Direct Housing Subsidies : Experiences from Latin America." CEPAL 69: 141-163.
20. Housing Finance Information Network (Hofinet). Hofinet note. <http://www.hofinet.org>
21. Inter -American Development Bank ( IADB ). 2004. Reforming Latin American Housing Markets. A Guide for Policy Analysis . Washington D.C., United States: Inter -American Development Bank
22. Maria, Augustin, et al. Estudio de la urbanización en Centroamérica: Oportunidades de una Centroamérica urbana. World Bank Publications, 2018.
23. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2022. Política de Vivienda integral: equidad, inclusión y formalización 2018-2022. Bogotá, Colombia.
24. ONU Hábitat, 2014. Perfil del sector de vivienda de El Salvador. ONU-Hábitat. Nairobi
25. Organización Internacional del Trabajo. (2021). Empleo y migración: países del Norte de Centroamérica: ficha técnica
26. [https://www.fairrecruitmenthub.org/sites/default/files/2023-06/wcms\\_851123.pdf](https://www.fairrecruitmenthub.org/sites/default/files/2023-06/wcms_851123.pdf)
27. Sancho, F., Rivera, L., & Rosales-Tijerino, J. (2012). Housing Finance in Central America: What is Holding It Back?
28. Uniapravi. (2024). Cartera de crédito para vivienda en países de América Latina y el Caribe (Cuaderno N° 281, octubre–diciembre 2024).
29. Warnock, Veronica Cacdac, and Francis E. Warnock. "Markets and housing finance." *Journal of Housing economics* 17.3 (2008): 239-251.
30. World Bank. 1993. "Housing: Enabling Markets to Work." Urban Development, World Bank Policy Paper. World Bank, Washington, D.C.
31. World Bank. 2025. "Global Findex Database." <http://datatopics.worldbank.org/financialinc>

---

# Capítulo 5.


Política pública de vivienda

**Autores:**

Jonathan Malagón

Carlos Ruiz

Christian Palencia

An aerial photograph of a city square at dusk. The National Palace, a large neoclassical building with a red roof and columns, is on the left. A cathedral with a golden dome is on the right. The square is filled with people and cars. The sky is dark with some clouds.

**“ Los tres países han construido marcos institucionales para enfrentar el déficit habitacional. El desafío ahora es pasar de políticas fragmentadas a estrategias integrales que articulen subsidio, financiamiento y planificación territorial.”**

---

## **Capítulo 5**

### **Política pública de vivienda**

---

Este capítulo presenta las principales acciones de política pública emprendidas por los gobiernos de El Salvador, Honduras y Guatemala para enfrentar el déficit habitacional. Se revisan las trayectorias institucionales, los programas más relevantes y sus resultados, con el fin de evaluar su eficacia y extraer lecciones para una política de vivienda más eficiente en el uso de recursos y más efectiva en la atención de las necesidades de los hogares.

En lo que respecta a El Salvador, la institucionalidad se consolidó en 2019 con la creación del Ministerio de Vivienda, que articuló al FONAVIPO, al Fondo Social para la Vivienda (FSV) y al Instituto de Legalización de la Propiedad (ILP) en un Sistema de Vivienda unificado. El Ministerio ejerce rectoría y función normativa; FSV y FONAVIPO operan programas de crédito y subsidio. Destacan el Programa de Mejoramiento de Viviendas y las líneas “Casa Joven”, “Casa Mujer”, “Vivienda en Altura”, “Vivienda Social” y “Vivienda Cercana”, esta última diseñada para salvadoreños en el exterior. Las líneas cubren desde adquisición de lotes hasta la construcción de la vivienda, con condiciones financieras adaptadas a trabajadores formales e informales. Un hito reciente es PROVIDA (desde 2021, con apoyo del BCIE), que ha beneficiado a más de 2 500 familias vulnerables. El enfoque ha mejorado la eficiencia institucional y la coordinación intersectorial, con énfasis territorial e inclusión social.

Por su parte, en Honduras la política de vivienda evolucionó desde 1991 con FOSovi, seguida por PROVICCOSOL (2006), CONVIVIENDA (2014) y, más recientemente, el Programa de Vivienda y Asentamientos Humanos (PVAH) en 2022, liderado por SEDECOAS. Las entidades principales —SEDECOAS, FOSovi y BANHPROVI— trabajan junto a organizaciones como COHVISOL e ICADE para ofrecer subsidios, crédito social y modelos de autoconstrucción con participación comunitaria y cooperación internacional. Destaca Vivienda Solidaria, que prioriza hogares en extrema pobreza, incorpora criterios de resiliencia climática y fomenta la cogestión con beneficiarios. A la par, el Programa de Financiamiento Habitacional ofrece tasas subsidiadas entre 4 % y 7 %. Persisten desafíos de articulación, sostenibilidad y cobertura que exigen financiamiento estable y una coordinación interinstitucional más robusta.

Finalmente, en Guatemala, la institucionalidad habitacional se remonta a 1871 con el Ministerio de Fomento, antecedente del actual Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MINCIVI). Hoy, la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos (PNVAH) 2020–2032 orienta el sector con metas de reducción del déficit (–40 % al 2032), acceso a viviendas dignas y resilientes, y financiamiento inclusivo con enfoque territorial, de género y sostenibilidad. La ejecución se apalanca en tres entidades: MINCIVI (rectoría y coordinación), FOPAVI (subsidios directos para hogares sin y con acceso a crédito, y atención a situaciones de riesgo) y FHA (garantías estatales a hipotecas). En 2022, FOPAVI ejecutó 245 proyectos con 5 084 soluciones, por debajo de las 6 464 de 2021; a junio de 2025 registró 931 solicitudes de subsidio y un apoyo promedio de Q 35 000. En 2023 se aprobó la Ley de Interés Preferencial y el programa “Mi Primera Casa”, con Q 750 millones para 5 000 hogares y al menos 1 200 viviendas. Pese a estos avances, los cuellos de botella en la ejecución presupuestal limitan el impacto de la PNVAH.

Para cerrar el déficit y mejorar las condiciones de vida en los tres países, se propone un enfoque integral que combine:

- Planificación urbana inclusiva y sostenible.
- Mecanismos de financiamiento mixtos e innovadores.
- Subsidios progresivos orientados a la demanda.
- Incentivos a la producción de vivienda social.
- Fortalecimiento institucional en los niveles nacional y local.

En síntesis, la inversión en vivienda trasciende lo sectorial: es una estrategia de desarrollo capaz de cerrar brechas estructurales, movilizar el potencial productivo y construir un futuro más equitativo y resiliente para la ciudadanía de Guatemala, Honduras y El Salvador.

### **5.1. Elementos de las políticas de vivienda**

El diseño de una política de financiamiento de vivienda, según la literatura, descansa en tres pilares complementarios: (i) instituciones especializadas en financiamiento habitacional; (ii) un marco legal e institucional claro y exigible; y (iii) subsidios que complementen o apalanquen el crédito (Ángel, 2010). Esta arquitectura no solo canaliza recursos hacia los hogares, sino que también crea condiciones de sostenibilidad y estabilidad para los mercados de vivienda.

En línea con estos pilares —y como se ampliará en el siguiente capítulo—, El Salvador, Honduras y Guatemala cuentan con entidades nacionales responsables de gestionar el financiamiento habitacional, respaldadas por marcos legales específicos. Desde la perspectiva regional, la Estrategia Centroamericana de Vivienda y Asentamientos Humanos ha subrayado la necesidad de planificación de largo plazo y de coordinación entre países para robustecer los sistemas de financiamiento (CCVAH, 2009). En ese

---

mismo sentido, se ha destacado el papel de las organizaciones regionales como proveedoras de asistencia técnica y financiera, así como la relevancia de que los organismos multilaterales impulsen instrumentos y mercados de capital orientados al sector vivienda (Sancho, Rivera & Rosales-Tijerino, 2012).

Respecto del tercer pilar, el subsidio familiar de vivienda funciona como un puente entre la demanda y el financiamiento formal, al reducir la brecha entre la capacidad de pago de los hogares y el precio de la vivienda. Este enfoque —basado en la combinación de subsidio, ahorro y crédito— ha sido central en América Latina, con variaciones según el nivel de déficit, la sostenibilidad fiscal y el perfil de ingresos y acceso al crédito de las familias en cada país (Gaviria & Tovar, 2011).

Si bien numerosos países de la región han incorporado el acceso a la vivienda como un derecho y priorizan a los hogares de menores ingresos (Cuenin et al., 2012), el alcance efectivo de la acción estatal difiere. En general, predomina un enfoque en el que el Estado regula y corrige fallas de mercado más que sustituirlo (Banco Mundial, 1993; Buckley & Kalarickal, 2006). En este marco, El Salvador ha tendido a facilitar la provisión privada mediante seguridad jurídica, ajustes regulatorios y marcos de financiamiento; Guatemala y Honduras, por su parte, han recurrido con mayor frecuencia a intervenciones directas, aunque con menor continuidad en el tiempo. Los detalles y resultados de estas estrategias se desarrollan a continuación.

La Tabla 1 presenta un panorama de los principales programas de vivienda en la región. Se observa que los subsidios hipotecarios son los instrumentos más extendidos, tanto del lado de la demanda —a través de apoyos para el pago inicial— como del lado de la oferta de crédito —mediante tasas de interés subsidiadas o garantías hipotecarias. También son habituales los programas de mejoramiento barrial, aunque su alcance tiende a ser limitado en comparación con la inversión pública destinada a los subsidios hipotecarios. Algo similar ocurre con los apoyos para la adquisición de suelo y las mejoras habitacionales, que suelen ser de menor escala relativa.

Las intervenciones directas por parte del Estado en la producción de vivienda son pocas. Además, la mayoría de los trabajadores no accede al sistema bancario formal y difícilmente cumple con los requisitos exigidos para obtener hipotecas comerciales y beneficiarse de los subsidios existentes. A ello se suma la subutilización de mecanismos de captura de valor del suelo y la ausencia de instrumentos vinculantes que condicionen y viabilicen la ejecución de los planes de ordenamiento territorial, como se discutió en el capítulo 3.

