

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	EL SALVADOR
▪ Nombre de la CT:	Fomento de Condiciones Propicias para el Desarrollo de la Vivienda Social
▪ Número de CT:	ES-T1355
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Chevalier, Ophelie (CSD/HUD) Líder del Equipo; Silva, Maria Paloma (CSD/HUD) Jefe Alterno del Equipo de Proyecto; Garcia, Ana Cristina (CSD/HUD); Avila, Francy Dianela (CSD/HUD); Contreras, Diana (CID/CES); Escobar Gutierrez, Carlos Andres (CSD/HUD); Lopez-Lamia, Alejandro (CSD/HUD); Villota, Maria Alejandra (CSD/HUD); Sanmartin Baez, Alvaro Luis (LEG/SGO); Perez, Silvia (CSD/HUD); Del Castillo, Sofia (CSD/HUD)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	N/A
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	2 Sep 2022.
▪ Beneficiario:	Ministerio de Vivienda, El Salvador
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	OC SDP Ventanilla 2 - Sostenibilidad(W2A)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$250,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	24 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	Diciembre 2022
▪ Tipos de consultores:	Consultores Individuales y Firmas Consultoras
▪ Unidad de Preparación:	CSD/HUD-Housing & Urban Development
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CSD/HUD-Housing & Urban Development
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Si
▪ CT incluida en CPD (s/n):	No
▪ Alineación a la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2020-2023 (AB-3190-2):	Inclusión social e igualdad; Productividad e innovación; Capacidad institucional y estado de derecho; Sostenibilidad ambiental; Igualdad de género; Diversidad

II. Objetivos y Justificación de la CT

2.1 **Objetivo.** El objetivo de esta Cooperación Técnica (CT) es apoyar al Ministerio de Vivienda en crear condiciones propicias al desarrollo de la política nacional de vivienda social.

2.2 **Antecedentes.** La población total estimada de El Salvador es de 6.704.864 personas, con crecimiento interanual estimado de 0,5%. La población salvadoreña es relativamente joven, más del 50% se encuentra por debajo de los 30 años. De acuerdo con el Fondo Social para la Vivienda, 51.097 hogares, en El Salvador registran déficit cuantitativo. De acuerdo con información del Ministerio de Vivienda, entre junio de 2011 y febrero de 2020, se habilitaron permisos de construcción de vivienda en 62 municipios, que alcanzarían potencialmente un área que cubre el 27% de la población de El Salvador. En esos municipios podrían habilitarse en promedio

154 hectáreas de suelo urbanizable, representando para los estándares del país, la construcción de 7.500 a 8.000 viviendas anuales, una tasa de producción de vivienda de 4,3 viviendas por cada 1.000 habitantes. Sin embargo, la construcción de viviendas nuevas para hogares de ingresos bajos y medios, cuyo precio es de hasta US\$40.000, tiene una proyección de menos de 1.000 unidades para 2021. En cuanto al déficit cualitativo, 917.819 hogares a nivel nacional (47,3% del total) registran déficit habitacional cualitativo. Cabe destacar que al analizar las carencias individualmente, se observa que las mayores se registran en tenencia, agua y piso¹.

