

# Guía operativa para vivienda

## Política de desarrollo urbano y vivienda (op-751)

Banco Interamericano de Desarrollo  
Washington, D.C.  
Departamento de Desarrollo Sostenible  
División de Programas Sociales

Septiembre 1999

# Índice

Antecedentes sobre la política de desarrollo urbano del Banco

i

Objetivo de las Guías operativas

1

Antecedentes: el problema de vivienda

1

Objetivos

2

Cuestiones estratégicas para la actividad del  
Banco en el sector vivienda

4

Instrumentos

7

Cuestiones generales

11

## Antecedentes sobre la Política de Desarrollo Urbano del Banco

En 1995 el Directorio Ejecutivo del Banco Interamericano de Desarrollo aprobó una modificación a la Política operativa de desarrollo urbano (OP-751) levantando la restricción que hasta entonces imponía al financiamiento de viviendas. En 1985, fecha de la anterior versión de esta política, se consideró conveniente restringir la acción del Banco en vivienda solamente al financiamiento de programas de lotes con servicios. La provisión de lotes con servicios probó no ser capaz por sí sola de mejorar la situación de vivienda de los grupos de más bajos ingresos induciendo a muchos países a considerar reformas a los sistemas de financiamiento y provisión de viviendas para facilitar el acceso de los más pobres a la vivienda. La Política operativa aprobada en 1985 resultó ser demasiado restrictiva e impedía al Banco acompañar las reformas que los gobiernos de la región intentaban implantar en el sector vivienda, lo que condujo a la Administración a proponer al Directorio Ejecutivo la modificación de este aspecto de la Política de desarrollo urbano.

El texto de la Política modificada dice:

***Vivienda:** El Banco respaldará los esfuerzos que realicen los países prestatarios para mejorar las condiciones de vida de la población de bajos ingresos, estimulando a los gobiernos para que apliquen políticas que permitan la eficiente movilización de recursos privados y públicos para ayudar a los hogares a resolver sus problemas de vivienda. Consecuentemente, los objetivos de las actividades del Banco en materia de vivienda serán:*

- a) Respalda políticas, programas y proyectos sostenibles encaminados a mejorar las condiciones de vivienda de los hogares de bajos ingresos.*
- b) Mejorar la eficacia del sector público como facilitador de las iniciativas del sector privado y en la administración de los recursos públicos asignados al sector.*
- c) Promover la eficiencia sectorial de asignación en los mercados de vivienda y otros mercados afines, tales como los de tierras, financiamiento y materiales de construcción y servicios.*

*El Banco proveerá financiamiento para programas y proyectos que mejoren directamente las condiciones de vivienda de la población de bajos ingresos. Los campos de actividad incluyen el financiamiento para nuevas soluciones de vivienda costo-eficientes (por ejemplo, núcleos habitacionales básicos y lotes con servicios) o el mejoramiento de barrios y viviendas existentes. El Banco financiará programas de subsidios para vivienda cuando se pueda demostrar que constituyen un medio eficiente y equitativo para estimular el mejoramiento*

*de las condiciones de vivienda de la población de bajos ingresos. Los subsidios deberán ser siempre transparentes, focalizados y reflejarse en forma explícita en los presupuestos de los gobiernos. También deberá haber evidencia suficiente que indique que los subsidios son sostenibles hasta alcanzar los objetivos sectoriales para la población de bajos ingresos.*

*EL Banco ofrecerá asesoramiento de políticas, cooperación técnica y financiamiento para el diseño y ejecución de reformas en el sector conducentes a eliminar los obstáculos que impiden la asignación eficiente y equitativa de los recursos para vivienda. Los campos de actividad incluyen pero no se limitan, al mejoramiento del marco regulatorio para la producción de viviendas, la promoción de mercados eficientes de tierra urbana, la creación de mecanismos eficientes y sostenibles para el financiamiento de viviendas, la promoción de la inversión privada en viviendas de alquiler, y el desarrollo de una industria de la construcción eficiente y competitiva. Las deficiencias en los mecanismos de financiamiento de vivienda deberá abordarse en forma congruente con políticas adecuadas del sector financiero.*

*La preparación de los programas de vivienda del Banco se basará en el análisis de las causas de los problemas relevantes del sector. La identificación de los proyectos se fundamentará en un análisis de los méritos relativos de los distintos tipos de soluciones que se puedan aplicar a los problemas y escollos identificados. Para maximizar los efectos de la participación del Banco, en la selección y diseño de los proyectos se prestará atención al impacto esperado en relación a la magnitud del problema relevante y la capacidad para sustentar las soluciones que se proponen.?*

Esta Guía operativa para la vivienda complementa la Política y provee orientación sobre los enfoques y métodos preferidos para alcanzar los objetivos de la Política. En caso de duda sobre la interpretación de algún punto de la Guía, primará siempre el texto de la Política y su interpretación técnica. Otros documentos proveen antecedentes complementarios sobre diversos aspectos de la problemática de vivienda y pueden ser usados en conjunto con esta Guía. Estos documentos pueden obtenerse del sitio Internet del Banco: <http://www.iadb.org/sds/utility.cfm/78/SPANISH/pub>.

