

RESUMEN DEL DOCUMENTO FINAL POLÍTICA DE VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO

Contenido

Introducción y Objetivos	1
PRIMERA PARTE – DIAGNOSTICO Y MARCO CONCEPTUAL E INSTITUCIONAL	
1. Marco Conceptual de la Política de Vivienda, Institucionalidad Pública y Legal	3
Marco Legal / Regulatorio	6
Debilidades y Fortalezas de las Instituciones e Instrumentos Involucrados en el Sector	6
Marco Institucional para la Consolidación de las funciones del Estado en el Sector Vivienda	8
Mejoras en la Contabilización de las Transacciones y Tributación Inmobiliaria Hacia las autoridades locales	9
2. Ampliación de la Oferta de Tierras y Producción de Vivienda y Servicios Básicos	10
Marco conceptual sobre el Mercado de Tierras	10
Reformas para la Reducción de Costos de Tierras para Vivienda	11
Mercado de Terrenos Urbanos y Semi-Urbanos	12
Cambios Regulatorios para favorecer el acceso al mercado de tierras	13
Diseño de un régimen legal para la administración del crecimiento urbano	13
Instrumentos sostenibles de financiamiento de planes de expansión	15
3. Mejoramiento de los Asentamientos Informales	16
Contexto de los Asentamientos Informales y Marginales	16
Características de los Asentamientos Irregulares	16
El Crecimiento en las Areas Metropolitanas del Distrito Central y San Pedro Sula	17
Líneas Estratégicas a Implementar por la DGVU/SOPTRAVI	17
Consideraciones sobre la Gestión de Riesgo	18
Consideraciones sobre Asignaciones Presupuestarias para Mejorar los Asentamientos Informales	19
Oferta Programática para el Mejoramiento de Barrios	19
Regularización de la Tenencia de Tierra	20
Otras Recomendaciones	22
4. Régimen de Derechos de Propiedad	22
Marco de Debilidades y Fortalezas del Régimen de Derechos de Propiedad	22
Propósito, Objetivos, Innovaciones y entorno jurídico de la nueva Ley de Propiedad Entorno Jurídico	24
Escenario institucional y de gestión del Estado relacionado a la Ley de Propiedad	25
Las Políticas Públicas Vinculadas a la Gestión de la Propiedad	25
Conclusiones y Recomendaciones	26
5. Financiamiento Habitacional y Mercado Hipotecario	27
El Contexto Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo	27
Sistema Institucional del Financiamiento Habitacional	28
Ampliación y Movilización de los Niveles de Ahorro	29
Captación de Recursos a Largo Plazo	29
Las Tasas de Interés en el Mercado Habitacional	30
La Securitización o Titularización como una opción para ampliar los recursos financieros disponibles.	32

SEGUNDA PARTE – POLÍTICAS DE VIVIENDA PARA HONDURAS

ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN	34
6. EL ENFOQUE GENERAL DE LA POLÍTICA	37
6.1 Los axiomas	37
6.2 Los objetivos	37
6.3 Las orientaciones generales de la política	39
6.4 Los postulados estratégicos	40
7. LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA	41
7.1 Desarrollo de los derechos de propiedad	41
7.2 Racionalización de los subsidios	42
7.3 Desarrollo del financiamiento hipotecario	43
7.4 Ampliación de la oferta de tierras aptas para vivienda y servicios básicos	45
7.5 Mejoramiento de los asentamientos informales existentes	46
7.6 Organizar la Industria de la Construcción	49
7.7 Marco institucional y normativo para la vivienda	51
8. EL MARCO INSTITUCIONAL	52
8.1 Rectoría del sector vivienda y urbanismo	52
8.2 El Sistema Nacional de la Vivienda	53
8.3 Viceministerio de Vivienda y Urbanismo	53
8.4 Fortalecimiento de la Dirección General de Vivienda y Urbanismo	54
8.5 El Consejo Consultivo para la Vivienda y el Urbanismo	54
8.6 FOSOVU	55
9. BIBLIOGRAFIA	56

RESUMEN DEL DOCUMENTO FINAL

Introducción y Objetivos

De acuerdo con los objetivos generales y específicos de los términos de referencia y el contrato de servicios profesionales de consultoría que suscribimos el 19 de agosto de 2004 con el Ing. Jorge Carranza Díaz, Ministro de SOPTRAVI, este documento presenta un resumen del Informe Final de la Consultoría de COFINSA sobre Política de Vivienda y Desarrollo Urbano del Proyecto BID No. 1037-SF-HO y contiene la propuesta de la nueva política de vivienda analizada en el Taller del 24 de Noviembre de 2004.

Dentro de una consultoría participativa con la Dirección General de Vivienda y Urbanismo de SOPTRAVI, las actividades de formulación, consulta y revisión del Informe fueron realizadas para dinamizar los mercados de vivienda en el marco del desarrollo urbano y transformar el rol del Estado como un facilitador de las acciones del sector público a fin de optimizar los recursos disponibles y lograr una mayor eficacia, eficiencia y efectividad de las políticas de vivienda y desarrollo urbano de Honduras.

Agradecemos la valiosa cooperación que hemos recibido, dentro de una consultoría participativa, del Ing. Sergio Amaya, Director General de Vivienda y Urbanismo (DGVU/SOPTRAVI), y sus asesores y colaboradores técnicos, Arquitecto Roberto Montis, Arquitecta Sandra Moreno, Lic. Rosa de Barahona y el consultor internacional Arquitecto Giuseppe Lubatti. Reconocemos también la participación del Arquitecto Alberto De Guzmán y el Dr. Jorge Larenas, como consultores internacionales asociados de COFINSA, quienes integraron un equipo con los consultores locales, Ing. José Reyes Chirinos, Lic. Antonio Kawas y el Arquitecto Dino Rietti, bajo la dirección del Presidente de COFINSA, Dr. Mario Rietti.

Con la visión, misión y objetivos de la DGVU/SOPTRAVI, esperamos que la formulación e implementación de una nueva política de vivienda en Honduras derive en los siguientes beneficios:

- Desarrollo y racionalización de las instituciones públicas relacionadas con el sector vivienda, reduciendo duplicaciones actuales, mediante el fortalecimiento institucional de la Dirección General de Vivienda y Urbanismo (DGVU), responsable de la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas sectoriales
- Mejoramiento de los asentamientos informales existentes y provisión de incentivos para que la demanda por tierra de la vivienda sea canalizada por opciones de bajo costo ofertados por el sector formal.
- Ampliación del número de tenedores legales y la base catastral del Impuesto de la Propiedad en municipios de acelerado proceso de urbanización.
- Ampliación de la oferta y reducción del costo de la tierra para el desarrollo habitacional

- Creación de opciones para soluciones habitacionales de menor costo que permitan el acceso del sector formal a familias de menores ingresos.
- Ampliación de los recursos financieros disponibles para programas habitacionales y promover los cambios necesarios para facilitar la obtención de crédito para la compra y mejoramiento de vivienda. En este sentido, la política de vivienda de Honduras debe priorizar el financiamiento de mejoramiento de vivienda.
- Promover las bases para implementar un mercado secundario de hipotecas

Los cuatro objetivos específicos del Informe son:

1. Examinar el contexto y las condiciones actuales en el sector vivienda hondureño
2. Examinar el estado de la política de vivienda y los insumos de las otras consultorías apoyadas por el Programa de Vivienda Pos-Huracán
3. Organizar un taller y convocar a los involucrados en el sector vivienda a dialogar sobre las alternativas de políticas que se han investigado y acordar los lineamientos de la nueva política. Este taller se realizó exitosamente el 24 de noviembre de 2004 en el Hotel Marriott de Tegucigalpa, presidido por el Ministro de SOPTRAVI, Ing. Jorge Carranza.
4. Elaborar un documento final que contenga la propuesta de la nueva política de vivienda analizada y sistematizada en el Taller.

El Informe se divide en dos partes, que incluyen 8 secciones, que analizan los objetivos generales y específicos de la consultoría. La primera parte, Diagnóstico y Marco Conceptual e Institucional, examina el contexto del desarrollo histórico y la situación actual del sector de vivienda, destacando las siguientes secciones:

1. Marco conceptual de la política de vivienda, la institucionalidad pública y el marco legal
2. Ampliación de la oferta de tierras y producción de vivienda y servicios básicos
3. Mejoramiento de asentamientos informales
4. Régimen de Derechos de Propiedad
5. Financiamiento habitacional y mercado hipotecario

La segunda parte contiene el Documento Final de Política de Vivienda y Desarrollo Urbano, presentado el miércoles 24 de noviembre de 2004 en el Taller realizado en el Hotel Marriott de Tegucigalpa, presidido por el Ing. Jorge Carranza, Ministro de SOPTRAVI. Después de examinar los antecedentes y la justificación de la propuesta de política, esta Segunda Parte contiene las tres últimas secciones:

6. El Enfoque Estratégico de la Política
7. Los Instrumentos de Política
8. El Marco Institucional

Los comentarios, informaciones, conclusiones y recomendaciones que aparecen en este documento resumido y en el Informe Final, aún cuando se desarrollaron dentro de una consultoría participativa, son de la exclusiva responsabilidad de COFINSA y no coinciden necesariamente con los del BID, Banco Mundial, SOPTRAVI y otras instituciones públicas y privadas, mencionadas en el texto.

PRIMERA PARTE – DIAGNOSTICO Y MARCO CONCEPTUAL E INSTITUCIONAL

1. Marco Conceptual de la Política de Vivienda, Institucionalidad Pública y Legal

La Estrategia para la Reducción de la Pobreza, la Tercera Propuesta Concertada de la Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible, y otros documentos del Banco Mundial y el BID proveen el marco conceptual de la política de vivienda y desarrollo urbano de Honduras.

En seguimiento a un histórico seminario sobre la urbanización en América Latina, realizado en 1959 en la sede de CEPAL en Santiago de Chile, en la década de los 60s, del Programa Alianza para el Progreso, en que fue creado el BID, éste fue la primera institución multilateral de desarrollo que se ocupó del tema de la vivienda y desarrollo urbano, señalando los problemas y los principales instrumentos de la política de desarrollo del sector.

Durante la década de 1970, el Directorio Ejecutivo del BID continuó implementando las políticas y programas para el financiamiento de la vivienda de interés social y las políticas de asentamientos humanos en América Latina y el Caribe. La exposición en junio de 1976 en Vancouver Canadá, del Lic. Antonio Ortiz Mena, Presidente del BID, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (HABITAT), resume la crisis urbana de América Latina y la necesidad de nuevas estrategias para la vivienda, el desarrollo urbano y las políticas nacionales de desarrollo.

Posteriormente, de junio de 1978 a marzo de 1980, el Grupo de Trabajo sobre funciones y políticas del Comité de la Asamblea de Gobernadores del BID, que integramos en representación de Centroamérica, continuó formulando e implementando políticas y programas para el desarrollo económico y social, incluyendo el financiamiento de la vivienda y la política de medio ambiente. Por ello, el BID fue también la primera institución financiera multilateral en adoptar, en 1979, una política de medio ambiente que contiene un amplio mandato para que el Banco, asegurando la calidad ambiental en sus operaciones y préstamos, apoye a proyectos de medio ambiente y desarrollo forestal sostenible.

Según estudios del Banco Mundial y el BID¹, los gobiernos pueden facilitar el buen funcionamiento del sector de vivienda concentrándose en siete instrumentos operacionales:

- Tres para estimular la demanda de la vivienda;
- Tres para facilitar el proceso de suministro u oferta de vivienda; y
- Uno para crear un marco institucional general destinado a administrar el sector de vivienda, y velar por que los pobres tengan acceso adecuado a ella.

Esos siete instrumentos de una política de vivienda facilitadora de los mercados inmobiliarios son:

Del lado de la demanda:

- (1) El desarrollo del derecho a la propiedad: lo que requiere velar por los derechos de propiedad de libre disposición de la vivienda, estén establecidos por la ley y se hagan

¹ World Bank 1993. "Housing: Enabling Markets to Work". World Bank Policy Paper, Washington, D.C y Interamerican Development Bank. "Reforming Latin American Housing Markets: A Guide for Policy Analysis". Washington, D.C. 2004.

respetar, y administrar programas de registros de terreno y viviendas y de regulación de la vivienda.

