

## PROGRAMA DE VIVIENDA

(GU-0032)

### RESUMEN EJECUTIVO

**PRESTATARIO:** La República de Guatemala

**ORGANISMO EJECUTOR:** Ministerio de Comunicaciones, Transporte, Obras Públicas y Vivienda

**MONTO Y FUENTE:** BID: CO (en US\$ de la Facilidad Unimonetaria): US\$ 60 millones  
Fondos de contraparte local: US\$ 48,80 millones  
Total: US\$108,80 millones

**PLAZOS Y CONDICIONES FINANCIERAS:** Plazo de amortización: 25 años  
Período de desembolso: 4 años  
Tipo de interés: variable  
Inspección y vigilancia: 1%  
Comisión de crédito: 0,75%

**OBJETIVOS:** El gobierno está comprometido a seguir una estrategia sectorial que busca mejorar las condiciones de la vivienda en Guatemala, particularmente entre los pobres. La meta de este programa es apoyar dicha estrategia mediante el desarrollo e implantación de políticas que: i) mejoren la equidad y eficiencia de los mercados de vivienda en Guatemala; y ii) incrementen el nivel de inversiones en viviendas ocupadas por los grupos de bajos ingresos.

Los objetivos específicos del programa son los siguientes:

- a. Mejorar las condiciones de vivienda entre los grupos de bajos ingresos y generar inversiones privadas adicionales en este sector por medio del diseño e instauración de programas de subsidios eficientes y focalizados.
- b. Aumentar la eficacia y la producción y financiación de viviendas de bajo costo comercial en respuesta a la demanda, mediante la expansión del papel de los constructores y de los bancos comerciales del sector privado.
- c. Mejorar la formulación y la ejecución de las políticas de vivienda mediante de la ampliación

del papel de las ONG, las organizaciones comunitarias y otras entidades de representación.

- d. Mejorar el desempeño de los mercados de terrenos urbanos, en particular, aquellos accesibles a los grupos de bajos ingresos.
- e. Disminuir el ritmo de degradación ambiental asociada con el desarrollo urbano mediante el fortalecimiento del manejo ecológico, especialmente el de los riesgos naturales en el área metropolitana de Ciudad de Guatemala.
- f. Promover el desarrollo de un mercado hipotecario secundario eficiente.

**DESCRIPCIÓN:**

**Aspectos generales:** La estrategia del programa se afianza en un conjunto de decisiones básicas de políticas de vivienda adoptado por el Gobierno de Guatemala en los últimos 12 meses. En primer lugar, el gobierno se comprometió a la introducción de subsidios accesibles para los grupos de bajos ingresos; segundo, las autoridades han otorgado la más alta prioridad a la resolución de los problemas de regulación del uso de terrenos; tercero, la experiencia del Fondo Guatemalteco de la Vivienda (FOGUAVI) en la utilización de constructores privados y bancos comerciales para ejecutar la política de vivienda ha dado confianza al gobierno en un método apoyado en fuerzas de mercado.

El programa utilizará dos mecanismos principales: un subsidio de demanda y un paquete de reformas jurídicas y reguladoras para promover el desarrollo de un mercado legalmente reconocido en terrenos urbanos de bajo costo.

El programa de subsidios aportará un pago inicial transparente para reducir el costo de una solución de vivienda. Para lograr acceso a esta subvención, los grupos elegibles deberán efectuar una contribución sustancial en efectivo. El subsidio y el aporte personal permitirán a los sectores de ingresos medianos obtener la hipoteca para adquirir una casa terminada. Este mismo programa cumplirá una función diferente para los estratos de bajos ingresos: proporcionará los recursos para mejorar la calidad de la vivienda (fabricada informalmente) que actualmente ocupan.

El programa define una tarea clara y trascendental para el gobierno como fuente de financiación de los

subsidios. Por el contrario, la evaluación de la solvencia crediticia, la emisión de los préstamos, el diseño y la construcción de las soluciones habitacionales son actividades que realizarán las empresas del sector privado. El gobierno no proporcionará recursos, directos o indirectos, de crédito.

Para garantizar que el subsidio sea realmente accesible a los grupos de bajos ingresos, el programa se apoyará en las ONG y en las organizaciones comunitarias. El programa ofrecerá recursos de modo que estas entidades puedan ayudar a que las comunidades identifiquen, diseñen y ejecuten proyectos de modernización. Las ONG especializadas también contribuirán a administrar los subsidios y a evaluar los proyectos.

El segundo mecanismo del programa es la reforma de los mercados de tierras. Este mercado disfuncional constituye para los grupos familiares de bajos ingresos el obstáculo principal a su decisión de invertir en vivienda. El programa respaldará una política para regularizar los títulos de propiedad a fin de resolver el problema de ilegalidad que existe en los barrios informales. Asimismo, el programa apoyará una reforma radical en el uso de los terrenos municipales. Esta permitirá a los propietarios privados disponer lotes de bajo costo en el mercado legal. Estas "subdivisiones progresivas" comenzarán con estándares de servicio muy bajos, pero aquéllos que tengan acceso al programa de subsidio podrán iniciar las obras de mejoramiento en un tiempo más breve. Estas reformas crearán un mercado privado legal para acomodar la futura expansión urbana y así reducir el incentivo de ocupación de terrenos públicos.

Finalmente, el programa intentará establecer medidas sencillas pero efectivas para disminuir el daño ambiental que pueda resultar del crecimiento urbano y reducir el riesgo que impone la peligrosa topografía del área metropolitana de Ciudad de Guatemala a los vecindarios informales.

Los componentes descritos no han sido diseñados como elementos aislados de una operación del BID, sino que son un respaldo amplio a toda la política de vivienda del gobierno. Los aportes del BID ayudarán en el período de transición mientras se aplican las nuevas políticas, pero su éxito final dependerá de su habilidad para mejorar la equidad y la eficiencia con que se utilizarán en el futuro los recursos locales.

De allí que los acuerdos financieros e institucionales para la presente operación se orientan a garantizar que los programas que se inicien en los próximos cuatro años puedan sustentarse después del período de ejecución.

#### Componentes

1. El componente de subsidios directos (US\$91.9 millones) proporcionará una subvención a los grupos familiares elegibles para mejorar las condiciones de su vivienda. Para aquellos de ingresos medianos, el subsidio y el aporte personal ayudarán a calificar para una hipoteca y comprar una casa fabricada en el sector formal. Para los sectores de bajos ingresos este mismo programa servirá para modernizar la vivienda informal que ocupan.
2. El componente de reforma del mercado de tierras (US\$5.85 millones) implantará diversas reformas jurídicas y reguladoras a través de tres líneas de acción: *Regularización de la propiedad* en barrios informales ubicados en terrenos públicos. Ofrecerá servicios a los grupos elegibles para lograr títulos de inscripción del terreno que ocupan. Para evitar dar incentivos a nuevas ocupaciones de terrenos, los vecindarios establecidos en los últimos dos años no serán elegibles. *Subdivisión progresiva* creará un marco jurídico e incentivos para que los propietarios de tierras las subdividan y vendan lotes con un mínimo nivel de servicios. Los compradores elegibles solicitarán ayuda al Programa de Subsidio Directo para iniciar el proceso de modernizar su vivienda. *Reducción de costos del desarrollo comercial* a fin de fijar un conjunto único de regulaciones para disminuir el tiempo y el costo que se requiere para dar cumplimiento a los procedimientos municipales a fin de obtener permisos de construcción comercial.
3. El componente de manejo ambiental (US\$500.000) establecerá una definición de áreas prioritarias ambientales en todo el país. Estas zonas serán delineadas en mapas de fácil lectura y los grupos familiares dispondrán de incentivos para su cumplimiento ya que en estas zonas de exclusión ninguna propuesta de mejoramiento o construcción de vecindarios será elegible para recibir subsidios u otros

programas de beneficios. En el área metropolitana de Ciudad de Guatemala se ofrecerá asistencia técnica para distinguir las zonas donde pueda reducirse los riesgos naturales mediante pequeñas obras de construcción (que pueden ser financiadas con subsidios) de aquellas de alta peligrosidad donde tales obras no constituyen inversiones prudentes. Los grupos familiares residentes en estas últimas zonas recibirán material explicativo sobre las ventajas de trasladarse a sitios más apropiados (calificación para recibir subsidios). Las autoridades nacionales y municipales obtendrán asistencia técnica para mejorar su capacidad de reacción ante casos de emergencia.

4. El componente de desarrollo institucional (US\$4.44 millones) creará las unidades operativas (unidad de Subsidio Directo, unidad para la reforma del mercado de tierras; unidad para el manejo ambiental, y la unidad de información gerencial) que se requieren para ejecutar los componentes del programa. Asimismo, ofrecerá asistencia técnica a las entidades participantes (ONG y otras) para: incrementar su capacidad para actuar como intermediarias del programa; realizar seminarios y estudios que ayuden a los bancos comerciales a desarrollar el mercado hipotecario; financiar los estudios anuales de evaluación del desempeño del programa y los sectoriales y de políticas para fortalecer la capacidad del Ministerio de Comunicaciones, Transporte, Obras Públicas y Vivienda para generar e implantar políticas y programas.

**CLASIFICACIÓN  
AMBIENTAL:**

El CESI/TRG, en su reunión del 14 de enero de 1997, clasificó esta operación en la Categoría III y consideró el ESIR en su reunión del 22 de agosto de 1997 (véase el párrafo 3.28).

**BENEFICIOS:**

Los beneficios principales de las políticas respaldadas por este programa serán: i) el aumento de la equidad de la inversión pública en vivienda. FOGUAVI desarrollará la capacidad para entregar cada año subsidios a 9.000 grupos familiares de bajos ingresos; ii) el incremento de la eficiencia de la inversión pública en el sector habitacional. Subsidios de demanda reemplazarán las tasas de interés subvencionadas, con los cual dichos aportes serán más transparentes; el diseño de estos recursos promoverá la inversión privada adicional en el sector

de la vivienda; iii) el aumento del papel de las agencias del sector privado. En el mercado formal, los constructores y los bancos comerciales dispondrán de incentivos para fabricar unidades de bajo costo; en el mercado informal, se reforzará la capacidad de las ONG y de las organizaciones comunitarias en la prestación de servicios; iv) la regularización de la tenencia de la tierra en los barrios informales ofrecerá seguridad a 50.000 grupos familiares de bajos ingresos, estimulará la inversión en obras de mejoramiento, introducirá subdivisiones progresivas que reducirán los alicientes en la invasión de terrenos públicos y disminuirá el costo de mejoras posteriores de la infraestructura; y v) el daño ambiental producido por la expansión urbana declinará a medida que el programa oriente a los grupos familiares hacia sitios más apropiados para la construcción de sus casas. Se introducirán políticas para reducir el riesgo de pérdidas por desastres naturales, que beneficiarán principalmente a los grupos de bajos ingresos de Ciudad de Guatemala.

**RIESGOS:**

Los riesgos principales para la obtención de estos beneficios son: i) la filtración de los subsidios del programa a familias no elegibles o hacia bienes no vinculados con vivienda; y ii) la diversión de beneficios del programa hacia grupos familiares de ingresos medianos. Estos riesgos pueden ser mitigados, pero no eliminados. El programa incluye las medidas siguientes para limitar esas posibilidades:

1. **Filtración de subsidios.** La probabilidad que los beneficios de los subsidios lleguen a manos de familias no elegibles o a servicios no asociados con vivienda es proporcional a su volumen absoluto en relación con las preferencias de los grupos familiares. Los subsidios de este programa se estimaron tomando en cuenta los gastos observados en inversiones habitacionales por la población beneficiaria; aún más, los intermediarios que manejarán los subsidios para FOGUAVI (bancos, ONG, cooperativas) instituirán relaciones estables (y generadoras de comisión) con el Fondo. Por lo mismo tendrán interés en vigilar el desempeño del programa y limitar las filtraciones.
2. **Diversión de los beneficios.** El riesgo que los beneficios del programa sean "capturados" por grupos familiares de ingresos intermedios tiene

una dimensión técnica y también política. La primera es que los grupos de bajos ingresos carecen de la capacidad para articular sus necesidades habitacionales en una demanda efectiva de proyectos. Por ello es que el programa ofrece capacitación a las organizaciones intermediarias (grupos comunitarios, ONG, cooperativas) a fin de reforzar su capacidad para ofrecer esos servicios a los estratos de bajos ingresos. El programa también dispondrá de fondos para la contratación directa de profesionales experimentados en el desarrollo de proyectos de modernización. La dimensión política de este problema es más difícil de manejar. FOGUAVI tiene bastante experiencia en responder a los requerimientos de los constructores y bancos que fabrican unidades de bajo costo para grupos de ingresos medianos. Esta capacidad no existe en las ONG que sirven el mercado de bajos ingresos. Se confía que el programa aumentará su aptitud para ser un contrapeso en el proceso político de la asignación de recursos.

**ESTRATEGIA DEL  
BANCO EN EL PAÍS  
Y EN EL SECTOR:**

La actual estrategia de país del Banco es otorgar prioridad a: i) la incorporación de la población de bajos ingresos, rural e indígena al proceso de desarrollo; ii) incrementar la cobertura y mejoramiento de la calidad de los servicios sociales; iii) la modernización del estado; y iv) el desarrollo del sector privado productivo

**ADQUISICIONES POR  
LICITACIÓN  
INTERNACIONAL:**

Los niveles sobre los cuales las compras del programa deberán realizarse por medio de licitaciones internacionales son los siguientes: US\$350.000 para bienes y servicios, y US\$3 millones para obras (véase el Anexo III, sección III).

**CONDICIONES  
CONTRACTUALES  
ESPECIALES:**

La condicionalidad del componente de subsidio directo incluirá previo al primer desembolso el establecimiento de sus unidades operativas que comprenderá la adopción oficial del reglamento operativo y los manuales para las ventanillas social y comercial y la contratación de los coordinadores correspondientes (véanse párrafos 3.2, 3.9).

Con objeto de poner en práctica políticas sustentables para beneficio de una población objetivo que durante mucho tiempo no ha recibido la atención suficiente, el gobierno i) dará cumplimiento a los objetivos de las acciones que benefician a los grupos familiares de bajos ingresos (véase el párrafo 3.41) y ii) alcanzará las metas de la reforma del mercado

de tierras (véase el párrafo 3.19). Además, para evitar las presiones inflacionarias en el sector de la vivienda, el gobierno dará cumplimiento de los topes de subsidios provistos por intermedio de la ventanilla comercial (véase el párrafo 3.15). El incumplimiento de estas metas por parte del gobierno, determinará la suspensión de los compromisos correspondientes a la Ventanilla Comercial de subsidios directos. Además, el gobierno preparará dentro de los plazos estipulados los mapas ambientales (véase el párrafo 3.31).

Asimismo, la condicionalidad para el componente de la reforma de la tierra incluirá previo al primer desembolso el establecimiento de su unidad operativa que comprende la adopción del reglamento operativo y los manuales y la contratación del coordinador de la unidad (véase el párrafo 3.16).

**REEMBOLSO DE  
GASTOS:**

Podrá reembolsarse, con cargo a los recursos del préstamo, hasta US\$500.000 correspondientes a la contratación de un auditor para el componente de subsidio directo.

Ciertas condiciones operativas para cada componente del programa se especificarán en el reglamento operativo correspondiente (véase los párrafos 2.19, 3.18, 3.23 y 3.29).

**RECOMENDACIÓN DE  
ENMIENDA AL  
PRÉSTAMO  
886/SF-GU:**

Se propone que el contrato de préstamo 886/SF-GU (Crédito global para pequeñas y microempresas sea modificado para permitir el uso de los recursos del programa en la financiación de soluciones habitacionales (véase el párrafo 2.33).

A fin de ayudar a asegurar la sostenibilidad de las políticas y programas que conlleva esta operación, el gobierno guatemalteco solicitó que se ponga a disposición recursos suplementarios para la ejecución continua del programa. A tal efecto, se propone que una vez que se haya desembolsado el 50% de los recursos del programa y se haya verificado la consecución de todas las metas de desempeño, pueda suministrarse financiación suplementaria, sujeta a las condiciones estipuladas en el párrafo 2.40. En ese momento, deberá presentarse a consideración del Directorio un memorando con la descripción del progreso del programa, el monto de los recursos comprometidos y desembolsados y la solicitud de una financiación adicional de hasta US\$20 millones.



**IMPACTO EN LA  
POBREZA:**

El proyecto propuesto se ciñe a la definición de inversión focalizada en la pobreza, que consta en el documento del Octavo Aumento. La definición oficial de pobreza en Guatemala clasifica como pobres a los grupos familiares cuyos ingresos son inferiores a cuatro sueldos mínimos, equivalentes a US\$400 por mes. De acuerdo con este criterio, alrededor de 88% de la población urbana pertenece a esta categoría y el 100% de los recursos del programa beneficiará a grupos en ese rango. En la actualidad, el gobierno dedica casi todo el presupuesto de inversión de viviendas en financiar unas dos mil casas focalizadas en grupos con rentas de US\$350 mensuales; aquellos con ingresos por debajo de US\$200 por mes casi no tienen acceso a esos recursos. Según las políticas sustentadas por esta operación, aproximadamente 60% de los recursos favorecerán directamente a unos 55.000 grupos familiares de bajos ingresos.

## I. ANTECEDENTES

### A. Situación socioeconómica

- 1.1 El desempeño macroeconómico reciente de Guatemala ha sido satisfactorio, con un crecimiento anual del PIB de 5% y niveles de inflación y del déficit del sector público en declinación. Sin embargo, se requieren mayores esfuerzos impositivos, y en la cobertura y eficiencia de los servicios sociales, para aliviar los problemas provocados por la pobreza generalizada. Los acuerdos de paz suscritos en diciembre de 1996 subrayan el compromiso del gobierno para llevar adelante las reformas que son necesarias.