**Tabla 1. Programas de vivienda en El Salvador, Honduras y Guatemala.**

País	Mejoramientos de vivienda	Financiamiento a mejoramientos	Subsidio hipotecario	Incentivos a construcción de vivienda	Planes de ord. territorial	Mecanismos de captura de valor del suelo
El Salvador	Existen programas de mejoramiento de vivienda con apoyo estatal y cooperación internacional.	Ofrece líneas de crédito a mejoramiento habitacional, aunque con alcance limitado.	Existen programas de subsidios, pero no hay información sobre resultados	Subsidios a desarrolladores para impulsar proyectos, pero trámites prolongados encarecen la ejecución.	Cuenta con planes de ordenamiento territorial (POT) desde 2011, con escasa actualización reciente.	Cuenta con compra de derechos de construcción en la región metropolitana
Honduras	Estrategias centradas en autoconstrucción y mejoramientos progresivos.	Acceso restringido a crédito para mejoramiento por falta de garantías.	Subsidio directo a hogares de bajos ingresos para compra de vivienda.	Incentivos principalmente vía autoconstrucción asistida, aunque los tiempos de permisos y trámites elevan costos.	Existen planes municipales de ordenamiento, pero la cobertura es parcial y con débil aplicación.	No hay un esquema consolidado de captura de plusvalías urbanas.
Guatemala	Programas de mejoramiento a cargo del FOGUAVI, aunque con baja cobertura.	Crédito para mejoramiento disponible, aunque concentrado en segmentos medios.	Existen programas de subsidios con resultados limitados	Subsidios a desarrolladores para impulsar proyectos, pero trámites prolongados encarecen la ejecución.	Cuenta con el PMOT (2008), pero su actualización ha sido lenta y desigual entre municipios.	No existen mecanismos claros de captura de valor del suelo en la práctica.

Fuente: BID 2012, con actualizaciones

### 5.1.1. Política de vivienda en Guatemala

#### Evolución institucional

Guatemala cuenta con una trayectoria institucional en vivienda que comienza en 1871, con la creación del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MINCIVI), entidad que hoy continúa liderando la política habitacional del país. Desde el Viceministerio de Vivienda, el MINCIVI coordina la ejecución de la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos

---

Humanos (PNVAH) 2020–2032, orientada a ampliar el acceso a una vivienda digna, segura y saludable para población en situación de pobreza, integrando criterios de género, sostenibilidad y justicia social.

La PNVAH establece siete objetivos generales, entre ellos: garantizar el acceso a vivienda adecuada y hábitat digno, reducir el déficit habitacional, aumentar la disponibilidad de suelo urbanizado accesible, incentivar la producción social del hábitat, promover viviendas resilientes al cambio climático, impulsar instrumentos de financiamiento inclusivos y fortalecer la institucionalidad del sector. Entre sus metas figuran la reducción del déficit habitacional, el acceso a vivienda digna para poblaciones vulnerables y la expansión del suelo urbanizado en zonas urbanas. Para alcanzarlas, la PNVAH impulsa programas orientados a la producción social del hábitat, el incremento del suelo urbano, el alquiler social, subsidios directos, financiamiento hipotecario, el mejoramiento integral de barrios, el desarrollo de asentamientos humanos seguros, así como la investigación y el fortalecimiento institucional.

Cabe destacar que el esquema de subsidios directos prioriza la asignación colectiva por sobre la individual, orientada a familias en situación de pobreza o pobreza extrema, equilibrando su aplicación entre viviendas nuevas y existentes.

### **Programas destacados**

La ejecución de la política recae principalmente en tres instituciones: el MINCIVI como ente rector; el Fondo para la Vivienda (FOPAVI), entidad creada en 1999 como la encargada de administrar los subsidios directos; y el Fondo de Hipotecas Aseguradas (FHA), que brinda garantía estatal a créditos hipotecarios para personas del sector formal e informal.

El FOPAVI opera tres programas principales de subsidios directos:

1. Desarrollo de vivienda digna, adecuada y saludable, dirigido a población no sujeta de crédito;
2. Fortalecimiento a la demanda de vivienda popular, para población con acceso a crédito;
3. Alto riesgo y emergencia, enfocado en zonas vulnerable

Dentro del enfoque de la PNVAH también se busca impulsar la oferta de vivienda, aumentando la ejecución de intervenciones enfocadas en disminuir el déficit habitacional. Para eso, establece que se deben generar opciones en: i) programas de vivienda social, ii) programas de mejoramiento y ampliación de vivienda, iii) mejoramiento integral de barrios, que para 2025 iniciaba sus primeros pilotos.

En cuanto a resultados recientes, el portal oficial de FOPAVI<sup>1</sup> destaca que en 2022 se gestionaron 245 proyectos, que permitieron entregar 5,084 soluciones habitacionales; y en 2021, se gestionaron 198 proyectos y 6,464

---

1 <https://fopavi.gob.gt>

soluciones habitacionales entregadas. Solo en junio de 2025, se registraron 931 solicitudes de subsidio, en su mayoría de mujeres jefas de hogar, adultos mayores y familias en zonas rurales. El subsidio estándar alcanza los Q35,000, distribuidos en cuatro desembolsos, y puede utilizarse tanto para compra como para mejora de vivienda. No hay datos disponibles para los mejoramientos de vivienda y autoconstrucción realizados por la entidad.

En un intento de ampliar el acceso de la población a las soluciones habitacionales del Estado, en 2023 se aprobó la Ley de Interés Preferencial para Facilitar el Acceso a la Vivienda Social, impulsada por el Ministerio de Finanzas. La norma busca reducir el déficit habitacional y facilitar la compra de viviendas dignas para familias guatemaltecas. La ley ofrece tasas de interés preferenciales y otros beneficios para créditos hipotecarios, con el objetivo de hacer más accesible la adquisición de una vivienda. Así, se estableció el programa “Mi Primera Casa”, un subsidio estatal a la tasa de interés hipotecaria:

- 40 % de la tasa de referencia durante los primeros 4 años (meses 1 a 48),
- 30 % entre los meses 49 y 84 (años 5 a 7).

Este esquema, respaldado por el FHA, busca también impulsar la recaudación y la economía a través de la formalización del sector construcción. Se estima que beneficiará a más de 5,000 guatemaltecos, con una inversión de Q750 millones y la construcción de al menos 1,200 viviendas, distribuidas en distintas regiones del país. El programa incluye condiciones preferenciales, respaldo institucional y alianzas con desarrolladores.

Con todo, la PNVAH se propone reducir el déficit habitacional total en un 40% al año 2032, beneficiando a más de 635,000 hogares, mediante un enfoque integral que incorpora criterios territoriales, de género y de sostenibilidad ambiental. Pero incluso con esta misión, distintas entidades de control en Guatemala han expresado su preocupación por los bajos niveles de ejecución presupuestaria de los recursos destinados a la política habitacional<sup>2</sup>.

### 5.1.2. Política de vivienda en El Salvador

#### Evolución institucional

La institucionalidad de vivienda en El Salvador ha transitado por distintas etapas. El 30 de abril de 1979, se creó la Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano, adscrita al Ministerio de Obras Públicas. El 15 de julio de 1993, fue elevada a Viceministerio, con funciones de rectoría, coordinación y normatividad. El punto de inflexión más significativo se dio en junio de 2019, cuando el gobierno del presidente Nayib Bukele creó el actual Ministerio de Vivienda, consolidando bajo una sola autoridad al Fondo de Vivienda Popular (FONAVIPO), el Fondo Social para la Vivienda (FSV) y

---

el Instituto de Legalización de la Propiedad (ILP), conformando el actual Sistema de Vivienda. Con este cambio, se esperaba coordinar las acciones de las entidades pertenecientes al sector bajo un mismo mandato, buscando mejorar su eficiencia de los esfuerzos institucionales hacia la reducción del déficit habitacional cuantitativo y cualitativo.

El Ministerio de Vivienda lidera la formulación de políticas, programas y regulaciones. FONAVIPO y el FSV actúan como brazos ejecutores, especializados en el financiamiento de vivienda de interés social mediante créditos subsidiados, legalización de propiedad y programas específicos para grupos vulnerables. Estas entidades han fortalecido su presencia nacional, con un enfoque en inclusión social.

### **Programas destacados**

Entre los programas emblemáticos del Ministerio de Vivienda se encuentra el Programa de Mejoramiento de Viviendas, que entrega kits de materiales para la autoconstrucción o el mejoramiento de hogares en condiciones precarias<sup>3</sup>.

Por su parte, el Fondo Social para la Vivienda administra una serie de programas y líneas de crédito que buscan cubrir a distintos grupos poblacionales de El Salvador. La mayoría de los programas se enfoca en una reducción de la tasa de interés o en el financiamiento de un porcentaje significativo del valor de la vivienda si esta cumple con algunas condiciones específicas. Algunos de los programas que destacan son "Casa Joven" y "Casa Mujer", que ofrecen créditos hipotecarios con condiciones adaptadas a jóvenes y mujeres jefas de hogar, respectivamente. También destacan "Vivienda en Altura", dirigido a la compra de apartamentos, y "Vivienda Social", que ofrece soluciones habitacionales por debajo de los USD \$25,000, y "Vivienda Cercana" permite a salvadoreños en el exterior adquirir propiedades para sus familias.

Las líneas de crédito cubren vivienda nueva o usada, mejoramientos, compra de lotes, construcción individual y traslado de hipotecas. Se aplican condiciones diferenciadas para trabajadores formales e informales, aunque suelen centrarse en proyectos vinculados a financiamiento del FSV.

Finalmente, El Salvador ha tenido un apoyo significativo por parte de entidades multilaterales. Un caso es el Programa de Vivienda y Vida Digna (PROVIDA), lanzado en 2021 en alianza con el BCIE, ha facilitado el acceso a vivienda digna a más de 2,500 familias vulnerables, con un enfoque territorial en zonas de alta pobreza multidimensional.