- (2) La promoción del financiamiento hipotecario: para lo que se requiere establecer instituciones de préstamo hipotecario solventes y competitivas, y fomentar sistemas innovadores que permitan a los pobres mayor acceso al financiamiento de viviendas.
- (3) La racionalización de los subsidios: Para ello es necesario establecer programas de subsidio de magnitud adecuada y accesibles, que beneficien precisamente a los destinatarios previstos, que sean mensurables y transparentes, y que impidan la distorsión de los mercados inmobiliarios.

Los tres instrumentos del lado de la oferta son:

- (4) El suministro de infraestructura para la ampliación de la oferta de tierras y producción de vivienda y servicios básicos: lo que requiere coordinar las actividades de los organismos responsables del suministro de infraestructura residencial (camino, desagües, agua, alcantarillado y electricidad) a fin de que centren la atención en dotar de servicios a los terrenos existentes no aprovechados con el objeto de lograr un mercado de tierras y una urbanización residencial eficiente;
- (5) El mejoramiento de los asentamientos informales, la urbanización de terrenos y la construcción de viviendas: para ello es necesario equilibrar los costos y los beneficios de reglamentación que influye en los mercados de terrenos y viviendas urbanas, especialmente la referente al uso de la tierra y a la construcción, y eliminar las normas que obstaculizan innecesariamente la oferta de vivienda, y
- (6) La organización de la industria de construcción: para lo que es necesario crear mas competencia en dicha industria, eliminar las restricciones a la elaboración y el uso de materiales de construcción locales, y reducir las barreras comerciales aplicables a los insumos de vivienda.

Estos instrumentos estarán apoyados y guiados por:

- (7) El **perfeccionamiento del marco institucional** necesario para administrar el sector de vivienda: para lo que será necesario fortalecer las instituciones que puedan vigilar y administrar el desempeño del sector en su conjunto, mancomunar a todos los principales organismos públicos, a los representantes del sector privado y las organizaciones no gubernamentales (ONG), y a las organizaciones con base en la comunidad, y velar por que las políticas y los programas beneficien a los pobres y los induzcan a participar.

Otros estudios y documentos del Banco Mundial de 1993 al 2004, contribuyen también al marco conceptual en que subyace esta propuesta que permite ver que se cumplirán los objetivos de la política de vivienda, destacando progresos y desafíos en la aplicación de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza, la sostenibilidad de la deuda, y la consecución de los objetivos de desarrollo del milenio en pos del desarrollo humano sostenible.

El reciente Informe No. 28222-HO sobre la Política de Desarrollo en la República de Honduras, "Acelerando el Crecimiento de Base Amplia", con un enfoque especial en la

aceleración del crecimiento económico, proporciona un apoyo analítico para el Crédito de Soporte para la Reducción de la Pobreza aprobado por la Asociación Internacional de Fomento (AIF) del Grupo del Banco Mundial en junio de 2004.

Sin embargo, el análisis del contexto macroeconómico y los determinantes del crecimiento, incluyendo las variables sociales e institucionales como la educación, la infraestructura pública, el desarrollo del sector financiero, la gobernabilidad, debería de implementarse con una mejor coordinación de la política monetaria, crediticia y cambiaria del Banco Central de Honduras, con la política económica planificada del Estado, tal como lo establece la Constitución de la República de Honduras.

Asimismo, para que las medidas y reformas recomendadas en dicho reporte puedan generar un desarrollo sostenible, es necesario regular el sistema y proceso de planificación con la participación de los Poderes del Estado y las organizaciones políticas, económicas y sociales debidamente representadas, e implementar en el 2005 la Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible a fin de revertir la pérdida de recursos ecológicos para el año 2015, tal como se establece en los objetivos del Milenio y la Declaración de Johannesburgo.

Infortunadamente, el Informe de Honduras del Banco Mundial sobre la política de desarrollo de nuestro país no incorpora las estrategias ambientales, ni las políticas de vivienda y desarrollo urbano aprobadas por el mismo Banco.

En este contexto, no debemos olvidar que la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) representa a nivel mundial la primera estrategia regional para implementar la Agenda 21, contribuyendo a reducir la pobreza mientras se mejora el medio ambiente.

Asimismo, el marco conceptual de la política de vivienda se fundamenta también en una reciente guía del BID para el Análisis de Políticas para Reformar los mercados de Vivienda en América Latina². Esta guía para el análisis de mercados habitacionales, examina desde una perspectiva de política pública, las vinculaciones existentes entre la vivienda y otros sectores de la economía y provee un marco conceptual y una estructura metodológica para evaluar el estado de los mercados de vivienda en los países de América Latina y el Caribe.

Según dicha guía, el marco básico para un sector de vivienda que funcione bien, incluye los mismos tipos de políticas y programas públicos y privados que son necesarios para otros aspectos de la economía nacional. Primero, debe haber una base institucional para un mercado – el respeto a la ley, depósitos seguros en los bancos, y sistemas de transacción monetarias confiables, y otros aspectos básicos de una sociedad civil. Los derechos de propiedad deben ser establecidos y protegidos. Debe haber fuentes confiables de financiamiento. Los subsidios deben ser guiados a los pobres para evitar distorsiones de mercado, y estos subsidios deben ser transparentes, no reducir los incentivos de compradores, y no interferir con el funcionamiento de mercados financieros. El gobierno puede estimular la oferta de vivienda invirtiendo en infraestructura y dividiendo un marco regulatorio claro (por ejemplo, códigos de construcción). Para la mayoría de los países en desarrollo, establecer este marco involucra la reforma del sector vivienda.

² Inter-American Development Bank. “Reforming Latin American Housing Markets: A Guide for Policy Analysis”. Washington, D.C. 2004

Marco Legal / Regulatorio

El marco legal de la política de vivienda está definido en el Título III, DE LAS DECLARACIONES, DERECHOS Y GARANTIAS, Capítulo IX, “DE LA VIVIENDA”, de la Constitución de la República de Honduras de 1982 que reconoce a los hondureños el derecho de una vivienda digna y establece que el Estado formulará y ejecutará programas de vivienda de interés social, promoviendo, apoyando y regulando la creación de sistemas y mecanismos para el uso de los recursos internos y externos a ser canalizados hacia la solución del problema habitacional.

Por ello, el Artículo 181 de nuestra Constitución crea el Fondo Social para la Vivienda que fue creado posteriormente como FOSovi por el Decreto Legislativo No. 167-91 de diciembre de 1991 y cuya difícil situación analizamos en este Informe en el contexto institucional del sector vivienda y la Ley Marco del sector.

Asimismo, la Ley de Municipalidades, la Ley de Ordenamiento Territorial, Ley de Propiedad y otras leyes y reglamentos administrativos, especiales y generales vigentes en la República de Honduras, deberían servir para el marco legal regulatorio y el contexto institucional a fin de:

- Promover la concertación con los agentes involucrados en el sector para definir mecanismos legales e institucionales para el fortalecimiento del sector vivienda
- Fortalecer el ente rector del sector: Secretaría de Obras Públicas, Transporte, Comunicaciones y Vivienda, el cual actuará estrechamente enlazado con el Gabinete Económico
- Fortalecer las instituciones del sector encargadas de la administración de los recursos destinados a vivienda, procurando que la misma se realice en forma eficiente, despolitizada y transparente, bajo la supervisión de la Comisión de Bancos y Seguros
- Minimizar los efectos de los desastres en asentamientos humanos, ubicados en áreas de alto riesgo
- Promover el empleo de tecnologías adecuadas para la construcción de soluciones habitacionales de interés social en armonía con el medio ambiente

Debilidades y Fortalezas de Instituciones y Programas

La evaluación de las debilidades y fortalezas de todas las instituciones, programas e instrumentos involucrados en el sector vivienda, nos permiten recomendar en la segunda parte de este Informe, una racionalización de la estructura institucional, creando una institucionalidad reducida, fortalecida y focalizada en su papel de facilitador del sector vivienda, a través de un Ministerio o Viceministerio de la Vivienda y el Desarrollo Urbano.

En ese contexto, las debilidades y fortalezas de la división de labores entre los gobiernos municipales y las instituciones del Gobierno Central para la planificación del desarrollo urbano, son analizadas en el documento, planteando las estrechas relaciones inter-

institucionales y de división de labores entre los gobiernos locales y el gobierno central, en materias tales como:

- Definición de áreas de crecimiento y políticas de regulación en el uso de la tierra, tomando como referencia básica la demanda del suelo prevista por crecimiento poblacional, de actividades productivas, recreativas, de servicios y otros usos.
- Diseñar mecanismos efectivos orientados a la importante y vital tarea de regularizar y legalizar terrenos definidos para uso habitacional.
- Definición de una política claramente concebida que incorpore acciones concretas para atender áreas hacinadas y proyectos de erradicación de tugurios, para lo cual será necesario precisar, entre otros, las normativas de los procesos de urbanización y de construcción de vivienda e infraestructura.
- Definición de esfuerzos estratégicos para el mejoramiento de asentamientos informales con el fin de dotarlos de mejores servicios e infraestructura y/o el desarrollo de programas destinados a aminorar los principales problemas sociales de las comunidades y, en general, mejorar su calidad de vida.
- La incorporación de aspectos ambientales, de gestión del riesgo y de vulnerabilidad urbana y desastres dentro de los procesos de planificación urbana.

Los comentarios y observaciones al Proyecto de Ley Marco del Sector Vivienda coinciden en que el Proyecto de Ley preparado por SOPTRAVI requiere ser ajustado a la luz de:

- Los acuerdos que se logren en materia de la política de vivienda y desarrollo urbano;
- La ley de propiedad, en especial en lo referente a los procesos de regularización de la propiedad;
- La ley de ordenamiento territorial en lo referente a las competencias sobre la conducción del desarrollo urbano y de los asentamientos humanos;
- La ley marco de agua y saneamiento.

En base a este análisis, en especial respecto de la ley de ordenamiento territorial y las instancias institucionales creadas mediante ese instrumento, se debe estudiar la posibilidad de que la ley sea el marco para los sectores vivienda y Desarrollo Urbano. Esta inclusión garantizará el enfoque integral consignado como uno de las estrategias de la política que se analiza en la segunda parte de este Informe.

Asimismo, es necesario revisar el objeto de la ley. En su forma actual solo habla de los medios (ordenamiento institucional y regulatorio) pero no de los fines. Esos fines deben estar relacionados con los objetivos generales de la política:

- El desarrollo de sistemas y mecanismos que aseguren el acceso de la población, con especial énfasis en las familias de menores ingresos, a una vivienda, segura, sana, suficiente, y propia.
- El desarrollo de mecanismos para asegurar que las viviendas de los hondureños sean una parte real y sustantiva de su patrimonio.
- Focalizar mejor la inversión pública y elevar su calidad.

Se recomienda analizar profundamente el tema de la rectoría del sector y estudiar la posibilidad de crear el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano. Aparentemente, por la prioridad de sus acciones en transporte y obras públicas, SOPTRAVI no está en condiciones de darle la atención y el liderazgo que la envergadura de la política propone para el sector vivienda. Mientras el sector no tenga la jerarquía adecuada dentro de la estructura del gobierno, seguirá siendo un factor marginal de las políticas económicas y sociales.

Igualmente, se debe revisar las competencias del ente rector en base a las recomendaciones establecidas en el proyecto de política y de los acuerdos que se desarrollen en el proceso de su discusión y validación.

Marco Institucional para Consolidar Funciones del Estado

El marco institucional para la consolidación de las funciones el Estado en el Sector Vivienda se analiza en la sección 1.6 de la primera parte del Informe y en la sección 8 de la segunda parte, en forma coherente y compatible con la división de funciones entre el Gobierno Central y las municipalidades, bajo una institución fortalecida, incluyendo el caso de FOSOVU.

Con el objeto de racionalizar los diferentes esfuerzos en materia de planificación urbana, es estrictamente necesario que la DGVU actúe como el ente rector, pues dispone de la capacidad legal y técnica para tales efectos.