### B. El mercado habitacional urbano de Guatemala

#### 1. Introducción

- 1.2 La distribución de la renta gobierna el desempeño de los mercados de la vivienda en Guatemala. Los grupos familiares de bajos ingresos, US\$200 mensuales o menos, componen el 60% de la población urbana. Para ellos, el mercado informal es la única fuente accesible de vivienda. En el otro extremo de la distribución de los ingresos, el 12% del estrato urbano con rentas mensuales de US\$400 o más puede calificar para una hipoteca y comprar una casa de fabricada por una empresa constructora comercial.
- 1.3 En este medio, las rentas entre US\$200 y US\$400 mensuales, si bien modestas en términos absolutos, califican como "ingresos intermedios" y aunque constituyan menos del 30% del mercado tienen un papel desproporcionalmente importante en la política habitacional. Aun cuando en la actualidad están excluidos del mercado hipotecario, muchos disponen de fuentes de ingresos estables y bien documentadas. El contribuir a que este segmento de la población —como en otros países de América Latina— pase del mercado informal al extremo inferior del comercial formal, representa un compromiso político importante para quienes adoptan las políticas guatemaltecas 1/.
- 1.4 En los capítulos siguientes se analizará las limitaciones principales que afrontan estos mercados habitacionales. Estas restricciones, a su vez, son los objetivos de las intervenciones propuestas en el presente programa. En el mercado informal que se estudia en el capítulo 2, las deficientes condiciones de vivienda se relacionan con los mínimos niveles de inversión de los grupos

---

1/ La escala del mercado para viviendas adicionales en Guatemala es, aproximadamente, el siguiente. La población urbana aumenta en unos 30.000 grupos familiares por año. En consecuencia, cada año el mercado habitacional debe acomodar 18.000 grupos de bajos ingresos, 8.500 de rentas intermedias y 3.500 de ingresos altos.

familiares y con las serias distorsiones que se apreciaban en el mercado de tierras urbanas. El capítulo 3 presenta las características básicas del mercado habitacional formal, en especial, la escala limitada del mercado hipotecario primario y las iniciativas para desarrollar el extremo inferior de la producción comercial. El capítulo 4 analiza brevemente la interacción entre la expansión urbana y el medio ambiente, acentuando los problemas que resultan de la invasión de los terrenos públicos en el área metropolitana de Ciudad de Guatemala. Luego se estudia las políticas habitacionales. Las inversiones del sector público en vivienda no han sido de importancia cuantitativa, pero, en todo caso, la evolución de las políticas gubernamentales y de las operaciones del Banco que las acompañaron proporcionan lecciones importantes para el presente programa.

## 2. El mercado informal de la vivienda

- 1.5 El proceso "normal" de adquirir una casa para la población de bajos ingresos en América Latina se inicia con la erección de una choza con materiales temporales en un barrio recién formado y con un acceso defectuoso a servicios de infraestructura (agua, saneamiento, electricidad, pavimento). Con el tiempo, estos grupos introducen mejoras a sus viviendas y a la infraestructura pública. Lo que diferencia a Guatemala es que el proceso "normal" ha sido mínimo, con condiciones habitacionales extremadamente deficientes en estos barrios informales, y estas áreas están en constante expansión para acomodar a más de 20.000 grupos familiares adicionales cada año.

### a. Inversión del grupo familiar y las condiciones habitacionales

- 1.6 Los grupos de bajos ingresos en Guatemala invierten sumas ínfimas en sus viviendas. Un estudio reveló que aquéllos con ingresos mensuales inferiores a US\$170 han invertido, como promedio, menos de US\$800 en gastos iniciales y posterior modernización <sup>2/</sup>. En contraste, una encuesta realizada en Ciudad de Panamá en 1995 demostró que grupos con ingresos similares (y afrontando costos de construcción) habían invertido más de US\$2.000.

---

<sup>2/</sup> La información sobre inversiones en vivienda fue obtenida de más de 300 grupos familiares en Ciudad de Guatemala. El estudio completo (IPC, 1997) se encuentra en los archivos del proyecto.

**Cuadro 1. Ingreso familiar y gastos habitacionales (US\$)**  
**Total gastos (inicial + mejoras)**

Total ingresos familiares por mes	Gastos totales				Promedio gasto
	<US\$330	US\$330-US\$1,330	>US\$1,330	Total	
Ingresos bajos <US\$170	40%	47%	13%	100% (131) <sup>1</sup>	US\$770
Ingresos medianos US\$170-US\$330	18%	47%	35%	100% (146) <sup>1</sup>	US\$1,120
Ingresos altos >US\$330	6%	38%	55%	100% (47) <sup>1</sup>	US\$2,240

1/ Número de grupos familiares encuestado en cada categoría de ingresos.  
Fuente: IPC 1997.

- 1.7 Estos datos revelan la persistencia de las deficientes condiciones de la vivienda en Guatemala: de más de 700.000 unidades urbanas, más de 300.000 tienen un solo cuarto, 230.000 están construidas de materiales ligeros, y más de 166.000 carecen de conexión de agua potable 3/.
- 1.8 Si bien la inversión por grupo familiar es baja, también lo es el número de viviendas construidas por año. En la mayoría de los países de América Latina el ritmo de construcción de casas urbanas es similar al de formación de grupos familiares. En Guatemala hay un déficit anual de alrededor de mil unidades. El resultado es una hacinamiento urbano con 2,3 personas por cuarto, en tanto que el promedio latinoamericano es de 1,5.
- 1.9 Esta información fragmentada se debe, en parte, a la pobreza que existe en Guatemala. Hay ciertas evidencias que a medida que la economía se ha robustecido en los últimos tres años, también las condiciones habitacionales han comenzado a mejorar.

**b. Mercado de tierras**

- 1.10 Las distorsiones del mercado de terrenos urbanos también constituyen una restricción importante a las inversiones de las unidades familiares. La ocupación ilegal de tierras, por lo general —aunque no siempre— de propiedad pública, es el modo dominante de expansión urbana en América Latina. En Guatemala, esta modalidad está altamente politizada y es parte inherente del conflicto civil desde que sucesivos gobiernos intentaron poner

---

3/ La información habitacional de censos recientes no es utilizable. La cuantificación de cada deficiencia no es un elemento indispensable para un programa de vivienda impulsado por la demanda. El mejor intento para analizar la información es el estudio de Clarke (1996), que está en los archivos del proyecto.

término a tales ocupaciones. La mayoría de los barrios pobres de Ciudad de Guatemala continúa formándose merced a estas invasiones de terrenos. Sin embargo, la difusión de serios incidentes en que los ocupantes ilegales fueron expulsados ha tenido impactos importantes.

- 1.11 Varios de estos barrios fueron desmantelados y destruidas sus viviendas. Los efectos indirectos fueron de mayor trascendencia. En general, se incrementaron los riesgos y los costos de las construcciones informales. La inseguridad de la tenencia redujo el interés de los grupos familiares por iniciar la erección de viviendas o de invertir en obras de mejoramiento. De esta manera se detuvo el proceso convencional de mejoras graduales de las unidades habitacionales en el sector informal 4/. Puesto que más del 50% de las viviendas en Ciudad de Guatemala carece de títulos de propiedad, esta inseguridad de la tenencia representa un problema de grandes magnitudes.
- 1.12 Esta relación no responde una pregunta fundamental: ¿por qué la persistencia de las ocupaciones ilegales? Debería esperarse que ciertos grupos familiares se inclinasen por la compra legal en lugar de la ocupación si la seguridad de la propiedad representa un valor tan grande 5/. En el hecho, la inscripción de títulos de terrenos de bajo costo no solo es inusual, sino que ilegal. Los reglamentos municipales determinan ciertos mínimos de tamaño y estándares de servicios de agua, alcantarillado, drenaje, etc. La subdivisión y venta de lotes que no cumplen con ellos es ilegal y tales propiedades no pueden inscribirse. La distorsión en el mercado de tierras generada por esas regulaciones no es asunto trivial. Un estudio preparado para el presente programa reveló que el cumplimiento pleno con todos los estándares reglamentarios en Ciudad de Guatemala necesita un precio de venta para el lote más pequeño y legalmente permitido que excede US\$3.500 6/. (Véase

- 
- 4/ Una característica que sobresale en los barrios marginales de Guatemala es el hecho que casas levantadas hace más de cinco años no han recibido ninguna clase de mejoras. Esta falta de voluntad en invertir en una construcción permanente está muy relacionada con la inseguridad de la tenencia del terreno.
- 5/ Muy pocas veces la ocupación ilegal está libre de costos. Aquellos que organizan las invasiones y las subdivisiones ilegales exigen un pago por estos servicios. Puesto que esta transacción está fuera de la ley es común encontrar que un mismo lote ha sido "vendido" a más de un grupo familiar.
- 6/ Se efectuaron algunos análisis de costos básicos para examinar el impacto posible que la desregulación pudiera tener en los precios de las tierras. Se determinó que lotes con un precio inferior a US\$800 en las proximidades del área metropolitana podrían surgir en el mercado, siempre que se instituyeran estándares mínimos. Los precios serían inferiores en áreas más distantes, aunque el impacto de la desregulación no sería tan fuerte.

también el Capítulo 4 que incluye un análisis breve de las consecuencias ambientales de esta distorsión). Para el 60% de los grupos familiares urbanos, con ingresos mensuales de US\$200 o menos, este precio mínimo de un lote legal representa más de 18 meses de ingresos totales. Para ellos no hay otra alternativa que la ocupación. La prohibición de facto que existe sobre las unidades familiares de bajos ingresos para adquirir legalmente terrenos apropiados no está limitada solo a Guatemala. Pero el alto grado de inseguridad existente implica que esta prohibición tenga consecuencias extremadamente severas.

c. Actores institucionales

- 1.13 Existe otro factor que explica el desempeño deficiente del sector informal en Guatemala. El respaldo institucional que requiere la infraestructura pública ha sido muy limitado. Las empresas de servicios públicos han estado afectadas por las usuales restricciones financieras y también se han visto arrastradas al laberinto de las regulaciones municipales. Estas compañías tienen prohibición de proporcionar conexiones de infraestructura a viviendas que carecen de títulos de propiedad. Las ONG de muchos países han podido llenar esta brecha institucional, pero una evaluación de las entidades activas en vecindarios urbanos demostró que existe una capacidad muy limitada para ejecutar proyectos de construcción o de mejoramiento habitacional.
- 1.14 Son muy pocas las organizaciones, públicas y privadas, que disponen de capacidad técnica y financiera para ofrecer apoyo a los grupos familiares de bajos ingresos. En Ciudad de Guatemala, por ejemplo, un departamento municipal desarrolló un modelo para proporcionar agua potable a barrios informales utilizando un solo medidor en un sistema denominado "agua en bloque". Varias cooperativas de ahorro y préstamo tienen carteras importantes de préstamos hipotecarios. Si bien diversos grupos han dado una voz política a estos barrios marginales, no existen las capacidades para preparar o ejecutar proyectos urbanos.

3. El mercado formal de la vivienda

- 1.15 El mercado habitacional producido por la industria formal de la construcción está limitado por el alcance del sector financiero. A su vez, el tope del mercado hipotecario está determinado por la distribución del ingreso. Esto implica que el mercado formal de la vivienda en Guatemala es bastante pequeño, pero los constructores privados han demostrado considerable iniciativa para examinar las posibilidades del extremo inferior de este mercado.
- 1.16 La producción formal de viviendas en Guatemala registró un promedio de 5.000 casas anuales durante los primeros cinco años de la década de los 90, aumentando a unas 7.000 en fecha reciente. Este mercado está dominado por unas pocas empresas, con estrechas vinculaciones bancarias que proporcionan préstamos de construcción y financiación

a largo plazo. Su producto representativo es una unidad que cuesta alrededor de US\$18.000, destinada a un grupo familiar con ingresos mensuales superiores a US\$1.000. Desde 1994 se observa un esfuerzo por ampliar la producción y fabricar unidades de menores costos. Estas casas, dirigidas a grupos familiares con ingresos de US\$400-US\$500 mensuales, tienen una superficie de 24m<sup>2</sup>, sin terminaciones interiores y con un costo de US\$7.500. La producción de estas viviendas ha progresado notoriamente en los últimos 18 meses debido al mayor impulso del programa de subsidios del gobierno. (Véase el próximo capítulo).

- 1.17 Aunque estas unidades sin terminar se encuentran entre las más modestas de bajo precio fabricadas por el sector privado en América Latina, las empresas señalan que los procedimientos engorrosos e inflexibles para obtener permisos de construcción aumentan innecesariamente los costos. Ya comenzó el trabajo para desarrollar requisitos estándares para todas las municipalidades del Departamento de Guatemala y establecer un solo mecanismo para obtener las licencias de construcción y de conexiones a los servicios públicos.
- 1.18 Las cifras que dan las empresas constructoras son compatibles con las del sector financiero. En 1995, el total del aumento neto de créditos hipotecarios fue de aproximadamente US\$50 millones 7/. Ello corresponde a unos 2.900 préstamos. Esta actividad limitada es en buena parte una función de la distribución de la renta. Sin embargo, con montos modestos de ayuda puede cristalizarse un mercado potencial importante entre los 8.000 grupos familiares de ingresos intermedios que actualmente no pueden afrontar el servicio de la deuda de las unidades de costos más bajos que ofrecen las constructoras comerciales.
- 1.19 También es evidente que el sistema financiero -que está reaccionando a un programa sostenido de liberalización- no es todavía profundo ni estable. Las tasas de interés de los préstamos han tenido amplias variaciones en los últimos dos años, un factor importante toda vez que las hipotecas se extienden con tipos de interés variable. En los últimos ocho meses (a julio de 1997), los intereses sobre las hipotecas disminuyeron de 26% a aproximadamente 22,5%, en tanto que la inflación se mantuvo constante en 10%. Los efectos positivos de esta declinación se ven restringidos por la certeza que el proceso puede revertirse en corto tiempo. La reducida actividad de endeudamiento del gobierno, que hace bajar los tipos de interés, puede incrementarse nuevamente si se deteriora la posición fiscal. Los préstamos a largo plazo no

---

7/ La estructura del mercado hipotecario parece ser la siguiente: en 1995 los bancos comerciales concedieron US\$12 millones en préstamos, la agencia estatal FHA garantizó US\$20 millones adicionales (el Anexo I contiene una descripción más amplia) y el banco estatal CHN otorgó otros US\$18 millones.

aumentarán en forma significativa a menos que se consoliden intereses estables y predecibles. El Anexo I contiene un análisis más completo del mercado hipotecario.

#### 4. Desarrollo urbano y el medio ambiente

- 1.20 Los barrios informales de las ciudades de Guatemala se amplían cada año con 20.000 casas adicionales. Por definición, estos barrios no observan lineamientos reguladores y, como consecuencia, se insertan en sitios de valor ecológico y dañan frágiles entornos ambientales.
- 1.21 Estas zonas informales carecen de servicios sanitarios básicos al momento de formarse. El lento proceso de instalar medios adecuados de agua potable y alcantarillado constituye un riesgo para la salud pública y se prolonga por años. Desde esta perspectiva, las disposiciones municipales diseñadas para garantizar estándares adecuados del desarrollo urbano han tenido sistemáticamente un impacto negativo. Tales reglamentaciones prolongan la inseguridad que inhiben las inversiones privadas al excluir a los pobres del mercado legal. Las empresas de servicios públicos también son afectadas por las mismas regulaciones: sin títulos legales no pueden instalar infraestructura permanente, demorando aún más las obras de mejoramiento.
- 1.22 El mayor crecimiento de población urbana en las últimas décadas se registra en el área metropolitana de Ciudad de Guatemala, donde el proceso informal de desarrollo urbano ha adquirido un sesgo especialmente peligroso. La topografía de la zona se caracteriza por profundas quebradas que cortan a través del área urbana (véase la sección de mapas). Los abruptos barrancos y su vulnerabilidad a los deslizamientos de tierra no permiten construcción de viviendas, por lo que han sido declarados zonas verdes en el plan de desarrollo de la capital.
- 1.23 Al acelerarse la expansión urbana en los años 70, los primeros terrenos en ser ocupados eran de propiedad fiscal y, además, eran apropiados para construcción. Al reducirse la disponibilidad de este tipo de áreas, los grupos de bajos ingresos se dirigieron a las zonas aledañas a las quebradas. A pesar de los peligros que presentan a sus habitantes, estos terrenos ofrecen a los grupos de bajos ingresos la solución menos deficiente. Se estima que en la actualidad hay unas 200.000 unidades familiares que viven en esas condiciones.

#### C. Las lecciones de la experiencia: Políticas habitacionales y operaciones del Banco en Guatemala 1987-1997

- 1.24 El Gobierno de Guatemala, con el apoyo constante del BID, utilizó por más de 20 años un banco del sector público (BANVI) para fabricar y financiar viviendas para los grupos familiares de bajos ingresos. Como reacción a las crónicas dificultades financieras de este modelo de política habitacional, en 1996 se creó el Fondo de



la Vivienda (FOGUAVI) para proporcionar un financiamiento intermedio con tasas interés subvencionadas a grupos con ingresos medianos. Los bancos comerciales que administran los recursos del FOGUAVI otorgan préstamos a unidades familiares de ingresos medios para la adquisición de casas fabricadas por constructores privados. El Anexo II analiza cómo las lecciones derivadas de estas políticas dieron forma a la estrategia adoptada por el presente programa.

- 1.25 El gobierno introdujo en el segundo semestre de 1996 una ley para otorgar al sector habitacional una base institucional más sólida con la creación de la Subsecretaría de la Vivienda en el Ministerio de Economía. De mayor importancia fue la reforma de los subsidios. La ley, aprobada en diciembre de 1996, requiere a FOGUAVI introducir programas que combinen subsidios directos y préstamos concedidos con tasas de interés del mercado 8/.
- 1.26 El diálogo sobre políticas entre el Gobierno y el BID, iniciado en julio de 1996, se realizó en un entorno en el cual ya se habían registrado avances significativos: el marco institucional del programas de vivienda impulsado por la oferta ya había sido desmantelado y se dio paso a subsidios de demanda, que son más transparentes. Asimismo, los acuerdos de paz de diciembre de 1996 incluían un compromiso del gobierno para dar prioridad a la resolución del problema habitacional de los pobres. Por esto, los estudios preliminares y los análisis de políticas para la presente operación se centran en cuatro temas principales: el diseño del programa de subsidios, la administración de los préstamos hipotecarios, la expansión de las metas de focalización de FOGUAVI, y la estrategia para manejar los problemas del mercado de tierras urbanas.

---

8/ A julio de 1997 se había presentado al Congreso una modificación a la ley y que transfiere la responsabilidad de FOGUAVI y de la Subsecretaría de Vivienda al Ministerio de Comunicaciones, Transporte, Obras Públicas y Vivienda. El subsidio directo debe introducirse antes de octubre de 1997.

## II. EL PROGRAMA

### A. Objetivos

- 2.1 El gobierno está comprometido a llevar adelante una estrategia sectorial que busca mejorar las condiciones de la vivienda en Guatemala, particularmente entre los pobres. La meta de este programa es apoyar dicha estrategia mediante el desarrollo e implantación de políticas que: i) mejoren la equidad y eficiencia de los mercados de vivienda en Guatemala; y ii) incrementen el nivel de inversiones en viviendas ocupadas por los grupos de bajos ingresos.
- 2.2 Los objetivos específicos del programa son los siguientes:
  - a. Mejorar las condiciones de vivienda entre los grupos de bajos ingresos y generar inversiones privadas adicionales en este sector mediante el diseño e instauración de programas de subsidios eficientes y focalizados.
  - b. Aumentar la eficacia y la producción y financiación de viviendas de bajo costo comercial en respuesta a la demanda, mediante la expansión del papel de los constructores y de los bancos comerciales del sector privado.
  - c. Mejorar la formulación y la ejecución de las políticas de vivienda merced a la ampliación del papel de las ONG, las organizaciones comunitarias y otras entidades de representación.
  - d. Mejorar el desempeño de los mercados de terrenos urbanos, en particular, aquellos accesibles a los grupos de bajos ingresos.
  - e. Disminuir el ritmo de degradación ambiental asociada con el desarrollo urbano mediante el fortalecimiento del manejo ecológico, especialmente el de los riesgos naturales en el área metropolitana de Ciudad de Guatemala.
  - f. Promover el desarrollo de un mercado hipotecario secundario eficiente.