Los resultados incluyen una ampliación significativa del acceso al crédito para población en situación de vulnerabilidad, así como la consolidación de programas especializados que responden a condiciones de género, edad y residencia. PROVIDA ha sido reconocido por su impacto social,

<sup>3</sup> <https://vivienda.gob.sv/programas/programa-de-mejoramiento-de-viviendas-para-familias-de-es-casos-recursos-a-nivel-nacional/>

al integrar financiamiento multilateral y focalización geográfica. La estructura institucional ha demostrado avances en eficiencia y coordinación interinstitucional.

### **5.1.3. Honduras**

#### **Evolución institucional**

En Honduras, la política de vivienda ha pasado por una serie de cambios institucionales significativos desde 1991, año en el que se creó el Fondo Social para la Vivienda (FOSOVI), la entidad encargada de promover condiciones favorables para satisfacer las necesidades de vivienda de las familias hondureñas, especialmente aquellas con menos recursos económicos. Posteriormente, en el 2006, se estructuró el Programa de Vivienda Ciudadana y Crédito Solidario (PROVICCSOL), el cual busca brindar acceso a viviendas dignas a la población de bajos ingresos al otorgar financiamiento en condiciones favorables y facilitando el acceso a subsidios habitacionales. En el 2014 se consolidó la Comisión Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos (CONVIVIENDA), para crear y articular el Programa Nacional de Vivienda, la cual tiene el objetivo de resolver los principales problemas sociales que enfrenta la población el tema de vivienda social. Por último, en el 2022 se reconoció que el acceso a la vivienda digna corresponde a un derecho para la población hondureña, por lo que se creó el Programa de Vivienda y Asentamientos Humanos, adscrito a la Secretaría de Estado en los Despachos de Desarrollo Comunitario, Agua y Saneamiento (SEDECOAS), con el fin de reducir la dispersión de instituciones destinadas a vivienda; planificar, organizar y dirigir el sector; facilitar y mejorar los procesos de gestión, planificación y ejecución de la política habitacional.

SEDECOAS lidera actualmente la política de vivienda a través del PVAH, con funciones de planificación y articulación. FOSOVI ejecuta programas de subsidio y crédito social. El Banco Hondureño para la Producción y la Vivienda (BANHPROVI) canaliza financiamiento para soluciones habitacionales. Además, instituciones como el Instituto para la Cooperación y el Autodesarrollo (ICADE) y organizaciones como el Consejo Hondureño para la Vivienda Solidaria (COHVISOL) implementan modelos de autoconstrucción con enfoque de economía social.

#### **Programas destacados**

La oferta institucional de Honduras ha contemplado elementos de apoyo a la demanda y al fomento de esquemas de autoconstrucción, al tiempo que se ha apalancado en el apoyo internacional para complementar los esfuerzos del Gobierno Nacional.

Entre los programas más significativos se encuentra el Proyecto Vivienda Solidaria, que se desarrolla de manera conjunta por el Programa de Vivienda y Asentamientos humanos a través de CONVIVIENDA y la institución

---

gubernamental RED Solidaria. Se trata de un programa de vivienda social que busca mejorar la calidad de vida de las familias en extrema pobreza y pobreza al ofrecer soluciones habitacionales. Así, el proyecto se enfoca en la construcción de viviendas con estándares de certificación internacional para garantizar la sustentabilidad y resiliencia frente a los efectos del cambio climático. La misma población asume el compromiso de participación en el proceso de construcción o mejora de la vivienda, tanto urbana como rural.

Otros instrumentos de política a destacar son el Programa de Financiamiento Habitacional, que busca facilitar el acceso a créditos asequibles para la compra, construcción o mejora de viviendas, subsidiando tasas de interés desde el 4% al 7% para las familias de menores ingresos, y el rol de los programas multilaterales. En este último destaca el rol de Hábitat para la Humanidad, que busca brindar apoyo crediticio y técnico para la construcción y adquisición de viviendas nuevas, rehabilitadas y reparadas en zonas urbanas y periurbanas, para familias con ingresos inferiores a 4 salarios mínimos.

La política de vivienda en Honduras ha logrado mejorar el acceso al financiamiento para poblaciones que históricamente han estado excluidas del sistema financiero. Los modelos de autoconstrucción han promovido la participación activa de comunidades y la formación de empresas de economía social. La inclusión de enfoques diferenciales —por ejemplo, género o pertenencia étnica— ha ampliado el alcance de los programas y fortalecido su impacto territorial. Pese a estos avances, persisten desafíos en materia de articulación institucional, sostenibilidad financiera y cobertura efectiva del déficit habitacional.

## **5.2. Consideraciones finales**

Cerrar el déficit habitacional en El Salvador, Guatemala y Honduras requiere una política integral que articule tres frentes: (i) instituciones sólidas y reglas claras que den previsibilidad, (ii) financiamiento suficiente, diversificado y bien diseñado, y (iii) una oferta formal capaz de llegar a donde están las familias, combinando calidad urbana con precios alcanzables.

A lo largo del capítulo se constató que el andamiaje institucional existe y se ha venido fortaleciendo en los tres países, con la creación de entidades especializadas y programas de crédito, subsidio y apoyo territorial. No obstante, la cobertura, continuidad y sostenibilidad de estas intervenciones siguen rezagadas frente a la magnitud del desafío. La demanda insatisfecha no solo refleja limitaciones presupuestales, sino también la fragmentación institucional, la débil planificación urbana y la escasa integración entre políticas de vivienda, ordenamiento y desarrollo territorial.

La vivienda no es únicamente un producto financiero: es ciudad, tejido social y motor de desarrollo local. Por ello, el futuro de las políticas habitacionales en el Triángulo Norte depende de su capacidad para coordinar instrumentos de suelo, planificación urbana y financiamiento bajo una misma visión

---

de largo plazo. La coordinación multinivel entre gobiernos nacionales y locales, junto con la participación del sector privado y de la cooperación internacional, será clave para transformar los avances institucionales en resultados sostenibles y escalables.

Finalmente, los hallazgos del capítulo sugieren que una nueva política de vivienda para la región debe avanzar hacia un enfoque más inclusivo y territorial, que priorice la calidad sobre la cantidad, la integración urbana sobre la expansión periférica, y la estabilidad institucional sobre la intervención coyuntural. Solo así se podrán optimizar los recursos disponibles y atender de manera más eficiente las necesidades de los hogares, contribuyendo no solo a reducir el déficit habitacional, sino también a mejorar la cohesión social y la resiliencia urbana en la región.

## Referencias

1. Angel, S., Parent, J., & Civco, D. L. (2010). The fragmentation of urban footprints: global evidence of sprawl, 1990-2000 (p. 114). Cambridge, MA, USA: Lincoln Institute of Land Policy.
2. Angel, S. 2012. Planet of cities. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
3. Banco Mundial. 1993. "Housing: enabling markets to work." Housing Policy Paper, Banco Mundial. Washington, DC
4. BID, 2012a. "Housing Finance in Central America: What is Holding it Back." Notas Técnicas, No. IDB-TN-285. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC.
5. BID, 2012b. Room for Development: Housing Markets in Latin America and the Caribbean. Springer.
6. Buckley, R.M. y J. Kalarickal. 2006. Thirty Years of World Bank Shelter Lending: What have we learned? Banco Mundial. Washington, DC
7. Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Urbanos (2009). Estrategia Centroamericana de Vivienda y Asentamientos Humanos 2009-2012. Nicaragua.
8. Cuenin, F., Piedrafita, C., Rojas, E., & Medellín, N. (2012). Hammering out a housing policy that works. In Room for Development: Housing Markets in Latin America and the Caribbean (pp. 239-280). New York: Palgrave Macmillan US.
9. Gaviria, Alejandro, and Jorge Tovar. "El potencial de la política de vivienda en Colombia." Ensayos sobre política de vivienda (2011): 57-138.
10. Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda. Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Urbanos. (2020). Gobierno de Guatemala.
11. Sancho, F., Rivera, L. and Rosales, J. 2012. "Housing Finance in Central America: What is Holding It Back?" Interamerican Development Bank.



---

# Capítulo 6.

Recomendaciones de  
política de vivienda

**Edición:**

BCIE



**“ Hacer de la vivienda un derecho efectivo y un pilar de desarrollo exige voluntad política, innovación institucional y una apuesta decidida por la planificación urbana inclusiva. Solo así la vivienda podrá ser un hogar digno para las familias y un catalizador del bienestar en la región.”**

---

## **Capítulo 6**

### **Recomendaciones de política de vivienda**

---

Apartir del diagnóstico presentado en los capítulos precedentes, este capítulo propone una serie de recomendaciones de política orientadas a abordar de manera integral los desafíos habitacionales de Honduras, Guatemala y El Salvador. Las medidas aquí expuestas se derivan del análisis comparado de los marcos institucionales, programas y resultados observados en cada país, y buscan ofrecer lineamientos estratégicos que contribuyan a reducir de forma sostenible el déficit habitacional y mejorar la calidad del entorno urbano.

Las recomendaciones se estructuran en torno a un enfoque integral que combina cinco ejes complementarios que reflejan los principales cuellos de botella identificados en la región, asociados en cinco ejes. Cada uno combina medidas de corto y mediano plazo, articulando instrumentos de política pública, financiamiento y regulación con la capacidad de gestión de los gobiernos nacionales y locales. En conjunto, las propuestas apuntan a consolidar un sistema habitacional más resiliente, inclusivo y eficiente, capaz de movilizar al Estado, al sector privado y a la cooperación internacional en torno a un mismo objetivo: garantizar el acceso a una vivienda adecuada y a una ciudad integrada para todos los hogares de la región.

#### **6.1. Hacia un nuevo marco regional de política habitacional**

La vivienda es el eje del bienestar de los hogares, un determinante de la inclusión social y un motor del desarrollo urbano. Por ello, las políticas públicas deben ser integrales, reconociendo las múltiples formas en que las personas se relacionan con el hábitat y el entorno construido. Un enfoque holístico articula la vivienda con la planificación urbana, el acceso a servicios básicos, la movilidad y la sostenibilidad financiera del sector. En este marco, resulta prioritario impulsar la vivienda formal, que no solo garantiza condiciones adecuadas de habitabilidad, sino que también contribuye a ciudades más ordenadas, seguras y productivas.