Steve Mayo. Julio 1999. *Subsidios habitacionales* SDS Documento Técnico N° SOC-112. Contiene un análisis del papel de los subsidios bajo diferentes enfoques de política de vivienda y analiza su uso en el contexto de políticas orientadas a facilitar el funcionamiento más eficiente de los mercados de vivienda.

Eduardo Rojas, Agosto de 2000. *El largo camino hacia la reforma del sector vivienda: lecciones de la experiencia chilena* SDS Documento Técnico SOC-113. Analiza la evolución del programa

de reforma del sector vivienda de Chile iniciado a mediados de los años setenta y discute sus logros y limitaciones.

Michael Jacobs y William Savedoff. Enero 1998. *There Is More Than One Way to Get a House: Housing Strategies in Panama*. OCE Working Paper N° 392. Usa datos de encuestas de hogares en dos ciudades de Panamá para analizar las decisiones de acceso a la vivienda desde la perspectiva de los factores que determinan si los hogares prefieren comprar una vivienda terminada, construir una vivienda progresivamente o arrendar.

Bruce Ferguson. Abril 1999. Microfinance of Housing: A Key to Housing the Low or Moderate-Income Majority? *Environment and Urbanization*, Vol.11, N°1, pp.185-200

## Objetivo de las Guías operativas

Las Guías operativas proporcionan orientación al personal del Banco y a los equipos de proyecto en la identificación, orientación y análisis de proyectos de vivienda. Constituyen un complemento de la Política de desarrollo urbano vivienda (OP-751), que da amplia latitud al Banco para prestar apoyo a los países en sus esfuerzos de mejorar las condiciones de vivienda de las familias de bajos ingresos, a cambio de exigir una justificación más detallada, desde el punto de vista de los

objetivos y los diagnósticos sectoriales, de la forma en que se seleccionan y diseñan los componentes de los programas específicos. Las Guías operativas están diseñadas para asistir en la preparación de operaciones de vivienda. El personal debería atenerse a ellas tanto como fuese posible. Las excepciones a los criterios indicados, deberán ser discutidas por los Equipos de proyecto con la Administración tan pronto como sea posible en el ciclo de preparación de proyectos.

## Antecedentes: el problema de vivienda

Los problemas de vivienda en América Latina son de gran magnitud y de amplias y diversas dimensiones. En la actualidad, la mayoría de los países latinoamericanos no proporcionan vivienda con todos los servicios a toda la población. Los mecanismos formales de producción y financiación de la vivienda no llegan a todos los sectores de la población y las soluciones que ofrecen los mecanismos informales son deficientes o costosas. La falta de servicios de saneamiento, el hacinamiento y una insuficiente protección del medio ambiente constituyen los problemas más generalizados, problemas que se agravan para las familias que viven en la mayoría de las gran-

des ciudades en razón de los largos viajes a los centros de empleo y servicios urbanos. La falta de buena vivienda afecta básicamente a los hogares de bajos ingresos. La mayor parte de la población con problemas de vivienda está concentrada en las zonas urbanas aunque los problemas de vivienda en zonas rurales, a pesar de que son también graves, suscitan menor atención.

Los mercados de vivienda se caracterizan por la existencia de ineficiencias en la asignación de recursos y en la producción, y las intervenciones del sector público suelen ser contraproducentes. Millones de familias no pueden

pagar el costo de una vivienda mínimamente adecuada. Las principales ineficiencias en el mercado de vivienda surgen como consecuencia de los elevados costos de transacción, la información deficiente y asimétrica, la concentración de la inversión y las distorsiones en los mercados de tierra urbana. Las actividades de gobierno no compensan plenamente las fallas del mercado.

Diversos factores explican esta situación. La pobreza es a la vez causa y efecto de las malas condiciones de vivienda. La falta de una demanda efectiva como consecuencia de los bajos ingresos de los hogares constituye el impedimento principal para que el sector privado provea vivienda por los canales formales a la mayoría de la población. Esto constituye un desafío para los gobiernos que tratan de reducir la magnitud de los problemas de vivienda por conducto del gasto público. A la inversa, el mejoramiento de la situación de la vivienda puede tener importantes efectos de mitigación de la pobreza al mejorar el nivel de vida de las familias de bajos ingresos, y

sobre la reducción de la pobreza al aumentar las posibilidades de empleo. Además, en muchas ciudades, las deficiencias en la vivienda están estrechamente relacionadas con deficiencias en las condiciones ambientales.