Como punto de partida, podría ser de mucha utilidad que la DGVU visualice las orientaciones generales sobre planificación urbana con el objeto de homogeneizar la correspondiente estructuración de los planes locales y, así, disponer de instrumentos conceptualmente similares.

Tal como está contemplado en su estructura organizacional, es también necesario que vuelque sus esfuerzos en fortalecer las labores de coordinación para conceder la asistencia técnica requerida por las municipalidades en los aspectos relativos a asentamientos humanos, desarrollo urbano y edificación de viviendas, siendo igualmente importante conceder la mas alta prioridad a la realización de esfuerzos para integrar un centro de capacitación que permanentemente prepare técnicos para respaldar la labor de las municipalidades y de otras instancias locales y regionales.

Deben agregarse las actividades consistentes en coordinar la ejecución de los planes municipales de desarrollo, la definición de planes de mitigación de riesgos y la coordinación de las acciones locales para el manejo de amenazas naturales y dotación del desarrollo urbano.

Con respecto a las municipalidades, es necesario que incorporen en los planes de desarrollo urbano, entre otros, los siguientes aspectos fundamentales: regulación del desarrollo físico; zonificación; dotación de infraestructura básica; jerarquización del sistema vial; dotación de servicios públicos; y control del ambiente. En el tratamiento de estos aspectos, debe existir el apoyo y control de la DGVU, así como una amplia participación comunitaria y de los demás sectores sociales, para que puedan ser concebidos y aplicados de manera eficiente.

En materia de organización, la DGVU debería crear unidades operativas especiales en aquellas áreas que tengan la más alta prioridad, debiendo configurar los esquemas operativos que mas se adapten a los objetivos de coordinación propuestos.

Por otra parte, junto con las municipalidades y SOPTRAVI, será necesario que participen, como mínimo, en las tareas que eventualmente sean definidas, las siguientes instituciones y organizaciones: Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA), Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG), COHDEFOR, Secretaría de Salud, Secretaría de Gobernación y Justicia, COPECO, CODEM, CODEL y las ONGs vinculadas con cuestiones de vivienda y planificación urbana.

Para tales efectos, podría configurarse un esquema general de las entidades participantes, considerando las áreas operativas (aprobación política, formulación de políticas, apoyo técnico, desarrollo de programas y proyectos, y estudios y capacitación), y los niveles nacional, subnacional y local, y privado. Para cada área y nivel, serán definidas actividades, responsabilidades, obligaciones, interconexiones, y cursos de acción, todo lo cual deberá ser coordinado por las respectivas instancias de la DGVU/ SOPTRAVI.

Hasta ahora, la rectoría del sector vivienda y urbanismo le corresponde a la Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda, siendo el Ministro con el mayor grado jerárquico.

Le corresponde a la instancia rectora dirigir el Sistema Nacional Habitacional; la preparación, definición, gestión y sanción de la ley marco; la preparación y puesta en vigencia de la Política Nacional Habitacional; monitorear y evaluar la ejecución; proponer los ajustes periódicos que fuesen necesarios; proponer y liderar políticamente los sistemas y mecanismos requeridos para la ejecución de la política; coordinar los esfuerzos con otras secretarías de estado cuando la puesta en marcha de los programas así lo requiera.

Entre las varias alternativas existentes para consolidar las funciones del Estado en el sector vivienda, puede señalarse la conveniencia de crear un Ministerio o un Viceministerio, a cargo de los sectores vivienda y urbanismo dentro de la SOPTRAVI, como la instancia política de jerarquía del sector. Del Viceministro dependerá la Dirección General de Vivienda y Urbanismo (DGVU) en su condición de unidad técnica y administrativa del sector.

Por otra parte, se creará el consejo Consultivo para la Vivienda y Urbanismo, con el propósito de generar una instancia de dialogo y de discusión de la política habitacional, de sus sistemas, mecanismos y programas, y de su periódico seguimiento y evaluación.

Mejoras en la Contabilización de las Transacciones y Tributación inmobiliaria hacia las Autoridades Locales.

De acuerdo a investigaciones realizadas en la Alcaldía Municipal del Distrito Central, se ha podido comprobar el predominio de un deficiente que sirve de sustento al pago del impuesto sobre bienes inmuebles, pues ha sido una práctica generalizada efectuar requerimientos de pago a contribuyentes que cuentan con documentación legal de haberlo cancelado.

En infinidad de casos, esta situación se vio agravada por el establecimiento de esquemas de recuperación de mora municipal utilizando una base de datos de muy escasa confiabilidad, lo que pudo ser comprobado porque los resultados obtenidos del esfuerzo de recuperación

desplegado, mostraron que mas del 80% de los contribuyentes requeridos presentaron evidencias contundentes de haber honrado sus obligaciones tributarias.

Lo anterior vuelve estrictamente necesario dar la mas alta prioridad a la necesidad de desarrollar sistemas de información que, como mínimo, permitan lo siguiente: definir con claridad el sujeto impositivo; identificar con rapidez y precisión a los contribuyentes que no hayan hecho la declaración impositiva o que no hayan cumplido con la obligación de pagar el impuesto; coordinar los procesos de control tributario con la diferentes áreas que intervienen; y efectuar el registro de todas las operaciones tributarias y su correspondiente contabilización.

Por lo tanto, para disponer de información verdadera y real de las transacciones y tributación inmobiliaria, es indispensable elaborar un programa mecanizado que deberá especificar las funciones y el papel que desempeñarán las distintas unidades de dirección y operativas que tengan la responsabilidad de realizar permanentemente las actividades que les corresponda.

2. Ampliación de la Oferta de Tierras y Producción de Vivienda y Servicios Básicos.

Marco Conceptual sobre el Mercado de Tierras.

Cualquier diseño de política habitacional de Honduras debe concebirse en torno a cuatro ejes estratégicos: combate a la pobreza; desarrollo sostenible; gestión del riesgo, y ordenamiento territorial.

En este marco, el mercado de tierras, definido como la dinámica de oferta y demanda del mercado inmobiliario, debe ser regulado mediante políticas normativas y/o de intervención directa. En muchas regiones de Honduras, las áreas habitacionales son relegadas por las instalaciones industriales, viéndose limitadas a urbanizaciones de tipo poli nuclear, sin jerarquía definida y distantes de la infraestructura de servicios existentes, produciéndose una disfuncionalidad territorial que se expresa en la imposibilidad municipal por proveer los servicios básicos demandados.

Lo anterior impone la necesidad de proceder a una reforma de la estructura del mercado de tierra, para resolver los problemas fundamentales que actualmente limitan el desarrollo del sector vivienda. Experiencias surgidas en el contexto latinoamericano indican que es posible desplegar reformas del mercado de suelos a través de una adecuada combinación de, por una parte, dinamizar el sector inmobiliario (generando garantías para la inversión) y, por otra, establecer marcos regulatorios de la actividad (promoviendo definiciones claras del marco de acción de los diversos actores). Por ejemplo, la flexibilización de los límites del perímetro urbano, puede ser utilizada como un mecanismo de negociación que genere las condiciones en que se sustente la implementación de una política de vivienda social.

También, con vistas a dinamizar el mercado de tierras se vuelve necesario reforzar y ampliar los programas de regularización, para lo cual la experiencia exitosa del Departamento de Comayagua podría ser replicada en otras regiones del país. Con ello se pretende, aplicando la Ley de Propiedad, tanto una sincronización del trámite entre catastro municipal y el registro nacional a través de la aplicación del folio real, como la clarificación e identificación

de los titulares del suelo mediante tracto sucesorio de las escrituras para la obtención de un documento saneado a un bajo costo.

En forma paralela y coordinada, deben desplegarse esfuerzos en materia de ordenamiento territorial y planificación urbana, considerando su impacto directo en el mercado de tierra al dinamizar la oferta de lotes urbanizables, de acuerdo a su potencialidad y bajo un enfoque de gestión de riesgo.

Desde la perspectiva de un proyecto o programa de vivienda, las siguientes consideraciones generales deben ser desarrolladas como guías de acción básicas:

- identificación de planes urbanos o de ordenamiento territorial;
- identificación de mapas de amenazas o de vulnerabilidad existentes. A consecuencia del Huracán Mitch, cerca de 60 comunidades cuentan con mapas e amenazas o de vulnerabilidad, principalmente sobre fenómenos naturales como inundaciones y deslizamientos; otros estudios se encuentran en proceso por medio de proyectos vinculados a la gestión de riesgo. Los mapas de amenazas de inundaciones ameritan de regulaciones en el diseño de construcción de las viviendas.
- identificación de estudios de ampliación de límites urbanos. Solo cuatro departamentos del país cuentan con una cobertura significativa con límites urbanos definidos sobre una base de planificación a 20 años.
- mapeo de los servicios básicos existentes. La cercanía de áreas urbanas consolidadas abarata el costo de los proyectos.

Reformas para Reducción de Costos de Tierra para Vivienda.

La búsqueda de soluciones para la reducción del costo de la tierra conlleva el propósito de ampliar las posibilidades de acceso a la vivienda de todos los segmentos de la población hondureña, destacando consideraciones especiales para que el sector más desfavorecido disponga de las condiciones apropiadas para acceder a proyectos de vivienda. Estas soluciones contemplan la necesidad de plantear un nuevo marco regulatorio, dentro del cual se reduzca la lista de requerimientos, así como la exigencia de una menor carga documentaria con formatos más sencillos, debiendo enfatizarse que una de los aspectos esenciales en la reducción del costo de la tierra para vivienda, son los requerimiento documentales, de estudios y de diseños.

Actualmente, para realizar planes de vivienda existen cinco instituciones involucradas, además de la unidad ambiental de las municipalidades: SOPTRAVI, SERNA, HONDUTEL, SANAA y ENEE. Para dinamizar la ejecución del Programa Vivienda para la Gente, se ha dispuesto una ventanilla única coordinada por la DGVU, en la cual participan las diferentes unidades técnicas de las entidades señaladas con el fin de agilizar el proceso de aprobación de proyectos de los urbanizadores o desarrolladores. La DGVU ha emitido las normas técnicas de vivienda para proyectos con o sin cobertura del SANAA., existiendo un listado de documentos requeridos que aumenta cuando es mayor el número de viviendas de los proyectos presentados.

Por ejemplo, los requerimientos actuales para un proyecto típico de unas seis viviendas, son los siguientes: 20 documentos de unos tres estudios especializados de al menos la contratación de dos diseñadores para los sistemas de tratamiento de aguas; el costo en estudios(hidrogeológico, diseño de tratamiento de aguas, un EIA, los juegos de planos y las memorias técnicas que pueden ser equivalentes al valor de una o dos de las viviendas para

sectores de bajos ingresos; y el modelo de requerimientos existente favorece a las diez grandes ciudades en donde opera el SANAA y desfavorece a las comunidades urbanas pequeñas o emergentes.

En consideración a lo anterior, es necesario racionalizar el conjunto de requerimientos mínimos, para lo cual se recomienda acudir a las siguientes directrices básicas:

- Efectuar estudios de tiempos de respuesta para mejorar el funcionamiento de la ventanilla única.
- Reducir al mínimo el requerimiento de la documentación para pequeños proyectos de vivienda, debiendo aumentarse los mismos en función de la magnitud del proyecto, especialmente por consideraciones de tipo ambiental.
- Es necesario aprobar el plan urbano de la ciudad o de una zona o sector, y no proyectos de una o más viviendas.
- Debe revisarse la categorización ambiental para las zonas urbanas, pues si una determinada zona ha sido declarada urbanizable, no tiene sentido una autorización ambiental. En todo caso, el estudio ambiental debe hacerse para la zona.
- En las comunidades urbanas son necesarios estudios hidrológicos o de fuentes superficiales apoyados por las entidades sectoriales.
- Conceder refuerzo técnico para la elaboración de estudios de zonificación en las comunidades urbanas del país, debiendo facilitar información técnica de base territorial y catastral.

Mercado de Terrenos Urbanos y Semiurbanos.