### B. Aspectos generales

- 2.3 El programa utilizará dos mecanismos principales: un subsidio de demanda y un paquete de reformas jurídicas y reglamentarias para promover el desarrollo de un mercado legalmente reconocido en terrenos urbanos de bajo costo.
- 2.4 El programa de subsidios aportará un pago inicial transparente para reducir el costo de una solución de vivienda. Para lograr acceso a

esta subvención, los grupos elegibles deberán efectuar una contribución sustancial en efectivo. El subsidio y el aporte personal permitirán a los sectores de ingresos medianos obtener la hipoteca para adquirir una casa terminada. Este mismo programa cumplirá una función diferente para los estratos de bajos ingresos, proporcionándoles los recursos para mejorar la calidad de la vivienda (fabricada informalmente) que actualmente ocupan.

- 2.5 El programa define una tarea clara y trascendental para el gobierno como fuente de financiación de los subsidios. Por el contrario, la evaluación de la solvencia crediticia, la emisión de los préstamos, el diseño y la construcción de las soluciones habitacionales son actividades que realizarán las empresas del sector privado. El gobierno no proporcionará recursos, directos o indirectos, de crédito.
- 2.6 Para garantizar que el subsidio es realmente accesible a los grupos de bajos ingresos, el programa se apoyará en las ONG y en las organizaciones comunitarias. El programa ofrecerá recursos de modo que estas entidades puedan ayudar a que las comunidades identifiquen, diseñen y ejecuten proyectos de modernización. Las ONG especializadas también contribuirán a administrar los subsidios y a evaluar los proyectos.
- 2.7 El segundo mecanismo del programa es la reforma de los mercados de tierras. Este mercado disfuncional constituye para los grupos familiares de bajos ingresos el obstáculo principal a su decisión de invertir en vivienda. El programa respaldará una política para regularizar los títulos de propiedad a fin de resolver el problema de ilegalidad que existe en los barrios informales. Asimismo, el programa apoyará una reforma radical en el uso de los terrenos municipales. Esta permitirá a los propietarios privados disponer lotes de bajo costo en el mercado legal. Estas "subdivisiones progresivas" comenzarán con estándares de servicio muy bajos, pero aquéllos que tengan acceso al programa de subsidio podrán iniciar las obras de mejoramiento en un tiempo más breve. Estas reformas crearán un mercado privado legal para acomodar la futura expansión urbana y así reducir el incentivo de ocupación de terrenos públicos.
- 2.8 Los componentes descritos no han sido diseñados como elementos aislados de una operación del BID, sino que son un respaldo amplio a toda la política de vivienda del gobierno. Los aportes del BID ayudarán en el período de transición mientras se aplican las nuevas políticas; pero su éxito final estará en su habilidad para mejorar la equidad y la eficiencia con que se utilizarán en el futuro los recursos locales. De allí que los acuerdos financieros e institucionales para la presente operación se orientan a garantizar que los programas que se inicien en los próximos cuatro años puedan sustentarse después del período de ejecución.

C. Componentes

2.9 El programa consta de cuatro componentes que apoyarán los cambios de las políticas, la implantación de los nuevos acuerdos institucionales y el incremento de las inversiones públicas en vivienda.

- 1) Subsidio directo (US\$91,9 millones)
- 2) Reforma del mercado de tierras (US\$5,85 millones)
- 3) Manejo ambiental (US\$500.000)
- 4) Desarrollo institucional (US\$4,44 millones)

1. Programa de subsidios directos (US\$91,9 millones)

2.10 Este componente ofrecerá subsidios directos a grupos familiares cuyos ingresos totales sean inferiores a cuatro sueldos mínimos, aproximadamente US\$400 mensuales. El subsidio máximo será de US\$2.000 por unidad familiar y estará condicionado a los aportes en efectivo de cada familia: US\$3 de subvención por cada US\$1 contribuido, hasta el máximo permitido. Para ser elegible, el costo de la vivienda no debe exceder de US\$10.000.

Subsidio directo: Resumen de parámetros del programa			
Parámetros	Subsidio directo: Clientes por ingresos mensuales (US\$)		
	< Dos sueldos mínimos	< Cuatro sueldos mínimos	> Cuatro sueldos mínimos
Subsidio máximo	2.000		No elegibles
Relación aporte personal/subsidio	1:3		
Uso del subsidio	Mejoras y autoconstr.  Regularización tierras con títulos inscritos Lotes progresivos	Compra casa nueva Precio max. US\$10.000)  Lotes comerciales urbanizados	

2.11 El programa de subsidios tendrá dos modalidades de prestación a fin de que sus parámetros puedan ayudar a los grupos familiares de dos segmentos diferentes del mercado: Ventanilla Social y Ventanilla Comercial.

a. Ventanilla Social (US\$55,4 millones)

2.12 Esta modalidad está diseñada para ayudar a las familias de bajos ingresos cuya renta mensual es inferior a dos sueldos mínimos, aproximadamente US\$200. Las solicitudes deben ser presentadas por grupos, generalmente por intermedio de asociaciones comunitarias, empleando procedimientos similares a los de los Fondos de Inversión Social. Los favorecidos utilizarán los subsidios y sus propios

aportes para financiar proyectos que mejoren las condiciones de sus viviendas a través de diversas acciones.

- 2.13 Los proyectos, para recibir subsidios, deben proporcionar a cada grupo familiar participante acceso a agua de cañería, una mínima instalación sanitaria, seguridad ambiental básica y título de inscripción del terreno. De esta forma, el subsidio asegurará que cada familia obtenga un estándar mínimo de salud y de seguridad. Los grupos familiares que ya disponen de esos estándares podrán disponer libremente del subsidio para mejorar su vivienda en la forma que estimen apropiada. Pueden optar por reconstruir la casa con materiales permanentes, agregar cuartos, mejorar las instalaciones del baño o de la cocina o mitigar los peligros ambientales. Otros tal vez decidan adquirir un terreno totalmente nuevo.
- 2.14 Este componente aportará recursos al FOGUAVI para acelerar la fase inicial de los proyectos de bajos ingresos, de modo que el Fondo pueda contratar directamente organismos experimentados que puedan colaborar en la identificación, diseño y supervisión de proyectos de modernización. Tras la finalización del programa, estas entidades estarán en condiciones de iniciar sus propias actividades de preinversión utilizando anticipos de los subsidios.
- 2.15 FOGUAVI realizará seminarios para asociaciones interesadas en el programa a fin de familiarizarlas con los procedimientos para establecer la elegibilidad de los beneficiarios y para la preparación de proyectos. Se contratarán otras ONG para evaluar propuestas y supervisar la ejecución de proyectos.

b. Ventanilla Comercial (US\$36,5 millones)

- 2.16 El subsidio y los aportes personales permitirán a las familias de ingresos medianos (renta mensual entre dos y cuatro salarios mínimos, US\$200 a US\$400 por mes) efectuar un pago inicial suficiente para adquirir una vivienda nueva, aunque modesta. El subsidio ayuda a disminuir el volumen del crédito exigido, con lo cual los pagos mensuales de la hipoteca están al alcance de grupos que actualmente están excluidos del financiamiento formal privado. Los bancos comerciales, con coeficientes crédito-capital de 60% o menos, tendrán un incentivo para ofrecer financiación hipotecaria a grupos familiares en el extremo inferior de la escala de ingresos de su clientela actual. Los recursos del gobierno no se utilizarán directa o indirectamente para conceder créditos.

c. Alcance y dimensionamiento

- 2.17 El componente de subsidio directo proporcionará subsidios durante la ejecución del programa de hasta US\$2.000 a unos 26.000 grupos familiares de bajos ingresos y a 18.000 familias de ingresos medianos. Los archivos técnicos del programa contienen un análisis de estas dimensiones.

2. Reforma del mercado de tierras (US\$5,85 millones)

a. Regularización de la propiedad en barrios informales (US\$4,35 millones)

2.18 Este subcomponente acelerará y ampliará el proceso para regularizar la propiedad en los barrios formados en terrenos públicos ocupados. El subcomponente financiará: i) la preparación y la implantación de un conjunto de reformas jurídicas y reguladoras para facilitar la transferencia de tierras públicas al uso privado; y ii) los servicios que las familias necesitarán para obtener títulos individuales e inscritos de los lotes que actualmente ocupan. Estos grupos familiares, con la seguridad que ofrece el título legal, incrementarán sus inversiones habitacionales con lo cual se imprimirá un mayor ritmo al proceso de mejoramiento de viviendas en barrios de bajos ingresos.

2.19 Los proyectos de mejoramiento apoyados por los subsidios directos conllevan la regularización de los terrenos si el vecindario carece de títulos legales. La adjudicación tendrá lugar durante el curso del proyecto a medida que se identifican las partes de los lotes individuales y se completa el diagrama de la nueva subdivisión. De allí que las unidades familiares contarán con sus respectivos títulos antes de la compleción física de las obras. Este componente también financiará actividades de extensión para identificar y ejecutar proyectos de regularización en barrios que no hayan solicitado subsidios. Para evitar proporcionar incentivos a nuevas invasiones, el reglamento operativo estipulará que los terrenos ocupados ilegalmente después de 1995 no serán elegibles de regularización.

b. Subdivisiones progresivas (apertura de un mercado de tierras de bajo costo - US\$1,35 millón)

2.20 Este subcomponente financiará la preparación y la promoción de modificaciones a los códigos habitacionales vigentes a niveles nacional y local. Estos cambios crearán un marco reglamentario de modo que los propietarios puedan subdividir y vender legalmente terrenos con servicios mínimos. El resultado será la apertura de un mercado legal de tierras para grupos de bajos ingresos. Bajo ninguna circunstancia FOGUAVI comprará terrenos con los recursos del programa. Para ofrecer incentivos adicionales a los propietarios, el componente también financiará los servicios que sean necesarios para el proceso de titulación e inscripción desarrollado por la actividad precedente. Para motivar a las municipalidades a instituir los cambios reglamentarios, las normas operativas de FOGUAVI solo permitirán la concesión de subsidios a las viviendas ubicadas en municipios que hayan introducido los cambios necesarios en los estándares de urbanización.

2.21 Con el objeto de crear un mercado de tierras accesible para la población de bajos ingresos, las subdivisiones progresivas en

Ciudad de Guatemala deberán cumplir con los siguientes estándares convenidos: 50 metros cuadrados, superficie máxima del lote; acceso solo a peatones (sin acceso vehicular); cañerías de agua potable en un radio de 150 metros de cada lote (sin conexiones individuales); retención mínima de 10% para instalaciones públicas (incluidos pasillos); servicios mínimos de saneamiento (letrinas). Se dictará normas similares para localidades del resto del país.

- 2.22 Es fundamental que el proceso para producir, autorizar y legalizar una subdivisión progresiva sea lo más simple y rápido posible a fin de incentivar a los propietarios a participar en este nuevo mercado. Si se limita la preparación de la subdivisión a la perforación de un pozo y diagramar los lotes, por ejemplo, no debiera tomar más de tres meses.
- 2.23 El bajo costo y las condiciones mínimas de servicios con que las subdivisiones progresivas son puestas en el mercado constituyen solo la primera etapa de un proceso más rápido de mejoramiento. Los grupos familiares elegibles pueden emplear los subsidios para adquirir lotes e iniciar las mejoras e instalación de los servicios urbanos.

c. Reducción de costos del desarrollo comercial (US\$150.000)

- 2.24 Este subcomponente ofrecerá asistencia técnica para apoyar el proceso iniciado en marzo de 1997 que está desarrollando un reglamento unificado de estándares de construcción y de urbanización, así como de licencias en el todo el Departamento de Guatemala. Los fondos de asistencia técnica respaldarán a FOGUAVI, en su calidad de coordinador de la iniciativa, para preparar un modelo de normas y procedimientos simples. Se dará atención especial al desarrollo de los estándares de construcción y de urbanización apropiados para viviendas de "interés social" (bajo costo) fabricadas comercialmente.
- 2.25 Este modelo de normas, procedimientos y estándares de construcción será desarrollado y promovido en primer lugar para el Departamento de Guatemala, y luego para el resto del país. Los estándares se aplicarán a las "viviendas de interés social" fabricadas comercialmente, y por lo mismo, tendrán menos exigencias que los requisitos de las subdivisiones progresivas.

d. Alcance y dimensionamiento

- 2.26 El subcomponente de regularización proporcionará durante la ejecución del programa títulos a unos 43.000 grupos familiares y el de subdivisión progresiva colaborará en la partición y titulación de alrededor 13.500 lotes de bajo costo.

3. Componente de manejo ambiental (US\$500.00)

a. Zonas de exclusión: cartografía de zonas urbanas  
(US\$250.000)

- 2.27 El proyecto ofrecerá incentivos a los grupos familiares para que elijan sitios apropiados para vivir y reducirá los que inducen a la ocupación de áreas peligrosas o bajo protección ambiental. El proyecto introducirá a nivel nacional una estrategia de delimitación de áreas ambientales prioritarias. Ninguna iniciativa para mejorar o formar un barrio en estas zonas exclusión será elegible para recibir subsidios, regularización de terrenos u otros beneficios del programa.
- 2.28 El componente financiará la delimitación de zonas de exclusión ambiental para todas las áreas urbanas que participen en el Programa de Vivienda y aplicará la metodología siguiente: Se efectuará un inventario cartográfico de todos los criterios de protección ecológica que sean aplicables a un área determinada. Luego, en consulta con las autoridades ambientales y representantes locales, se elegirá un número restringido de zonas (alrededor de cinco) con las más altas prioridades de protección. Estas áreas serán clasificadas como zonas de exclusión. (Véanse ejemplos en la sección Mapas). FOGUAVI y las autoridades locales se encargarán de anunciar a posibles beneficiarios, entidades, empresas constructoras y bancos que estas zonas no son elegibles para los beneficios del programa. En la revisión de iniciativas para subsidios, FOGUAVI no concederá ninguno de estos privilegios a proyectos ubicados o con miras a formarse en zonas de exclusión.
- 2.29 Aquellas comunidades que ya ocupan sitios de gran riesgo (por ejemplo, deslizamientos) recibirán información sobre los peligros que afrontan y sobre las opciones para encontrar ubicaciones alternativas que podrían ser elegibles para recibir subsidios. El componente financiará, además del costo de los mapas, la capacitación de funcionarios en la metodología y aplicación de las zonas de exclusión, así como en la preparación del material informativo. El programa realizará un levantamiento de alrededor de 40 ciudades, con una población superior a 50.000 habitantes.

b. Manejo del riesgo ambiental: Área metropolitana de Ciudad de Guatemala (US\$250.000)

- 2.30 Alrededor de 200.000 familias viven en las faldas y márgenes de profundos barrancos en el área metropolitana de Ciudad de Guatemala, con distintos grados de peligro de deslizamientos, y cada año, desde la década de los 80, unos 8.000 grupos familiares establecen sus casas en esas áreas. El componente de manejo ambiental proveerá asistencia técnica para diferenciar dos tipos de zonas:



- a. Se identificarán las áreas en que los riesgos pueden ser reducidos por obras simples (muros de contención, drenaje de superficie, plantación). Los grupos familiares recibirán asistencia técnica y recursos, por conducto del programa de subsidios, para efectuar esos trabajos de mitigación.
- b. Se determinarán las zonas en que tales trabajos de mitigación no constituyen inversiones prudentes. Los grupos familiares que viven estas áreas recibirán material informativo que les explicará los beneficios de la reubicación y posible calificación para un subsidio. (Véase la sección Mapas).

2.31 Asimismo, la asistencia técnica colaborará con las autoridades municipales y con los barrios en situación de peligro a mejorar su capacidad para afrontar urgencias en esas comunidades.

#### 4. Desarrollo institucional (US\$4,5 millones)

2.32 El componente de desarrollo institucional financiará: i) la contratación de servicios profesionales para administrar el programa de subsidios (US\$1,35 millón); ii) la contratación de servicios profesionales para el componente de reforma de la tierra (US\$1,23 millón); iii) el establecimiento de un sistema de información gerencial para el programa (US\$500.000); iv) la provisión de asistencia técnica para desarrollar el mercado hipotecario (US\$250.000); v) la contratación de servicios profesionales y apoyo logístico para promoción del programa y capacitación de las entidades privadas participantes (US\$192.000); vi) la realización de estudios sectoriales y de las políticas (US\$336.000); vii) los análisis anuales de evaluación y seguimiento (US\$250.000); y viii) los gastos FPP (US\$335.000). El Capítulo III incluye una descripción de la operación de estos componentes.

#### D. Acceso al crédito

2.33 Los grupos familiares de medianos y bajos ingresos tienen en la actualidad limitado acceso a préstamos para mejorar sus viviendas, y se ven ante las mismas dificultades que encuentran los microempresarios cuando tratan de obtener créditos pequeños. A fin de aprovechar las ventajas del Programa Global para Pequeñas y Microempresas (886/SF-GU) recién reformulado por el Banco, se propone modificar las normas de esa operación de modo que la adquisición y mejoramiento de viviendas que no excedan de US\$10.000 sean elegibles para recibir financiamiento total. Esta propuesta es coherente con el objetivo del programa de crédito global, que consiste en llegar a un sector de la población que, tradicionalmente, ha sido excluido del sistema financiero formal. Al posibilitar que la vivienda de bajo costo sea elegible conforme al programa, se alentará a los bancos comerciales a considerar este mercado potencial. Al mismo tiempo, la atención al espectro más amplio de la demanda de los prestatarios de bajos ingresos, estimulará una distribución más eficiente de los recursos del

programa. Finalmente, es importante señalar que, para los pobres, la vivienda suele ser, además de un bien de consumo, un bien de capital decisivo para el desenvolvimiento de actividades productivas que se llevan a cabo en el hogar.

E. Componentes del programa y las políticas del BID

- 2.34 En términos de las Políticas del BID, OP-751 establece tres objetivos principales para programas de vivienda: mejoramiento de las condiciones habitacionales de la población de bajos ingresos; aumento de la eficiencia de los gastos públicos en el sector; y mejoramiento de la eficacia del mercado de la vivienda. El presente programa está diseñado para dar cumplimiento a esas tres metas: i) los hogares de bajos ingresos constituirán más del 70% de los beneficiarios del programa; ii) la adopción de subsidios de demanda incrementará la eficiencia de los gastos públicos; y iii) la promoción de la eficacia del mercado de tierras es la focalización principal del programa.
- 2.35 La práctica del BID para operaciones que requieren la adquisición de terrenos ha sido utilizar fondos de contraparte. Es evidente que los subsidios financiados por este programa serán empleados para la compra de casas, que necesariamente incluye el terreno sobre las que se encuentran. Puesto que el programa se orienta al establecimiento de amplias políticas sectoriales sustentables y que la compra de terrenos para viviendas será efectuada por grupos familiares individuales, no se propone una distinción entre recursos del banco y de contraparte para la adquisición de terrenos. Pero bajo ninguna circunstancias, los recursos del Banco pueden emplearse en la compra de propiedades del gobierno.