- 2.3 **Género y Diversidad.** El acceso a vivienda social también es una de las dificultades que enfrentan mayormente las mujeres y grupos diversos². Las mujeres son más vulnerables en todos los aspectos de la vida, especialmente en su seguridad, si no son propietarias de su vivienda³. La proporción de mujeres que son propietarias de su vivienda en el país es del 40.6%, 19 puntos porcentuales menos que el que corresponde a los hombres⁴. Además, el porcentaje de mujeres con un crédito hipotecario para vivienda en El Salvador es de 4%, menor que el 7% de Costa Rica, Panamá y Honduras. En aspectos de diversidad, la prevalencia de hogares con al menos una persona con discapacidad (PcD) es el 20.3%, el 63% en áreas urbanas⁵. Las PcD en el país tienen mayor dificultad de acceso a créditos para vivienda y experimentan una mayor discriminación en el alquiler de vivienda o con la adquisición de vivienda pública o social⁶. Asimismo, considerando la falta de datos a nivel regional, estudios confirman que las personas LGBTQ+ (lesbianas, gays, bisexuales, transexuales y queer/intersexuales) en América Latina y el Caribe (ALC), son más propensos a ser expulsados de sus hogares debido a su orientación sexual⁷.
- 2.4 A este contexto sectorial, se suman los desafíos del cambio climático. Según el Índice de Riesgo Climático, durante el período 1996-2015, El Salvador ha sido uno de los países más vulnerables al cambio climático, ocupando el decimoquinto lugar. Para el año 2030 se prevé que esta vulnerabilidad incrementará, pasando de un nivel “severo” (en 2010) a un nivel “agudo”. En cuanto a los compromisos climáticos asumidos, el Salvador ha definido el cambio climático como un asunto estratégico, proyectando para el quinquenio 2020-2024, la transversalización de la dimensión ambiental en las políticas sectoriales y su gestión. Asimismo, se ha comprometido a reducir sus emisiones anuales de Gases Efecto Invernadero (GEI) entre 640 Kton CO₂ Eq y

¹ En inglés son: *levels of built density* (FAR), *compact urban form* (SAV), *levels of public space* (PSR), *average street width* (ASW), y *average block size* (ABS).

² De acuerdo con el Plan de Acción de Género y Diversidad 2022-2025 del BID, se reconocen como grupos diversos a las personas con discapacidad, personas LGBTQ+ (lesbianas, gay, bisexuales, transexuales y queer/intersex), afrodescendientes y personas indígenas.

³ ACLU. 2008. Violencia doméstica y carencia de vivienda

⁴ OHCHR – FUNDASAL El Salvador. 2015. Cuestionario consulta Hábitat III (para relatora): a través de HIC.

⁵ Dirección General de Estadística y Censos, DIGESTYC, la primera Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad en 2015

⁶ Ibid.

⁷ OAS. 2022. Las personas desplazadas LGBT enfrentan desafíos exacerbados cuando buscan refugio

819 Kton CO2 Eq para 2030, a través de la implementación de acciones de eficiencia energética⁸.

- 2.5 **Justificación.** El Ministerio de Vivienda es el ente rector del sector, el cual incluye varias instituciones, tales como el Fondo Social para la Vivienda (FSV), el Fondo Nacional para la Vivienda Popular (FONAVIPO), así como BANDESAL y el Banco Hipotecario. Como ente rector del sector, el ministerio identificó tres áreas de trabajo para crear las condiciones de implementación de la política nacional de vivienda social, asegurando elementos atractivos a todos los actores (tanto público como privado) en el sector. La primera línea de trabajo busca desarrollar un sello social vinculante a la producción de vivienda, incluyendo vertientes de sostenibilidad, vivienda verde y de atención al riesgo climático. Esta línea de trabajo permite atender dos preocupaciones: en el 2021, el sector residencial en El Salvador, fue responsable de aproximadamente el 40% del consumo de energía eléctrica final (CNE, 2022). Además, el pago de los servicios de energía eléctrica representa el segundo gasto más alto en los hogares salvadoreños (Atlas OPAMSS, 2021).
- 2.6 Una segunda línea de trabajo busca fortalecer los instrumentos y procesos de planificación urbana, con el fin de prevenir la creación de vivienda informal. Como parte de la gestión de tierra urbana se encuentra la necesidad de definir estrategias e instrumentos para el uso eficiente de dicha tierra, teniendo en cuenta el riesgo por amenazas naturales o del cambio climático, lo cual falta aún en el país. Mediciones, tales como niveles de densidad construida, forma urbana compacta, niveles de espacio público, ancho medio de calle, y tamaño de bloque promedio permiten definir la morfología actual de una zona de intervención y controlar su desarrollo urbano promoviendo urbes inclusivas, con bajas emisiones de GEI y resilientes.
- 2.7 Finalmente, El Salvador es el único país en Centro América que actualmente no cuenta con un impuesto sobre terrenos y construcciones. A raíz de esta consideración, estudios resaltaron tres vertientes vinculadas a esta situación. Primero, es difícil de medir la tierra y construir bases imponibles debido a la obsolescencia de los catastros actuales y la falta de sistemas de información alternativo. Segundo, el proceso de migración interna llevó a que un tercio de la población del país se ubique en el área metropolitana de San Salvador, creando presiones sobre el suelo urbano. Tercero, la planificación urbana y la gestión del uso del suelo son prioridades del gobierno, pero no pueden hacerse sin actualizar los sistemas de titulación del suelo urbano. Una tercera línea de trabajo es entonces la consolidación y sistematización de los procesos de titulación, como condición básica para crear incentivos para el sector privado al momento de financiar la vivienda.
- 2.8 **Alineación Estratégica.** Esta Cooperación Técnica (CT) es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2020-2023 (AB-3190-2) bajo los desafíos de desarrollo de: (i) Inclusión Social e Igualdad, al contribuir a proponer una propuesta de regulación de titulación de vivienda dirigida a mujeres, personas con discapacidad y personas LGBTQ+; y (ii) Productividad e Innovación, al