Si bien Honduras, Guatemala y El Salvador cuentan con lineamientos para atender las necesidades habitacionales, los esfuerzos realizados no responden plenamente a los desafíos actuales ni a los que se proyectan.

Cerrar el déficit y mejorar las condiciones de vida exige un enfoque integral que fomente, de manera diferenciada, el acceso a vivienda formal, reconociendo la heterogeneidad de los hogares en ingresos, ubicación y formas de inserción laboral.

Ese enfoque debe traducirse en una oferta diversa de programas capaz de acompañar a las familias en todas las etapas del proceso de acceso a la vivienda formal (desde la preparación y elegibilidad hasta el financiamiento, la adquisición y la consolidación). Con ello se superan las disparidades de oferta y demanda identificadas en los capítulos previos y se crean las condiciones para que los hogares ingresen al circuito formal desde el inicio de la cadena de valor. De manera prioritaria, la política integral debe incorporar:

1. Planificación urbana inclusiva y sostenible;
2. Mecanismos de financiamiento mixtos e innovadores;
3. Programas de subsidios progresivos orientados a la demanda;
4. Incentivos a la producción de vivienda social; y
5. Fortalecimiento institucional en los niveles nacional y local.

Si bien estos componentes conforman un sistema indivisible, en el que el avance de uno potencia la efectividad de los demás, su impacto se manifiesta en distintos horizontes temporales. En el corto plazo, el diseño e implementación de programas de subsidios progresivos orientados a la demanda constituye el instrumento con mayor capacidad de generar resultados inmediatos en términos de acceso efectivo de los hogares a la vivienda formal. Estos mecanismos permiten cerrar brechas de asequibilidad de manera relativamente rápida, dinamizar la demanda y activar la oferta privada cuando existen condiciones básicas de mercado.

No obstante, la sostenibilidad de estos resultados depende de transformaciones estructurales que requieren mayores plazos de maduración. La planificación urbana inclusiva, los mecanismos de financiamiento de largo plazo, los incentivos a la producción de vivienda social y el fortalecimiento institucional son procesos acumulativos que demandan coordinación intersectorial, marcos regulatorios estables y capacidades técnicas sostenidas en el tiempo. Sin estos pilares, los programas de subsidios tienden a enfrentar restricciones de suelo, limitaciones de oferta o cuellos de botella administrativos que reducen su impacto.

En consecuencia, más que una secuencia estricta de prioridades, la política habitacional integral requiere una implementación escalonada y coherente, donde los instrumentos de impacto inmediato se despliegan en paralelo a reformas estructurales que garantizan la expansión sostenida y ordenada del mercado de vivienda formal. Esta combinación permite atender urgencias sociales presentes sin comprometer la sostenibilidad urbana, fiscal e institucional de largo plazo.

---

## I. Planificación urbana inclusiva y sostenible

Las políticas de vivienda deben partir del principio que la urbanización genera valor. El primer reto es aprovechar los beneficios del crecimiento urbano para que las ciudades actúen como dinamizadoras del desarrollo económico. En paralelo, es necesario desincentivar la expansión de asentamientos informales y coordinar de manera efectiva las políticas nacionales con su implementación local. Solo con avances en estos tres frentes será posible asegurar acceso a vivienda formal, asequible y de calidad para los hogares.

La planificación urbana inclusiva ofrece instrumentos para orientar el desarrollo, promover mayor densidad y mezcla de usos, localizar vivienda cerca del transporte y la infraestructura, y activar terrenos subutilizados. Estas intervenciones amplían la oferta habitacional y vuelven a las ciudades más atractivas para la inversión. Además, fortalecen la formalidad en la tenencia, facilitan la provisión de servicios públicos y generan externalidades positivas en productividad, cohesión social y competitividad. Por el contrario, políticas deficientes suelen traducirse en segregación espacial, desigualdad, proliferación de asentamientos informales en áreas periféricas y acceso inequitativo al financiamiento (Maricato, 2000; De la Espriella, 2007; Botelho, 2007; Sabatini & Brain, 2008; Franco, 2010; Petrella, 2012; McTarnaghan et al., 2016).

Los desafíos son heterogéneos por territorio. En áreas urbanas consolidadas, el énfasis estaría en la integración de las comunidades a la infraestructura existente y la densificación con calidad urbana. En zonas periurbanas, aún es posible urbanizar de forma ordenada y anticipar los efectos del crecimiento poblacional mediante reservas de suelo, trazados viales estructurantes y estándares graduales.

En este sentido, es importante que una política integral de vivienda considere la planificación como eje estructurante. La definición y actualización de Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y la gestión sostenible de las zonas periurbanas son críticas para revertir la persistencia de la informalidad. A ello se suma la necesidad de mejorar los sistemas de administración de tierras y registros de propiedad a cargo de los municipios, introducir normas graduales que faciliten mejoras progresivas en la vivienda y fomentar la densificación en áreas ya urbanizadas.

La coordinación multinivel es igualmente determinante. Es indispensable diferenciar las necesidades de ciudades primarias —que requieren una oferta diversa de vivienda cerca de empleo y servicios— y ciudades secundarias, que deben consolidar capacidades de planificación para que su expansión no derive en nuevos asentamientos informales. Los gobiernos locales cumplen un papel clave y necesitan apoyo técnico y fortalecimiento de capacidades para articular uso del suelo e infraestructura. Herramientas como el desarrollo guiado del suelo (Ángel, 2012) orientan a los desarrolladores hacia zonas

estratégicas y alinean inversión pública y privada bajo criterios de eficiencia y sostenibilidad.

La planificación debe articularse con otras dimensiones de la vida urbana. Programas de mejoramiento barrial y actuaciones en el entorno inmediato permiten atender de forma integral a poblaciones vulnerables (McTarnaghan et al., 2016). Entre las experiencias destacadas, Medellín incorporó intervenciones urbanas y de movilidad para mejorar acceso a oportunidades (Alcaldía de Medellín, 2011), y existen modelos que vinculan expansión de transporte público con empleo y servicios (Lago, 2007; Dureau et al., 2015). Los programas de mejoramiento de entorno son a su vez un primer instrumento para abordar el déficit cualitativo, por el lado de la oferta. El segundo instrumento para este fin, esta vez desde el lado de la demanda, es un subsidio al mejoramiento de vivienda.

El lanzamiento de un programa de mejoramiento de vivienda por el lado de la demanda es la evolución natural de una política que atiende el déficit cualitativo, pero también es una acción imprescindible por parte del Estado para seguir mitigando los riesgos de desastre. Por ejemplo, no se debe subestimar la cantidad de familias que viven en zonas precarias y de alto riesgo que no pueden mudarse. Un programa de mejoramiento por el lado de la demanda “tiene un gran potencial para mejorar la resiliencia de la vivienda y, de esta forma, salvar vidas, proteger activos y fortalecer a las economías” (Triveño et al, 2019). Desde una perspectiva de sostenibilidad y de planeación urbana, cada mejoramiento de vivienda exitoso reduce la presión a la reubicación y a la construcción de vivienda nueva, reduciendo a su vez la emisión de carbono (Malagón & Triveño, 2022). Así, se abre la puerta a la discusión de un subsidio al valor de mejoramiento de viviendas, a partir del valor promedio de la intervención. Similar al SFV establecido, puede tener un componente de subsidio directo a la misma, y una subvención a la tasa de interés, y puede adaptarse al esquema de asignaciones progresivas. En este caso, junto con el criterio de valores diferenciales para el nivel de ingreso, se recomienda considerar también el tamaño de la intervención.

En paralelo, la inversión en infraestructura básica es esencial para elevar la calidad de vida en asentamientos precarios; el mapeo y evaluación de sus condiciones facilita focalizar recursos en quienes más lo necesitan. Asimismo, el apoyo a la autoconstrucción —microcréditos, subsidios en especie para materiales o apoyo técnico, y viviendas núcleo o de arranque ampliables en el tiempo— puede ser un puente eficaz hacia la formalidad.

Finalmente, conviene aprovechar el stock residencial existente en áreas centrales. Las estrategias de revitalización urbana y un mercado de alquiler más robusto pueden contribuir a ciudades más asequibles y compactas (Blanco, Fretes & Muñoz). La ubicación céntrica de vivienda favorece la integración social y el acceso a transporte y servicios (Gilbert et al., 2011), particularmente relevante en grandes urbes; en zonas periurbanas, el énfasis debe estar en conectividad y servicios básicos.

### **Acciones de política sugeridas:**

1. **Actualizar y armonizar** los POT con criterios de sostenibilidad y gestión del riesgo.
2. **Fortalecer** los sistemas catastrales y de **registro de propiedad** a nivel municipal.
3. **Promover la densificación** y el **uso mixto** en áreas urbanas consolidadas.
4. **Orientar** la expansión periurbana mediante **instrumentos de planificación anticipada**.
5. **Desarrollar** capacidades técnicas y financieras en gobiernos locales para gestionar suelo e infraestructura.
6. **Implementar** programas de **mejoramiento barrial** articulados con transporte y servicios públicos.
7. **Mapear y evaluar** asentamientos informales para **priorizar inversión** en infraestructura básica.
8. Crear un subsidio al valor del mejoramiento, a partir del valor promedio de la intervención, con un componente de subsidio directo a la misma y una subvención a la tasa de interés.
9. **Impulsar** estrategias de **revitalización urbana** y **fortalecer** el mercado de **alquiler** en zonas centrales.

## **II. Mecanismos de financiamiento y captura de valor del suelo**

El financiamiento es un pilar esencial de una política de vivienda integral y sostenible. En este ámbito, los mecanismos de captura de valor del suelo permiten convertir parte de los beneficios de la urbanización en recursos adicionales, reduciendo la dependencia de transferencias centrales y fortaleciendo la autonomía fiscal local. Estos instrumentos no solo generan ingresos: también financian infraestructura y servicios sociales asociados a nuevos desarrollos, contribuyendo a mejorar la calidad del entorno urbano en expansión.