En toda comunidad urbana, existen tres tipos de tierra: urbanizada, urbanizable y no urbanizable. La ampliación del área urbana, mejor conocida bajo el término de ampliación de los perímetros urbanos, está en relación directa con las condicionantes para su desarrollo.

A su vez, las condicionantes del desarrollo urbano se pueden clasificar en tres categorías: factores de gestión de riesgo; factores socioeconómicos y culturales; y factores legales y financieros, los que se analizan en otro capítulo.

Con la ocurrencia del Huracán Mitch, en Honduras se ha ampliado el concepto de vulnerabilidad debido a amenazas por fenómenos de carácter natural y hoy el concepto de riesgo ocupa un espacio central en las agendas de las corporaciones municipales. Entre los riesgos más comunes a considerar como condicionantes de la planificación urbana, están las inundaciones y deslizamientos. Estos factores tienen gran prioridad dentro de la Política de Medio Ambiente del BID y la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES).

Las condicionantes de carácter socioeconómico, tiene directa relación con aspectos vinculados a la atracción casi natural que generan los principales centros urbanos para la población de ciudades de menor jerarquía. De este modo, los flujos que se producen son incapaces de ser absorbidos oportunamente por la acción institucional, pública o privada, generándose una ocupación precaria e informal de zonas depreciadas que habitualmente coinciden con zonas de riesgo, o por la propia instalación masiva de nuevos habitantes, se provocan, por la acción humana, nuevas zonas de riesgo.

Cambios Regulatorios para Favorecer el Acceso al Mercado de Tierras.

El mercado de tierras está integrado por una serie de variables interactuantes que han sido definidas en la Agenda para el Sector Vivienda de Honduras: acceso a la tierra y a la propiedad; acceso a servicios básicos; y acceso a financiamiento para vivienda. No obstante, parece necesario revisar la incorporación de un eje transversal que es el referente a la participación ciudadana.

En el marco de acceso a la tierra, se hace referencia a la generación de un régimen ordenado de derechos de propiedad, en donde el titular tiene potestad sobre el bien en donde va a construir su vivienda.

El acceso a los servicios básicos es determinante para el desarrollo de una vivienda habitada por un hogar bajo condiciones de calidad de vida aceptable. A este respecto, el nivel de pobreza en el país se ha visto significativamente incrementado por el desarrollo de asentamientos informales en los que no existen servicios básicos, debiendo destacarse que, de acuerdo al censo 2001, el 60% de la población tiene, al menos, una necesidad básica insatisfecha. La solución de este problema, requiere la coordinación de las entidades que apoyan la construcción, mejoramiento y mantenimiento de servicios públicos.

El tercer aspecto corresponde al establecimiento de un régimen de financiamiento de la vivienda concebido bajo un enfoque de sostenibilidad técnica e institucional. Ello permite la interacción de otros agentes de la sociedad, como la banca y otras entidades en el desarrollo habitacional.

La participación ciudadana es vital en los procesos de fomento de acceso a la tierra de sectores económicamente desfavorecidos. Actualmente, patronatos y dirigentes campesinos rigen el mercado de tierras de los asentamientos informales.

Diseño de un Régimen Legal para la Administración del Crecimiento Urbano.

Para orientar las actuaciones de la planificación y desarrollo urbano en Honduras, existen varias leyes y normas aplicables. Algunas se refieren a las actuaciones de entes descentralizados como el SANAA, la ENEE, HONDUTEL, en tanto que otras, de carácter jurisdiccional, están relacionadas con las municipalidades, el ordenamiento del territorio y la vivienda.

La propuesta de Ley Marco del Sector Vivienda, en proceso de ajuste y afinamiento, contempla un capítulo orientado a fortalecer el vínculo y la coordinación con las corporaciones municipales, así como artículos específicos de regulaciones de uso del suelo para las zonas de riesgo.

La Ley de Ordenamiento Territorial, Decreto No. 180-2003, define en el artículo 27 las competencias de los gobiernos municipales sobre la gestión amplia del control y regulación de los asentamientos humanos poblacionales de sus jurisdicciones, para lo cual actuarán en la elaboración y ejecución de los planes de trazo y desarrollo urbanístico del municipio y , consecuentemente, del control y regulación del uso de los suelos destinados a actividades económicas, sociales, de esparcimiento y otros necesarios en los asentamientos de las personas, así como de la regulación de la actividad comercial, industrial y de servicios. El artículo 28 señala que las municipalidades emitirán regulaciones con respecto a los

asentamientos humanos, tales como Normas de Zonificación, Normas de Construcción, Normas de Lotificación y Urbanizaciones.

La ley de municipalidades de Honduras faculta a las corporaciones municipales para que puedan delimitar o ampliar los límites urbanos de todos los asentamientos humanos de su jurisdicción, debiendo agregarse que no existe otro instrumento legal que mejor faculte la planificación urbana en los municipios. Por lo tanto, al ampliar los perímetros urbanos se aumenta el área urbanizable en la ciudad, lo que introduce al mercado lotes de tierra de menor valor catastral. De igual forma, se fortalece las finanzas municipales al aumentar la base tributaria de lotes urbanos.

Actualmente se están desarrollando, con el apoyo del FHIS, los planes estratégicos para los municipios que carecen de ellos, debiendo agregarse que generalmente los mapas de zonificación municipal se desarrollan en la etapa de planes estratégicos municipales, al definir las unidades territoriales.

En este mismo orden de ideas, es necesario generar incentivos para lograr una ampliación de los servicios básicos en las comunidades urbanas, para lo cual se propone lo siguiente:

- Creación de un Programa de Gestión del Suelo Urbano, con un componente de impulso a la formación de empresas de gestión del suelo, con la finalidad fundamental de poner a disposición de desarrolladores privados y grupos sociales organizados tierra apta para vivienda, con acceso a servicios básicos.
- Creación del componente Lote con Servicio, para asistir a familias en la compra de un lote con servicios mínimos en la margen urbana, o a familias en zonas sumamente riesgosas. Una experiencia referencial, podría ser la modalidad denominada Lotes Progresivos que está siendo implementada con buen suceso en El Salvador.
- Programas de Mejoramiento Barrial en ciudades secundarias, dirigidos a familias que residen en asentamientos precarios de las ciudades de mas de diez mil habitantes, bajo un esquema que promueva la activa participación y corresponsabilidad de las familias beneficiarias, así como la articulación de los recursos y esfuerzos de los gobiernos central y municipal. Para ello, se propone la creación, dentro de la DGVU, de un programa denominado Mejoramiento Barrial.
- Es también necesario desburocratizar los procesos de los entes sectoriales involucrados en los proyectos de lotificación y urbanización, para lo cual se propone efectuar una revisión de tiempos del proceso actual de aprobación de proyectos de vivienda (financiera y técnica) y realizar ajustes con base en las recomendaciones resultantes.
- Apoyo a la descentralización, para lo cual la DGVU brindará asistencia técnica orientada al fortalecimiento municipal en el marco de una gestión urbana descentralizada.
- Apoyo a la gestión local y la participación ciudadana. Las comunidades pueden ofrecer contrapartidas y materiales locales junto con mano obra para el establecimiento de los servicios públicos en sus áreas urbanas. Este esfuerzo puede ser operado a través de la creación de una unidad de apoyo municipal en la DGVU, la cual reforzará las unidades técnicas, oficinas de Catastro y de medio ambiente preferentemente en los municipios de comunidades urbanas, en materia de desarrollo de zonificaciones, manuales y normas de construcción que sirvan a nivel municipal o a grupos de municipios asociados en mancomunidades.

Instrumentos Sostenibles de Financiamiento de Planes de Expansión.

Los principios de la sostenibilidad de proyectos relacionados con el desarrollo urbano, parten del pago de la población beneficiaria por la construcción y mantenimiento de los servicios prestados.

Actualmente, el FHIS desarrolla este tipo de proyectos, con participación comunitaria, que funciona en 40 municipalidades del país, consistente en una capacitación en manejo sostenible de los proyectos de agua y saneamiento, con disposiciones como el pago de una tarifa que comprende no solo el consumo, sino también la adquisición de materiales y el costo de las reparaciones y mantenimiento. En base a esta experiencia positiva, el pago de los servicios públicos para sectores de bajos ingresos deberá ser mediante contribución por mejoras.

Por otra parte, es necesario establecer mecanismos e instituciones para identificar tierras no aptas para vivienda y priorizar aquellas inhabitables. Entre las instituciones vinculadas al uso del suelo y zonas no habitables, a nivel nacional, pueden mencionarse, la Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda, la Secretaría de Agricultura y Ganadería (incluyendo COHDEFOR), la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente, Secretaría de Salud, Secretaría de Gobernación y Justicia, y Comité Permanente de Contingencias. A nivel descentralizado, se encuentra, el Consejo de Emergencia Municipal (CODEM), ONG's vinculadas al área de gestión de riesgos, comités de emergencia local(CODEL), y los comités de emergencia comunitaria (CODECO).

Finalmente, a continuación se plantean las siguientes recomendaciones para dinamizar el mercado de tierras en Honduras:

- Aumento de la tierra urbana, considerando lo establecido en la Ley de Municipalidades de que estas pueden ampliar los perímetros en todas las comunidades urbanas.
- Categorización del uso del suelo en las comunidades urbanas, bajo los conceptos de tierras urbanizadas, urbanizables y no urbanizables.
- Apoyo a empresas gestoras de suelo urbano.
- Implementación de un sistema de información de tierras, dinámico e interactivo en cada uno de los departamentos del país, que permita conocer usuarios, costos, situación legal y requerimientos ambientales y técnicos para su desarrollo. Para tales efectos, se recomienda incorporar en el Departamento de Informática de la DGVU, la Unidad de Sistemas de Información de Tierras.
- Regularización de tierras urbanas, mediante una coordinación de acciones entre las municipalidades y la DGVU, y con fundamento en una guía de criterios de priorización para regularización.
- Agilización documentaria y categorización por nivel de ingreso.
- Estudios sobre desarrollo Tecnológico para viviendas de bajo costo(forma y materiales de construcción).
- Diseño de proyectos para gente de bajos ingresos, con referencia a conceptos de vivienda progresiva, unidades básicas, etc. con el propósito de abaratar el costo de la vivienda y fomentar la autoconstrucción.
- Incorporación del concepto Gestión de Riesgo en proyectos de vivienda, debidamente ubicada en la DGVU.

3. Mejoramiento de los Asentamientos Informales.

Contexto de los Asentamientos Informales y marginales.

Los asentamientos informales se identifican principalmente por su condición de irregularidad sobre la tenencia de la tierra, carencia de servicios básicos y estar constituidos por personas en situación de pobreza e indigencia.

Su origen está asociado al fuerte crecimiento de las ciudades, lo que ha generado un intenso aumento de las necesidades esenciales, tales como el acceso al suelo, a la vivienda, al equipamiento comunitario y a los servicios de infraestructura básica.

Además de su tendencia natural, dicho crecimiento obedece a la notable corriente migratoria de zonas con insuficientes oportunidades de trabajo, así como a desastres naturales y otros creados por el hombre, lo que ha mermado irreversiblemente las condiciones de subsistencia. Para una gran parte de esta población existen serias limitaciones para acceder al mercado privado de la tierra urbana y a programas de financiamiento habitacional, por lo que se han visto obligados a alquilar una vivienda a precios en constante ascenso que, en muchos casos, sobrepasa el 50% de su salario mensual; o, en su defecto, a comprar ilegalmente e invadir terrenos de propiedad privada o social (ejidal) para autoconstruir su vivienda, pero sin contar con la infraestructura y servicios básicos, agravando así el problema de la irregularidad de la tenencia de la tierra.

En la mayoría de los casos lo que se produce es un fraccionamiento clandestino, sobre cuya base son realizadas operaciones de compra-venta de lotes u otro tipo de adjudicación de la propiedad, sin cumplir con las disposiciones legales, es decir, sin que exista la posibilidad de formalizar la escrituración de la misma.

Muy particularmente, la concentración urbana en los dos centros metropolitanos de Honduras, Tegucigalpa y San Pedro Sula; se ha caracterizado por la existencia de un significativo grupo de población con muy escasos recursos económicos, cuya fuente de trabajo es el sector informal.