F. Costo y financiación

1. Costos del programa

- 2.36 El costo total de los componentes del programa alcanza a US\$102,8 millones. Se incluyeron fondos sin asignar por aproximadamente US\$850.000 para cubrir variaciones no anticipadas de los costos de los componentes ambientales e institucionales. El programa no fija un límite numérico del total de subsidios que se otorguen ni de los títulos de propiedad que se procesen. En consecuencia, no se estimó necesario calcular variaciones de costo para estos rubros. Los costos de vigilancia, comisión e intereses para los cuatro años de la ejecución del programa fueron capitalizados en el cuadro general de costos; que en total suma US\$108,3 millones.

2. Sustentabilidad del programa y limitaciones fiscales

- 2.37 Las metas de gastos del actual gobierno para el sector de la vivienda se fijaron en el contexto con los Acuerdos de Paz, que comprometieron al gobierno a dedicar el equivalente del 1,5% del

ingreso fiscal al sector habitacional. En la práctica, los recursos fiscales locales presupuestados a FOGUAVI para 1997 alcanzan al equivalente de US\$12,2 millones (alrededor de 0,75% de los ingresos totales del fisco). Para evitar una situación en que los aportes del Banco desplacen los recursos locales, la presunción básica es que la actual asignación de fondos movilizadas localmente se mantendrá durante la vigencia del programa. Esto colaborará a garantizar la sustentabilidad de las políticas descritas anteriormente una vez concluida la ejecución del programa. Al mismo tiempo es importante no obstaculizar la capacidad del gobierno para reaccionar a circunstancias macroeconómicas cambiantes. Por lo mismo, se propone una condición contractual en cuanto los recursos fiscales que se transfieran en efectivo a FOGUAVI, en cualquier año, serán i) no menos de 0,75% de los ingresos totales del gobierno, o ii) el equivalente a US\$12,2 millones, el que sea menor.

- 2.38 De acuerdo con las proyecciones de la recaudación tributaria y del crecimiento económico, el compromiso del 1,5% de los ingresos vivienda implica que el límite fiscal anual para el sector aumentará de US\$23 millones en la actualidad a unos US\$35,9 millones en 2001. Estas proyecciones fijan un tope máximo para el programa de aproximadamente US\$128 millones, monto superior al costo total de US\$108,8 millones. La diferencia se debe a las limitaciones de los mercados en que intervendrán los subsidios del programa. (El análisis detallado del dimensionamiento del programa está en los archivos técnicos). En su cuarto año, los gastos habrán aumentado a US\$32 millones, comparado con el límite de US\$36 millones.

### 3. Pari passu y financiación del Banco

- 2.39 Este programa ha sido diseñado para ofrecer amplio respaldo a la estrategia de vivienda del gobierno. En este sentido, todos los recursos estatales asignados a FOGUAVI constituyen financiamiento de contraparte. El siguiente cuadro de costos fue preparado bajo la presunción que se mantendrán las condiciones fiscales y macroeconómicas del momento. Esta hipótesis permitiría al Gobierno de Guatemala financiar 45% de los costos del programa. Sin embargo, para tomar en cuentas las incertidumbres de los acontecimientos en esos campos, el programa establecerá dos parámetros para los recursos locales de contrapartida: 1) el *pari passu* mínimo, que se garantizará anualmente para la operación, será de 20%; y ii) más allá de este mínimo, los fondos de contraparte serán determinados según las condiciones contractuales descritas en el párrafo 2.37. El préstamo del Banco por US\$60 millones será en dólares de los Estados Unidos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario.
- 2.40 A fin de ayudar a asegurar la sostenibilidad de las políticas y programas que conlleva esta operación, el gobierno guatemalteco solicitó que se ponga a disposición recursos suplementarios para la

ejecución continua del programa. A tal efecto, se propone que pueda suministrarse financiación suplementaria por un monto de hasta US\$20 millones, sujeta a las condiciones siguientes: i) que se haya ejecutado el 50% de los recursos del programa, y ii) que se haya verificado la consecución de los objetivos del programa y que la ejecución de éste haya avanzado conforme a las referencias de desempeño. En ese momento, deberá presentarse a consideración del Directorio un memorando con la descripción del progreso del programa, el monto de los recursos comprometidos y desembolsados y la solicitud de una financiación adicional. Esos recursos suplementarios estarán disponibles sólo para financiar la inscripción de títulos de propiedad de acuerdo con el componente de reforma del mercado de tierras, y para subsidios por intermedio de la Ventanilla Social. En todo lo demás, la financiación suplementaria estará sujeta a las mismas condiciones y plazos aplicables a este programa, incluido el compromiso de recursos de contrapartida de acuerdo con las disposiciones de los párrafos 2.37 y 2.39.

**CUADRO DE COSTOS**

<b>Programa de Vivienda –Guatemala– (US\$ millones)</b>				
Categoría de costos	Fuente de la financiación			
	Costo total Componente	Gob. de Guatemala	BID	% Costo total
<b>INVERSIONES EN SUBSIDIOS VIVIENDA</b>	<b>91,90</b>	<b>46,00</b>	<b>45,90</b>	<b>85%</b>
Ventanilla Comercial	36,50			
Ventanilla Social	55,40			
<b>REFORMAS MERCADO DE TIERRAS</b>	<b>5,85</b>		<b>5,85</b>	<b>5%</b>
Regularización	4,35			
Divisiones progresivas	1,35			
Construcción comercial	0,15			
<b>MANEJO DE RIESGOS AMBIENTALES</b>	<b>0,50</b>		<b>0,50</b>	<b>0,5%</b>
Cartografía ecológica urbana: zonas de exclusión	0,25			
Ciudad de Guatemala: zonas de riesgo	0,25			
<b>DESARROLLO INSTITUCIONAL</b>	<b>4,44</b>	<b>2,00</b>	<b>2,50</b>	<b>4%</b>
Servicios profesionales: subsidio directo	1,35			
Servicios profesionales: reforma terrenos	1,23			
Sistema información gerencial	0,50			
Estudios, seguimiento y evaluación	0,59			
Asistencia mercado hipotecario	0,25			
Asistencia técnica a entidades participantes	0,19			
FPP	0,33			
<b>Total componentes</b>	<b>102,70</b>	<b>48,00</b>	<b>54,70</b>	<b>95%</b>
<b>SIN ASIGNAR</b>	<b>0,85</b>		<b>0,85</b>	
<b>COSTOS DEL PROGRAMA</b>	<b>103,55</b>	<b>48,00</b>	<b>55,55</b>	
<b>COSTOS FINANCIEROS</b>	<b>5,20</b>	<b>0,80</b>	<b>4,40</b>	<b>5%</b>
Intereses	3,80		3,80	
Comisión de crédito	0,80	0,80		
Inspección	0,60		0,60	
<b>TOTAL COSTOS OPERACIÓN</b>	<b>108,80</b>	<b>48,80</b>	<b>60,00</b>	<b>100%</b>
<b>Porcentaje del costo total</b>	<b>100%</b>	<b>45%</b>	<b>55%</b>	

### III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

#### A. Administración e iniciación del programa

- 3.1 El organismo ejecutor de este programa será el Fondo Guatemalteco de la Vivienda (FOGUAVI), organismo que depende del Ministerio de Comunicaciones, Transporte, Obras Públicas y Vivienda (MCTOPV). FOGUAVI formó un equipo de contraparte durante la preparación del programa que será responsable de todos los aspectos de la ejecución del proyecto, incluida la relación con el Banco y el desembolso de los recursos.

##### 1. Coordinación

- 3.2 FOGUAVI, cuyo Director responderá ante el Ministro, será responsable de la ejecución del programa. El directorio de FOGUAVI aprobará todos los subsidios y aplicaciones del proyecto, conforme a los criterios establecidos en el reglamento operativo del programa. Se establecerán unidades operativas correspondientes a los componentes de inversión primaria y asistencia técnica y sus coordinadores quedarán bajo la autoridad del Director de FOGUAVI. Los términos de referencia/descripción de funciones de los coordinadores de unidades serán convenidos con el Banco.

##### 2. Iniciación del programa

- 3.3 FOGUAVI se ha estado preparando desde el mes de marzo para el comienzo del programa mediante el análisis con bancos y empresas constructoras. Además, se aprobó una asistencia de la FPP con el BID, que tiene por objetivo ayudar a FOGUAVI a desarrollar las políticas operativas y los acuerdos institucionales que se necesitan para implantar la estrategia habitacional del gobierno. Algunas actividades preparatorias han sido completadas y las que aún faltan se terminarán entre los meses de septiembre y diciembre. La FPP está financiando el trabajo en cinco materias principales: i) manejo ambiental; ii) reformas reglamentarias del mercado de tierras; iii) gestión de proyectos habitacionales para grupos de bajos ingresos (Ventanilla Social); iv) diseño de un sistema de información gerencial; y v) desarrollo de manuales para el personal de las unidades operativas de FOGUAVI.

##### 3. Unidades operativas principales

###### a. La Unidad de Subsidios Directos

- 3.4 Esta unidad contará con dos equipos. El de la Ventanilla Comercial estará integrado por personal actual de FOGUAVI, y su tarea inmediata será ajustar y fortalecer los convenios actuales para transferir y controlar los recursos administrados por los bancos.

El segundo equipo en la unidad, de la Ventanilla Social tendrá su propio coordinador, poseerá la experiencia pertinente y será contratado con recursos del programa. Tendrá a su cargo las actividades de extensión, preparación y supervisión de proyectos de mejoramiento comunitario.

- 3.5 La unidad será responsable de aprobar las entidades intermedias que manejarán los subsidios y de contratar los servicios de asistencia técnica y de supervisión. Estudiará las evaluaciones preliminares de beneficiarios que efectúen estas entidades.

b. La Unidad de Reforma del Mercado de Tierras

- 3.6 Esta unidad será responsable de: i) la implantación del componente de regularización de la propiedad; ii) la promoción de los cambios legales y reguladores que sean necesarios para el subcomponente de subdivisiones progresivas y de acelerar los procesos de control de las garantías hipotecarias; iii) la promoción del modelo de códigos habitacionales para desarrollo comercial y de procedimientos racionalizados para los permisos de construcción; iv) la creación de zonas ambientales de exclusión en todo el país; y v) la mitigación de los peligros ecológicos en proyectos apoyados por subsidios en el área metropolitana de Ciudad de Guatemala y de las actividades de cooperación técnica para mejorar la capacidad de respuesta ante casos de emergencia.

c. La Unidad de Información Gerencial

- 3.7 Esta unidad creará y administrará un sistema de información gerencial para asistir en la ejecución del programa de subsidios, sus múltiples participantes y para proporcionar datos sobre el desempeño del sector de la vivienda. La información que necesita el BID respecto de los desembolsos y otros asuntos será manejada por esta unidad.
- 3.8 Un objetivo que se ha tenido presente en estos arreglos institucionales es limitar el aumento de personal permanente y maximizar la subcontratación de servicios específicos. El número total de personal incremental para el programa no excederá de 15 para todas las unidades. En el caso del equipo de la Ventanilla Social y de la unidad de reforma del mercado de tierras, FOGUAVI podría contratar en forma individual o una empresa que ofrezca una amplia experiencia local e internacional.

B. Ejecución de los componentes del programa

1. Componente de subsidio directo

- 3.9 Entre los meses de septiembre y diciembre se prepararán manuales para el personal de acuerdo con la FPP; el establecimiento de la Unidad de Subsidios Directos por FOGUAVI -para adoptar, a la satisfacción del Banco, reglamentos y manuales operativos para los

beneficiarios de las Ventanillas Social y Comercial y contratar al jefe de la unidad y al coordinador del equipo de la Ventanilla Social- es una condición previa al primer desembolso.

- 3.10 FOGUAVI utilizará los recursos del programa para financiar una campaña de extensión social, con anuncios en diarios y radioemisoras y distribución de material informativo.

a. Componente de subsidio directo: Ventanilla Social

- 3.11 Los proyectos para grupos de bajos ingresos financiados por este subcomponente tendrán un desarrollo similar al Fondo de Inversión Social. Ello quiere decir que las organizaciones comunitarias, con servicios profesionales provistos por entidades autorizadas (ONG, cooperativas, municipalidades) identificarán y prepararán iniciativas que incluirán planes para obras físicas, regularización de la propiedad y acuerdos financieros. Si el proyecto es aprobado, también tendrán a su cargo la ejecución. El papel de FOGUAVI está limitado a aprobar las solicitudes de subsidios y a supervisar la ejecución. Cada grupo familiar recibirá un comprobante indicando el monto del subsidio adjudicado y la contribución que debe aportar el beneficiario. El organismo autorizado será responsable del depósito de dichas contribuciones y de verificar el uso de los importes de los comprobantes.
- 3.12 La gestión de este tipo de proyecto implica procedimientos operativos bastante nuevos para FOGUAVI. La FPP preparará cinco proyectos experimentales para ayudar al personal a lograr la experiencia necesaria y para verificar los acuerdos operativos. Estas iniciativas incluyen regularización de la propiedad y obras de mejoramiento habitacional y de infraestructura en barrios informales en Ciudad de Guatemala. Una empresa consultora con experiencia en este tipo de proyectos trabajará con el personal de FOGUAVI y de las ONG para desarrollar: i) los procedimientos específicos y un manual para el personal; ii) el programa de asistencia técnica para las instituciones autorizadas que asistirán a los grupos familiares en el diseño y en la ejecución de proyectos; iii) las prácticas óptimas y materiales de difusión para medidas de mitigación ambiental para barrios en situación de riesgo; y iv) asistencia técnica para autoridades municipales y nacionales
- 3.13 Para ayudar a que este componente disponga de un impulso inicial, las características de demanda del sistema de comprobantes serán complementadas con recursos adicionales de modo que FOGUAVI pueda identificar por sí mismo comunidades de beneficiarios potenciales y contratar directamente empresas o consultores individuales para preparar proyectos. En el tercer año de ejecución las entidades autorizadas podrán iniciar actividades de preinversión por propia iniciativa.



b. Componente de subsidio directo: Ventanilla Comercial

- 3.14 En el actual programa de vivienda de FOGUAVI, el banco recibe las solicitudes de grupos familiares que han sido examinadas por los constructores y debe determinar la elegibilidad del peticionario para los recursos del FOGUAVI y su solvencia crediticia. Según el nuevo programa, el banco ejecutará estas mismas tareas, pero con una diferencia fundamental. Los recursos de FOGUAVI constituirán una simple transferencia, el préstamo se concederá con los fondos del banco. Esta institución verificará que el solicitante sea elegible y pueda aportar la contribución requerida para calificar para el subsidio. Tras completar la evaluación de la elegibilidad y de la solvencia crediticia, el banco presenta el documento a FOGUAVI para su autorización oficial. El banco está en situación de completar la venta de la casa y transmite la información de esta transacción terminada a FOGUAVI, incluida la confirmación del pago por parte del comprador de la contribución personal y del subsidio recibido. En la misma fecha el comprador obtiene un certificado con idéntica información.
- 3.15 FOGUAVI ya dispone de amplia experiencia en este mercado (habrá autorizado más de 3.000 préstamos en el curso del presente año), de modo que la capacidad institucional no es lo que preocupa en este subcomponente de bajos ingresos. Aquí, el riesgo principal radica en el hecho que si FOGUAVI amplía la distribución de subsidios muy rápidamente en este segmento limitado del mercado, el resultado sería un aumento de los precios de las viviendas elegibles. Este es un problema a corto plazo, ya que a mediano la producción de viviendas es suficientemente competitiva para garantizar que la oferta aumentará en reacción a la demanda adicional. Pero, para mitigar este riesgo, una condición contractual especial limitará el número total de subsidios distribuido por FOGUAVI por intermedio de la Ventanilla Comercial, a un máximo de 5.000 durante los primeros 12 meses de ejecución y a 6.000, 7.000 y 8.000, respectivamente, en los ulteriores períodos de 12 meses. Este calendario podrá ajustarse de acuerdo con el mecanismo que se explica en los párrafos 1.3-1.5 del Anexo III. El incumplimiento de esta condición determinará la suspensión de los compromisos de recursos del programa correspondientes a la Ventanilla Comercial, hasta que se haya cumplido la condición en forma satisfactoria para el Banco.

2. Reforma del mercado de tierras

- 3.16 La creación en FOGUAVI de la Unidad para la reforma del mercado de tierras -para la adopción de manuales operativos y reglamentos satisfactorios para el Banco y para la contratación del coordinador de la unidad- es una condición previa al primer desembolso para este componente.
- 3.17 Algunas de las actividades contempladas en este componente solo pueden ser desarrolladas con grandes dificultades en razón de la legislación vigente. Pero, en todo caso, no se descarta su

implantación oportuna ya que puede ser iniciada bajo la autoridad legal del Contrato de Préstamo. Tradicionalmente los contratos de préstamo con Guatemala, previos a su firma, son ratificados por el congreso de ese país. Dicha ratificación tiene el efecto de aprobar el cumplimiento de obligaciones contractuales que sean incompatibles con la legislación vigente.