Los problemas de vivienda no sólo son complejos y graves sino que su índole es distinta en diferentes lugares. La intervención en un submercado de la vivienda suele tener efectos secundarios en otros. La superestructura física de la unidad de vivienda constituye únicamente una dimensión del problema y, de hecho, los problemas críticos de viviendas deficientes tal vez no guardan mayor relación con el estado de la superestructura física. Muchas veces, la infraestructura (agua, saneamiento, electricidad, teléfonos, transporte) y el acceso al empleo tienen la misma o mayor importancia. Además, en la búsqueda de soluciones, las familias y las comunidades tienen cierta capacidad para construir su propia vivienda, pero tropiezan con dificultades para resolver estos otros problemas de carácter indivisible.

## Objetivos

Los objetivos principales del Banco en el sector de la vivienda son los de mejorar las condiciones de vivienda para las poblaciones de bajos ingresos, aumentar la eficacia del sector público y promover la eficiencia en todo el sector.

### **MEJORAR LAS CONDICIONES DE VIVIENDA PARA LOS HOGARES DE BAJOS INGRESOS**

El principal objetivo del Banco en la materia consiste en mejorar las condiciones de vivienda para las poblaciones de bajos ingresos,

para lo cual en muchos casos habrá que mejorar las viviendas existentes, fomentar la construcción de viviendas de alquiler y regularizar los barrios semilegales. Para resolver estos problemas, muchas veces hay que colaborar estrechamente con organizaciones comunitarias y no gubernamentales. Habría que prestar atención prioritaria al quintil de más bajos ingresos de la población nacional, a la adopción de medidas que contribuyan a generar empleo y a las dificultades con que tropiezan las mujeres cabeza de familia para resolver sus problemas de vivienda.

### **EFICACIA DEL SECTOR PÚBLICO**

El objetivo principal de la reforma del sector público en materia de vivienda debería consistir en asegurar que sus metas estén bien definidas y se adopten medidas para cumplirlas en forma eficiente. El sector público debería ayudar a los mercados a lograr una mayor eficiencia en la producción y asignación, mientras que la tarea de construcción de vivienda y oferta de crédito al comprador debería, en general, quedar a cargo del sector privado. Entre las medidas que podría adoptar el sector público, sin que esta lista sea taxativa,

cabe mencionar las de reducir los costos de transacción de terrenos y casas, aumentar el abastecimiento de terrenos con servicios básicos, afianzar y racionalizar las funciones reguladoras en el sector público y cerciorarse de que las disposiciones financieras relativas al apoyo del sector público para la vivienda sean equitativas y eficientes en cuanto al logro de sus objetivos sociales.

### **EFICIENCIA SECTORIAL**

La introducción de reformas parciales en el sector o el intento de resolver únicamente uno o dos de los problemas de vivienda no mejora significativamente la situación e incluso pueden agravar los problemas existentes. En consecuencia, para facilitar los cambios en todo el sector vivienda, el Banco ha de realizar estudios y entablar un diálogo con el país prestatario a fin de identificar y evaluar los problemas fundamentales y formular una estrategia en todo el sector para resolverlos en una secuencia sistemática. Entre los aspectos que merecen especial atención en los diagnósticos de esa índole se cuentan la financiación de la vivienda, los mercados inmobiliarios y la industria de la construcción.



# Cuestiones estratégicas para la actividad del Banco en el sector vivienda

## **LOS HOGARES DE BAJOS INGRESOS COMO DESTINATARIOS DE LAS ACTIVIDADES DEL BANCO**

La experiencia del Banco con proyectos de vivienda señala cuán difícil es establecer mecanismos eficientes y sostenibles para beneficiar a los pobres. Muchos intentos no han resultado sostenibles y en otros se carecía de la capacidad necesaria para llegar a la población destinataria. En muchos casos, los buenos resultados obtenidos entrañaron un elevado precio financiero e institucional para los gobiernos. Sin embargo, en virtud de los mandatos impartidos en el Octavo Aumento General de los Recursos del Banco, éste debe prestar especial atención a los créditos para proyectos de mitigación de la pobreza y los préstamos para vivienda pueden ser muy eficaces para resolver algunos problemas que sufren los hogares como consecuencia de la pobreza. Los servicios de alojamiento y saneamiento que ofrecen los proyectos de vivienda ocupan un elevado lugar en las prioridades de los hogares y los gobiernos. La cuidadosa adaptación de casos en que se han obtenido buenos resultados, permitirá al Banco colaborar efectivamente con los gobiernos para establecer mecanismos de apoyo a la vivienda para familias de bajos ingresos que, simultáneamente den respuesta a las necesidades y prioridades de las familias y sean

sostenibles desde los puntos de vista institucional y financiero. La Administración del Banco ha de cerciorarse de que, como parte del proceso de identificación de los proyectos, se tengan debidamente en cuenta las ventajas relativas de los distintos tipos de programas mediante, entre otras cosas, una estimación de la forma de distribuir los beneficios de los distintos programas a los diferentes grupos de ingresos.