En general, los esfuerzos desplegados por parte de los gobiernos municipales y organismos estatales de vivienda y servicios públicos han sido limitados en relación con la magnitud de las necesidades habitacionales, las que involucran, de acuerdo a información disponible, a más de 300.000 viviendas.

Características de los Asentamientos Irregulares.

No obstante que la irregularidad en la tenencia de la tierra es lo que caracteriza a los asentamientos informales o irregulares, no se puede hablar en términos genéricos, puesto que cada uno de ellos presenta particularidades propias, debiéndose destacar las siguientes:

- Amenaza de desalojo o destrucción, mientras no se clarifique su estatus jurídico,
- Variación notable en su composición social, tanto en lo relacionado a niveles de ingreso, como en cuanto a formas de empleo,

- Variación de las características físicas, desde pequeñas viviendas provisionales autoconstruidas con materiales de desecho que progresivamente se van deteriorando, hasta unidades habitacionales de varios pisos con todos los servicios de infraestructura,
- Variación del uso de la vivienda, ya sea particular, para arrendamiento, uso mixto comercial-habitacional, y cuartería de diferente grado de consolidación y hacinamiento, predominando en todas ellas la posesión ilegal de la tierra,
- Variación de la situación de regularización, existiendo casos de lotes con escrituras legalmente realizadas, otros en que la tenencia de la tierra está en proceso de regularización, otros en que el proceso se está iniciando, y algunos en los que no se han suscitado avances del proceso de regularización.

El Crecimiento en las áreas Metropolitanas del Distrito Central y San Pedro Sula.

Los dos centros mayores del país ofrecen características diferentes, pues mientras San Pedro Sula expande su zona industrial en dirección a los cuatro puntos cardinales y sobre una vialidad de cuatro carriles, el Distrito Central se encuentra atrapado por limitaciones físicas y técnicas y sin un plan de integración de Región.

La primera consideración sobre esta relación, es la fisiografía de las ciudades y su consecuente vocación inicial. San Pedro Sula fue fundada por los españoles sobre un valle productivo y con la cercanía de un río capaz de dotarla de agua potable. Tegucigalpa, por el contrario, fue un asentamiento ubicado sobre laderas para proveer servicios de la industria minera localizada en San Juancito.

En Tegucigalpa, existen grandes limitaciones técnicas y fisiográficas para la dotación de los más importantes servicios. Por ejemplo, el servicio de agua potable se vuelve sumamente complejo y costoso, debido a que muchos de los asentamientos se localizan a cotas de elevación más altas que la de la fuente de distribución. Por otra parte, un alto porcentaje de los asentamientos se ubican en laderas altamente vulnerables a los deslizamientos de tierra y a las inundaciones, por lo que Tegucigalpa es considerada una de las ciudades más vulnerables de América Latina.

Líneas Estratégicas a Implementar por la DGVU / SOPTRAVI.

A continuación se proponen algunas líneas estratégicas consideradas importantes para que, a través de la DGVU / SOPTRAVI, se pueda fortalecer el proceso de regularización y mejoramiento de los servicios en los asentamientos informales:

- a) Coordinar con las municipalidades del país la creación de comisiones de tierra para que estén a cargo de los aspectos de mercado de suelo urbano y del componente de la regularización de la tierra. Una vez creadas en las diferentes municipalidades las unidades ejecutoras de regularización y titulación de la tenencia de la tierra, será necesario que coordinen con la Unidad de Gestión de Tierras de la DGVU, en el marco de las leyes de propiedad y ordenamiento territorial recién aprobadas, las siguientes acciones:
 - a) Promover y ejecutar la regularización y titulación de la tenencia de la tierra en su correspondiente jurisdicción, así como los programas que se deriven;
 - Asesorar a los habitantes de las comunidades urbanas y rurales en todo lo referente a esta materia;

- Organizar y mantener el banco de tierras de las municipalidades para nuevos desarrollos habitacionales;
 - Servir como conductos de las alcaldías municipales ante el Instituto Nacional Agrario y el Instituto de la Propiedad, en los casos que competan;
 - Actuar, cuando a su juicio convenga, o a solicitud de parte interesada, como árbitro y conciliador en los conflictos sobre la propiedad inmueble que se presenten;
 - Efectuar los diagnósticos de tenencia de la tierra para determinar la factibilidad de los programas de regularización y escrituración;
 - Elaborar y proponer los proyectos técnicos correspondientes e integrar (agotadas las opciones, cumpliendo los requisitos de ley y disponiendo de los medios económicos requeridos) los expedientes de expropiación, por causas de utilidad pública, de aquellos predios en donde sea pertinente;
 - Asesorar y coordinar la instrumentalización del pago de la tierra y de las escrituras públicas para coadyuvar al cumplimiento de los programas de regularización;
 - Coadyuvar, en el ámbito de sus atribuciones, con la tramitación ante las instancias judiciales y otros organismos estatales orientados a la regularización de la tenencia de la tierra.
- b) Coordinar un proceso de capacitación con las unidades técnicas municipales y con los gestores de suelo urbano sobre regularización y mercado de tierras.
- c) Coordinar con las entidades a cargo de la gestión del riesgo y con proyectos que desarrollan actividades sobre esta temática, todo lo relativo a las actividades de cuantificación y mapeo de vulnerabilidad en las zonas urbanas del país, de zonificación de áreas de riesgo, así como en aspectos de sistemas de alerta temprana y otros temas afines.
- d) Que la DGVU sea uno de los recipientes de la información sobre regularización y forme parte del grupo de instituciones que reciben notificación oficial para la ampliación de los perímetros urbanos.

Consideraciones sobre la Gestión del Riesgo.

En la Municipalidad del Distrito Central se está desarrollando el proyecto de prevención de riesgos naturales, siendo sus componentes: **Estudios** técnicos para completar la identificación de zonas de riesgo y realizar los estudios de factibilidad para la estabilización o reubicación de colonias localizadas en áreas críticas; **Informar** a la población localizada en áreas de riesgo sobre las medidas que deberán tomar para enfrentar el problema; **Apoyo** institucional orientado a fortalecer la unidad de control de zonas de riesgo en la AMDC; **Equipamiento** de la Unidad de Control.

Una vez concluida esta fase, la municipalidad pretende desarrollar un programa de reubicación de las familias con viviendas en zonas de riesgo.

Para todo el país, se recomienda la realización de un esfuerzo nacional sobre gestión de riesgo en áreas urbanas, bajo la coordinación conjunta de la DGVU y COPECO, debiendo efectuar reuniones periódicas para organizar las diferentes acciones que deben ser efectuadas: desarrollo de estudios, inventario y mapeo de los estudios de vulnerabilidad y su integración en el sistema de información de la DGVU, etc.

Consideraciones sobre Asignaciones Presupuestarias para Mejorar los Asentamientos Informales.

Las determinaciones presupuestarias para la DGVU / SOPTRAVI parten de la identificación, tanto de sus actuales actividades, como de las nuevas que puedan derivarse de su rol conductor de la política de vivienda del país, lo cual implicaría, entre otras, agregar unidades operativas relacionadas con el tratamiento de los asentamientos informales: unidad de gestión de tierras y unidad de gestión de riesgos.

En este marco, es necesario clasificar los roles de la DGVU / SOPTRAVI en dos categorías: rol ejecutor de su plan de acción y rol conductor o facilitador de estrategias y programas sectoriales.

Su rol ejecutor se refiere al cumplimiento de los objetivos, tanto de la Dirección como de los departamentos y unidades administrativas y técnicas, incluyendo las nuevas unidades propuestas de gestión de tierras urbanas y de gestión de riesgos, y no como ejecutor de los proyectos de vivienda.

Con relación al rol conductor, y en su carácter de cabeza del sector vivienda, le compete la gestión de recursos técnicos y financieros para asegurar un adecuado y sostenible desarrollo urbano en el país, así como la atención del parque de viviendas.

A este respecto, las asignaciones presupuestarias deberán fortalecer desde la DGVU los diferentes programas que se desarrollen, partiendo de la definición de alcances, la preparación de documentos de soporte técnico y el proceso de aprobación.

Los programas definidos en la Agenda para el Sector Vivienda son los siguientes:

- Legalización y regularización de terrenos para vivienda;
- Programas de mejoramiento integral de barrios urbanos;
- Sistema único de subsidios directos para vivienda;
- Normativa urbanística y habitacional;
- Simplificación de trámites y reducción de costos;
- Consolidación de mecanismos de redescuento de créditos hipotecarios con miras al desarrollo de un mercado secundario; y
- Capacitación, asistencia técnica y difusión.

Oferta Programática para el Mejoramiento de Barrios.

Dado el carácter estructural del problema de la vivienda en Honduras, su solución requiere de políticas también de tipo estructural que apunten a situar al país en una senda de desarrollo, lo cual involucra una estrategia de Estado.

Frente a dicho escenario, se vuelve urgente activar mecanismos que permitan aproximarse al problema de manera consistente. Por lo tanto, una primera tarea en relación al fenómeno de los asentamientos informales, es dimensionar su magnitud real, lo que implica necesariamente, como primer paso, elaborar un catastro exhaustivo de aquellos asentamientos que se localizan, al menos, en las 40 principales ciudades del país. La información mínima deberá referenciar el número de personas, de hogares asociados, situación de tenencia de la tierra, nivel de pobreza, situación laboral familiar, capacidad de

ahorro familiar, nivel de organización, y prefactibilidad técnica y económica para su radicación o erradicación.

Por otra parte, y en concordancia con los planteamientos emanados del Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo, se señala la necesidad de implementar un Programa de Mejoramiento Barrial que promueva la activa participación y corresponsabilidad de las familias beneficiarias y que articulen los esfuerzos de los gobiernos central y municipal. Un programa de esta naturaleza, deberá estar orientado a resolver la informalidad y precariedad de los asentamientos identificados, mediante intervenciones integrales que comprenderán, al menos, lo siguiente: **regularización** urbana; **legalización** de la propiedad; **desarrollo** social comunitario; **apoyo** laboral; **infraestructura** básica; **equipamiento** social mínimo; y **acciones** de protección y mitigación ambiental.

Es necesario tener presente que un programa de este tipo, más allá de enfrentar el problema habitacional, debe integrar la Estrategia de Reducción de la Pobreza, por lo que hay que enfatizar el tratamiento de los aspectos socio-culturales y laborales. En esa línea, las intervenciones deben promover y privilegiar el trabajo con comunidades organizadas, elevándolo eventualmente al nivel de requisito para acceder a los beneficios del programa.

Con respecto a la estructura institucional, dicho programa deberá insertarse en la DGVU para que inicialmente actúe como articulador de un conjunto de iniciativas dispersas (públicas y privadas) que operan en las líneas señaladas en este tipo de asentamientos, diluyéndose esfuerzos y desperdiándose la sinergia que puede estar allí de manera latente. Esto implicaría que la DGVU constituya una unidad técnica con la responsabilidad de diseñar los planes anuales y coordinar los esfuerzos para su debida implementación.

Al nivel municipal, pueden establecerse dos instancias: una de tipo político y otra de tipo técnico operativo. La primera, tenderá a definir los asentamientos que se atenderán, así como coordinar a nivel local el trabajo con la comunidad y restantes agentes que están vinculados a la intervención. La segunda, constituirá equipos técnicos competentes que deben comprender habilidades físico constructivas, así como socio-comunitaria, equipos que, a su vez, serán los responsables finales de prestar la necesaria asistencia técnica, durante todo el proceso.

Regularización de la Tenencia de la Tierra.

La institución que tiene a cargo el registro de la propiedad debiese simplificar y mejorar el mecanismo de inscripción de los asentamientos irregulares, en la procura de coadyuvar en la regularización respectiva de la tenencia de la tierra de manera ágil y que cause el gasto mínimo a las familias de bajos ingresos.

En el caso de la inscripción de los lotes de terrenos individuales, aún cuando asentados en ejidos urbanos, debiesen ser únicamente en dominio pleno y ante notario público, sin lo cual no se crea la garantía hipotecaria necesaria para fines de financiamiento por concepto de mejoras a la vivienda, y no sin antes haber registrado previamente el barrio o colonia correspondiente.