- 3.18 Para los fines de implantar el programa, el contrato de préstamo establecerá claramente los elementos fundamentales de procedimientos racionalizados para la transferencia de terrenos públicos al uso privado y para la autorización de subdivisiones progresivas. Los trámites que se necesitan para instaurar estas reformas provisionales serán fijados en los reglamentos operativos. Asimismo, FOGUAVI se propone solicitar a cada municipalidad donde esté ubicado un proyecto o una solución habitacional una carta que exprese la ausencia de objeciones a estas reformas legales y constituirá un requisito previo para calificar para un subsidio.
- 3.19 Estas disposiciones solo estarán vigentes durante la vida del programa. Para establecer sus beneficios a largo plazo es importante que las reformas sean incorporadas en el complejo conjunto de leyes y reglamentos nacionales que regulan la vivienda y la urbanización. En consecuencia, se propone una condición contractual especial para que el prestatario presente al congreso reformas legales aceptables para el Banco, desarrolladas bajo el componente de reformas de tierras, en un plazo de 18 meses a contar desde el primer desembolso, o cuando se haya comprometido el 50% de los recursos del componente de subsidio directo, cualesquiera sea primero. El incumplimiento de esta condición resultará en la suspensión de futuros desembolsos para el componente.

a. Regularización de la propiedad

- 3.20 El subcomponente de regularización de la propiedad tiene dos actividades principales a fin de: i) cambiar la designación del uso público de tierras a privado para la construcción de viviendas de bajo costo; y ii) subdividir parcelas en forma legal y con títulos inscritos. Ambas tareas serán completadas como pasos del ciclo de proyecto de subsidio de la Ventanilla Social. FOGUAVI también será responsable por las acciones jurídicas finales en la adjudicación (titulación e inscripción en el Registro de Bienes Raíces) de los lotes individuales. Las entidades autorizadas serán responsables de los aspectos técnicos de la preparación de la agrimensura del sitio, mapas de los lotes y evaluación de la elegibilidad de los posibles beneficiarios.
- 3.21 El manual de personal que describe la forma en que los funcionarios de FOGUAVI manejarán el proceso será desarrollado bajo la FPP en el contexto de los cinco proyectos experimentales ya mencionados. Su fecha de compleción es diciembre de 1997.

b. Subdivisiones progresivas (apertura de un mercado de tierras de bajo costo)

- 3.22 Para permitir la subdivisión y venta legal de "lotes progresivos", deben introducirse cambios en los reglamentos sobre el uso y los estándares de urbanización aplicables a terrenos municipales. Los recursos de la FPP financiarán un consultor que trabajará con FOGUAVI para desarrollar un modelo de reglamento municipal que determine los estándares mínimos. En estos cambios reguladores se incluye una simplificación radical del proceso para obtener los permisos de construcción y para lograr los títulos de propiedad de esos lotes. La Unidad de Reforma del Mercado de Tierras de FOGUAVI proporcionará el modelo de reglamentos y procedimientos a las municipalidades.
- 3.23 Para promover su adopción, FOGUAVI solo aprobará la concesión de subsidios a viviendas ubicadas en municipalidades que estén dispuestas a introducir las modificaciones correspondientes. Para asegurar la iniciación oportuna del programa, las municipalidades entregarán a FOGUAVI una carta en la que expresan que no tienen objeciones a los cambios propuestos. Los reglamentos operativos exigirán que, en un plazo de 12 meses a partir del primer desembolso, los municipios habrán incorporado las enmiendas a los códigos en sus disposiciones sobre uso de la tierra y otras reglamentaciones. (Estos requisitos serán obligatorios solo para municipalidades cuya ciudad principal tenga una población de más de 50.000 habitantes).
- 3.24 Los fondos de la FPP financiarán un consultor para proponer los cambios necesarios en las leyes nacionales y en los reglamentos municipales que permitan la subdivisión legal y la venta de lotes con mínimos servicios. El modelo será desarrollado de acuerdo con los estándares descritos en el párrafo 2.21.
- 3.25 Los propietarios de terrenos que deseen subdividir sus propiedades para venderlas en asociación con posibles beneficiarios del componente de la Ventanilla Social, pueden hacerlo mediante la presentación a FOGUAVI de un plan simple de subdivisión y evidencias de un convenio con una entidad autorizada, que ayudará a identificar los beneficiarios potenciales y a desarrollar un proyecto de auto-construcción o de mejoramiento. Tras la aprobación de la iniciativa, los favorecidos comprarán los terrenos y procederán a ejecutar sus proyectos en el estilo usual.

c. Reducción de costos del desarrollo comercial

- 3.26 FOGUAVI está trabajando con municipalidades en el Departamento de Guatemala, la Federación Nacional de Constructores de Vivienda y el Instituto de Seguros Hipotecarios para desarrollar reglamentos y procedimientos simples que los municipios podrán utilizar para emitir permisos de construcción de viviendas residenciales, con atención especial a las casas de "interés social" (de bajo costo).

- 3.27 Este componente ofrecerá asistencia técnica a FOGUAVI para desarrollar el modelo de esas normas. Se revisará la diversidad de estándares y procedimientos que actualmente está vigente y por medio de amplias consultas técnicas se concluirá en un estándar apropiado y uniforme que se desarrollará y promoverá en todas las municipalidades del Departamento de Guatemala, y en el resto del país.

3. Componente de manejo ambiental

- 3.28 El CESI aprobó en su reunión del 14 de enero de 1997 las propuestas para los aspectos ambientales del programa. El correspondiente informe fue considerado por CESI/TRG en su reunión del 22 de agosto de 1997 y las disposiciones que se describen a continuación incluyen las observaciones del comité.

a. Zonas de exclusión: áreas urbanas en todo el país

- 3.29 FOGUAVI contratará la preparación de mapas de zonas de exclusión ambiental en unas 40 ciudades (con más de 50.000 habitantes) durante la ejecución del programa, además de los seis mapas ya terminados durante la preparación de esta operación (Ciudad de Guatemala, Esquintla, Totonicapán, Siquinalá, San Lucas y Chiquimula). Una vez terminado un mapa, las regulaciones del programa exigen el cumplimiento con las zonas de exclusión a fin de establecer la elegibilidad de cualquier solicitud de subsidios.
- 3.30 Para la preparación de los mapas se requerirá que primero los consultores identifiquen los diversos criterios de protección ecológica aplicables a un área determinada. Luego, en consulta con las autoridades ambientales y representantes locales, se seleccionará un número limitado de áreas de mayor prioridad de protección y se levantará un mapa con la designación de "zonas de exclusión".
- 3.31 A fin de garantizar que FOGUAVI otorga prioridad a la preparación de los mapas ambientales se propone una condición contractual especial: FOGUAVI presentará a la satisfacción del Banco 15 mapas de ciudades clave como condición para continuar con los compromisos de los recursos del programa en un plazo de 12 meses a contar desde el primer desembolso; luego de 24 meses para que continúe el compromiso deberá presentar otros 20 mapas adicionales.

b. Manejo del riesgo ambiental: Área metropolitana de Ciudad de Guatemala

- 3.32 El elemento más importante en la delimitación de las zonas de exclusión en Ciudad de Guatemala son los numerosos barrancos, cuyas laderas provocan peligros de deslizamientos y son inapropiadas para construcción de acuerdo con los códigos locales de urbanización. En todo caso, se realizó un estudio para diferenciar entre las áreas de "alto riesgo" de deslizamientos según incidentes previos y

factores topográficos, así como aquéllas donde los peligros podrían ser mitigados por obras de bajo costo ("riesgo mitigable"). Un primer análisis reveló que hay aproximadamente 180.000 hogares que pueden solicitar medidas de mitigación, subsidios y otros beneficios del programa. (Mayores detalles sobre metodología y comprobaciones están en los archivos del proyecto).

#### 4. Desarrollo institucional

##### a. Gestión del programa

- 3.33 La utilización de los fondos del programa para instalar las unidades de FOGUAVI y contratar su personal está descrita en las secciones precedentes.

##### b. Asistencia técnica para el desarrollo del mercado hipotecario

- 3.34 El subcomponente financiará un consultor en la Subsecretaría de Vivienda para trabajar con el sector privado y las entidades públicas relevantes a fin de organizar una serie de estudios y talleres dirigida a preparar un plan de acción para el desarrollo de un mercado hipotecario en Guatemala. Una síntesis del alcance de estos estudios se encuentra en el Anexo I.
- 3.35 El consultor organizará varios talleres y reuniones en que las partes nacionales analizarán los resultados de los estudios con expertos y profesionales vinculados a esos mercados en otros países. Se espera que estos talleres produzcan: i) una comprensión de las oportunidades y problemas del desarrollo de un mercado hipotecario en Guatemala; ii) la evaluación de los aspectos técnicos, reglamentarios e institucionales que se necesita para este mercado; y iii) una agenda de trabajo que determine las acciones que los sectores públicos y privados y los actores financieros pueden adoptar para promover el desarrollo del mercado hipotecario.

##### C. Seguimiento del desempeño del programa: informes, indicadores, desembolsos y adquisiciones

- 3.36 El Anexo III describe las disposiciones relativas al seguimiento y a los informes sobre el desempeño del programa y los calendarios de desembolsos y de adquisiciones.

##### D. La mujer y la población indígena en los mercados habitacionales

- 3.37 No existen impedimentos jurídicos para que la mujer sea propietaria de bienes raíces y la legislación guatemalteca tiene procedimientos de inscripción para reconocer los derechos de cónyuges consensuales. A pesar de esto, la versión preliminar de los reglamentos de viviendas señalan que las soluciones habitacionales subsidiadas por el programa se extenderán en nombre de ambos

cónyuges, o en el de la mujer si se trata de una jefe de hogar soltera. Puesto que los recursos del programa no están limitados a ninguna forma específica de solución, habrá margen para acomodar las preferencias expresadas.

- 3.38 Probablemente las principales fuentes de desigualdades para la mujer y para los hogares indígenas residen en prácticas operativas mal diseñadas. Las actividades de extensión se dirigirán a los dos cónyuges (y no solo a quien ostente el cargo de jefe familiar) para promover el registro de ambas partes. Los consultores de uno de los proyectos experimentales financiado por la FPP trabajarán con una ONG especializada en actividades de extensión focalizadas en hogares indígenas; sus informes señalarán la forma en que los procedimientos y los materiales propuestos incluirán ambos grupos.
- 3.39 Los planes para el desarrollo de las actividades de extensión especifican que los materiales informativos estarán disponibles en quiché, mam, cakchiquel y kekchi, así como en español y que se abrirán centros de información en todo el país.

E. Impacto en la pobreza

- 3.40 La definición oficial de pobreza en Guatemala comprende cualquier grupo familiar con ingresos inferiores a cuatro sueldos mínimos, equivalente a unos US\$400 por mes. De acuerdo con este criterio, alrededor de 88% de los hogares urbanos queda incluido en este nivel y el 100% de los recursos del programa beneficiará a familias en o bajo la línea de pobreza. Los beneficiarios serán seleccionados tras un examen de los ingresos totales del grupo familiar a fin de asegurar el cumplimiento con las regulaciones del programa. En la actualidad el gobierno dedica casi todo el presupuesto anual de inversión del sector habitacional a financiar unas 2.000 casas para hogares con ingresos de aproximadamente US\$350 por mes; los núcleos de bajos ingresos (con menos de US\$200 mensuales) tienen muy poco acceso a estos recursos. Según las políticas apoyadas por la presente operación, casi el 60% de los recursos del programa se focalizarán en los grupos de ingresos bajos. Las intervenciones en el mercado de tierras pueden tener un impacto mayor para estas familias aunque no impliquen gastos públicos importantes (un estudio realizado en Filipinas en 1988 indicó que la seguridad sobre la propiedad aumentó en 25% los precios de las viviendas). Más de 50.000 hogares de bajos ingresos debieran beneficiarse de las acciones del programa para proveerle los títulos de propiedad.
- 3.41 Las autoridades de la vivienda en Guatemala están más acostumbradas a reaccionar a los intereses de los constructores comerciales de casas y de los grupos de ingresos medios que atienden. No será fácil para FOGUAVI atraer la atención para promover proyectos que beneficien a los grupos de bajos ingresos. Se propone una condición contractual para que las autoridades aseguren que los beneficiarios de bajos ingresos reciben la debida prioridad y según

la cual los porcentajes de las acciones del programa (subsidios y títulos de propiedad) emitidos por intermedio de la Ventanilla Social o del componente de reforma del mercado de tierras no deben retrasarse en relación con el calendario siguiente:

<i>AÑO 1</i>	<i>AÑO 2</i>	<i>AÑO 3</i>	<i>AÑO 4</i>
40%	50%	60%	70%

El incumplimiento de esta condición determinará la suspensión de los compromisos de recursos del programa correspondientes a la Ventanilla Comercial, hasta que se haya cumplido la condición en forma satisfactoria para el Banco.

#### IV. BENEFICIOS Y RIESGOS

4.1 Las deficientes condiciones de vivienda son el resultado de los mínimos niveles de inversión. Esta operación incrementará las inversiones en el sector habitacional a través de dos actividades principales. La primera se orienta al mercado donde fabrican y venden casas a los consumidores. Aquí el programa utilizará subsidios de demanda para aumentar el nivel de las inversiones públicas y para lograr colocaciones privadas adicionales. La segunda involucra el mercado de tierras urbanas. Aquí el programa eliminará las principales distorsiones jurídicas y reglamentarias que niegan seguridad sobre la propiedad a la mayoría de los grupos familiares urbanos. Estas dos intervenciones conllevan riesgos, así como beneficios. Este capítulo sintetiza las ventajas de equidad y eficiencia que puede esperarse de la implantación del programa e identifica los principales riesgos técnicos y políticos que acompañan una reorganización de esta magnitud de la estructura de incentivos para el sector de la vivienda.

##### A. El programa de subsidios

4.2 El programa de subsidios propuesto tiene una variedad de ventajas cuando se le compara con el sistema que existe en la actualidad. Ahora, FOGUAVI financia préstamos con tasas de interés subvencionadas utilizando a los bancos como fideicomisos. En el programa, las transferencias que se requieren para financiar los subsidios iniciales serán presupuestados explícitamente ex ante, con lo que se eliminan las incertidumbres propias de los convenios de empréstitos del sector público.

4.3 Para el segmento del mercado que atiende a hogares de ingresos medios, los subsidios promoverán eficiencias en la oferta de viviendas. Esta subvención está ligada a la contribución del beneficiario y no al precio de la solución habitacional. Así los constructores comerciales tendrán un incentivo para buscar alternativas que permitan ofrecer unidades de bajo costo. Debe esperarse una mejor tecnología de producción y más atención a la demanda fuera del área metropolitana.

4.4 La operación también generará mayor eficacia en la financiación de casas. Para empezar, la evaluación crediticia y la amortización mejorarán puesto que los bancos comerciales, con incentivos apropiados, afrontarán los riesgos del crédito. Los grupos familiares de ingresos medianos tendrán la opción de obtener empréstitos en los mercados de capital en lugar de tener que ahorrar por largo tiempo para sufragar el costo total de una vivienda. De igual modo, los gastos en subsidios del sector público atraerán sustanciales recursos adicionales del sector privado.



- 4.5 Los beneficios sociales de los subsidios para los grupos de bajos ingresos son más importantes. Los hogares que en la actualidad no disponen de las mínimas condiciones de salubridad recibirán suficientes recursos para asegurar que sus viviendas cuentan con agua potable, instalaciones sanitarias y piso. En términos de mejoramiento de las condiciones de salud habrán beneficios para la población infantil y otros grupos vulnerables.
- 4.6 La estructura del programa de subsidios- requisitos mínimos y sin distinciones entre grupos elegibles- es en sí misma una fuente de ventajas para la eficiencia. Este método simplifica la administración y disminuye el número de peticionarios que buscan arrendar, y lo que es más importante, permite a los grupos familiares a decidir por sí mismos la mejor forma de utilizar el subsidio y maximizar las utilidades de bienestar de los hogares por cada dólar de gasto público.
- 4.7 El principal riesgo que afronta cualquier programa de subsidios focalizados es la "filtración" 9/. Esta situación puede adquirir diversas formas, pero el principio implícito es siempre el mismo: el beneficiario nominal, en lugar de recibir la mejora del servicio focalizado, opta por utilizar el subsidio en la compra de otros bienes y servicios. Para ello, los beneficiarios deben encontrar una fórmula para obtener dinero en efectivo mediante arbitraje, vendiendo el subsidio en algún mercado. La probabilidad que se produzcan estas filtraciones es en gran medida una función de la brecha entre el valor de mercado del subsidio y el valor que representa para el beneficiario nominal. Inevitablemente, los programas bien intencionados que aspiran a sustanciales mejoras en las condiciones habitacionales de familias de bajos ingresos generan una brecha muy grande 10/. La reducción de este riesgo requiere una atención rigurosa a las preferencias de vivienda

---

9/ Algunos de los riesgos que normalmente acompañan la introducción de subsidios de demanda están bastante reducidos en el caso presente. En Guatemala, los bancos, empresas constructoras y clientela de ingresos medios han colaborado en los 18 meses que viene operando FOGUAVI. El cambio a un subsidio de demanda tendrá menor impacto que para situaciones en que la fabricación pública de viviendas ha sido más persistente. De todas maneras, el cambio en la gestión del crédito provocará una caída transitoria en el número de transacciones.

10/ La clásica manifestación de este error en América Latina es demasiado familiar en los últimos 40 años: el bloque de apartamentos en una ubicación central, financiado por el sector público y nominalmente dirigido a beneficiar a los pobres, termina ocupado por familias de ingresos medios. Estos programas también diluyen las inversiones que las familias hubieran hecho en vivienda en ausencia del subsidio, con lo que se reduce el ingreso neto de inversión habitacional que resulta del gasto público en los subsidios.

observadas de la población y al volumen del subsidio. Un documento en los archivos del proyecto presenta la información utilizada para establecer el monto del subsidio para el presente programa.

- 4.8 Los convenios institucionales pueden reducir el riesgo de filtraciones. Este programa recurrirá a organizaciones intermediarias – bancos, ONG especializados, cooperativas y otros. Estas entidades establecerán relaciones con el programa, vínculos que pueden afectar la fuente de sus ingresos. Es probable que estas instituciones tengan interés en limitar el arbitraje por los hogares beneficiarios.

B. Intervenciones en el mercado de tierras

- 4.9 El programa aspira a intervenir en gran escala para abrir un mercado de bajo costo en las subdivisiones urbanas. Las ventajas de eliminar las distorsiones vigentes serán sustanciales. Los actuales requisitos de las subdivisiones urbanas pretendieron asegurar que disponían de los estándares mínimos de servicios para toda la población, pero a pesar de las buenas intenciones de estas normas, el efecto de tales regulaciones ha sido sistemáticamente negativo. El crecimiento de la población urbana ha sido satisfecho por ocupaciones ilegales al no existir un mercado legal de terrenos de bajo costo. Este método de acomodación es altamente ineficiente ya que la inseguridad sobre la tenencia de la propiedad inhibe inversiones y detiene el proceso normal de mejoramiento. Asimismo, el trámite desordenado y conflictivo de la subdivisión informal aumenta el costo del cualquier esfuerzo posterior para introducir infraestructura urbana.
- 4.10 En lo que se refiere a barrios informales, el costo por una sola vez de regularizar la propiedad es muy modesto e iniciará un flujo de beneficios, puesto que al contar los hogares con mayor seguridad aumentarán sus inversiones para obras de mejoramiento habitacional. El componente que promueve las subdivisiones progresivas tiene una meta más ambiciosa, pues pretende asegurar que el futuro crecimiento urbano pueda tener lugar en una forma más apropiada. Se inducirá a las municipalidades a disminuir los estándares mínimos requeridos para las subdivisiones. El incentivo de las ocupaciones y de crear asentamiento en áreas de riesgo se reducirá por el aumento de la oferta legal de lotes de bajo costo. Por ello, el subsidio estará disponible para iniciar el proceso de mejoras de los servicios. Puesto que estas subdivisiones serán planificadas y no ocupadas, el costo de la introducción de la infraestructura será apenas mayor que el normal.
- 4.11 El proceso de cambiar el marco jurídico de las regulaciones de terrenos y de los títulos de propiedad puede ser obstaculizado por razones burocráticas o políticas, lo cual limitará el alcance y estabilidad de las reformas. Sin embargo, el riesgo principal de la implantación de las intervenciones en el mercado de tierras es que las propiedades urbanas con títulos legales tengan un costo muy

alto y, en consecuencia, continúen las ocupaciones de los grupos de bajos ingresos. Esta posibilidad podría generarse por nuevas distorsiones en el mercado y que no están contempladas en el programa, por ejemplo, que la oferta de terrenos no sea competitiva en ciertos mercados urbanos. Es muy difícil calcular este riesgo en el presente estado de incertidumbre de la estructura de la propiedad en áreas urbanas, pero es evidente que una solución exigiría acciones más allá del alcance de este programa.