## **UN ENFOQUE SECTORIAL EN EL DISEÑO DE LOS PROYECTOS**

Los proyectos de vivienda aislados han probado ser incapaces de resolver los problemas de vivienda de las familias de bajos ingresos. Esta experiencia arroja la importante lección de que para asegurar la focalización en los grupos de bajos ingresos, los proyectos del Banco deberán tener en cuenta la operación de los submercados de vivienda para los hogares cuyos ingresos estén por encima y por debajo de los del grupo destinatario. Ello hace necesario un enfoque sectorial en el diseño y la ejecución de los proyectos. Estos deben basarse en un diagnóstico de los mercados de vivienda en que operarán y, en particular, analizando las restricciones que afectan a la oferta y la demanda de vivienda para hogares de bajos ingresos. Los proyectos del Banco deben insertarse eficientemente en los merca-

dos de vivienda a fin de que las soluciones a los problemas del grupo objetivo formen parte de un sistema coherente que ofrezca soluciones a los demás grupos de demanda. La clave para una estrategia efectiva no descansará en una cantidad de estudios detallados sino en la elaboración de un marco general que abarque todo el sector y dentro del cual puedan identificarse los problemas prioritarios, incluidas las necesidades de inversión. En general, no será posible ni conveniente resolver en una sola etapa todos los problemas del sector; en cambio, mediante un proceso reiterativo de estudios de diagnóstico, diálogo con el país prestatario para pasar revista a las opciones y definición de las prioridades operacionales, será posible ejecutar oportunamente los programas sin perder de vista las perspectivas a más largo plazo.

## **LA FUNCIÓN DEL SECTOR PRIVADO**

Los recursos del Banco constituirán únicamente una proporción menor de los recursos necesarios para resolver el significativo problema de vivienda a que hacen frente los países de América Latina. Su solución requerirá movilizar un importante volumen de recursos locales en el sector privado. Los préstamos hipotecarios y los instrumentos de ahorro a largo plazo constituyen los instrumentos financieros que pueden ayudar en este proceso. Habrá casos en que el insuficiente desarrollo de los mercados financieros limite el ámbito de los proyectos de vivienda (por ejemplo, reduciéndolos a programas focalizados para el mejoramiento de asentamientos de bajos ingresos con solo financiamiento público).

En un contexto de estabilidad macroeconómica, los proyectos de vivienda pueden ir más lejos y promover las reformas en el sector e incluso contribuir a dar amplitud y profundidad a los mercados financieros promoviendo instrumentos financieros que movilicen recursos para el sector. El Banco está en una situación privilegiada para promover proyectos que aprovechen plenamente estas sinergias.

La construcción de vivienda se encuentra en gran medida en manos del sector privado. La existencia de empresas constructoras eficientes, con el apoyo de una eficiente industria de la construcción, es esencial para que los mercados de vivienda sean competitivos. En los proyectos de vivienda financiados por el Banco deben tomarse en cuenta las limitaciones que enfrenta el sector privado y tratar de corregir los regímenes reguladores ineficientes y otras fuentes de distorsiones.

## **IMPACTO URBANO DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA**

Los proyectos de vivienda financiados por el Banco deben tener expresamente en cuenta los factores determinantes del desarrollo urbano en los mercados de vivienda y los efectos de la política de vivienda sobre el crecimiento de las ciudades. Las actividades residenciales son las principales consumidoras de terrenos urbanos y grandes usuarios de infraestructura y servicios urbanos. La política de vivienda tiene importantes efectos sobre la velocidad y la orientación del desarrollo urbano. Sus efectos sobre el comportamiento de las empresas constructoras y de los hoga-

res determinan, por ejemplo, si ha de primar la expansión horizontal en las ciudades o si ha de haber en las grandes ciudades importantes actividades de renovación urbana. El entorno regulador de los mercados de vivienda, incluyendo las normas de uso del suelo, las regulaciones de los servicios públicos y las normas de construcción, suelen constituir barreras de entrada al mercado o imponer restricciones que impiden que la oferta responda en forma eficiente a la demanda. El Banco puede promover un enfoque integrado de estos problemas y ayudar a coordinar las políticas de vivienda con la de urbanización a fin de hacer más eficientes los mercados de vivienda.