⁸ [Contribuciones Nacionalmente Determinadas de El Salvador](#). Diciembre 2021.

fomentar la regularización de la propiedad; También se alinea con los temas transversales de: (i) Institución y Estado de Derecho, al contribuir al fortalecimiento de las misiones del ministerio de vivienda ; (ii) Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental, al promover el desarrollo de un sello de vivienda que considere aspectos sociales y ambientales y la planificación territorial en favor de la gestión del riesgo climático; y (iii) Equidad de Género y Diversidad, generando soluciones de subsidio y titulación de propiedad de mujeres, personas con discapacidad y personas LGBTQ+. Las actividades de la CT son elegibles para ser contabilizadas como financiamiento climático según la metodología conjunta de los MDBs ya que como resultado se habrán desarrollado instrumentos para implementar y monitorear la política de vivienda y la gestión territorial con aspectos de vivienda verde, desarrollo urbano resiliente y bajo en carbono. Esta CT de apoyo al cliente, solicitada por el Ministerio de Vivienda es consistente con la Estrategia del Banco con El Salvador 2021-2024 – EBP (GN-3046-1), en su eje de reducción de la vulnerabilidad social. Tal como lo indica el documento de estrategia de país, 60% del segmento poblacional que recibe ingresos inferiores a los cuatro salarios mínimos ha optado por la autoconstrucción en lotificaciones ilegales y comunidades marginales, con servicios básicos deficientes y sin seguridad jurídica sobre la propiedad, lo cual limita, entre otros, su acceso al crédito. Adicionalmente, se calcula que 41% de la población vive en áreas de alto riesgo y 84% de las construcciones en las zonas urbanas de El Salvador son altamente vulnerables a los grandes eventos naturales adversos. Esto constituye una fuente de vulnerabilidad social y económica sustancial, que ha sido exacerbada por la crisis de COVID-19. Finalmente, esta CT se encuentra alineada con el Programa Estratégico para el Desarrollo Financiado con Capital Ordinario (GN-2819-14) al indagar en un dialogo iniciado con el diseño y la ejecución de la operación ES-L1022, 2373/OC-ES, agregando elementos de *Cutting Edge* (como el concepto de *blockchain* asociado a titulación) y de mejora a una visión integral de la vivienda verde para el país. En particular, esta CT apoyará el área prioritaria que es cambio climático y resiliencia.

- 2.9 **Estrategia de la Operación y Lecciones Aprendidas.** El diseño de esta operación toma en cuenta las lecciones aprendidas del Banco al momento de trabajar políticas de vivienda social. En particular, lecciones aprendidas de programa anterior en el país (ES0087;1379/OC-ES aprobado en diciembre de 2001, seguido por ES-L1022; 2373/OC-ES aprobado en septiembre de 2010, mostraron que, si bien programas de subsidios contribuyen a aliviar las condiciones precarias de los beneficiarios, falta fortalecer una visión de sostenibilidad. En ese sentido, el PCR de esas operaciones resaltó la necesidad de incluir esfuerzos de financiamiento dentro de una política nacional de vivienda que sirva de eje conductor, para dar continuidad a las acciones del sector vivienda. Esta CT justo apoya la implementación de la política de vivienda, fortaleciendo varias vertientes en favor de la población más vulnerable.