En Honduras, Guatemala y El Salvador, sin embargo, la implementación de estos mecanismos sigue siendo limitada. Aunque existe habilitación legal, su adopción no constituye aún una fuente significativa de ingresos municipales.

Las causas incluyen baja capacidad institucional, catastros incompletos y escasa formalización en la tasación (De Cesare, 2010, 2012). El resultado es un rezago frente a experiencias exitosas de América Latina y la pérdida de una oportunidad para vincular el financiamiento a la urbanización. Ampliar el conocimiento público y construir aceptación social de la captura de valor (Arriagada & Simoni, 2001; Smolka, 2013) puede acelerar su adopción, especialmente si se avanza en formalización de la tenencia y en la integración de la población a la vivienda formal (McTarnaghan et al., 2016).

Existen diversos instrumentos que los gobiernos locales pueden activar con apoyo técnico y normativo. Entre los más relevantes se encuentran: el uso estratégico de suelo público para proyectos de vivienda; gravámenes diferenciados a lotes vacantes para incentivar su desarrollo (como en México); y solicitudes de propuestas (RFP) para atraer ofertas competitivas de vivienda asequible en suelo subutilizado. También destacan el Financiamiento por Impuestos Futuros (TIF), que respalda préstamos para infraestructura urbana con ingresos fiscales futuros, y los esquemas de reajuste de tierras en asentamientos informales, donde los residentes ceden una fracción de sus lotes para habilitar servicios y, a cambio, obtienen predios más pequeños pero regularizados y de mayor valor.

De forma complementaria, los municipios deben explorar fórmulas que aseguren el financiamiento sostenible de infraestructura y servicios en zonas de expansión. Sobresalen las contribuciones por mejoras y los distritos especiales de evaluación, que distribuyen costos entre sector privado y gobiernos locales. Estas medidas deben articularse con planes de gestión del riesgo para evitar urbanizar áreas no aptas. A su vez, el fortalecimiento catastral y registral reduce tiempos y costos de transacción, aumentando la eficiencia del mercado de vivienda.

La inclusión de hogares de bajos ingresos debe ser un principio rector. Marcos regulatorios con normas flexibles y la autorización de materiales y tipologías alternativas permiten formalizar la autoconstrucción sin cargas desproporcionadas. De esta manera, la innovación financiera y la captura de valor del suelo no solo aseguran recursos sostenibles, sino que también amplían las oportunidades de acceso a la vivienda formal.

El desafío es doble: mejorar la eficacia de los instrumentos de gestión del suelo y al mismo tiempo, garantizar que el financiamiento habilite más y mejor ciudad en la ciudad existente. Para ello se requiere clarificar derechos y procedimientos, digitalizar y estandarizar licencias, alinear densidades y normas urbanísticas con metas de vivienda asequible y ciudad compacta. En paralelo, conviene activar la oferta en localizaciones estratégicas — recuperando suelo público y vacante, promoviendo renovación urbana en zonas bien conectadas y desplegando esquemas fiduciarios que reduzcan costos de capital—. Nada de esto será sostenible sin coordinación metropolitana, pues las áreas urbanas rebasan los límites municipales y exigen instancias técnicas y presupuestales compartidas.

---

En última instancia, el principio transversal es “producir más ciudad en la ciudad”: orientar el crecimiento hacia lugares con infraestructura existente, fomentar usos mixtos, elevar densidades bien diseñadas y garantizar espacio público y equipamientos. Solo así la cadena de valor de la vivienda —tierra, infraestructura, construcción y financiamiento— operará de forma integrada para reducir costos, ampliar la oferta y elevar la calidad.

#### **Acciones de política sugeridas:**

- 1. Fortalecer la gestión del suelo:** clarificación de derechos, digitalización y estandarización de licencias, y actualización permanente de catastros.
- 2. Activar instrumentos de captura de valor:** contribuciones por mejoras, gravámenes a vacantes, Financiamiento por Impuestos Futuros (TIF), venta de derechos de construcción, reajuste de tierras y uso estratégico de suelo público.
- 3. Incentivar oferta en zonas estratégicas:** bancos de suelo, renovación urbana conectada al transporte masivo y esquemas fiduciarios para abaratar el capital.
- 4. Garantizar inclusión social:** normas flexibles y materiales alternativos para formalizar autoconstrucción sin cargas excesivas.
- 5. Asegurar sostenibilidad y resiliencia:** planes de expansión que eviten zonas de riesgo y prioricen infraestructura resiliente.
- 6. Coordinar a escala metropolitana:** priorización conjunta de infraestructura y estándares de crecimiento más allá de los límites municipales.
- 7. Aplicar el principio de “más ciudad en la ciudad”:** aprovechar infraestructura existente, densificar con calidad y asegurar espacio público.

### **III. Programas de subsidios progresivos orientados a la demanda**

Desde la perspectiva de los hogares, la principal barrera para acceder a una vivienda adecuada es el financiamiento. La vivienda, por su alto costo, exige en general crédito de largo plazo. En ese marco, el crédito hipotecario se vuelve un aliado estratégico de la política habitacional, sin embargo, sin un mercado hipotecario inclusivo y sostenible, los hogares de ingresos medios y medio-bajos quedan fuera del circuito formal. La combinación de ahorro, crédito y subsidio estatal —y, en casos excepcionales, subsidio total— multiplica el impacto de los recursos públicos, pudiendo ampliar de 4 a 5 veces el alcance de la asistencia inicial. Para que los programas basados

en crédito funcionen, se requieren condiciones macroeconómicas estables, marcos regulatorios sólidos y una oferta formal que responda en precio, localización y tipología.

La política de vivienda debe articular los programas y subsidios nacionales con las herramientas y capacidades de los gobiernos locales. Se necesita un marco de coordinación multinivel entre municipios y ministerios de vivienda, transporte, finanzas e infraestructura para mejorar barrios de bajos ingresos, reducir superposiciones de inversión y dirigir los subsidios hacia áreas urbana y ambientalmente sostenibles. Las mancomunidades y alianzas intermunicipales son clave para estos acuerdos, la priorización de proyectos y la gestión de carteras de inversión.

Así mismo, las políticas deben respaldar una pluralidad de opciones de vivienda y tenencia —no solo la unifamiliar aislada—, incorporando vivienda en altura, alquiler, soluciones incrementales y modalidades cooperativas, según las necesidades locales y regionales. Para ello, los gobiernos locales requieren herramientas y capacidades que les permitan planificar a largo plazo, coordinar inversiones con jurisdicciones vecinas y gestionar suelo e infraestructura con mayor eficiencia (catastro y registro actualizados, ventanillas únicas, estándares urbanísticos graduales). Con estas bases, el financiamiento deja de ser una barrera y se convierte en un vehículo efectivo para expandir el acceso a vivienda formal de calidad.

En todo caso, el impacto de los programas de subsidios a la demanda depende en gran medida de la capacidad del mercado para responder con una oferta suficiente y adecuada. Los incentivos a la producción de vivienda social son el complemento indispensable para que los hogares beneficiarios encuentren opciones habitacionales dentro de su rango de precios y localización. Sin una oferta dinámica y alineada con los mecanismos de financiamiento, los subsidios pierden efectividad y se traducen en presiones de precios más que en mejoras reales de acceso.

Un caso de éxito de este tipo de subsidios se encuentra en Colombia, con el programa de adquisición de vivienda de interés social Mi Casa Ya. Desde su creación en 2015, hasta mayo de 2022, fue el principal catalizador de la financiación de vivienda de interés social en Colombia, permitiendo que familias de bajos recursos se convirtieran en propietarias de vivienda. Mi Casa Ya combinaba el ahorro de las familias, el crédito y un subsidio directo a la cuota inicial y a la tasa de interés, facilitando el cierre financiero para la adquisición de vivienda de interés social de familias con ingresos de hasta cuatro salarios mínimos.

Durante su operación, 220.807 hogares fueron beneficiados, lo que constituye en el programa de mayor alcance en política habitacional del país. A ello se debe sumar su focalización, pues el 82% de los hogares beneficiados recibía hasta dos salarios mínimos mensuales. Además, al apoyarse en el sistema financiero, permitió que el 60% de la población colombiana pudiera acceder a crédito, incrementando la posibilidad de adquirir vivienda propia y

---

mejorando el bienestar de las familias beneficiadas.

El Centro Nacional de Consultoría y la Universidad de los Andes (2021) realizaron una evaluación de impacto del programa Mi Casa Ya a nivel de hogar, y los resultados muestran que las familias beneficiarias redujeron el gasto destinado a vivienda, presentaron menores probabilidades de encontrarse en déficit habitacional (tanto cualitativo como cuantitativo), presentaron una mayor probabilidad de acceder a servicios públicos, entre otros. Además, los hogares beneficiarios presentaron menores probabilidades de encontrarse en situación de pobreza moderada (29,43%) y de vulnerabilidad (10,26%). Junto a esto, los hogares con una mujer cabeza de hogar mostraron que hubo una mayor probabilidad de utilizar tarjetas de crédito (41,3%) y cuentas de ahorro (33,7%), dando herramientas de educación financiera a esta población.

Dentro de las ventajas de tener un modelo de política de vivienda funcional se encuentra la facilidad de ampliar sobre un modelo existente para abordar más objetivos. Por ejemplo, si ya se cuenta con un SFV con unos criterios puntuales, es posible entonces desarrollar metas de priorización a los hogares liderados por mujeres cabeza de familia, o añadir un beneficio adicional a los hogares interesados en adquirir vivienda nueva que cumpla con estándares de sostenibilidad a través de las distintas certificaciones existentes. Pero esto será posible en la medida en que el SFV operativo, el pilar de esta política de vivienda, esté funcionando.

## **IV. Incentivos a la producción de vivienda social**

La efectividad de los subsidios a la demanda depende de que exista una oferta capaz de responder en cantidad, calidad y localización. De poco sirve otorgar subsidios o créditos preferenciales si los desarrolladores no encuentran condiciones adecuadas para producir vivienda social. Por ello, los incentivos a la oferta deben diseñarse de manera coordinada con los programas de financiamiento y subsidios, asegurando que las viviendas producidas sean efectivamente accesibles para los hogares beneficiarios.