A PROLOTE, conjuntamente con la DGVU, se les puede asignar la responsabilidad de participar conjuntamente con las municipalidades, que así lo requieran, en un esfuerzo de legalización a gran escala dirigida a los ocupantes precarios que tengan mas de ocho años

de ocupación sin el registro legal necesario; pudiendo ser considerado opcionalmente también como el organismo técnico estatal especializado que brinde apoyo y asistencia técnica a las alcaldías municipales que así lo requieran, en sus procesos propios de regularización de la tenencia de la tierra.

Las municipalidades deben actualizar sus correspondientes normas urbanas y ambientales, con la finalidad de orientar el proceso del desarrollo urbano de sus ciudades, estableciendo un marco de acción coordinado con las instancias estatales y municipales a quienes corresponda procurar y operar las siguientes herramientas: **Plan de Desarrollo Municipal**, concebido como un documento normativo de apoyo a la toma de decisiones que orienten el desarrollo sostenible del municipio durante un tiempo determinado.; **Plan de Desarrollo Urbano**, concebido como aquel que orienta el uso adecuado del territorio urbano y rural en el ámbito de su jurisdicción municipal; **Plan Regulador Urbano**, Competencia de los gobiernos locales y que es considerado como un instrumento técnico que establece políticas, normas, programas y proyectos para lograr el crecimiento ordenado de los centros poblados.; **Planeamiento Estratégico**, concebido como un documento que define los objetivos a corto, mediano y largo plazo, facilitando la concreción de planes con políticas, medidas, actividades o indicadores de resultados, con el fin de tener una eficiente administración que consolide y desarrolle cambios de manera continua a través del tiempo y los gobiernos locales subsiguientes.

Para que las principales municipalidades del país puedan concebir la importancia de desarrollar integralmente sus centros poblados formalmente constituidos, debiesen alcanzar paralelamente lo siguiente:

- Desarrollar un instrumento de Planeación Emergente de desarrollo Urbano que permita establecer políticas y lineamientos generales para la conducción, regulación y control correspondiente a partir de la información básica existente en la localidad, en tanto no cuente con el plan de desarrollo urbano actualizado.
- Actualizar y producir los elementos de información básica necesaria para la integración del Plan de Desarrollo Urbano. En esta etapa debiese elaborarse la cartografía restituida de las ciudades y los siguientes estudios temáticos: Marco jurídico-administrativo; Catastro; Demografía; Actividad económica; Gestión social; Calidad de vida; Medio ambiente; y Prevención de desastres.
- Capacitar a los funcionarios y técnicos locales en la operación y gestión del Programa de Desarrollo Urbano.
- Actualizar el catastro de las ciudades con el respaldo de la cartografía restituida y apoyada por un reglamento adecuado que permita que la actualización sea automática por medio de mingsos o puntos geo-referenciados y accesibles, a los cuales deban referirse los técnicos.
- Finalmente, y no menos importante, implementar las normativas mínimas propuestas en el Manual que para dichos efectos se propone en esta consultoría denominado “Manual de Normas Urbanas para los Asentamientos Humanos Irregulares”, con el fin de flexibilizar las regulaciones urbanas y legales existentes.

También, se deberían plantear nuevos instrumentos de gestión que signifique intervenir sobre el mercado de tierra, a través, por ejemplo:

- Definición del límite urbano y áreas de expansión.
- Utilización de tierras vacantes públicas o privadas con infraestructura para la localización de actividades urbanas.

- Otorgamiento de créditos o subvenciones para la reubicación de pobladores de asentamiento irregulares ubicados en áreas de riesgo.

Otras Recomendaciones.

Si bien la Ley de Ordenamiento Territorial y la Ley de Propiedad han sido aprobadas recientemente por el Congreso Nacional, este poder del Estado debiese agilizar, además, las aprobaciones de: la Ley Forestal, la Ley de Aguas y Cuencas Hidrográficas, la Ley Marco del Sector Vivienda y Desarrollo Urbano, y promover la Ley de Catastro Multifinanciado, con sus respectivos reglamentos operativos.

El Manual de Recomendaciones de Normas Urbanas para los Asentamientos Humanos Irregulares, se presenta en el Anexo No. 3 del Informe Final presentado el 24 de Noviembre del 2004.

4. Régimen de Derechos de Propiedad.

Marco de Debilidades y Fortalezas del Régimen de Derechos de Propiedad

El Proyecto de Administración de Áreas Rurales (PAAR) en el 2002, señala que en Honduras existen alrededor de 2.600.000 predios, de los cuales solamente el 30% (800.000) se encuentran inscritos. De estos, el 82% se ubican en los departamentos de Cortés y Francisco Morazán, y los otros 150.000 en el resto del país. El Centro de Documentación de Honduras (CEDOH) en 1996, destaca que en los departamentos de Colón y Gracias solo un 3% de las propiedades tienen título, en tanto que en Tegucigalpa una cifra cercana al 72% de los predios están en condición de marginalidad legal.

Por su parte, el Harvard Institute for International Development (HIID) en 1998, cuantifica el impacto económico de la ineficiencia de los registros de la propiedad en Honduras, resaltando que el valor del costo/oportunidad que los actores económicos pierden anualmente por esa ineficiencia, equivale al 1.07% del Producto Interno Bruto (PIB) del país. La gravedad del asunto se refleja en el hecho de que con ese monto se podrían crear 34.000 nuevos empleos directos anualmente.

El instituto Libertad y Democracia (ILD) en el 2001, expresa que en nuestro país el valor de los activos inmovilizados asciende a US \$12,900 millones. El 86% de las familias que ocupa o posee una propiedad, lo hace sin título que ampare sus derechos.

Las causas que dan origen a este serio problema, van desde la desvinculación de los registros de los procesos de catastro y ordenamiento urbano de las municipalidades, hasta el uso de tecnologías obsoletas de manejo de información, procedimientos administrativos y judiciales complicados y extremadamente lentos, y la corrupción generada, en parte, por la discrecionalidad de los registradores para decidir el proceso registral. A ello deben agregarse los elevados costos de transacción en materia de impuestos, tasas, servicios legales, administrativos, técnicos, y comisiones, que pueden llegar a un 10% del monto total de la transacción, particularmente, si esta es de bajo monto. En promedio, se ha llegado a estimar que el costo de las transacciones registrales en Honduras, son veinte veces más caras y sesenta veces más lentas que en los países desarrollados.

Lo anterior se refleja, entre otros, en:

- Inseguridad jurídica por la ausencia de mecanismos administrativos que aseguren que lo que el Estado certifica, corresponde a la realidad físico-jurídica de un bien, acto o contrato público.
- Un cuestionamiento del rol del Estado como garante.
- Elevado nivel de paralegalidad en tierras nacionales, ejidales, privadas, y en litigio a causa de su ocupación forzada para asentar sus viviendas y/o realizar otras actividades productivas, lo que es una fuente de conflictos e ingobernabilidad.
- Inmovilidad de la riqueza, o capital muerto, constituyéndose en un serio factor limitante del acceso al crédito, de la facilidad para realizar transacciones, obtener precios justos, mejorar el valor de la propiedad, contratar seguros, y obtener seguridad y respeto de las inversiones. Se estima que el capital muerto en Honduras es superior a 12.000 mil millones de dólares, siendo el doble de las exportaciones o de la deuda externa, y mucho mayor que el capital y reservas de las instituciones financieras, así como de los depósitos de ahorro nacionales.
- Marginalidad social, lo que impide el acceso a la tierra de un importante segmento de la sociedad (mas del 75%).
- Incumplimiento de los programas de titulación de tierras para los diferentes usos.
- Generación de conflictos agrarios a causa de la falta de seguridad jurídica derivada del manejo ineficiente de los registros de propiedad.

Propósito, Objetivos, Innovaciones y Entorno Jurídico de la Nueva Ley de Propiedad.

La nueva Ley de Propiedad que entró en vigencia a partir del 29 de junio del 2004, tiene como propósito establecer y otorgar seguridad jurídica a los titulares de la propiedad, de modo que posibilite desarrollar y ejecutar la política nacional orientada a estimular la inversión nacional y extranjera, así como el acceso a la propiedad por parte de todos los sectores de la sociedad.

Se trata de objetivos que tienen repercusiones en todo el ámbito funcional e institucional del Estado, por lo que el efecto de su aplicación causará impactos positivos en la gestión social, económica, ambiental y la gobernabilidad de la Nación.

La ley ha surgido como producto de fuertes demandas sociales para romper desequilibrios y brechas en el desarrollo nacional, así como establecer nuevos modelos de gestión en sustitución de prácticas viciadas, proclives a la ilegalidad, a la corrupción y a la ineficiencia, las que se han constituido en barreras para que el gobierno pueda dar cumplimiento y facilitar el ejercicio de los derechos y libertades establecidos en la Constitución y marco legislativo complementario. Su aprobación y puesta en práctica está vinculada a la implementación de políticas públicas de gran trascendencia, en particular los planes y acciones de reducción de la pobreza que forman parte de compromisos adquiridos por el Estado con organismos internacionales de desarrollo, incluyendo la carta de intenciones suscrita con el Fondo Monetario Internacional.

Las fortalezas y debilidades de la Ley de Propiedad no se pueden ubicar a lo interno de su marco orgánico y sus planes y acciones. El éxito de la aplicación de la ley debe necesariamente entenderse como el producto de una acción totalmente participativa y coordinada de los actores, sus planes de acción, los recursos asignados y, sobre todo, el de políticas institucionales debidamente articuladas.

Entorno jurídico.

La Ley de propiedad pretende la construcción de un bien o cosa jurídica, entendida como la concordancia de la norma con la realidad. Esta seguridad en el campo de la propiedad, reviste la importancia de que, además de ser objetivo general de toda ley, se plantea como el primer objetivo particular, al establecer en su objetivo general : “ fortalecer y otorgar seguridad jurídica a los titulares de la propiedad”.

La vinculación constitucional.

La primera vinculación de la Ley de Propiedad, en grado de subordinación, es, obviamente, con la Constitución de la República, en la cual se destacan citas en el articulado referente al territorio, derecho a la propiedad, sobre la vivienda, tierras ejidales, administración de la propiedad, etc.

La temática constitucional en relación a la propiedad, se desprende del derecho de toda persona a la posesión o uso de un espacio vital para su existencia y desarrollo; es decir, la perspectiva de la función social de la propiedad, la cual es regulada en tres aspectos: a) la naturaleza, tipos y el origen jurídico de la propiedad, b) el acceso a la tierra en asentamientos humanos (vivienda), y c) la tierra como recurso de producción.

La vinculación jurisdiccional.

La Ley de Ordenamiento Territorial, aprobada en diciembre del 2003, contiene disposiciones que determinan procedimientos para la administración del suelo sobre la base, tanto de un conjunto de instrumentos técnicos avanzados, como de normativa particular y de adecuados esquemas informáticos que, en su conjunto, apoyan el funcionamiento del sistema de propiedad. Este apoyo es particularmente apreciable en lo que respecta a la identificación catastral de la propiedad, al sistema de registros de derechos de propiedad, al sistema de información con tecnología avanzada para facilitar la publicidad de los derechos de propiedad, y al sistema de apoyo para identificar las afectaciones sobre la propiedad.

Dentro del esquema de modernización del Estado, la Ley de Ordenamiento Territorial establece el marco de acción complementaria del gobierno nacional y de los gobiernos locales, conformando una estructura jurídica, institucional y operativa, sin la cual no es posible hacer una administración completa de los derechos de propiedad.

Vinculaciones jurídicas administrativas.

El marco administrativo complementario de la Ley de Propiedad incluye, entre otras, la Ley General de la Administración Pública, Ley de Municipalidades, Marco jurídico de la reforma agraria, Ley Forestal (en proceso de aprobación), Ley General de Aguas (en proceso de aprobación), Ley del Registro Nacional de las Personas, Ley General del Ambiente, Marco Jurídico sobre Áreas Protegidas, Código de Minería, Código de Comercio y Ley sobre la Propiedad Intelectual.