III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 3.1 Para cumplir con el objetivo, los componentes de la operación se articularán usando los tres principios detallados en la estrategia de la operación: (i) la creación de un

sello social y ambiental para la vivienda; (ii) el fortalecimiento de la planificación urbana, como instrumento para institucionalizar los esfuerzos de desarrollo urbano hacia el desarrollo de urbes más eficientes y resilientes; y (iii) la consolidación de la titulación en zonas urbanas, como eje clave de una política de uso de suelo.

- 3.2 **Componente 1. Desarrollo de un Sello Social y Ambiental para la Vivienda.** El objetivo de este componente es apoyar al gobierno en la creación de los elementos de sostenibilidad, que constituirán un sello para la producción de vivienda, creando así los incentivos y las pautas para la generación de soluciones alineadas con los compromisos sociales y ambientales del sector. Las actividades incluirán: (i) la identificación del marco actual y las oportunidades de mejoramiento; (ii) la recolección de los indicadores; y (iii) una propuesta de operativización del sello. Para esas actividades se contratará una consultoría a cargo de institucionalizar el sello desde el Ministerio, con el fin de que cada institución ubicada bajo el liderazgo del ministerio pueda alinear sus actividades a la meta social y ambiental del sector. En ese sentido, el trabajo se hará en colaboración estrecha con el Fondo Social de la Vivienda que está ejecutando el Programa de Financiamiento de la Vivienda de Bajos Ingresos (ES-L1146, 5352/OC-ES), con metas altas de sostenibilidad⁹. El indicador de éxito de este componente será la presencia de indicadores de sostenibilidad en el monitoreo de la política de vivienda.
- 3.3 **Componente 2. Fortalecimiento de la Planificación Urbana para un desarrollo inclusivo, resiliente y bajo en carbono.** El objetivo de este componente es apuntar a acciones concretas para sistematizar los ejercicios de planificación urbana. Las actividades incluirán (i) la revisión del marco actual y la identificación de las acciones de implementación inmediata, así como las acciones objeto de mejora; (ii) una propuesta de operativización de las acciones inmediatas; y (iii) el diseño de las acciones objeto de mejora. Para esas actividades, se contratarán consultorías para crear las bases de un sistema de gestión territorial. La operación se beneficiará de la experiencia desarrollada esos últimos cuatro años en México donde el Banco desarrollo con la SEDATU un sistema federal que permite sistematizar la producción y el análisis de información para la gestión del suelo.¹⁰ El indicador de éxito de este componente será el funcionamiento de un sistema de gestión territorial.
- 3.4 **Componente 3. Consolidación de la Titulación en Áreas Urbanas.** El objetivo de este componente es instrumentalizar un proceso de titulación eficiente que incluya un enfoque de género y diversidad, fomentando soluciones de subsidio y titulación de propiedad de mujeres, personas con discapacidad y personas LGBTQ+. Las actividades incluyen: (i) la revisión del marco regulatorio y los cuellos de botella en la implementación de dicho marco; (ii) diseño de un piloto para la titulación que permita atender mujeres, personas con discapacidad y personas LGBTQ+; y (iii) implementación del piloto y diseño final de propuesta de consolidación de la titulación en áreas urbanas, tomando en cuenta medidas que se pueden tomar de manera inmediata. Este componente incluye un análisis del marco existente y aspira también a identificar medios e instrumentos que permitan acelerar los procesos de titulación, tales como el uso de drones, de datos abiertos, de imágenes satelitales, o del método “*blockchain*”. Para la realización de esas actividades se contratarán

⁹ De acuerdo con el documento de proyecto, 100% de los recursos de la operación se invertirán en actividades de mitigación y adaptación en inversiones relacionadas desarrollo urbano, eficiencia energética y gestión de reducción de riesgo.

¹⁰ [Tres lecciones para mejorar el acceso a la información territorial y urbana.](#)

consultorías con experiencia en nuevos métodos transparentes, veloces, y económicos para consolidar la titulación del suelo urbano, como parte de una mejor gestión del desarrollo urbano. El éxito de este componente se medirá con indicadores tales como plazo y costo de la implementación del piloto.