Un caso que permite capturar la relación entre los programas de subsidio familiar de vivienda asociados a la demanda y los incentivos a la producción de vivienda social puede verse con el programa Minha Casa Minha (PMCMV) de Brasil. Creado en 2009, constituye la política de vivienda más ambiciosa en la historia del país. Su diseño combina subsidios directos y financiamiento preferencial para hogares con ingresos de hasta diez salarios mínimos, distribuidos en tres categorías. En la Faixa 1, dirigida a los hogares más pobres, el subsidio puede cubrir hasta el 92% del valor total de la vivienda, con cuotas mensuales que no superan el 10% del ingreso familiar. La Caixa Econômica Federal administra los créditos y coordina la ejecución con desarrolladores privados, mientras que los gobiernos locales cumplen un papel complementario al facilitar licencias y proveer servicios

básicos mínimos.

No obstante, la implementación del programa revela importantes limitaciones (Biderman et al., 2022). La ubicación de los proyectos (frecuentemente en la periferia urbana) refleja una lógica de reducción de costos de suelo más que una planificación orientada a la integración social y urbana. Este patrón ha generado urbanización dispersa (“sprawl”), deficiente acceso al transporte, a servicios públicos y oportunidades laborales, así como una pérdida de cohesión territorial. El diseño institucional concentra las decisiones en los desarrolladores, relegando la participación de los municipios y de los beneficiarios, lo que se traduce en conjuntos habitacionales de menor calidad a la esperada y escasa infraestructura.

En consecuencia, aunque el PMCMV ha permitido a millones de familias acceder a una vivienda formal, su enfoque ha reproducido desigualdades espaciales y ha contribuido a la expansión urbana descontrolada, a pesar del éxito de sus asignaciones. Con esto, queda en evidencia que los programas deben estar equilibrados tanto por los incentivos adecuados, como por el marco normativo y urbano que permite canalizar los beneficios en un crecimiento ordenado de las ciudades.

Un componente esencial de una política integral de vivienda es la creación de incentivos que estimulen la producción de vivienda social. Esto resulta especialmente relevante frente a los crecientes costos del suelo urbano, la expansión de zonas periurbanas y la necesidad de revitalizar áreas centrales en deterioro. Para lograrlo, los gobiernos pueden diseñar esquemas de incentivos fiscales, establecer acceso preferencial a financiamiento y simplificar trámites de licenciamiento urbanístico, lo que reduce tiempos, costos e incertidumbre para desarrolladores y autoconstructores. Estos instrumentos no solo fortalecen la oferta de vivienda formal a precios accesibles, sino que también promueven la articulación público-privada necesaria para ampliar la escala de producción y garantizar estándares adecuados de calidad y localización.

Asimismo, resulta clave revisar la carga tributaria asociada a la vivienda. La reducción o exención de ciertos impuestos locales y nacionales vinculados al desarrollo habitacional —como gravámenes sobre licencias, transferencias o materiales de construcción— puede contribuir a abaratar los costos finales para los hogares y estimular nuevas inversiones. De este modo, se evita que la tributación se convierta en una barrera para la producción de vivienda social, al tiempo que se mejora la elasticidad de la oferta frente a la creciente demanda.

En paralelo, se requieren reformas en el sistema financiero que reduzcan el costo y el riesgo de producir y adquirir vivienda formal. Entre estas destacan: fomentar la competencia en el mercado hipotecario, incorporar criterios de evaluación alternativos para prestatarios de bajos ingresos, y fortalecer el financiamiento para proyectos de vivienda en alquiler. Igualmente, los subsidios hipotecarios pueden vincularse a la localización de las viviendas,

---

favoreciendo áreas consolidadas con servicios.

El fortalecimiento de las instituciones microfinancieras y de las cooperativas de crédito resulta esencial para ampliar el acceso al financiamiento habitacional entre los hogares de ingresos medios y bajos. En este sentido, las cooperativas de vivienda desempeñan un papel fundamental en la producción de vivienda asequible, tanto a nivel individual como colectivo, especialmente en los países en desarrollo. Su valor radica en promover la participación activa de las familias a lo largo de todo el proceso constructivo —desde la planificación hasta la edificación— mediante la contribución directa de trabajo por parte de sus miembros, lo que permite reducir costos y fortalecer la cohesión comunitaria.

Este tipo de modelo tiene presencia mundial: solo en India, para 2011, existían alrededor de 100.000 cooperativas que habían construido cerca de 2,5 millones de viviendas. En América Latina, su mayor exponente se encuentra en Uruguay, donde la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM) consolidó una experiencia pionera que, con el acompañamiento de la organización sueca We Effect, se extendió entre 2004 y 2016 a siete países de la región (Bredenoord, 2017). Una de las principales virtudes de este modelo es que, además de fomentar la autoconstrucción, ofrece mecanismos de acceso al crédito para familias de bajos ingresos. A diferencia de los esquemas tradicionales basados en la capacidad crediticia individual, las cooperativas gestionan préstamos colectivos que financian tanto la adquisición del suelo como la construcción de las viviendas. Estos casos de éxito se enfocan en dar soluciones de vivienda a segmentos de la población que difícilmente logran un cierre financiero de otra forma, y podrían articularse con las demás medidas enfocadas en ensamblar una política integral.

Finalmente, las intervenciones habitacionales deben vincularse con la planificación del uso del suelo. Promover una mayor densidad urbana en lugar de la expansión dispersa permite aprovechar mejor las economías de aglomeración y reducir costos de provisión de servicios. Para ello, los planes de ordenamiento territorial y los mecanismos de captura de valor del suelo deben integrarse a los programas nacionales de subsidios, de manera que los gobiernos locales puedan dirigir las inversiones a zonas consolidadas con infraestructura existente, en lugar de promover asentamientos periféricos de baja densidad. No obstante, hoy existe un déficit de apoyo legal e institucional a nivel nacional para que los municipios desarrollen e implementen este tipo de enfoques, lo que limita su efectividad.

1. Diseñar incentivos fiscales para estimular la producción de vivienda social, como la reducción de impuestos asociados a la construcción y desarrollo habitacional para abaratar costos finales.
2. Simplificar trámites y procesos de licenciamiento urbanístico para reducir costos e incertidumbre.

3. Promover la articulación público-privada para ampliar la escala de producción y garantizar calidad.
4. Ampliar el rol de microfinancieras y cooperativas en el otorgamiento de crédito habitacional.
5. Impulsar financiamiento a proyectos de vivienda en alquiler como alternativa de acceso.
6. Integrar las intervenciones habitacionales con la planificación del uso del suelo para promover mayor densidad urbana.
7. Asignar beneficios fiscales a los desarrolladores de proyectos de vivienda que cumplan con criterios de sostenibilidad.

## V. Fortalecimiento institucional en los niveles nacional y local.

La efectividad de cualquier política habitacional depende del fortalecimiento institucional en todos los niveles de gobierno. A nivel nacional, es necesario consolidar marcos normativos claros y programas consistentes; mientras que a nivel local resulta fundamental contar con capacidades técnicas y administrativas que permitan implementar planes, regular los mercados de suelo y vivienda, y garantizar la continuidad de las políticas más allá de los ciclos políticos. La falta de coordinación entre niveles de gobierno suele limitar la eficacia de las intervenciones y aumentar los costos de provisión de servicios, mientras que una institucionalidad sólida facilita la articulación de esfuerzos, el aprovechamiento de economías de escala y la sostenibilidad de las políticas.

En este sentido, las políticas y programas nacionales de vivienda requieren una articulación estrecha con la planificación y la gestión urbana local para evitar distorsiones en los mercados de suelo y en los patrones de expansión de las ciudades. Fortalecer las capacidades de coordinación intergubernamental y de planificación territorial permite no solo mejorar la eficiencia del gasto en subsidios habitacionales, sino también reducir los costos asociados a la provisión de infraestructura y servicios urbanos. Sin embargo, en la práctica, las agencias nacionales tienden a centrarse en la administración de subsidios, con escasa articulación frente a las prioridades de los municipios, lo que dificulta alinear el desembolso de recursos con inversiones complementarias en transporte, infraestructura y otros proyectos estratégicos de desarrollo urbano.

El éxito de las políticas habitacionales también depende de su integración con la planificación del uso del suelo. Promover mayor densidad urbana es fundamental en una región caracterizada por la expansión dispersa, que reduce las ventajas económicas y sociales de la aglomeración. Herramientas como los planes de ordenamiento territorial y los mecanismos de captura de

---

valor del suelo pueden ser decisivas para aumentar la oferta y mejorar la calidad de la vivienda en áreas consolidadas. Este impacto se amplifica cuando los programas nacionales de subsidios y financiamiento se vinculan explícitamente con la planificación urbana y las inversiones locales, lo que permite orientar la vivienda subsidiada hacia zonas con infraestructura existente, en lugar de extender la mancha urbana hacia periferias desprovistas de servicios. No obstante, los marcos legales e institucionales que respaldan este tipo de coordinación aún son incipientes o inexistentes en varios países de la región.

Otra dimensión clave es la mejora de la vivienda informal. Aunque existen programas de subsidios para ampliaciones y mejoras, suelen ser limitados en escala e impacto. Vincular estas iniciativas con asistencia técnica, programas de mejoramiento barrial y diagnósticos detallados de asentamientos permitiría priorizar intervenciones y aumentar su efectividad. De igual forma, ampliar el papel de instituciones financieras no bancarias —como cooperativas de vivienda, instituciones microfinancieras o grupos de ahorro— resulta fundamental para los hogares de menores ingresos y trabajadores informales. Estas entidades, además, podrían canalizar con mayor eficacia las remesas internacionales si existiera un marco regulatorio que respaldara esquemas alternativos de financiamiento y evaluaciones de solvencia más flexibles.