Este marco vinculante se completa con convenios y tratados que, como el Convenio 169 de OIT, referente a pueblos indígenas y tribales, establecen disposiciones aplicables a la Ley de Propiedad y a la Política de Vivienda y Desarrollo Urbano.

Escenario Institucional y de Gestión del Estado relacionado a la Ley de Propiedad.

El escenario institucional derivado de la aplicación de la Ley de Propiedad, estará configurado de la manera siguiente:

- **El instituto de la Propiedad**, como responsable de la integración y coordinación de los diferentes esfuerzos.
- **Procuraduría General de la República**, en su carácter de representante legal del Estado.
- **Las diferentes Secretarías de Estado**, como rectores de las políticas públicas de carácter sectorial.
- **Las Municipalidades**, como responsables de establecer la normativa aplicable al ordenamiento de los asentamientos humanos, y, en general, del desarrollo urbano.
- **El Instituto Nacional Agrario**, como rector de la reforma agraria, mediante la titulación de tierras aptas para el desarrollo productivo.
- **La Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal**, en materia de aprovechamiento y conservación del recurso forestal.
- **El Instituto Geográfico Nacional**, mediante la actividad que genera documentación cartográfica.
- **La Dirección de Catastro Nacional**, como responsable de hacer y armonizar los levantamientos catastrales.
- **El Instituto Hondureño de Turismo**, como responsable de desarrollar políticas de inversión inmobiliaria en el sector turismo y de recursos naturales aprovechables.
- **El Instituto Hondureño de Antropología e Historia**, para la definición del patrimonio histórico y su protección.
- **La Marina Mercante Nacional**, responsable de manejar el registro de buques mercantes con matrícula hondureña.
- **La Dirección Ejecutiva de Ingresos**, responsable temporal del registro de vehículos automotores.
- **La Dirección de Fomento a la Minería**, responsable de la gestión minera que involucra afectaciones legales de propiedad sobre suelos y recursos en que se desarrolla dicha actividad.
- **La Empresa Nacional de Energía Eléctrica y Dirección General de Recursos Hídricos**, vinculadas al concesionamiento para el aprovechamiento de los recursos hídricos y la ubicación de obras en espacios de orden público.
- **La Dirección General de Aeronáutica Civil**, responsable de llevar el registro de aeronaves nacionales.
- **El Sistema Judicial**, como responsable de la solución jurisdiccional de conflictos en materia de derechos de propiedad. Previamente a la entrada en vigencia de la Ley de Propiedad, el registro de la propiedad inmueble y mercantil se manejó a través del sistema judicial.

Las Políticas Públicas Vinculadas a la Gestión de la Propiedad.

La vigencia de la Ley de Propiedad y su carácter vinculante, producirá impactos positivos a través de la implantación de políticas públicas, en las áreas siguientes:

- **Políticas Sociales**, mediante la demarcación y regularización de territorios indígenas y de predios en condición de paralegalidad; ordenamiento de los asentamientos humanos definiendo usos del suelo; incremento del valor de las propiedades de

familias de menores ingresos; reducción de la pobreza urbana y rural; y reducción del costo de las transacciones.

- **Políticas Económicas**, mediante el desarrollo de los mercados crediticio y de capitales primario y secundario; crecimiento de la inversión productiva con su efecto amplificador en el empleo y la producción; y aplicación de mecanismos de valoración de los recursos.
- **Políticas Ambientales**, al provocar un ordenamiento de los recursos naturales; definir los usos del suelo en donde se ubican los recursos naturales; definición de los espacios de protección y conservación; y montaje de un sistema de información que permita publicitar las aplicaciones, recomendaciones y usos permitidos de los recursos naturales.
- **Políticas Administrativas y Fiscales**, mediante el establecimiento de la seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad y del restablecimiento del respeto a la misma; reducción de tiempos de transacción y simplificación de procesos, debido al uso de tecnologías avanzadas; y modernización del marco administrativo del Estado.

Con respecto al mecanismo operativo, el Instituto de la Propiedad actuará con base en las siguientes orientaciones generales: levantamiento catastral para la identificación inequívoca de la propiedad; proceso registral como mecanismo para garantizar la seguridad jurídica; titulación como producto del proceso de regularización predial; y marco regulatorio referente a instrumentos de integración e información interinstitucional y administrativa.

Conclusiones y Recomendaciones.

En función de los aspectos anteriormente desarrollados, a continuación se propone implementar esquemas de acción que consideren las siguientes cuestiones básicas:

- Establecer las reglas de un mercado social del suelo y de aseguro de hipotecas para evitar la repetición de ocupaciones de tierra violentas e ilegales.
- Hacer los levantamientos catastrales en todo el país para ir generando el proceso de regularización a “folio real”.
- Acelerar los procesos de regularización de la tenencia y las acciones administrativas derivadas del barrido catastral y de los casos especiales que señala la Ley de Propiedad en ocupaciones de tierras nacionales y ejidales, tierras de pueblos indígenas y de hondureños afro-descendientes y de asentamientos humanos que por litigios entre supuestos propietarios, no han podido regularizar la propiedad de los bienes.
- Regular los procedimientos y las tarifas de registro y establecer otras disposiciones administrativas y fiscales que favorezcan el desarrollo de los derechos de propiedad.
- Acelerar los procesos de titulación el marco de la Ley de Municipalidades, Ley del Instituto Nacional Agrario, y, desde luego, Ley de la Propiedad, en los casos que la misma demanda.
- Impulsar la aplicación de los instrumentos de ordenamiento territorial para establecer las condiciones y cargas jurídicas sobre usos del suelo urbano y rural, precisar los mapas de zonificación para definir los usos de los suelos y determinar sus potencialidades y limitaciones.

5. Financiamiento Habitacional y Mercado Hipotecario

El Contexto Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo.

El principal problema para promover el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, sigue siendo la falta de financiamiento, lo que afecta principalmente a los sectores rurales y a las pequeñas y medianas empresas agroforestales que no tienen acceso al financiamiento a largo plazo.

Por otra parte, las corrientes de capital privado han experimentado un fuerte incremento pero con una alta volatilidad y una gran concentración en países desarrollados o en economías emergentes, marginando así a los países mas pobres como Honduras y Nicaragua. Esto plantea la necesidad de nuevos mecanismos de financiamiento para el desarrollo sostenible y de una mayor movilización de recursos financieros internos a largo plazo a través de instrumentos como el desarrollo del mercado accionario y los fondos de pensiones.

Por lo tanto, los gobiernos deben abordar los problemas derivados de la fuga de capitales, las altas tasas de inflación y devaluación monetaria, las crisis financieras y promover las condiciones fiscales, monetarias, crediticias y cambiarias que fomenten el desarrollo sostenible, estimulen el ahorro y la inversión, e impulsen el financiamiento a largo plazo, a través de los mercados de capital.

En el contexto internacional, existe una nueva visión para el financiamiento del desarrollo sostenible surgida después de la Conferencia Internacional sobre Financiamiento para el Desarrollo realizada en Monterrey en marzo de 2002 y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo en Septiembre de 2002.

El Consenso de Monterrey, tiene como objetivo principal erradicar la pobreza, lograr el crecimiento económico y promover el desarrollo sostenible, para lo cual fortalece la movilización de los recursos financieros privados y la asistencia oficial para el desarrollo. Trata también de resolver los difíciles problemas de la deuda de los países fuertemente endeudados, como Honduras y Nicaragua, mejorando la coherencia y estabilidad de los sistemas monetarios, financieros y comerciales mundiales y regionales.

Para pasar del Consenso de Washington al Consenso de Monterrey, hay que implementar los objetivos de desarrollo del milenio con políticas para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza incorporando variables ambientales, económicas, sociales, culturales e institucionales. Igualmente, se hace necesaria una mayor transparencia en el financiamiento del desarrollo sostenible, midiendo la efectividad del desarrollo, no solamente por los recursos gastados, sino que más por los resultados obtenidos de acuerdo con la Agenda 21 y los objetivos internacionales del milenio de las Naciones Unidas.

Una forma de implementar esas medidas y mantener el compromiso del Consenso de Monterrey para el financiamiento del desarrollo sostenible, se podría lograr, por ejemplo, promoviendo inversiones en el acceso a la tierra y al agua, financiamiento hipotecario para pequeños productores y otros servicios financieros para los que utilizan sus casa como negocio y fuente de producción e ingresos.

En nuestro país, este tipo de condiciones financieras no han tenido una evolución satisfactoria, pues no ha sido posible generar los elementos necesarios para el funcionamiento de un sistema de financiamiento habitacional consistente y perdurable.

Aunque los esfuerzos hasta ahora realizados, se han traducido en una mayor estabilidad económica y en el inicio de un proceso de reforma financiera que se ha venido consolidando, resta mucho por hacer en lo referente a la promoción de instituciones e instrumentos financieros que propicien la movilización de recursos a mediano y largo plazo, así como todo lo referente a incrementar significativamente los exiguos niveles de ahorro y superar las claras deficiencias existentes para constituir y ejecutar garantías hipotecarias.

Sistema Institucional del Financiamiento Habitacional.

No obstante que los créditos al sector privado absorben un poco más del 90% de los activos totales del sistema financiero nacional, lo canalizado al rubro Propiedad Raíz únicamente alcanzó un promedio del 22% anual del saldo de la cartera total de préstamos correspondiente al último quinquenio. De acuerdo a cifras contenidas en el boletín estadístico de agosto 2004 del Banco Central de Honduras, esta situación no cambia al utilizar datos sobre préstamos nuevos, pues la proporción promedio anual se mantiene alrededor del 11.5%, lo que es indicativo de que el 89.5% restante está constituido por préstamos nuevos canalizados al financiamiento de otras actividades, como agricultura, ganadería, industria, etc.

A nivel de sectores bancarios, los bancos comerciales dominan la estructura del financiamiento de la propiedad raíz con un comportamiento creciente de su participación, la cual sube de 65.6% en el año 2000 a 86.5% en agosto del 2004. No obstante que, en buena medida, este fenómeno es explicado por las fusiones con bancos comerciales de algunas entidades de ahorro y préstamo que anteriormente operaban en forma independiente, se plantea el problema de que el financiamiento habitacional, como parte integrante de la propiedad raíz, ha venido siendo atendido por un sector financiero que tradicionalmente ha mostrado mayor interés en intermediar recursos para volcarlos a otras actividades económicas consideradas de más alta rentabilidad y menor riesgo. Es por ello que se hace necesario identificar mecanismos que puedan hacer más atractiva la participación de este importante sector financiero, dada la masa considerable de recursos que controla y moviliza.

Si bien es cierto que en el país funcionan entidades especializadas en materia de financiamiento habitacional, su cobertura es aún muy limitada, por lo que se requiere idear mecanismos efectivos para lograr su fortalecimiento, ya sea mediante la reforma del fundamento legal en que actualmente se sustentan, como de la promoción de normas que permitan establecer instrumentos financieros a largo plazo para el ahorro y concesión de préstamos con garantía hipotecaria, en un ambiente competitivo. Con ello se agrandan las opciones de inversión, se aumenta la eficiencia en la intermediación, se reducen los costos para los prestatarios y se mejoran las condiciones para diversificar el riesgo, todo lo cual incrementa las posibilidades de financiamiento a favor de los sectores de menores ingresos.

Las instituciones que actualmente desempeñan un papel muy activo en el financiamiento habitacional son El Fondo Nacional para la Producción y Vivienda (FONAPROVI), el Régimen de Aportaciones Privadas (RAP) y la Fundación para el Desarrollo de la Vivienda Social Urbana y Rural (FUNDEVI). Aunque también funcionan algunos institutos de previsión en el área del financiamiento de viviendas, su participación es accesorio y, aparentemente, no ha sido del todo satisfactoria en ausencia de apropiadas regulaciones. En el Anexo No.1

se presenta la evaluación de FONAPROVI, RAP y FUNDEVI, analizando sus fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas.

Ampliación y Movilización de los Niveles de Ahorro.