### **UTILIZACIÓN DE LOS RECURSOS DEL BANCO**

La magnitud de los problemas de vivienda de la mayor parte de los países prestatarios es tal que no es posible resolverlos mediante una sola operación del Banco. De hecho, muchos programas tradicionales en el sector de la vivienda han sido de índole cosmética o parcial. Habida cuenta de la conveniencia de que, al diseñar una política para resolver los problemas de vivienda de los pobres se tenga debidamente en cuenta la magnitud efectiva del problema, las operaciones del Banco en el sector deberían apoyar importantes innovaciones normativas o constituir planes piloto o proyectos de demostración que puedan reproducirse en mayor escala en el futuro. Las operaciones del Banco deberían apuntar a levantar los obstáculos que se interponen para que los países introduzcan las reformas que se

necesitan o ejecuten los programas que con-  
vengan.

Al adoptar la decisión de comprometer recursos del Banco hay que tener en cuenta los siguientes elementos:

Adicionalidad: es importante cerciorarse de que los recursos del Banco no sustituyan ahorro interno que, de otra forma, habría tenido lugar.

Influencia: el Banco, mediante una combinación de diálogo y condicionalidad, debería alentar, cuando procediera, el cambio de políticas y la reforma institucional utilizando modalidades apropiadas.

Sustentabilidad: es esencial que se pueda razonablemente prever que las reformas e inversiones podrán sustentarse en el largo plazo sin depender de recursos del Banco.

Los impactos en relación con la magnitud del problema: las políticas apoyadas por los préstamos deben ser valoradas según su impacto en relación con la magnitud total del problema; en particular, los proyectos para mejorar las condiciones de vivienda de los pobres deben incluir una estimación de sus efectos cuantitativos en comparación con la magnitud del problema en un período determinado. El objetivo no consiste en justificar préstamos de gran cuantía sino en cerciorarse de que el costo, el tipo y los mecanismos de ejecución de la solución propuesta constituyen un esfuerzo sostenible para hacer frente a las dimensiones reales del problema.

Mecanismos financieros apropiados: las reformas del sector de la vivienda que cuenten con apoyo del Banco deben prever sus efectos sobre los mercados financieros y apoyar el establecimiento de sólidos mecanismos de intermediación financiera, incluyendo la asignación de recursos a través de la demanda, la fijación de precios y fondeo adecuados (por ejemplo, evitando los subsidios a la tasa de interés y los fondos para la vivienda financiados por impuestos especiales), así como el desarrollo de intermediarios financieros capaces de manejar este tipo de riesgo crediticio.

### **DEFINICIÓN DE LAS PRIORIDADES ESTRATÉGICAS**

Habida cuenta de la magnitud y la complejidad de los problemas de la vivienda, las medidas para resolverlos deben ser graduales.

La definición de las prioridades para cada una de las etapas de las actividades del Banco en un país determinado debe tener en cuenta las cuestiones macroeconómicas que afecten al proceso de desarrollo. Los países de ingresos medios y altamente endeudados dan especial importancia a la estabilización macroeconómica y asignan prioridad a la política financiera y fiscal. En esos casos, la reforma del sector de la vivienda puede apuntar a mejorar la solidez financiera de las instituciones que proporcionan fondos para vivienda. En casos de gran inestabilidad macroeconómica, las prioridades del sector de la vivienda tal vez tengan que limitarse a hacer más eficientes y equitativas las transferencias del gobierno a los hogares a fin de ayudarles a resolver sus problemas de vivienda y sea necesario aplazar otros objetivos en el sector, como el establecimiento de mecanismos más eficientes para la financiación de la vivienda.

## **Instrumentos**

Un programa efectivo de vivienda tal vez deba examinar la mayoría o todos los factores siguientes: a) los sistemas de financiación de la vivienda, tanto oficiales como informales; b) la amplia variedad de normas y reglamentos públicos tanto en el plano nacional como en el municipal; c) los mercados de tierra; d) la organización de la industria de la construcción y de los materiales de construcción; e) el suministro de servicios de infraestructura, incluyendo el abastecimiento de agua, alcanta-

rillado, electricidad y teléfonos; f) los problemas de transporte; g) los aspectos jurídicos de los terrenos urbanos, en particular el registro de la propiedad, las garantías hipotecarias y los procedimientos de compra y de venta; h) los planes de subsidios públicos e i) la ubicación de las oportunidades de empleo. Hay diversos instrumentos que pueden resultar apropiados para el logro de los objetivos del Banco en el sector. A continuación figura

una lista indicativa y no taxativa de algunos componentes operacionales posibles.