Presupuesto Indicativo (US\$)

Actividad / Componente	Descripción	BID	Financiamiento Total
Componente 1 Desarrollo de un Sello Social y Ambiental para la Vivienda	Consultoría para institucionalizar el sello	\$70.000	\$70.000
Componente 2 Fortalecimiento de la Planificación Urbana para un desarrollo inclusivo, resiliente y bajo en carbono.	Consultoría para crear un sistema de gestión territorial	\$100.000	\$100.000
Componente 3 Consolidación de la Titulación en Áreas Urbanas	Consultoría para diseñar y ejecutar un piloto y proponer una consolidación del proceso de titulación	\$70.000	\$70.000
	Alquiler de herramientas para el piloto – incluye por ejemplo el alquiler de drones, entre otros.	\$10.000	\$10.000
Total		\$250.000	\$250.000

IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 4.1 **Agencia Ejecutora.** En acuerdo con el beneficiario (Ministerio de Hacienda y Crédito Público) y considerando el Anexo 10 de los Procedimientos para la Tramitación de Operaciones de Cooperación Técnica y Asuntos Relacionados (OP-619-4), el Banco será el Organismo Ejecutor (OE) de la CT, debido a su experiencia en la elaboración y desarrollo de los instrumentos operativos y técnicos propuestos para este tipo de operación y su conocimiento del alcance del trabajo, lo cual permitirá compensar las fragilidades del organismo ejecutor en relación con procesos contractuales. La División de Vivienda y Desarrollo Urbano (CSD/HUD) será la Unidad de Responsabilidad de Desembolsos y técnica, asegurando que los procesos correspondientes se realicen de acuerdo con lo convenido en coordinación con la Representación del BID en El Salvador (CID/CES).
- 4.2 **Adquisiciones y gestión financiera.** Las actividades se han incluido en el Anexo IV - Plan de Adquisiciones y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos por el Banco, a saber: (a) contratación de consultores individuales, según lo establecido en las normas AM-650; (b) contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la Política para la Selección y Contratación de Empresas Consultoras para Trabajo Operativo Ejecutado por el Banco (GN-2765-4) y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4); y (c) contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo con la Política de Adquisiciones Institucionales (GN-2303-28).

- 4.3 A solicitud del país, el Banco ejecutará la operación, con el fin de suplir la capacidad limitada de gestionar fondos de parte de las autoridades nacionales. Asimismo, una ejecución por el Banco permitirá movilizar conocimiento desde el sector público y privado para planear una potencial replica y escalación de los prototipos. La solicitud de operación de parte del gobierno incluye el pedido de ejecución por el Banco.

V. Riesgos importantes

- 5.1 Por la naturaleza de las actividades (análisis de marcos existentes, levantamiento de datos y análisis de los mismos, movilización de herramientas e instrumentos para pilotaje), el riesgo principal identificado está relacionado a la gestión de los tiempos y contratación. Con el fin de prevenir este riesgo: (i) se contratarán consultorías de alto nivel con capacidad de rápida movilización y conocimiento profundo de la realidad local; y (ii) se contará con el apoyo de consultores que: (a) contribuyan al fortalecimiento institucional; (b) garanticen la adecuada y oportuna entrega de dichos insumos; y (c) den seguimiento efectivo a las actividades de ejecución previstas.

VI. Excepciones a las políticas del Banco

- 6.1 No se han identificado excepciones a las políticas del Banco.

VII. Salvaguardias Ambientales

- 7.1. Esta CT no financiará estudios de factibilidad o prefactibilidad de proyectos de inversión con estudios ambientales y sociales asociados; por lo tanto, está excluida del alcance del Marco de Política Ambiental y Social (MPAS) del Banco.

Anexos Requeridos:

[Solicitud del Cliente - ES-T1355](#)

[Matriz de Resultados - ES-T1355](#)

[Términos de Referencia - ES-T1355](#)

[Plan de Adquisiciones - ES-T1355](#)