C. Manejo ambiental

- 4.12 Si las intervenciones en el mercado de tierras y los subsidios propuestos por este programa se llevan a cabo en la escala esperada, se producirá un cambio importante en la forma en que el desarrollo urbano afecta al medio ambiente y en los riesgos ecológicos para la población urbana. El instrumento para el cumplimiento de los estándares para el uso apropiado de la tierra es la reglamentación que norma los permisos de construcción. Este es un incentivo esencialmente negativo y, en el hecho, ha sido ignorado por la mayoría de los grupos familiares. El programa ofrece el incentivo positivo de un subsidio para los hogares que están dispuestos a cumplir con las zonas de exclusión. Los petitionarios actuales y futuros contarán con suficientes estímulos para ubicar sus viviendas en sitios que respeten la zonificación ambiental.
- 4.13 El riesgo de estas propuestas es apenas perceptible: si no funcionan como se espera, el resultado será simplemente continuar ignorando el desarrollo urbano, como ocurría en el pasado. Lo que disminuye la posibilidad de esta situación es el hecho que los programas de subsidios y los mapas ambientales son más manejables que el proceso convencional de compilar criterios ecológicos y aplicarlos a propuestas de proyectos particulares. El programa espera mejorar su eficacia al reducir la complejidad de la gestión ambiental.

D. Decisiones de ubicación e incentivos del programa

- 4.14 Los incentivos que proporcionan las políticas de subsidios, mercado de tierras y medio ambiente tendrán una interacción para transformar la forma en que los grupos familiares adoptan decisiones respecto de ubicaciones. El impacto de este cambio será particularmente fuerte entre la población de bajos ingresos.
- 4.15 Hoy día, la ocupación de terrenos públicos y los asentamientos en zonas peligrosas con frecuencia representan la mejor de las alternativas de localización para los hogares de bajos ingresos. La combinación de subsidios con mayor oferta de subdivisiones planificadas debiera volcar las preferencias hacia barrios organizados en lugar de ocupaciones. Aquellos que decidan establecer su casa en las subdivisiones progresivas podrán dedicar el total de los subsidios a mejorar sus condiciones habitacionales.

Aquellos que hoy viven en áreas de riesgos mitigables aún podrán beneficiarse del apoyo del programa, pero gran parte del subsidio deberá dirigirse a las obras de mitigación, como muros de contención y sistemas de drenaje. Para ellos será menor el beneficio de mejoras en la calidad de sus viviendas. En la práctica, mientras menos apropiado sea el terreno, menor será el monto de recursos disponibles para arreglos habitacionales. Los grupos que opten por vivir en las zonas de exclusión o en áreas de alto riesgo no recibirán ninguno de estos beneficios.

- 4.16 En su conjunto, estas políticas fueron diseñadas para ofrecer beneficios e incentivos graduados que traducen inquietudes públicas en ventajas privadas. Es probable que los incentivos que aquí se describen deban ser corregidos. El diseño del programa constituye un primer paso y los cambios que se propongan llevarán los incentivos a los rumbos correctos. La entrada en vigencia de estas políticas generará la información que se requiere para comenzar el proceso de ajuste.

E. Beneficios y riesgos políticos

- 4.17 La introducción de cualquier cambio importante en los estatutos sociales tiene una dimensión política y las políticas habitacionales no son una excepción. En muchos países, la decisión de abandonar la política de estímulo de la oferta ha generado intensos debates y la participación de una organización multilateral puede intensificar las controversias. Este tipo de riesgo no es aplicable en el programa presente. Los cambios implícitos surgen como consecuencia de varios años de reformas que están siendo implantadas por el sector público de Guatemala. El marco legislativo fue aprobado por el congreso en diciembre de 1996.
- 4.18 Sin embargo, la economía política de esta operación tiene sus riesgos y beneficios. El programa de subsidios atenderá a grupos de ingresos medios y bajos y la gestión actual de FOGUAVI lo hace más receptivo a empresas de construcción comercial y a los grupos de ingresos medianos que sirve. Este programa podrá ayudar a fortalecer el desarrollo de un nuevo grupo receptor de políticas habitacionales entre la diversidad de organismos intermedios que trabajan en barrios pobres a fin de preparar y ejecutar proyectos de vivienda. Al establecer un mercado para los servicios que se requieren para mejorar las condiciones de las viviendas de la población de bajos ingresos, el programa generará un nuevo grupo de actores a los que FOGUAVI deberá atender.
- 4.19 Estas disposiciones también conllevan riesgos. La naturaleza integrada del programa, en conjunción con la experiencia de FOGUAVI en la satisfacción de las demandas de los hogares de ingresos medios, hace fácil para éstos "capturar" los beneficios del programa y acumular un porcentaje desmedido de los recursos. La concesión de subsidios a núcleos familiares de ingresos medianos

con el sistema bancario como agente de desembolsos será siempre más fácil que el esfuerzo que se precisa para alcanzar a los grupos de bajos ingresos. Este riesgo es inherente al diseño del programa y exigirá un cuidadoso seguimiento. En todo caso, se incorporan medidas para reducir este riesgo. Las más obvias son las condiciones contractuales que enlazan los desembolsos del Banco al logro de objetivos mínimos de acciones en beneficio de los grupos de rentas bajas. También se incluyen medidas proactivas que multiplican el número y la capacidad de las entidades que pueden colaborar en la preparación de proyectos de viviendas en favor de dichos grupos.

- 4.20 Durante la ejecución del programa, más de 40.000 familias de bajos ingresos obtendrán un título cabal de los terrenos que ocupan y más de 26.000 recibirán un subsidio que les ayudará a mejorar las condiciones de sus viviendas. Empero, el impacto del programa en el largo plazo, reside en otro aspecto, a saber la iniciación del proceso de establecimiento de mecanismos financieros e institucionales sostenibles para el sector de la vivienda. El principal obstáculo para la política de vivienda lo constituyen las 18.000 familias de bajos ingresos a las que cada año debe darse cabida en las ciudades guatemaltecas. El programa apunta a dotar a FOGUAVI con la capacidad necesaria para atender a esos núcleos familiares, expidiendo alrededor de 20.000 títulos de propiedad por año y otorgando unos 9.000 subsidios anuales para la vivienda. El Gobierno de Guatemala se ha comprometido a gastar el equivalente a 1,5% de los ingresos fiscales en el sector de la vivienda. Las políticas y programas que ha de establecer esta operación ayudarán a encauzar esos recursos para que en el futuro la expansión de las ciudades de Guatemala sea más eficiente, más equitativa y más cuidadosa de los valores ambientales que en el pasado.

## MERCADO HIPOTECARIO

### A. Situación Actual

- 1.1 Como resultado de los niveles de pobreza y aguda concentración del ingreso el crédito hipotecario (aun en condiciones preferenciales) es un producto financiero no alcanzable para una parte importante de la población. Para adquirir la vivienda más barata que puede producirse comercialmente (US\$7,500), y financiarla con un crédito hipotecario en condiciones favorables 1/, un hogar requiere ingresos mínimos mensuales del orden de US\$ 400 dólares. Solamente el 12% de la población urbana tiene ingresos iguales o superiores a esa suma 2/.
- 1.2 Con esa cifra en mente, el cubrimiento del mercado de crédito hipotecario es razonable. En 1996, con recursos estimados de US\$50 millones 3/, se financiaron 2.900 viviendas, lo cual equivale al 11% de la crecimiento de hogares a nivel nacional en el mismo año. Con esto no se pretende afirmar que no hay espacio para aumentar la eficiencia y cobertura del mercado hipotecario, sino señalar que la principal barrera para su desarrollo es la falta de una demanda efectiva. De allí la pertinencia del SIAVI-Ingresos Medios, que llevará al umbral del crédito a un contingente importante de la población que difícilmente sería sujeto de financiación hipotecaria comercial no subsidiada.
- 1.3 La oferta de crédito hipotecario se concentra fundamentalmente en 4 de los 30 bancos comerciales 4/, los cuales operan en este mercado con la garantía estatal otorgada por el Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas (FHA). El crédito hipotecario para vivienda no representa un porcentaje importante de la cartera bancaria 5/ (8%) pero existe un numero creciente de bancos que han identificado el rubro como una oportunidad de crecimiento y de buena rentabilidad. Incluso un banco nuevo, el Vivibanco, se encuentra dedicado exclusivamente a este tipo de crédito.
- 1.4 La intervención del Estado en el mercado hipotecario bajo la forma de bancos de primer no ha sido exitosa. Por ello, en el contexto de la modernización del sistema financiero, se suspendieron las labores

- 
- 1/ Tasa de interés del 18%, 20 años, financiación del 90% de la vivienda y pagos mensuales que comprometen el 25% del ingreso familiar
  - 2/ Más aun, dentro este grupo hay un contingente que no puede demostrar flujos constantes de ingreso que le permitan acceder a crédito formal a plazo (sector informal)
  - 3/ La obligación hipotecaria más frecuente es de US\$ 18,000, que equivale al 90% del valor de la vivienda, con tasas variables del orden de 20%, a 20 años. Los pagos mensuales corresponden al 25%-36% de un ingreso familiar del orden de los US\$1,200
  - 4/ Los bancos comerciales privados administran el 80% de los activos del sistema regulado que, en diciembre de 1996 ascendían a US\$5,000 millones ó 27% del PIB
  - 5/ Las cédulas hipotecarias no se registran como cartera de prestamos sino como inversiones de riesgo cero en títulos del FHA.

del Banco de la Vivienda y se inició un proceso de reestructuración interna del Banco de Crédito Hipotecario Nacional (BCHN) con miras a una futura privatización. El BCHN ha reducido el volumen la participación relativa de la cartera hipotecaria (US\$18 millones) en su cartera total (24%), pero continua siendo el principal oferente de crédito hipotecario no garantizado por el FHA y tiene el peor récord de recuperación de cartera hipotecaria. El papel del BCHN en el mercado hipotecario es incierto y dependerá, en buena medida, de los resultados del proceso de privatización. La intervención a través de los créditos subsidiados de FOGUAVI y administrados por la banca comercial se ha suspendido en favor de un mecanismo más transparente de subsidio directo que se apoya en este Programa

- 1.5 Por el contrario el apoyo al desarrollo del mercado hipotecario comercial a través del Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas ha sido muy positivo para ese mercado en el cual respalda el 50% de las operaciones (cartera estimada de US\$25 millones en 1996). El Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas (FHA) es una entidad financiera pública que (además de establecer y vigilar la adopción de estándares técnicos de construcción) garantiza prestamos hipotecarios a través de la emisión de Cédulas Hipotecarias Garantizadas que conllevan beneficios tributarios para los inversionistas. Estas cédulas son títulos muy atractivos porque son transables, tienen garantía del Estado, su rentabilidad está exenta de impuesto de renta (30% del ingreso neto) y como activo bancario no requiere respaldo de capital. Más aun, para financiación de vivienda de menos de 60m<sup>2</sup>, la rentabilidad está exenta de impuesto al valor agregado que se cobra a los títulos que tienen rendimiento financiero (10%).
- 1.6 Las Cédulas Hipotecarias Garantizadas son expedidas por el FHA a nombre del comprador de vivienda (con condiciones idénticas a la obligación hipotecaria) y son "compradas" por bancos y otros intermediarios financieros. La exigencia efectiva de las garantías ha sido tradicionalmente baja, menos de 1% <sup>6/</sup>. El costo de la garantía para el comprador es del 1% anual del saldo de deuda, que se compensa ampliamente con las condiciones financieras de las hipotecas no garantizadas:

	Con garantía FHA	Sin Garantía
Tasa de Interés Efectiva <sup>7/</sup>	20%	24%
Plazo	Hasta 20 años	5 a 10 años
Préstamo/Valor Vivienda	95%	80%

<sup>6/</sup> A pesar de estos resultados y considerando el dinamismo reciente del FHA, sería prudente (por sanidad financiera y fiscal) la base de capital efectiva de que dispone el Estado para respaldar sus garantías.

<sup>7/</sup> La tasa de interés está compuesta por la tasa de interés (18%), la tasa de administración del banco comercial (1%), y la tasa de administración del FHS

- 1.7 Las hipotecas garantizadas van de 50,000 a 500,000 Quetzales (US\$8,300 a US\$82,300 dólares) y está atendiendo fundamentalmente a grupos familiares con ingresos promedio mensuales de US\$450 a US\$4,500 <sup>8/</sup>. De acuerdo con el personal técnico del FHA, la entidad está buscando ampliar su base de usuarios, para lo cual está desarrollando productos financieros que se ajusten mejor al perfil de ingreso de los hogares con ingresos menores a US\$450, pero siempre de los límites definidos por la viabilidad financiera de los créditos
- 1.8 Con el propósito de estimular el desarrollo de la oferta de servicios financieros para la financiación de vivienda básica, el Gobierno ha establecido que, cuando las afianzadoras privadas emitan cualquier título de garantía que respalde créditos, cédulas o títulos hipotecarios otorgados al grupo meta del SIAVI, dichos créditos, cédulas o títulos garantizados gozarán de los mismos derechos fiscales y privilegios fiscales que las cédulas del FHA. La reglamentación correspondiente no ha sido emitida.

**B. Principales Barreras para Desarrollo del Mercado Hipotecario**

**1. Niveles de la tasa de interés**

- 1.9 El país no ha podido mantener una estabilidad macroeconómica sostenible por un período de tiempo que propicie el desarrollo de los mercados de crédito a plazo. En particular la volatilidad y los niveles de la tasa de interés reducen la demanda de crédito al hacerlo impagable para un número creciente de usuarios.
- 1.10 Los niveles de la tasa de interés reflejan la incertidumbre macroeconómica, la frágil base fiscal, las condiciones poco competitivas del mercado y niveles de baja eficiencia operativa. Los niveles de las tasas comerciales de interés real y nominal y los márgenes de intermediación han sido tradicionalmente altos, reduciendo así la demanda efectiva por la financiación a plazo. En una economía con inflación esperada de 10%, los tipos de interés activos se sitúan en la actualidad en un 22,5%. El margen bruto entre tipo medio de activos y tipo medio de pasivos es de 11,5% y el margen neto, descontado el costo del encaje bancario, es de 8,5%, lo cual refleja severas ineficiencias y/o baja competencia.

**2. Falta de instrumentos financieros adecuados**

- 1.11 En el país se ha desarrollado el mercado hipotecario sobre la base de un esquema simple de ajuste nominal de tasas de interés, que dependen de la tasa de interés de captación y/o inflación. Bajo este esquema, la tasa de interés absorbe plenamente el impacto de la inflación con lo cual se acorta el plazo efectivo de los

---

<sup>8/</sup> Tasa de interés de 20%, 20 años, financiación del 95% de la vivienda y pagos mensuales que comprometen el 30% del ingreso familiar



créditos otorgados y se disminuye la capacidad efectiva de pago por parte de los deudores.

- 1.12 Por ello, sería conveniente explorar nuevos instrumentos financieros que tengan en consideración los límites en la capacidad de pago (relativa al ingreso) y que permitan ajustes, diferentes a la tasa de interés, para neutralizar el efecto de la inflación. Ese es el caso de la indexación de los saldos de deuda y la fijación de una tasa nominal constante equivalente a la tasa de interés real esperada. Para evitar la crisis derivada de un rezago de los salarios reales en épocas de crisis, este esquema de indexación puede complementarse con una indexación de las cuotas a una índice general de salarios. En esta forma se protege la capacidad de pago de los deudores, se extienden los plazos en épocas de crisis (aunque se acortan en periodos sostenidos de aumento de los salarios reales) y se garantiza la rentabilidad real para los prestamistas. Tampoco se han explorado en el país esquemas de indexación con otras monedas, que permiten el acceso a mercados y recursos más estables pero que deben acompañarse de modalidades de protección en al riesgo cambiario.

### 3. Financiación y liquidez del mercado de crédito hipotecario

- 1.13 La falta de fondeo y liquidez de los mercados para obligaciones de largo plazo ha sido el mayor obstáculo para el desarrollo del mercado hipotecario. Este resultado es consistente con la inestabilidad macroeconómica pero se agudiza por el incipiente desarrollo de los mercados de capitales.
- 1.14 La estructura de fondeo del sistema financiero es de muy corto plazo (típicamente de 30 a 90 días). Como consecuencia, hay una elevada volatilidad del pasivo que impone un importante riesgo de liquidez y de tipo de interés para los bancos que intermedian a plazos más largos. Esto explica el plazo extremadamente corto que caracteriza los préstamos bancarios. Dicho aspecto no se ha modificado a pesar de la modernización del sistema financiero. Efectivamente, durante el período 1985-89 los montos otorgados a plazos menores de un año representaban el 87% del total de los préstamos concedidos. Para 1990-95 el porcentaje no era sustancialmente diferente, situándose en un 81%.
- 1.15 El mercado de valores ha contribuido poco a la movilización de recursos a plazo en Guatemala. Una característica del mercado de valores es el plazo extremadamente corto de los valores cotizados. No sólo las emisiones de acciones son reducidas (ha habido tan sólo 8 emisiones), sino que en títulos de renta fija el principal volumen generado se debe a reportos (repos) que son operaciones de venta con pacto de recompra que pueden realizar bancos y casas de bolsa. El mercado de reportos se estructura con unos plazos de 7-15 y hasta 30 días. La mayoría de programas de emisión de deuda privada son frecuentemente programas a 10 años con emisión revolvable a corto plazo.

- 1.16 Es interesante anotar que en busca de (i) estabilidad y certidumbre sobre las condiciones financieras; (ii) en busca de confidencialidad y (iii) con propósitos de evasión fiscal, se ha registrado una proliferación de instituciones financieras "off-shore". Los niveles de intermediación en estos mercados es incierto pero algunos observadores de la economía guatemalteca estiman que los créditos de estas instituciones podrían acercarse a un 50% del valor de los créditos bancarios nacionales los cuales a diciembre de 1996 ascendían a US\$2,553 millones. EL sector vivienda tiene mínimo acceso a estos recursos

#### 4. Tecnologías financieras para créditos pequeños

- 1.17 Dado que la expansión del mercado hipotecario llegará gradualmente a grupos de menores ingresos con demandas de crédito unitario menores y con mayores costos administrativos, los costos de intermediación pueden aumentar considerablemente. Para evitar que estos costos desestimen la expansión del mercado es conveniente apoyar la difusión y adopción de tecnologías de crédito adecuadas para atender a los usuarios de créditos pequeños.