### **REFORMA DEL MARCO REGULADOR**

Es preciso establecer un marco regulador eficiente que permita al mercado ofrecer viviendas y financiación para vivienda a todos los grupos de ingresos. El marco regulador incluye la reglamentación de las instituciones financieras que ofrecen financiación para la vivienda en el marco de las normas establecidas por las instituciones encargadas de la gestión macroeconómica (bancos centrales, ministerios de hacienda), la reglamentación de los usos de la tierra y los códigos ambientales que afecten al funcionamiento de los mercados de tierras urbanas, los códigos sanitarios y de construcción que afecten a la construcción de viviendas, las normas aplicables a la industria de la construcción y las que se refieran a los títulos de propiedad y a la transferencia del derecho de propiedad sobre bienes raíces. En muchos casos, la eliminación de las distorsiones originadas por el sector público puede servir para alcanzar buena parte de los objetivos del sector, por lo cual es preciso evaluarlas desde el inicio del proceso de preparación de los proyectos. Las distorsiones más comunes de esa índole son los impuestos regresivos, normas complejas de planificación, los subsidios a la tasa de interés, la fijación de estándares excesivamente altos para los servicios y otros obstáculos institucionales y legales para el logro de los objetivos de eficiencia y equidad.

### **FORTALECIMIENTO DE LOS SISTEMAS DE FINANCIACIÓN PARA LA VIVIENDA**

Para la intermediación en la financiación de la vivienda se requiere un sector financiero que funcione bien. Por más que los recursos puedan fluir con relativa eficiencia a otros sectores, a menudo enfrentan problemas en el sector vivienda. Más allá de los mecanismos de captación de fondos, hacer seguimiento a las transacciones, encargarse del servicio de los préstamos, etc., la gestión de los riesgos que entraña el crédito a largo plazo plantea problemas especiales. Entre las cuestiones que hay que tener en cuenta aparecen los riesgos de crédito, liquidez, flujo de caja agencia y riesgos sistémico y político. Las operaciones del Banco pueden ayudar a los gobiernos a adoptar normas adecuadas y proporcionar el entorno institucional necesario para que las entidades privadas cubran la demanda de intermediación financiera, incluida la gestión de los riesgos. Entre los instrumentos existentes se incluyen: a) el desarrollo del crédito hipotecario en el marco del desarrollo del sector financiero; b) la promoción de normas financieras que permitan a las instituciones establecer instrumentos financieros a largo plazo para el ahorro y préstamos con garantía hipotecaria para la vivienda en un entorno competitivo; c) el fomento de los mercados secundarios para las obligaciones hipotecarias y d) el establecimiento de sistemas eficientes de títulos de propiedad y procedimientos de fácil aplicación para la ejecución de las hipotecas que sirvan de garantía segura para los préstamos.

## **MEJORAMIENTO DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS MERCADOS DE TIERRA URBANA**

Los gobiernos pueden influir sobre la eficiencia de los mercados de tierra urbana por conducto de diversas medidas que están comprendidas en su ámbito de acción. Pueden establecer mecanismos eficientes y de bajo costo para la tramitación de los títulos de propiedad de bienes raíces y, de esa manera, reducir las barreras legales de entrada al mercado. También pueden hacer más transparentes los mercados inmobiliarios urbanos al suministrar información objetiva y de fácil acceso sobre las transacciones inmobiliarias y de vivienda. En algunos casos, los mecanismos impositivos pueden servir para que no se retiren terrenos del mercado con fines de especulación. Cuando los reglamentos de construcción y uso de la tierra son flexibles, el sector privado puede ofrecer viviendas y terrenos urbanizados que estén al alcance de los hogares en todos los tramos de ingresos. Las auditorías del mercado de tierras sirven para identificar las distorsiones que afectan al funcionamiento de esos mercados y las medidas necesarias para que funcionen mejor.

## **PROVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA PARA EL DESARROLLO DE TERRENOS RESIDENCIALES Y HABILITACIÓN DE TERRENOS URBANIZADOS PARA HOGARES DE BAJOS INGRESOS**

La infraestructura primaria constituye el factor determinante de mayor importancia para el crecimiento urbano, ya que afecta al costo de incorporación de tierras para usos urbanos. La eficiente provisión de infraestructura primaria de transporte y saneamiento ayudará al sector privado a subdividir tierras vírgenes para destinarlas a la vivienda. Esas medidas, al reducir la prima por los terrenos urbanizados, pueden hacer menos costosa la vivienda. Habida cuenta de que esto puede constituir un importante obstáculo para el funcionamiento eficiente del sector de la vivienda, es preciso tener en cuenta en las operaciones de vivienda la capacidad de los mecanismos existentes para asegurar una oferta suficiente de infraestructura en forma sostenible. Los gobiernos pueden establecer programas especiales para ofrecer parcelas urbanizadas de bajo costo a fin de facilitar a los hogares de bajos ingresos el acceso a terrenos urbanizados cuando quede demostrado que no hay posibilidades de que la oferta provenga del sector privado.

## **FOMENTO DEL MEJORAMIENTO DE BARRIOS SUBNORMALES**

El suministro de saneamiento básico (agua potable, eliminación de aguas cloacales y desechos sólidos y desagüe) y de infraestructura de acceso a asentamientos deficientes tiene gran repercusión sobre la calidad de la vida de los hogares. Además, la seguridad en la tenencia sirve de incentivo para construir mejoras en la vivienda y para consolidar barrios. Los programas de mejoramiento de barrios que incluyan estos componentes pueden tener gran importancia en la política del gobierno encaminada a prestar servicios de vivienda a los pobres.