Un caso de éxito en esto último se evidencia con la experiencia de RAFCASA en Nicaragua. Esta iniciativa de 2007 tenía el objetivo de introducir a trabajadores informales (especialmente aquellos con ingresos inferiores a cuatro salarios mínimos) al sistema financiero. La compañía pone a disposición de los hogares una plataforma para demostrar su capacidad de ahorro, con el fin de que logren desarrollar un historial de crédito para recibir préstamos hipotecarios. Un banco comercial (el Banco de Finanzas) ofrece hipotecas a los participantes que completen el objetivo de ahorrar US \$1,500. Introducir la posibilidad de vincular remesas con este tipo de programas sería un gran avance para una región tan sensible a los flujos internacionales de capital como lo es el Norte de Centroamérica.

Las ciudades, por su parte, desempeñan un papel estratégico en la construcción de sistemas habitacionales incluyentes. Las metrópolis y capitales deben asegurar una oferta diversificada de vivienda cercana a los centros de empleo y servicios, mientras que las ciudades intermedias, con alto crecimiento poblacional, requieren reforzar sus capacidades de planificación para evitar la proliferación de nuevos asentamientos informales. En ambos casos, la coordinación de las políticas de vivienda con las de transporte y provisión de servicios urbanos es esencial.

El mercado de arrendamiento también merece mayor protagonismo dentro de las políticas habitacionales. Fomentar el alquiler de bajo costo, otorgar beneficios fiscales a pequeños propietarios, fortalecer la seguridad jurídica de arrendadores e inquilinos y expandir programas como los vales de arrendamiento son estrategias que amplían las alternativas de vivienda para los hogares de bajos ingresos y, al mismo tiempo, favorecen la movilidad

laboral y el acceso a mejores servicios urbanos. Una de estas alternativas es el leasing habitacional, un mecanismo financiero ofrecido por la banca que permite a las familias vivir en arrendamiento al pagar un canon mensual, con la opción de ejercer la compra al finalizar el contrato. Aparte de ser un esquema financiero flexible, que se acomoda a las necesidades de los hogares, reduce la carga financiera inicial de la adquisición de vivienda nueva, y permite a las familias destinar recursos al ahorro o a mejorar su vivienda.

Finalmente, el fortalecimiento institucional debe entenderse como un eje transversal. Los municipios necesitan sistemas modernos de catastro y registro de tierras para reducir costos de transacción y facilitar el uso de la propiedad como garantía. Asimismo, requieren regulaciones flexibles que permitan la formalización progresiva de viviendas autoconstruidas mediante normas graduadas y el uso de materiales alternativos. Estas medidas no solo favorecen la inclusión social, sino que también contribuyen a la eficiencia de los mercados de suelo y vivienda, generando entornos urbanos más equitativos, resilientes y sostenibles.

1. **Consolidar** marcos normativos y programas consistentes a nivel nacional, evitando cambios frecuentes que restan efectividad a las políticas.
2. **Desarrollar** capacidades técnicas y administrativas a nivel local, de manera que los municipios puedan implementar planes de vivienda y regular adecuadamente los mercados de suelo.
3. **Mejorar** la coordinación entre niveles de gobierno, ya que la falta de articulación genera ineficiencias y eleva los costos de provisión de vivienda.
4. **Fomentar** el acceso a mercados de vivienda en alquiler, mediante incentivos fiscales y de la mano con el fomento de instrumentos financieros que permitan el acceso a viviendas en arriendo para las familias.
5. Observatorios y centros de producción de datos

La creación de observatorios nacionales de vivienda y suelo permitiría dar seguimiento sistemático a los mercados inmobiliarios y de tierras, con información oportuna sobre precios de venta y arriendo, volúmenes y tiempos de absorción, costos de construcción y dinámica de permisos. Contar con estos datos facilita mejores decisiones para bancos, desarrolladores y gobiernos locales, y ayuda a focalizar subsidios hacia los hogares de menores ingresos con criterios de transparencia y eficacia. Además, fortalecer el alquiler formal amplía el menú de soluciones habitacionales y otorga mayor flexibilidad de ubicación para los residentes.

Para que funcionen, estos observatorios deben tener un arreglo institucional

---

claro (ministerio rector + instituto nacional de estadística + municipios + academia) y un protocolo de datos que estandarice definiciones y periodicidad. Un paquete básico incluiría: índices de precios de vivienda y de suelo (m<sup>2</sup>), índice de arriendos, vacancia, permisos y culminaciones de obra, costos de materiales y mano de obra, originaciones hipotecarias (con distribuciones de LTV/LTI), morosidad, y un visor geoespacial con catastro, redes de servicios y capas de riesgo. Las fuentes abarcan registros de propiedad y notariado, bancos y cooperativas, desarrolladores, empresas de tasación, catastros municipales y, cuando sea pertinente, imágenes satelitales para monitorear expansión periurbana. La publicación debe ser abierta, con boletines trimestrales y tableros interactivos, resguardando la protección de datos personales.

El valor de estos observatorios es doble. En lo macro, proveen señales tempranas para evitar burbujas, orientar la planificación urbana y dimensionar necesidades de infraestructura. En lo micro, mejoran el diseño y la evaluación de programas: permiten ajustar subsidios (monto, focalización, ubicación), monitorear su impacto (accesibilidad, permanencia, calidad) y calibrar estándares urbanos (densidades, usos mixtos) con evidencia. Para el alquiler formal, los datos sobre rentas, vacancia y rotación habilitan políticas específicas: garantías de arriendo, incentivos tributarios a la oferta de vivienda asequible en arriendo, arrendamiento con opción de compra, registro de contratos y mediación de conflictos. Con reglas claras y métricas públicas, el mercado gana confianza, y la política habitacional puede coordinar inversión pública y privada donde más impacto social genera.

## **6.2. Consideraciones finales**

A lo largo de los capítulos anteriores, se estableció que Honduras, Guatemala y El Salvador atraviesan una coyuntura particular en materia demográfica, económica y social, coyuntura que puede explicar la forma en que la dinámica habitacional de los tres países ha funcionado. Las proyecciones demográficas muestran que Honduras, Guatemala y El Salvador enfrentarán un aumento sostenido de la demanda habitacional en las próximas décadas. El crecimiento natural de la población, la reducción en el tamaño promedio de los hogares y los procesos de urbanización acelerada incrementarán la necesidad de vivienda en todos los segmentos de ingreso. Si las tendencias actuales se mantienen, el déficit habitacional (que ya es alto en los tres países) podría ampliarse significativamente, incrementando la tensión en los sistemas de financiamiento y la capacidad institucional de respuesta.

A esta presión interna se suma la migración de retorno, que ha adquirido un papel creciente en la dinámica regional. Miles de personas regresan cada año desde Estados Unidos y otros destinos con la expectativa de reinsertarse social y económicamente en sus lugares de origen. Sin embargo, la falta de políticas de vivienda adaptadas a esta población (que suele contar con ingresos inestables, ahorros informales o necesidades específicas de reasentamiento) limita su capacidad para consolidar proyectos habitacionales formales y sostenibles. Sin un marco integral, este fenómeno podría agravar

la demanda de vivienda y profundizar la ocupación irregular del suelo.

Mientras tanto, las ciudades siguen expandiéndose, pero sin aprovechar plenamente los beneficios de la urbanización. La falta de planificación territorial, la debilidad de los instrumentos de gestión del suelo y la insuficiente provisión de infraestructura básica han derivado en patrones de crecimiento disperso e ineficiente. Aunque en los últimos años se han impulsado medidas de política relevantes y procesos de fortalecimiento institucional, los avances han sido parciales y de corto alcance. Aún se está a tiempo de redefinir el rumbo. Adoptar una política habitacional integral, que conecte suelo, financiamiento, institucionalidad y desarrollo urbano, es una oportunidad para transformar el sector y preparar a los tres países ante los cambios demográficos y territoriales que se proyectan hacia 2050. Un enfoque de esta naturaleza permitiría no solo reducir el déficit habitacional, sino también convertir la vivienda en un eje de cohesión social, productividad y resiliencia urbana para las próximas generaciones.

El capítulo mostró que las estrategias más efectivas combinan subsidios progresivos orientados a la demanda con mecanismos que activen la oferta en localizaciones bien conectadas (densificación, uso mixto, renovación y suelo público), al tiempo que se reducen tiempos y costos de tramitación para desarrolladores y autoconstructores. Junto a esto, destacó que, una vez se tiene un SFV funcional, pueden desprenderse de este modelo metas de asignación vinculadas a poblaciones específicas (como madres cabeza de hogar) y a criterios adicionales (como taxonomías verdes). En paralelo, los mecanismos de captura de valor del suelo pueden transformar parte de los beneficios de la urbanización en infraestructura y servicios, fortaleciendo la autonomía fiscal local. Donde estas piezas se articulan, la política deja de “perseguir” el déficit y pasa a modelar el mercado, ampliando la frontera de hogares que pueden acceder a vivienda formal sin comprometer la sostenibilidad fiscal.

La coordinación entre niveles de gobierno es condición de éxito: las áreas urbanas desbordan límites municipales y exigen arreglos metropolitanos para ordenar expansión, priorizar inversiones y alinear estándares de crecimiento. Esto es válido tanto para capitales como para ciudades intermedias, que requieren capacidades de planificación para evitar nuevos asentamientos informales. Al mismo tiempo, el capítulo subrayó la necesidad de pluralidad de opciones de tenencia —alquiler formal, soluciones incrementales, cooperativas— para acompañar trayectorias habitacionales diversas y mejorar la movilidad residencial y laboral.

Por último, se destacó la utilidad de observatorios nacionales de vivienda y suelo con datos abiertos y metodologías estandarizadas (precios, arriendos, vacancia, costos, permisos, originación hipotecaria, morosidad, catastro y riesgo). Una infraestructura de información así reduce asimetrías, mejora el diseño de programas (montos, focalización, ubicación) y eleva la confianza del sistema financiero y de los desarrolladores, condición necesaria para escalar la política más allá de pilotos y coyunturas.