#### C. Apoyo Propuesto

- 1.18 El principal apoyo que se puede dar al desarrollo del mercado hipotecario guatemalteco, resulta de (i) la adopción de las medidas de modernización financiera que se están considerando en el Programa Sectorial Financiero II; (ii) en las acciones para promover el desarrollo del mercado de capitales que está apoyando el FOMIN; y (iii) de los resultados del programa de privatización y saneamiento del sistema provisional que está realizando el Gobierno.
- 1.19 El Programa de Vivienda contribuirá a incrementar una mayor demanda efectiva de crédito, inducida por el programa SIAVI-Ingresos Medios. Adicionalmente, se ha incorporado un componente modesto para la realización de estudios que promuevan a nivel nacional el diálogo sobre las opciones, retos y posibilidades de la profundización del mercado hipotecario. En particular se han definido un conjunto de actividades dirigidas a evaluar, con el sector privado, las mejores alternativas de desarrollo institucional y financiero de dicho mercado.
- 1.20 El objetivo general de este componente es (i) que las autoridades de gobierno que establecen la política de vivienda puedan conocer en forma documentada la dinámica potencial del mercado hipotecario, tanto sobre el mercado de vivienda como sobre el mercado de capitales del país; y (ii) promover el diálogo con y al interior del sector financiero privado para que este lidere el proceso de desarrollo del mercado hipotecario. En esta forma, el Gobierno de Guatemala espera promover el desarrollo privado del mercado hipotecario y crear un entorno legal, regulatorio e institucional que permita su desarrollo efectivo. El sector financiero privado ha expresado su compromiso de participar activamente en la ejecución

*estas actividades y se reconocerán sus aportes como parte de la contrapartida local de este componente.*

1.21 El componente consistirá en una serie de estudios y talleres de trabajo dirigidos al sector público, al sector privado y a comisiones mixtas de los dos sectores. A través de la preparación de estudios especializados y la interacción con expertos y profesionales vinculados a estos mercados en otros países, el Banco Central de Guatemala, la Superintendencia Bancaria, el FHA, el Viceministerio de Vivienda y los agentes financieros privados nacionales podrán familiarizarse con la estructura institucional, financiera y legal que requiere el desarrollo del mercado hipotecario. Como resultado de este debate técnico a nivel nacional se espera (i) conocer lecciones aprendidas en otros países que contribuyan al mejor entendimiento de las oportunidades y retos para el desarrollo del mercado hipotecario en Guatemala; (ii) identificar, evaluar y difundir las necesidades técnicas, regulatorias e institucionales que se requieren para la profundización del mercado hipotecario; (iii) identificar las acciones que puede tomar el sector público para favorecer su desarrollo; y (iv) promover la creación de una agenda de trabajo al interior del sistema financiero privado para el desarrollo del mercado hipotecario.

1.22 El programa de cooperación técnica consistirá en cuatro estudios en los siguientes temas:

*1. Instrumentos financieros adecuados para el desarrollo sostenible del mercado hipotecario.* En Guatemala hay una percepción negativa derivada de la complejidad operativa de instrumentos de crédito indexados. Sin embargo países del área los han manejado con éxito (Colombia, Chile y México). Un mejor conocimiento de esas experiencias en el área operativa, financiera, legal y administrativa favorecería el desarrollo de estos productos. La introducción de este tipo de productos financieros permitiría (i) mejorar la capacidad efectiva de pago de los adquirentes de vivienda; (ii) aumentar efectivamente el plazo de las obligaciones; (iii) aumentar la certidumbre sobre las condiciones del préstamo. El estudio, y los talleres de discusión correspondientes, deberán considerar, entre otros, instrumentos de crédito de valor constante (indexado al índice general de precios, al índice general de salarios ó a canasta de monedas), incluyendo un análisis de los riesgos de tasa de interés y de cambio para los deudores y para los prestamistas. Deberá evaluarse el potencial de estos instrumentos para acceder a los mercados de valores supranacionales

*2. Potencialidades del desarrollo de un banco de segundo piso privado o mixto para la canalización de recursos financieros, nacionales e internacionales, al sector hipotecario.* En Centroamérica se han evaluado en el pasado iniciativas para el desarrollo de un banco de segundo piso pero el debate sobre el tema ha estado limitado a un grupo limitado de inversionistas privados. La incorporación del sector público en ese debate es fundamental,

en particular por aspectos de tipo regulatorio, fiscal y cambiario que pueden definir la viabilidad, o inviabilidad de la propuesta. En dicho estudio se deberá hacer un trabajo muy específico (plan de negocios) en el cual se evalúen las ventajas y riesgos de la propuesta, tanto desde el punto de vista privado como desde el punto de vista de solidez de los mercados financieros nacionales. El estudio deberá incluir, entre otros, la identificación del mercado efectivo, la dependencia de beneficios fiscales para la expansión del mercado, la identificación de cambios regulatorios para su funcionamiento, la estructura de capital y mecanismos de fondeo (riesgos asociados), evaluación de la estructura, volumen, liquidez y volatilidad de los mercados de deuda.

3. *Identificación de Mercados y Mecanismos de Acceso que permitan aumentar la liquidez del los créditos hipotecarios.* En el mercado de valores (nacional e internacional) hay un potencial no explotado de liquidez para el mercado hipotecario (mercados de capital extra regionales, recursos off-shore, fondos de pensiones). El desarrollo de instrumentos financieros para tener acceso a esos mercado incluye instrumentos como de titularización de deuda hipotecaria, la negociabilidad de las cédulas hipotecarias, la emisión de bonos hipotecarios, etc.

4. *Identificación de Barreras Legales e Institucionales para la exigibilidad de las garantías hipotecarias.* La eficiencia y los costos asociados del sistema de ejecución de garantías es crítico para el desarrollo del mercado hipotecario. La evidencia sobre su eficiencia no es consistente. Por ello se realizaría un estudio de campo, se identificarían el origen de los mayores costos e ineficiencias, y se presentaría un plan de acción específico para eliminarlos.

- 1.23 En todos los casos, la agenda de estudio y de trabajo se definirá en forma conjunta con el sector financiero privado y, si se estima conveniente con la Asociación de Constructores. *El Banco aprobará los términos de referencia y agenda de trabajo de los talleres de trabajo.* En todos los estudios se deberá considerar la experiencia internacional, identificar los aspectos legales y regulatorios pertinentes e incluir en los debates a profesionales que estén vinculados activamente al mercado hipotecario extra regional. Una vez presentadas las conclusiones de cada estudio, se organizarán talleres de trabajo para la discusión de las conclusiones. Para lograr un buen grado de profundización técnica se realizarán, para la discusión de cada estudio, encuentros de grupos del sector privado, del sector público y comisiones conjuntas. Para la organización de estas actividades se ha previsto la contratación de un consultor
- 1.24 Se ha asignado un presupuesto de US\$250.000 (en revisión) para la realización de estas actividades, que incluye las actividades de preparación de agenda, realización de estudios, realización de debates, desarrollo de una estrategia/plan de acción para adopción de recomendaciones, evaluación de logros del componente y

financiación de consultor local quien coordinará ejecución del componente 9/. El primer desembolso del Financiamiento correspondiente al componente está condicionado a que haya sido seleccionada el consultor responsable por administrarlo de acuerdo a los términos de referencia acordados con el Banco.

ESTUDIOS MERCADO HIPOTECARIO	
Rubro	Costo total
Consultor coordinador	US\$20.000
Consultores (estudios)	US\$150.000
Expertos Internacionales (conferencistas)	US\$50.000
Alquiler de local	US\$6.400
Comunicaciones	US\$16.600
Materiales impresos	US\$4.000
Evaluación	US\$2.000
Imprevistos	US\$1.000
<b>TOTAL</b>	<b>US\$250.000</b>

- 1.25 El informe intermedio y de la evaluación ex-post del Programa incluirán una evaluación de la eficacia del componente para lograr sus objetivos y se incluirán en dicho informe copia de los estudios realizados, del conclusiones obtenidas en los talleres y de los planes de acción si fuera el caso.

---

9/ La organización de los actividades incluyendo estudios y talleres exige un grado significativo de trabajo para: a) preparar los términos de referencia en consulta con el sector privado; b) seleccionar los expertos que realizarán los estudios; c) hacer seguimiento del trabajo realizado por los expertos; d) organización de las reuniones necesarias con el sector público y privado para el diseño de los talleres y para seleccionar a los participantes y conferencistas de los talleres; e) invitar a los participantes y conferencistas en consulta con el Banco y el Gobierno de Guatemala; f) organizar la logística de los talleres; g) establecer y poner en práctica un mecanismo h) formular y supervisar el proceso de evaluación de los talleres

**LECCIONES DE LA EXPERIENCIA: POLÍTICAS HABITACIONALES  
Y OPERACIONES DEL BANCO EN GUATEMALA  
1987-1996**

- A. Fase I: 1987-1992: Instrumentos de la oferta en el sector público
- 1.1 El organismo principal para fijar y ejecutar la política habitacional en Guatemala en las décadas de los años 70 y 80 fue el Banco Nacional de la Vivienda (BANVI). Siguiendo el estilo imperante de las intervenciones para mejorar las condiciones de las viviendas entre los pobres, su política principal fue el proyecto de "sitios y servicios". El BANVI compraba sitios o utilizaba sus terrenos propios y contrataba directamente la subdivisión y desarrollo de servicios. A los beneficiarios se les proporcionaban préstamos de bajo interés para adquirir los lotes y comprar los materiales para construir sus casas. El BANVI, al igual que las entidades similares en América Latina, no pudo manejar con eficiencia los aspectos financieros del programa.
- 1.2 El BID aprobó en enero de 1987 una operación en la que el BANVI (804/SF-GU) fue el organismo executor para financiar alrededor de 12.500 sitios; las obras debían haber comenzado en septiembre de 1989 y a la fecha del último desembolso (marzo de 1996) debían haberse producido 8.300 lotes. El Gobierno de Guatemala, obligado por la considerable debilidad financiera del BANVI, decidió durante la ejecución del programa suspender las actividades y luego abolir este organismo. Como resultado, la operación con el BID, originalmente estimada en US\$56,1 millones fue reducida y su costo real fue de US\$32,04 millones; del préstamo original de US\$43,8 millones, se desembolsaron US\$24,9 millones y se cancelaron US\$18,89 millones.
- 1.3 Tres lecciones principales pueden derivarse de este período:
1. Problemas de escala y oferta de una sola fuente  
Las metas originales del préstamo, si bien excesivas para la capacidad del organismo executor, no fueron suficientes para la población a la cual estaba destinada. La producción de soluciones habitacionales por un solo organismo público no constituye una forma efectiva de satisfacer las necesidades de los grupos familiares de bajos ingresos a escala nacional.
2. Desconocimiento del mercado  
El costo directo promedio de los sitios con servicios fue de aproximadamente US\$3.300. Esta cifra está muy próxima a los precios comerciales actuales que se cobran a las familias con ingresos medios. No hubo correspondencia entre el "producto" (lote con servicios) y la población que era objetivo del programa. Se estima que las empresas privadas efectuarán un mejor análisis de mercado que los funcionarios de un banco estatal.

3. Falta de prudencia financiera

Los préstamos ofrecidos por el BANVI a los beneficiarios eran de un monto excesivo, poco usual en cuanto a lo que una entidad de créditos pequeños otorgaría a un prestatario que realiza su primera operación. Se estima que la mayoría de las deficiencias financieras del BANVI se derivan de un diseño financiero inapropiado y de una mala administración. Se piensa que los bancos privados tendrán un mejor manejo crediticio que las entidades públicas 1/.

B. Fase 2: 1992-1996: Transición hacia una política de mercado

- 1.4 Habría que mencionar que el desempeño del BANVI no fue diferente al de otras entidades en toda la América Latina. La variación radica en la respuesta del gobierno. En lugar de continuar inyectando dineros públicos en el BANVI, el gobierno guatemalteco empezó en 1992 a buscar instrumentos de políticas alternativas. Las autoridades organizaron un seminario para conocer las experiencias de otros países de la región, en particular, Chile, Costa Rica y El Salvador. El BID financió en 1994 una operación de asistencia técnica (ATN/SF-4260-GU y ATN/4261-GU) para apoyar la búsqueda de un modelo alternativo de política habitacional.
- 1.5 En este contexto se creó el Fondo Guatemalteco de la Vivienda (FOGUAVI), una opción de segunda instancia frente a los fracasos del BANVI como fuente primaria de producción y financiación de casas. Hubo una expresa de prohibición de financiar o construir directamente. Se establecieron vínculos con empresas constructoras privadas y con bancos comerciales que actuaron como ejecutores de la política.
- 1.6 El sector público no tenía gran participación en la construcción de viviendas, pero sí en la financiación. FOGUAVI procuró alcanzar el segmento de la población que no tenía acceso al financiamiento comercial para la adquisición de viviendas y se inclinó por una tasa de interés subvencionada como su instrumento de política. Los recursos de FOGUAVI se administraron como fondos en fideicomiso y los bancos otorgaron y atendieron los préstamos.
- 1.7 FOGUAVI inició sus operaciones a principios de 1996. Al comienzo, los bancos comerciales y los constructores privados demostraron cautela ante este nuevo enfoque. Sin embargo, en abril de 1997 se habían financiado unas 2.000 adquisiciones, con préstamos promedio de US\$6.000. La mayoría de estos recursos se destinaron a la

---

1/ La propuesta de préstamo del BID (804/SF-GU) demostró que el 62% de las 50.000 cuentas del BANVI estaba en mora. Sin embargo, los analistas del BID concluyeron que un plan del BANVI para recobrar de las deudas "era satisfactorio e incluía un examen de las causas que las habían generado".

compra de una unidad pequeña que constituía el segmento inferior del mercado atendido por los constructores privados. La política de FOGUAVI de ofrecer tasas de interés subvencionadas de alrededor de 15% permitió incrementar el acceso a las hipotecas a grupos con ingresos de US\$300 mensuales y que antes solo alcanzaba a los que tenían rentas de US\$500.

- 1.8 Esta fase de transición logró resultados de importancia crítica. FOGUAVI demostró la viabilidad de instrumentos de políticas "orientadas al mercado" en oposición a los mecanismos "administrados" que adoptó el BANVI. Políticos y funcionarios han podido apreciar que las políticas públicas pueden lograr sus objetivos a través de agentes privados. Los bancos y constructores privados ahora tienen un contacto directo con un segmento nuevo del mercado y con posibilidades de producir utilidades.
- 1.9 A pesar de estos logros, la fase de transición no fue del todo óptima. Tres fueron los problemas principales:

1. El manejo del riesgo

Los bancos participantes desempeñaron un papel puramente administrativo. No afrontaron los riesgos crediticios, pero recibieron comisiones por originar y atender los préstamos. Las condiciones positivas de la economía de los dos últimos años han impedido determinar si hay problemas serios en la cartera. pero, con el tiempo y en circunstancias económicas menos favorables, no tienen un incentivo efectivo para continuar en la evaluación de posibles clientes o en administrar cuentas en mora 2/.

2. El instrumento del subsidio

Los subsidios implícitos en la tasa de interés no son (ni pueden serlo) totalmente transparentes. Son el resultado de la diferencia entre las tasas del mercado y el tipo preferencial establecido por FOGUAVI. Sin la habilidad para predecir las tasas de interés del mercado, los subsidios no pueden ser cuantificados ex ante y su costo no está presupuestado 3/. De igual importancia, inevitablemente, la tasa de interés subvencionada proporciona un subsidio mayor a los beneficiarios con ingresos más altos que califican para un préstamo de monto superior.

- 
- 2/ Después de 15 meses de operación (febrero de 1996 a abril de 1997) los tres principales bancos participantes tienen préstamos vencidos de alrededor 2,3% de la cartera de FOGUAVI; sin embargo, el banco con mayores esfuerzos para alcanzar el segmento inferior de la población objetivo de FOGUAVI, ya tiene una tasa de mora del 13,5%.
- 3/ A principios de 1997, con tasas de mercado a alrededor de 26% y las de FOGUAVI a 15%, el subsidio en un préstamo promedio a 20 años se estimó en aproximadamente US\$2.400. Este cálculo deja de lado el subsidio contingente que puede surgir por el no pago del préstamo.



3. Igualdad y focalización

El programa de FOGUAVI benefició a las familias de ingresos medios, pero muy poco a las de ingreso bajos. No se trata que el programa los excluya, sino que su estructura no proporciona los medios para mejorar sus condiciones habitacionales en el mercado informal. El presupuesto anual de FOGUAVI, US\$12 millones, fue inaccesible para el 60% de la población urbana con ingresos de US\$200 o menos por mes.

## INDICADORES DE REFERENCIA, DESEMBOLSOS Y ADQUISICIONES

### I. SEGUIMIENTO E INDICADORES

- 1.1 Los indicadores e informes sobre el desempeño del programa procuran ofrecer una relación clara de lo que se espera de cada componente, una información independiente sobre el avance real y los medios de que dispondrán los ejecutores para imponer, en consulta con el Banco, los ajustes que fuesen necesarios. Las actividades y resultados (indicadores) que se esperan de cada componente están definidos en la matriz que sigue a continuación. La información para estos indicadores provendrá de dos fuentes principales: el sistema de información administrativa de FOGUAVI para supervisar el programa y los estudios de progreso anuales realizados por consultores independientes en muestras de proyectos. En este último caso, los consultores visitarán las soluciones habitacionales producidas por cada subcomponente en los programas de subsidios y reforma de la propiedad. También informarán acerca del cumplimiento de los criterios ambientales en los sitios visitados. Los datos de ambas fuentes se combinarán en informes anuales que FOGUAVI presentará al Banco. Tales documentos serán organizados en torno a los indicadores del programa y cuando fuese el caso, incluirán propuestas para efectuar ajustes y correcciones. Los ejecutores del programa y el Banco celebrarán reuniones anuales dentro del mes siguiente a la presentación del informe para analizar los informes y para convenir los cambios en los reglamentos operativos o en otros lineamientos. Las Normas Generales prevén un plazo de 60 días contados a partir de cada semestre.
- 1.2 Los indicadores del componente de subsidios ofrecerán información sobre los niveles de aportes y la calidad de los resultados. Los datos recopilados por el sistema de información administrativa serán verificados en estudios de muestras del desempeño, que apuntarán a áreas con posibles problemas o contabilidad deficiente. En cuanto al componente de reforma de la tierra, los indicadores cubren tanto la secuencia de los cambios institucionales, jurídicos y reglamentarios que se requieren, como la regularización de títulos y las subdivisiones progresivas. El componente de manejo ambiental controlará la producción de mapas de zonas exclusión con indicadores de sus resultados en la orientación de la expansión urbana.
- 1.3 Debido a las preocupaciones relacionadas con la inflación, en lo que atañe a la Ventanilla Comercial, de subsidios directos, se establece metas máximas para el número de subsidios que podrá otorgarse durante cuatro períodos consecutivos de 12 meses cada

uno, comenzando con la activación del contrato de préstamo. Esas metas no se aplicarán en periodos ulteriores.

PERÍODO 1	PERÍODO 2	PERÍODO 3	PERÍODO 4
5.000	6.000	7.000	8.000

1.4 Podrá ajustarse estas metas conforme a las condiciones y procedimiento siguientes: cuando el número de subsidios otorgados 1/ sea 60% o más en el período correspondiente, FOGUAVI podrá solicitar que se aumente el número de meta de subsidios. Esta solicitud deberá respaldarse con la información siguiente:

1. El aumento promedio del índice oficial de precios al consumidor de los dos semestres inmediatamente anteriores a la solicitud (inflación de los precios).
2. El porcentaje anual de inflación de los costos de construcción por metro cuadrado financiados con recursos de la Ventanilla Comercial ("Inflación de la vivienda FOGUAVI") calculado sobre la base de estos datos: a) el precio promedio de la vivienda terminada y financiada con los recursos de la Ventanilla Comercial para cada uno de los dos semestres inmediatamente anteriores a la solicitud, y b) el número medio de metros cuadrados de dicha vivienda en cada uno de los dos semestres inmediatamente anteriores a la solicitud.