## **FOMENTO DEL MERCADO DE VIVIENDA PARA ALQUILER**

El control de los arriendos ha redundado en detrimento del mercado de viviendas de alquiler en muchos países. La vivienda para alquiler cumple distintos objetivos en un mercado de vivienda eficiente. Proporciona vivienda a quienes no tienen interés en comprar casas o se encuentran en un período de transición en el ciclo familiar. En algunas circunstancias, la vivienda para alquiler es la solución más económica para los hogares de bajos ingresos. Por último, es atractiva para los inversionistas que quieren hacer inversiones a largo plazo que devenguen un flujo continuo de efectivo (generalmente instituciones de inversión). La desregulación de los mercados de arriendo puede ser complementada con

otras medidas, si ello se considera necesario tras proceder a auditorías de mercado para determinar cuáles son los factores que limitan la oferta.

## **FOMENTO DE LA MICROEMPRESA EN EL HOGAR**

La micro empresa en el hogar constituye una fuente de ingreso para los hogares de bajos ingresos. Los reglamentos sanitarios y de uso de la tierra suelen entorpecer el desarrollo de estas actividades. La eliminación selectiva de estos reglamentos y el establecimiento de programas de cooperación técnica focalizados pueden ser muy útiles para promover las actividades de esta índole, que aportan una importante contribución al abastecimiento de bienes y servicios en la economía urbana y a la generación de empleo.

## **REFORMAS EN LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN**

Los gobiernos deberán promover la competencia en la industria de la construcción y de promoción inmobiliaria liberalizando el régimen de participación en el sector, facilitando la igualdad de acceso a los mercados e insumos para la pequeña y mediana empresa, reduciendo las barreras comerciales que afectan a la industria de la vivienda y promoviendo la adaptación y la innovación tecnológicas.

## Cuestiones generales

### **REFORMA DE LOS SUBSIDIOS O ESTABLECIMIENTO DE SUBSIDIOS EFICIENTES**

La oferta de subsidios constituye una cuestión polémica. Los efectos de muchos planes nacionales en el pasado han resultado contrarios al interés público e incompatibles con los objetivos de reducción de la pobreza y con los principios de igualdad de oportunidad y de eficiencia en la asignación de recursos. En consecuencia, el uso de subsidios requiere de una cuidadosa evaluación, comenzando con un diagnóstico ajustado de los problemas que enfrentan los mercados de vivienda para proveer soluciones accesibles a todos los segmentos de la población. Los Equipos de proyecto deben partir de la premisa que los subsidios son un instrumento de política de último recurso cuyo uso debe considerarse sólo cuando los otros medios de lograr los objetivos han sido explorados. Para este fin, los estudios técnicos deben demostrar que los subsidios son una herramienta costo-efectiva de lograr los objetivos. El uso más efectivo de los subsidios como instrumento de política para facilitar la transición entre la situación actual a una en que los mercados de vivienda funcionen bien alcanzando los objetivos sociales. En consecuencia los subsidios no deben ser concebidos como permanentes. Entre los factores que hay que analizar al preparar estudios sectoriales en los distintos países se cuentan los siguientes:

- a) Se justifican los subsidios a la vivienda propuestos en el contexto de la política general del país en materia de servicios sociales y mitigación de la pobreza? Concretamente, ¿constituyen los subsidios a la vivienda un uso adecuado de los recursos públicos?
- b) Los subsidios, ¿son justificables y sostenibles a la luz de la situación fiscal del gobierno?

Establecer el tamaño de los subsidios es un problema complejo para el que no existe una solución estándar. Los enfoques que definen el tamaño de los subsidios con base en hacer una vivienda mínima asequible a las familias de bajos ingresos no dan los mejores resultados por cuanto usualmente conducen a definir subsidios altos que la mayoría de los gobiernos no pueden afrontar. Mas aun, los niveles de subsidio resultantes frecuentemente desplazan ahorros que los hogares harían. En el contexto de reformas sectoriales en vivienda, los subsidios deben definirse como el mínimo requerido por estrato de ingreso para entrar al segmento de mercado que satisface sus necesidades de vivienda y que moviliza toda su capacidad de ahorro y pago de préstamos.