---

En los capítulos anteriores se estableció que la vivienda posee atributos que la diferencian de los demás bienes de una familia. Constituye a un activo social y económico esencial para el desarrollo de Guatemala, Honduras y El Salvador. Este estudio demuestra que cerrar los déficits habitacionales no es solo una meta sectorial, sino una condición necesaria para fortalecer la cohesión social, dinamizar el crecimiento y reducir la pobreza en los tres países. En la medida en que los gobiernos logren articular políticas habitacionales integrales, con estrategias de desarrollo urbano, empleo e inclusión financiera, la región podrá avanzar hacia una senda de crecimiento más sostenible y equitativa.

El diagnóstico comparado evidencia que los tres países enfrentan desafíos comunes, pero también oportunidades compartidas tanto en la actualidad como de cara al 2050. La consolidación de marcos regulatorios estables, la movilización de inversión privada responsable y el fortalecimiento de capacidades locales pueden transformar la vivienda en un motor de transformación territorial. Al integrar criterios de sostenibilidad ambiental, equidad de género y resiliencia climática, las políticas de vivienda podrán responder a las demandas del presente sin comprometer las de las generaciones futuras.

Finalmente, este libro busca contribuir a un diálogo regional informado, que vincule a los sectores público, privado y de cooperación en torno a una visión común: hacer de la vivienda un derecho efectivo y un pilar de desarrollo. Convertir este diagnóstico en acción requerirá voluntad política, innovación institucional y una apuesta decidida por la planificación urbana inclusiva. Solo así la vivienda podrá cumplir su doble función: ser un hogar digno para las familias y un catalizador del bienestar y la prosperidad en El Salvador, Honduras y Guatemala.

## Referencias

1. Arriagada, C. and Simoni, D. 2001. "Dinámica de Valorización del suelo en el AMGS y desafíos del financiamiento urbano." CEPAL.
2. Smolka, M. (2013). "Implementación de la Recuperación de plusvalías en America Latina. Políticas e instrumentos para el desarrollo urbano. Lincoln Institute of Land Policy.
3. Alcaldía de Medellín. 2011. "Laboratorio Medellin. Catálogo de diez prácticas vivas." Mesa Editores.
4. Angel, S. 2012. Planet of cities. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
5. Banco Mundial. 1993. "Housing: enabling markets to work." Housing Policy Paper, Banco Mundial. Washington, DC
6. Biderman, C., Hiromoto, M. H., & Ramos, F. R. (2022). Brazilian Housing Program Minha Casa Minha Vida: Effect on Urban Sprawl. Lincoln Institute of Land Policy.
7. BID, 2012a. "Housing Finance in Central America: What is Holding it Back." Notas Técnicas, No. IDB-TN-285. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC.
8. BID, 2012b. Room for Development: Housing Markets in Latin
9. Blanco, A., Fretes, V., and Muñoz, A. . 2014. Rental Housing Wanted: Policy Options for Latin America and the Caribbean.
10. Bredenoord, J. (2017). Self-managed cooperative housing by mutual-assistance as introduced in Central America between 2004 and 2016 the attractiveness of the 'FUCVAM' model of Uruguay. Journal of Architectural Engineering Technology, 6(1), 188.
11. Bothelo, A. "Mobile Opportunities: poverty and telephony access in Latin America and the Caribbean. The case of Brazil." Dialogo Regional sobre Sociedad de la Información (2007).
12. Centro Nacional de Consultoría y Universidad de los Andes (2021). Mi Casa Ya: Mejorando la calidad de vida de los colombianos.
13. De Cesare, C.M. 2010. "Overview of the Property Tax in Latin America." Lincoln Institute of Land Policy.
14. 2012. "Improving the Performance of the property Tax in Latin America." Lincoln Institute of Land Policy.
15. De la Espriella, C. 2007. "¿Una vivienda social incluyente en Liberia? El caso de una ciudad intermedia de Costa Rica." Revista INVI: 22(59), pp. 69-92.
16. • desarrollo urbano." Lincoln Institute of Land Policy.

17. Dureau, F. et al. 2015. "Movilidades y cambio urbano. Bogotá, Santiago y São Paulo." Universidad Externado de Colombia
18. Franco, A.M. 2010. "Impactos socioespaciales de la renovación urbana: la operación "Tercer Milenio" en Bogotá." Universidad del Valle
19. Gaviria, Alejandro, and Jorge Tovar. "El potencial de la política de vivienda en Colombia." *Ensayos sobre política de vivienda* (2011): 57-138.
20. Gilbert, A. et al. 2011. "A policy guide to rental housing in developing countries: Quick policy guide." UN Habitat.
21. *Journal of Latin American Urban and Regional Studies*: 34(103), pp.5-26
22. Lago, L. 2007. "Trabalho, moradia e (i) mobilidade espacial na metrópole do Rio de Janeiro." *Cadernos Metr pole*: (18).
23. Malagón, J., & Trive o, L. (2022). *Estructura y acabados: 30 ideas sobre cómo mejorar la política de vivienda en Colombia, aplicables al mundo emergente*. Coyuntura económica, Fedesarrollo.
24. Maricato, E. 2000. "Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles Brasileiras." *São Paulo em perspectiva*: 14(4), pp.21-33
25. McTarnaghan, S., Martín, C., Srin, T., & Collazos, J. (2016). *Revisión bibliográfica sobre vivienda en América Latina y el Caribe*.
26. Petrella, G.M. 2012. "Das Fronteiras dos Conjuntos ao Conjunto das Fronteiras." Universidade de São Paulo.
27. Sabatini, F. and Brain, I. 2008. "La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves." *EURE*.
28. Triveño, L., Velasco, V. y Antos, S. (2019). *Vivienda digna para todos*. Banco Mundial.



---

## Sobre los autores



**Alba Nury Martínez**

Ph.D. en Economía, Magíster en Economía y Economista. Actualmente es Directora por Colombia ante el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Cuenta con experiencia en los sectores de Hacienda, Educación y Social, habiéndose desempeñado como asesora de despacho del Ministro de Hacienda, asesora de Presidencia en Findeter, y directora de Educación Preescolar y Básica y de Evaluación en la Secretaría de Educación de Bogotá.

Ha sido consultora en evaluación y desarrollo de diagnósticos para el BID, la OCDE y la OEA, con trabajo investigativo en economía de la educación, análisis de datos y evaluación de programas de desarrollo social. Cuenta con amplia experiencia en gestión de presupuesto y liderazgo de proyectos de inversión pública en entidades de orden nacional e internacional.



**Jaime Díaz Palacios**

Economista de la Universidad Francisco Marroquín en Guatemala, con una Maestría en Economía de la LSE y un MPA de la Universidad de Harvard. Ha sido docente de macroeconomía, econometría y desarrollo económico, y recibió el premio de enseñanza de la LSE.

Actualmente se desempeña como Senior Country Officer de la IFC (Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial) para Guatemala, El Salvador y Nicaragua. Anteriormente fue Vicepresidente Ejecutivo del BCIE, representante de Centroamérica ante el Directorio del Banco Mundial y Director Ejecutivo de PRONACOM en Guatemala.



**Jonathan Malagón**

Economista graduado con honores de la Universidad Nacional y administrador (Bachelor of Science in Management) de la University of London. Cuenta con una Maestría en Administración Pública de Columbia University, un Máster en Finanzas Corporativas y un Máster en Arte Contemporáneo de la Universidad de Barcelona y un Máster en Banca y Mercados Financieros de la Universidad Carlos III de Madrid, así como un PhD en Economía de Tilburg University.

Actualmente es el Presidente de Asobancaria. Ha sido, además, Ministro de Vivienda, Director de Análisis Económico de Fedesarrollo, Vicepresidente de Asobancaria, Investigador de ANIF, profesor en Columbia University, Visting Fellow en la Universidad de Harvard y docente en varias universidades de Colombia. Ha sido reconocido por el World Economic Forum como joven

Líder global, por la revista Forbes como uno de los 30 economistas más influyentes de Colombia, recibió la Cruz de Boyacá, entre otras distinciones.



### **Carlos Ruiz**

Economista de la Universidad Nacional de Colombia, graduado con honores. Cuenta con maestrías en Administración Pública de la Universidad de Columbia, Ciencias Económicas de la Universidad Nacional, Banca y Mercados Financieros de la Universidad Carlos III de Madrid y Finanzas Corporativas de la Universidad de Barcelona. Actualmente es candidato a Doctor en Ciencias Económicas.

Es Vicepresidente de Asuntos Corporativos de Asobancaria y profesor de macroeconomía y política macroeconómica en la Universidad Nacional de Colombia. Se desempeñó como Viceministro de Vivienda en el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Jefe de Estudios Económicos de Asobancaria y analista económico de Fedesarrollo.



### **Christian Palencia**

Economista y magíster de la Universidad Nacional de Colombia, con una maestría en Administración Pública de la Universidad de Columbia. Actualmente es Director Financiero de Renobo, candidato a Doctor en Ciencias Económicas y profesor de economía colombiana en la Universidad Nacional de Colombia. Cuenta con cerca de 10 años de experiencia en el diseño e implementación de políticas públicas, con énfasis en finanzas, vivienda y desarrollo económico.

Ha trabajado en entidades como el Ministerio de Vivienda, Asobancaria y el Ministerio de Minas y Energía. Fue consultor para Goldman Sachs y el Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional de Colombia.



### **Lina Contreras**

Es economista de la Universidad Nacional de Colombia y magíster en Economía de la Universidad de los Andes. Actualmente es candidata a la Maestría en Administración Pública, con concentración en Gerencia de Política Económica, en la Universidad de Columbia. Cuenta con cerca de siete años de experiencia en investigación económica y en el análisis, formulación y evaluación de políticas públicas, con énfasis en macroeconomía, vivienda y desarrollo urbano, y sector financiero.

Ha trabajado en entidades como la Asociación Bancaria de Colombia (Asobancaria) y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. También se ha desempeñado como asistente de investigación en la Escuela de Asuntos Internacionales y Públicos (SIPA) de la Universidad de Columbia.





The logo for BCIE features a stylized graphic on the left consisting of a semi-circle filled with diagonal white stripes, set against a solid blue background. To the right of this graphic, the letters "BCIE" are written in a bold, white, sans-serif font.

**BCIE**