1.5 Si, i) la inflación de los precios fuera igual o superior a la de la inflación de la vivienda FOGUAVI, y ii) el Banco no objetara expresamente la solicitud de FOGUAVI dentro de un plazo de 15 días hábiles ("fecha de aprobación") se aplicará la meta correspondiente al siguiente período de 12 meses y éste comenzará a partir de la fecha de aprobación. En cualquier otro caso, será necesario el acuerdo por escrito del Banco para aumentar la meta aplicable a cada período.

## II. DESEMBOLSOS

2.1 A fin de ayudar en la vigilancia del cumplimiento de la condicionalidad relativa al compromiso de recursos, el informe anual también incluirá un cálculo de los gastos totales de FOGUAVI

---

1/ "Otorgados" significa que se ha completado el acuerdo de compraventa de la vivienda y que el título de propiedad de ésta se halla a nombre del beneficiario.

que se esperan en ese año, con un detalle de las fuentes financieras; a partir del segundo año después que el préstamo haya sido declarado elegible, el gobierno también informará al Banco sobre el total de los recursos gastados por FOGUAVI durante el año precedente y sus respectivas fuentes. Si los recursos locales comprometidos por FOGUAVI no alcanzan al límite establecido en la correspondiente condición contractual, los desembolsos del Banco serán discontinuados hasta que el prestatario haya presentado, a la satisfacción del Banco, un compromiso formal de incrementar la asignación de financiamiento por el año en curso y por el monto adeudado.

El calendario tentativo de los desembolsos es el siguiente:

Millones US\$	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Total
Recursos locales	12,4	12,3	12,1	12,0	48,8
Préstamo BID	6,7	13,5	17,9	21,4	
Total	19,1	25,8	30,1	33,4	108,3
Porcentaje	18%	24%	28%	31%	100%

### III. ADQUISICIONES

- 3.1 El programa no prevé la contratación de obras por parte del organismo ejecutor. La adquisición de bienes se limitará a la compra de equipo de computadoras básico que no será superior a US\$100.000 y se realizará mediante licitación pública nacional, de acuerdo con la legislación del país. La principal adquisición será la contratación de servicios de consultoría y gerenciales, y se prevé el llamado a licitaciones internacionales por un total de aproximadamente US\$3,14 millones por concepto de servicios gerenciales.
- 3.2 La administración de la Ventanilla Social de subsidio directo y de la Unidad de Reforma del Mercado de Tierras requerirá idoneidad técnica y gerencial que quizá sea difícil obtener en el ámbito local. Conforme a los procedimientos del Banco para la contratación de servicios de consultoría, dos contratos de servicios gerenciales de dos años de duración se formalizarán por medio de licitación pública internacional (LPI), para apoyar la ejecución de ambos componentes. Se ha estimado que el costo de cada uno de estos contratos ascenderá a US\$600.000, aproximadamente. Si al término de dichos contratos el organismo ejecutor considera que han sido ejecutados en forma satisfactoria, podrá extenderlos por dos años adicionales. Simultáneamente, el organismo ejecutor contratará, también mediante licitación pública

internacional (LPI) los servicios de una firma para operar el sistema de información gerencial (Unidad MIS), mediante un contrato de dos años de duración por un monto aproximado a US\$200.000. Si al término de dicho contrato el organismo ejecutor considera que ha sido ejecutado en forma satisfactoria, podrá extenderlo por dos años adicionales.

- 3.3 El organismo ejecutor también contratará servicios de consultoría para la preparación y evaluación del proyecto, estudios sectoriales y actividades de supervisión. Esos servicios, cuyo costo se ha estimado en montos que van de US\$15.000 a US\$50.000, se contratarán mediante licitación pública nacional (LPN), de acuerdo con las leyes del país. En el cuadro siguiente se detalla el calendario estimado de adquisiciones.

**CALENDARIO DE ADQUISICIONES**

PRINCIPALES ADQUISICIONES DEL PROGRAMA	Financiación (%)		Método	Precalificación (sí-no)	Fecha estimada de publicación del llamado
	BID	Local			Semestre/año
A. ADQUISICIÓN DE BIENES					
1. Equipos de computadoras US\$100.000	100%		LPN	NO	I/98
B. SERVICIOS DE CONSULTORÍA					
1. Firmas consultoras					
Contratos de servicios gerenciales: Ventanilla Social Total: US\$1,3 millón Cada contrato: US\$650.000 (promedio) Número de contratos: 2	50%	50%	LPI	SÍ	I/98 I/2001
Contratos de servicios gerenciales: Unidad MIS Total: US\$400.000 Cada contrato: US\$200.000 (promedio) Número de contratos: 2	50%	50%	LPI	SÍ	I/98 I/2001
Contratos de servicios gerenciales: Unidad de Reforma del Mercado de Tierras Total: US\$1,2 millón Cada contrato: US\$600.000 (promedio) Número de contratos: 2	50%	50%	LPI	SÍ	I/98 I/2001
Preparación de proyectos con subsidio de la Ventanilla Social ("Fondos de incentivo") Total: US\$2,9 millones Cada contrato: US\$20.000 (promedio) Número de contratos: 145	50%	50%	LPN	NO	
10 contratos					I/98
15 contratos					II/98
20 contratos					I/99
20 contratos					II/99
20 contratos					I/2000
20 contratos					II/2000
20 contratos					I/2001
20 contratos					II/2001
Comercialización social Total: US\$100.000 Cada contrato: US\$50.000 (promedio) Número de contratos: 2	50%	50%	LPN	NO	I/98 I/99
Estudios anuales de seguimiento Diseño y establecimiento Total: US\$50.000 Cada contrato: US\$25.000 Número de contratos: 2	50%	50%	LPN	NO	I/98 I/99

ANEXO III

Página 6 de 13

PRINCIPALES ADQUISICIONES DEL PROGRAMA	Financiación (%)		Método	Precalificación (sí-no)	Fecha estimada de publicación del llamado
	BID	Local			Semestre/año
Informe anual					I/99
Total: US\$200.000					I/00
Cada contrato: US\$50.000 (promedio)					I/01
Número de contratos: 4					I/02
Componente de Reforma del Mercado de Tierras					
Subcontratación de preparación de títulos	50%	50%	LPN	NO	
Subcomponente de legalización					
Total: US\$4,35 millones					
Cada contrato: US\$15.000 (promedio)					
Número de contratos: 290					
15 contratos					I/98
10 contratos					II/98
30 contratos					I/99
35 contratos					II/99
45 contratos					I/2000
45 contratos					II/2000
55 contratos					I/2001
55 contratos					II/2001
Preparación de mapas de exclusión	50%	50%	LPN	NO	
Total: US\$225.000					
Cada contrato: US\$5.000 (promedio)					
Número de contratos: 45					
10 contratos					I/98
10 contratos					II/98
15 contratos					I/99
10 contratos					II/99
Asistencia técnica uso de la tierra (GIS)	50%	50%	LPI	SÍ	I/98
Total: US\$120.000					
Asistencia técnica emergencia	50%	50%	LPI	SÍ	I/99
Preparación/capacitación					
Total: US\$120.000					

Metas específicas:

- 1) Introducir subsidios de demanda, transparentes y eficientes
- 2) Ampliar papel entidades sector privado: constr. bancos. ON
- 3) Captar inversiones adicionales para vivienda

	A diciembre 1997	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Indicador
	Contr. jefe unidad	Contr. 4 funcionarios locales, tiempo completo, exp. bajos ingresos	Contr. 1 funcionario local, tiempo completo, exp. bajos ingresos	Contr. 1 funcionario local, tiempo completo, exp. bajos ingresos		Inf. de cu y 4 lis. fue es de
	Cont. Jefe bajos ingresos	Cont. 2 funcionarios internac. experin. bajos ingresos	Continuar contrato 1 func. internacional	Continuar contrato 1 func. internacional		
Reglamento operativo: proyec. ingresos medios	Versión revisada al BID	Versión al BID	Proponer cambios operativos infor. anual	Proponer cambios operativos infor. anual		
Manual personal: proyec. ingresos medios	Preparar con recursos FPP					
Reglamento operativo: proyec. ingresos bajos						
Manual personal: proyec. ingresos bajos	Preparar borrador con recursos FPP	Preparar borrador y presentar al BID				
	Cont. consult. con FPP diseñar especific.	Selecc. firma contrato MIS y ejecutar diseño				
	Divulgar RPF para MIS					



## DE EJECUCIÓN

## I (1) Aspectos institucionales

- ) Aumento apoyo público a HH bajos ingresos  
 ) Aumento eficiencia pública inversiones sector vivienda.

Metas específicas: 1) Introducir subsidios de demanda, transparentes y eficientes  
 2) Ampliar papel entidades sector privado: constr. bancos. ON  
 3) Captar inversiones adicionales para vivienda

	A diciembre 1997	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Indicador
	Cont. consult. diseño estudios desempeño	1 Trimestre: Presentar informe compromisos recursos para el año  4 Trimestre: estudios desempeño en 5 proyectos bajos ingresos y 5 proyec. ingresos medios	1 Trimestre: presentar informe progreso año anterior; compromisos recursos para el año  4 Trimestre: estudios desempeño en 5 proyectos bajos ingresos y 5 proyec. ingresos medios	1 Trimestre: presentar informe progreso año anterior; compromisos recursos para el año  4 Trimestre: estudios desempeño en 8 proyectos bajos ingresos y 8 proyec. ingresos medios	1 Trimestre: presentar informe progreso año anterior; compromisos recursos para el año  4 Trimestre: estudios desempeño en 12 proyectos bajos ingresos y 12 proyec. ingr. medios	Coeficiente de desempeño
Total costos oper. TCO/Total #activ. TCO.total gastos		Incluye coef. en informe anual: US\$1.400/# 7%	Incluye coef. en informe anual: US\$1.050/# 4%	Incluye coef. en informe anual: US\$936/# 3%	Incluye coef. en informe anual: US\$908/# 3%	Total sujeción requerida

**DE EJECUCIÓN**  
**(2) Resultados**

Aumento apoyo público a HH bajos ingresos  
Aumento eficiencia pública inversiones sector vivienda

Metas específicas: 1) Introducir subsidios de demanda, transparentes y eficientes  
2) Ampliar papel entidades sector privado: constr. bancos. ONG  
3) Captar inversiones adicionales para vivienda

	A diciembre 1997	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Int
# Soluciones		L: 3.750 M: 3.750	L: 6.000 M: 4.500	L: 7.500 M: 5.000	L: 9.000 M: 5.000	Estu prog mue datos indic recon corre ident apro óptim
HH Y Promedio HH Y Media		L: US\$150 M: US\$375	L: US\$100 M: US\$300	L: US\$80 M: US\$275	L: US\$80 M: US\$275	
Promedio		L: 3.000 M: 7.000	L: 2.500 M: 8.000	L: 2.000 M: 8.000	L: 2.000 M: 8.000	
Nuevas const. mejoramiento. M2 construcción Aprobado FHA		L: 100% mejora M: 100% nueva	L: 85% mejora M: 95% nueva	L: 70% mejora M: 95% nueva	L: 70% mejora M: 95% nueva	Detall ingre refier Y<U (equi M se US\$2 US\$2 2-4 s
C. Guatemala, metro Otras cap. deptos Otras	60% CGM	50% CGM	50% CGM	5% CGM	50 CGM	
Promedio		L: US\$1.500 M: US\$2.000	L: US\$1.200 M: US\$2.000	L: US\$1.000 M: US\$2,000	L: US\$1.000 M: US\$2.000	
Promedio		L: 60% efectivo M: 100% efectivo	L: 70% efectivo M: 100% efectivo	L: 80% efectivo M: 100% efectivo	L: 80% efectivo M: 100% efectivo	Datos como soluc
Promedio		L: sin préstamos M: 100% con préstamos US\$4.000	L: sin préstamos M: 100% con préstamos US\$4.000	L: 10% con préstamos M: 100% con préstamos US\$4.000	L: 10% con préstamos M: 100% con préstamos US\$4.000	

os familiares; ONG: Organismos no gubernamentales; Y: Ingresos (US\$ por mes); FHA: Entidad de seguros; L: Ingresos bajos; M: Ingresos medios.

## DE EJECUCIÓN

## I (3) promoción papel de las empresas privadas, ONG, organismos comunitarios, municipalidades

) Aumento apoyo público a HH bajos ingresos

) Aumento eficiencia pública inversiones sector vivienda

Metas específicas:

1) Introducir subsidios de demanda, transparentes y eficientes

2) Ampliar papel entidades sector privado: constr. bancos. O

3) Captar inversiones adicionales para vivienda

	A diciembre 1997	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Int
# contratados prepara y supervisar/ejecutar proyectos bajos ingresos	5 CO en proyectos experimentales	10 contratos	15 contratos	15 contratos	15 contratos	
# autorizado para manejar subsidios		5 subsidios autorizados/ 10 autorizados para AT	10 subsidios autorizados/15 autorizados para AT	10 subsidios autorizados/15 autorizados para AT	10 subsidios autorizados/15 autorizados para AT	
# autorizados proveer asistencia técnica						
# solíc. proyectos		25	40	50	60	
# seminarios capc.	1 financ. FPP	2 financ. programa	2 financ. programa	2 financ. programa		
bancos comerciales autor. manejar subs.	5 según nuevos proc. FOGUAVI	10 según nuevos proc. FOGUAVI	15 según nuevos proc. FOGUAVI	mantener	mantener	
préstamos concedidos bancos comerciales	Véase Matriz I SIAVI					
Construc. Proyectos > 4 casas nuevas	5 construc. para ejecutar proy. pilotos	15 contratos preparar proyectos	20 contratos preparar proyectos	25 contratos preparar proyectos	mantener	
Contratistas (mejora y < 4 casas nuevas	5 contratistas para ejc. proyectos pilotos	15 contratistas prep. proyectos	25 contratistas prep. proyectos	35 contratistas prep. proyectos	45 contratistas prep. proyectos	

**E EJECUCIÓN**  
**ma del mercado de tierras**

Crear un mercado de tierras más eficiente y equitativo  
Aumentar los incentivos de inversión en hogares de bajos ingreso

Metas específicas: 1) Legalizar la propiedad en barrios informales  
2) Promover un mercado de tierras de bajo costo

	A diciembre 1997	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Info
# Transferencia del dominio público/ certificado habilitación		25 transf. & C.Guatem	65 transf. &C.Guatem	90 transf. & C.Guatem	110 transf. & C.Guatem	
mapas		25 preparados	65 preparados	90 preparados	110 preparados	
títulos inscritos		3.000	9.000	13.000	16.000	
Código modelo para subdivisiones	Preparados con rec. FPP, presentado BID	Carta de no objeción de 20 ciudades	Carta de no objeción de 20 ciudades adic.			
Reforma legislación nacional		Paquete coordinado por consultores	Códigos autorizados para 20 ciudades	Códigos para otras 20 localidades		
Título/subdivisión para propietarios lotes		10 áreas presentadas para subdivisiones	20 áreas presentadas para subdivisiones	30 áreas presentadas para subdivisiones	30 áreas presentadas para subdivisiones	
Lotes titulados a través FOGUAVI		1.500	3.000	4.500	4.500	

# DE EJECUCIÓN Mejoramiento ambiental

Reducir el impacto negativo de la expansión urbana en el medio ambiente  
Reducir los riesgos naturales que afrontan los barrios informales en Ciudad de Guatemala

Metas específicas: 1) Introducir zonas de exclusión ambientales en las ciudades prioritarias con incentivos para su cumplimiento  
2) Financiar obras para mitigar riesgos de deslizamientos en Ciudad de Guatemala

		A diciembre 1997	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	In
			Contratación jefe unidad; preparación procedimientos y presentación al BID				
		Selección ciudades prioritarias	Contratos mapas 15 ciudades con > 50.000 habitantes	Contratos mapas 15 ciudades con > 50.000 habitantes			
			Presentar mapas a BID	Presentar mapas a BID			
			Copiar y distribuir 50 copias de c/mapa en SMX (ver matriz X)	Copiar y distribuir 50 copias de c/mapa en SMC (ver matriz X)			
			Estudios desempeño: inspc. muestras casas con zonas exclusión; fecha instalación? subsidio recibido? sabía de exclusión?	Estudios desempeño: inspc. muestras casas con zonas exclusión; fecha instalación? subsidio recibido? sabía de exclusión?	Estudios desempeño: inspc. muestras casas con zonas exclusión; fecha instalación? subsidio recibido? sabía de exclusión?	Estudios desempeño: inspc. muestras casas con zonas exclusión; fecha instalación? subsidio recibido? sabía de exclusión?	

**DE EJECUCIÓN**  
**Proyecto ambiental**

Reducir el impacto negativo de la expansión urbana en el medio ambiente  
Reducir los riesgos naturales que afrontan los barrios informales en Ciudad de Guatemala

Metas específicas: 1) Introducir zonas de exclusión ambientales en las ciudades pri  
incentivos para su cumplimiento  
2) Financiar obras para mitigar riesgos de deslizamientos en Ci  
Guatemala

		A diciembre 1997	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Inf
s en la							
ras	Tipos obras mitigación: muros de contención. Escaleras/pasillos. Agua/Alcantar. Drenaje Vegetación. Otros	Finalizada designación zonas alto riesgo y de riesgos mitigables	# proyectos, incluidas obras mitigación. Tipo de obras	# proyectos, incluidas obras mitigación. Tipo de obras	# proyectos, incluidas obras mitigación. Tipo de obras	# proyectos, incluidas obras mitigación. Tipo de obras	
		Diseño o/mitigación en 5 proyectos piloto	Costos obras por HH: costo como % de subsidio por HH	Costos obras por HH: costo como % de subsidio por HH	Costos obras por HH: costo como % de subsidio por HH	Costos obras por HH: costo como % de subsidio por HH	
de			Contrato para material practicadas óptimas en mitigación de riesgos	Contrato para material riesgos y alternativas para hogares en zonas alto riesgo	Distribuir material riesgos y alternativas para hogares en zonas alto riesgo a 70 barrios	Distribuir material riesgos y alternativas para hogares en zonas alto riesgo a 70 barrios	
			Contratar consultores capacitar personal municipios en GIS	Contratar consultores capacitar personal municipios en preparación desastres			

PROYECTO DE RESOLUCION

GUATEMALA. PRESTAMO \_\_\_/OC-GU A LA REPUBLICA DE GUATEMALA  
(Programa de Vivienda)

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de Guatemala, como Prestatario, para otorgarle un préstamo destinado a cooperar en el financiamiento de un Programa de Vivienda. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$60.000.000, que formen parte de los recursos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a las "Condiciones Contractuales Especiales" y a los "Plazos y Condiciones Financieras" del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.