En el contexto de la identificación y el desarrollo de proyectos concretos, las siguientes preguntas servirán para cerciorarse de que los



recursos destinados a subsidios se utilicen de la manera más eficaz:

- a) Estarán los subsidios destinados a los grupos sociales más adecuados, no sólo en cuanto a las intenciones del proyecto sino también en cuanto al resultado probable de los mecanismos propuestos para la administración de los planes de subsidio? ¿Son los subsidios suficientemente transparentes como para promover la igualdad de acceso a ellos entre los beneficiarios previstos?
- b) El monto total de los recursos destinados al subsidio de vivienda y el monto del subsidio por unidad (familia) ¿son tales que una parte considerable del problema de vivienda quedará resuelto dentro de un período prefijado?
- c) Se ha seleccionado la forma correcta de subsidio? En el pasado, los subsidios se proporcionaban de diversas maneras: por medio de la tasa efectiva de interés (utilizando rebajas tributarias, por ejemplo), por conducto de un aumento de los ingresos (cupones o subsidios en efectivo, por ejemplo) o suministrando determinados bienes y servicios a un precio inferior al costo. Cada una de esas formas tiene sus propias ventajas y desventajas; hay que evaluar los efectos del plan propuesto sobre la integridad del sistema financiero y la viabilidad de los objetivos en cuanto a los beneficiarios del proyecto. En todo caso, los subsidios deben ser transparentes, estar bien focalizados y estar expresamente

desglosados en los presupuestos del gobierno.

### **ESTABLECIMIENTO DE UN MARCO INSTITUCIONAL EFICIENTE**

Para la utilización de la mayoría de los instrumentos indicados es preciso establecer mecanismos institucionales eficientes que puedan realizar, entre otras, las siguientes actividades: a) reunir, analizar, interpretar y publicar datos sobre la marcha del sector vivienda; b) proporcionar vínculos institucionales entre la política de vivienda y la política macroeconómica; c) administrar subsidios; d) reunir a los organismos de infraestructura para coordinar el suministro de ésta a los efectos de que haya una oferta suficiente de terrenos urbanizados; e) preparar planes a largo plazo para el desarrollo del sector y coordinar la participación de los sectores público y privado en su ejecución; f) servir de foro para la participación del sector privado, las organizaciones no gubernamentales y el público en general en la formulación de la política de vivienda; g) iniciar reformas del marco regulador y evaluar sus efectos; h) promover el desarrollo tecnológico y la investigación en el ámbito de la vivienda. La reforma institucional, o por lo menos la reestructuración de la competencia y los vínculos institucionales, puede servir para aprovechar en forma eficiente los demás instrumentos.

## EL ANÁLISIS ECONÓMICO DE LOS PROYECTOS DE VIVIENDA

Como lo establece la práctica del Banco respecto al análisis económico de proyectos sociales, este análisis tiene que demostrar que el programa propuesto constituye la solución de más bajo costo y que tiene una adecuada tasa de rendimiento económico. Al buscar las soluciones de más bajo costo hay que centrar la atención en una evaluación cuantitativa de las distintas alternativas de política para aumentar el número de familias en condiciones de vivienda adecuadas. Como mínimo, habría que comparar el costo medio de políticas tales como la preparación de tierras, la concesión de títulos de propiedad sobre la tierra, el mejoramiento de barrios, los préstamos para el mejoramiento de viviendas y otras que se detallan en el presente documento a fin de determinar cuáles constituyen los mejores usos de los limitados recursos públicos, económicos, financieros e institucionales.

La demostración de una adecuada tasa de retorno económico es influenciada por el enfoque sectorial enfatizado en estas guías operativas. En este planteamiento, el análisis económico deja de lado el cálculo tradicional basado en la disposición a pagar para pasar a una evaluación de los beneficios que se esperan del aumento de la eficiencia del sector en general. En algunos casos, éste tal vez no sea cuantificable, pero hay que proporcionar algunos datos para explicar por qué cabe razo-

nablemente esperar que determinados cursos de acción o un determinado gasto conduzcan a un mejoramiento sustancial y positivo de las condiciones de vivienda.

El análisis económico se ha utilizado también en programas de vivienda financiados por el Banco con el fin de estimar la magnitud necesaria de los subsidios para los grupos de bajos ingresos. Los resultados que ha arrojado la aplicación de diversos métodos de estimación *ex ante* de la disposición a pagar no han sido particularmente buenos. Se pueden obtener estimaciones más promisorias sobre la base del comportamiento efectivo de las familias en el mercado de vivienda, esto es, calculando los gastos corrientes en servicios de vivienda y usando esas cifras para estimar la magnitud de los subsidios que cabría considerar. La aplicación más promisoriosa del análisis económico consiste en llegar a conocer mejor cómo funcionan los mercados existentes, la estructura de la industria de la construcción, los factores que afectan a la oferta y la demanda de tierras, el monto del presupuesto familiar que se dedica a vivienda y servicios públicos, el comportamiento en cuanto al ahorro y el acceso al crédito, etc. Los programas más eficaces aprovecharán los mercados existentes, las corrientes de recursos y los hábitos de gasto para apoyar y promover la creación y el mejoramiento de viviendas.