En Honduras, el comportamiento del ahorro financiero definido en función del total de recursos captados por el sistema financiero, ha sido relativamente satisfactorio, pues, de conformidad con cifras incluidas en el boletín de agosto 2004 del Banco Central de Honduras, la relación fondos captados a Producto Interno Bruto aumentó de 49.1% en el año 2000 a casi 54% en el año 2003.

Los factores más importantes que han provocado esta mayor profundización financiera, son la relativa estabilidad económica en condiciones de un leve crecimiento del ingreso real, la reforma financiera y el establecimiento de un marco jurídico con reglas claras que gradualmente se va perfeccionando. La reforma financiera y la eliminación de barreras a la entrada de capitales extranjeros se concibieron con la finalidad de sentar las bases para el crecimiento del sistema financiero nacional y ello se tradujo, fundamentalmente, en una desregulación de las tasas de interés, la modificación del marco regulatorio y la supervisión ordenada de los intermediarios financieros.

A pesar del impacto positivo derivado de lo anterior, prevalece el serio problema de que el importante sector de mas bajos ingresos tiene serias limitaciones para acceder a una vivienda propia y lograr crédito para ello, pues los bajos niveles de renta impiden, bajo las condiciones actuales, generar excedentes que viabilicen su condición de sujetos de crédito, en tanto que tampoco disponen, en la mayoría de los casos, de patrimonio propio, ni de otras opciones para la constitución de garantías hipotecarias. Es entonces cuando se vuelve necesario concebir y configurar políticas y mecanismos especiales que promuevan el ahorro de estas familias.

Estudios realizados por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), han llevado a la conclusión de que una combinación de políticas que promuevan el ahorro de las familias destinado a vivienda con subsidios del Estado que sean transparentes, progresivos y adecuadamente focalizados, pueden ser mas efectivos que políticas exclusivas de subsidios, o mixtas de subsidios con crédito.

Lo anterior requiere desarrollar instrumentos financieros que estimulen el ahorro vinculado con la adquisición de vivienda, para lo cual podría configurarse un esquema basado en el esfuerzo familiar de constituir un ahorro previo o programado como parte del proceso para acceder a una vivienda, dentro del cual podrían participar FONAPROVI, RAP y FUNDEVI en lo referente al financiamiento, bajo la coordinación de la entidad nacional que asuma la responsabilidad de implementar las respectivas políticas y el mecanismo operativo.

Captación de Recursos a Largo Plazo.

En Honduras, el sistema financiero carece de recursos a largo plazo, pues existe una marcada preferencia de los agentes económicos por mantener sus saldos financieros en forma liquida y en moneda extranjera. En efecto, las cifras del mencionado boletín del Banco Central de Honduras reflejan que el cuasidinero constituido por la captación de recursos a mas largo plazo, se mantiene alrededor del 20% del PIB, con una pequeña tendencia a la baja, en tanto que el dinero y los depósitos en moneda extranjera manifiestan una clara

tendencia ascendente al aumentar su relación con el PIB de 23.9% en el 2000 a 28.8% en el 2003.

Lo anterior nuevamente pone de manifiesto la necesidad de promover normas financieras que permitan a las instituciones establecer instrumentos financieros a largo plazo para estimular el ahorro y la concesión de préstamos con garantía hipotecaria, orientados al sector vivienda, en un marco de amplia competencia. En otros términos, el Estado debe promover la competencia, estabilidad y sostenibilidad del financiamiento habitacional a largo plazo, mediante la creación de instrumentos que permitan compatibilizar los plazos y otras características de la captación y colocación de los recursos financieros.

Tasas de Interés en el Mercado Financiero Habitacional.

Entre las varias políticas adoptadas para inducir acciones orientadas al mercado, las relativas a la tasa de interés han sido consideradas de vital importancia para propiciar el funcionamiento de mercados financieros sanos, ordenados y que garanticen una asignación eficiente de recursos.

En el caso concreto del financiamiento habitacional, el hecho de subsidiar las tasas de interés a favor de los sectores de menores ingresos, desestimula la participación de los intermediarios financieros en atender a dicho sector y hace concentrar su actividad en los estratos de ingresos más elevados, lo cual reduce el financiamiento en los mercados formales de vivienda y fomenta el mercado informal de la construcción y del crédito. Esto se traduce en la existencia de mecanismos altamente regresivos de asignación de recursos, ya que quienes, al final de cuentas, tienen más acceso al financiamiento disponible son los sectores más influyentes o con mayor capacidad de pago.

Por otra parte, los subsidios a la tasa de interés distorsionan el funcionamiento del mercado financiero habitacional, pues el hecho de establecer niveles más bajos de interés provoca una recuperación de los fondos prestados por debajo de su valor real, lo cual erosiona la capitalización de los intermediarios financieros y eventualmente puede provocar su desaparición. Esto impide la existencia de uno de los pilares en que se fundamenta todo sistema de financiamiento habitacional, como es el de la sostenibilidad.

Como bajo estas condiciones, es claramente limitado el acceso a los bancos de las familias de más bajos ingresos por no reunir los requisitos exigidos para ser sujetos de crédito, se vuelve necesario acudir a opciones de política que, respetando el funcionamiento del mercado, permitan a estos sectores tener la posibilidad de lograr una solución habitacional que sea congruente con su capacidad y esfuerzo propio.

Entre los varios instrumentos concebidos para propiciar lo anterior, la experiencia acumulada en varios países conduce a identificar el sistema del subsidio habitacional directo como el mecanismo más apropiado e idóneo para suplir las fallas del mercado, bajo un esquema que complementa el esfuerzo propio de estos sectores en la adquisición de sus viviendas.

En el caso particular de Honduras, aún prevalecen esquemas que se fundamentan en la aplicación de subsidios a las tasas de interés para atender el financiamiento habitacional de los sectores de menores ingresos.

Por ejemplo, el Régimen de Aportaciones Privadas (RAP), capta recursos financieros de sus afiliados reconociendo una tasa de interés del 3%, en condiciones en que la tasa actual para

operaciones pasivas realizadas en el mercado financiero, asciende a un promedio entre 9% y 10%, de acuerdo al tipo y plazo de las mismas. Al considerar los índices inflacionarios vigentes en el país que aproximadamente se sitúan en niveles cercanos al 8%, esto se traduce en una tasa real negativa que progresivamente erosiona el monto de los ahorros constituidos por sus afiliados.

Si, por otro lado, se considera que los aportantes de mas bajos ingresos no califican en el sistema bancario que intermedia los fondos para ser sujetos de crédito, debido a su reducida capacidad financiera y al inexistencia de adecuadas garantías hipotecarias, resulta una situación de alta regresividad en la que una fuerte proporción de estos fondos aportados por el grupo de mas bajos ingresos son canalizados al financiamiento de viviendas a favor de los sectores de mas altos ingresos que si tienen la capacidad de pago requerida.

Unido a lo anterior, debe mencionarse que las tasas activas del 14% y 16% fijadas a los prestamos para los estratos de ingresos de hasta L. 2.000 y arriba de L. 2.000, respectivamente, también son subsidiadas entre si, y en relación a las que prevalecen en el mercado (entre 19% y 20%), lo cual desalienta la provisión de recursos para operaciones a favor de los sectores mas débiles, por considerarlas de baja rentabilidad y alto riesgo.

En el caso de FONAPROVI se da una situación similar, pues capta fondos propios o en fideicomiso que coloca, a través del sistema bancario, estableciendo tasas activas subsidiadas. En efecto, actualmente prevalece una estructura de tasas para operaciones con fondos propios que oscila entre 16% y 19%, las que igualmente son subsidiadas entre si, y en relación a los niveles promedio del mercado que, como ya se indicó, reflejan cifras de 19 al 20%.

A su vez, los fondos en fideicomiso son colocados a tasa activas del 16%, lo cual acentúa aun más el carácter subsidiado de las operaciones crediticias atendidas con este tipo de recursos.

Es importante agregar que en el Programa Vivienda para la Gente la tasa actual del 16.5% resulta ser más subsidiada, porque el Gobierno Central incorpora en el Presupuesto de la República una estimación de fondos requerida para cubrir el diferencial de tasas que se reconoce a los intermediarios financieros participantes.

Un esquema diferente y cuyo funcionamiento es congruente con la necesidad de fortalecer los mecanismos guiados por las fuerzas del mercado, es el que ha venido utilizando la Fundación para el Desarrollo de la Vivienda Social Urbana y Rural (FUNDEVI), ya que la política de tasas de interés ha sido definida en función de establecer una tasa única para el apoyo financiero otorgado con subsidio y crédito, y otra tasa para el apoyo financiero proporcionado sin subsidio y solamente crédito. En el primer caso, el nivel de la tasa de interés es del 20%, mientras que para las operaciones sin subsidio y solamente crédito se ha fijado una tasa del 18%.

Como es fácil apreciar, el subsidio a la tasa de interés es sustituido por un sistema de subsidio explicito, directo y transparente que permite su cuantificación y una identificación clara de los diferentes receptores.

Securitización o Titularización como una opción para ampliar los recursos financieros disponibles.

La securitización de carteras hipotecarias es un excelente mecanismo para lograr recursos financieros a largo plazo con grandes beneficios para el proceso de intermediación financiera. Dentro de un proceso lógico, y con base en la experiencia de otros países, es altamente prioritario, en una primera etapa, procurar el máximo desarrollo del mercado primario de hipotecas e iniciar algunas acciones atinentes a un funcionamiento eficiente del mercado secundario, tales como la estandarización documentaria relativa, por ejemplo, a las condiciones de los préstamos, seguros, términos del contrato, valorización para ejecución de garantías y cláusulas generales de los contratos de préstamos hipotecarios.

El funcionamiento de un eventual mercado secundario de hipotecas, implica la titularización, securitización o bursatilización de créditos o de la cartera hipotecaria. Mediante este proceso, se transforman créditos o activos financieros heterogéneos, ilíquidos y con riesgo de crédito significativos, en títulos valores estandarizados, negociables, líquidos y con riesgo reducido, a fin de ser colocados en el mercado secundario y adquiridos por inversores institucionales que administran cuantiosos recursos y requieren instrumentos de inversión financiera de largo plazo.

Entre los requisitos para un funcionamiento eficiente de un mercado secundario, deben mencionarse los siguientes: preeminencia de condiciones uniformes en materia de plazos, esquemas de amortización y costo de los seguros, con el fin de reducir los costos de transacción; estandarización de los documentos de préstamo, tal como ya se indicó; y el mercado primario debe estar constituido por un elevado monto de hipotecas, de modo que puedan cubrirse los costos totales de un mercado secundario, pues una gran parte de los costos de una operación de titularización son costos fijos constituidos por los costos de la estructuración de la titularización.

Todos estos aspectos están recibiendo la más amplia atención por parte de las autoridades superiores de FONAPROVI y el RAP, con vistas a que, eventualmente, puedan constituirse en actividades básicas de los esquemas de intermediación financiera de mediano y largo plazo que han venido administrando.

Paralelamente a lo anterior, el FONAPROVI ha venido madurando el análisis y eventual implementación de nuevos programas, tales como el microcrédito, la incorporación de las cooperativas en el marco de las regulaciones existentes y la disposición de establecer alianzas estratégicas con el RAP, sobre todo para atender prioritariamente a los sectores de menores ingresos en materia habitacional. Con algunas cooperativas se está experimentando con un nuevo producto enmarcado en un proyecto piloto, el que de producir resultados satisfactorios sería ampliado a todo el sector.

Estos nuevos programas están contemplados en el proyecto de decreto para la transformación de FONAPROVI en el Banco Hondureño para la Producción y la Vivienda, actualmente en proceso de aprobación por parte del Congreso de la República, pues el Artículo 3 establece que podrá conceder financiamiento para microcrédito y otros destinos en condiciones de mercado, por medio de intermediarios financieros no bancarios, como cooperativas de ahorro y crédito, organizaciones privadas de desarrollo (OPDs), organizaciones no gubernamentales (ONGs) y otras instituciones financieras similares que integren el sector social de la economía, siempre y cuando cuenten con la supervisión de la

Comisión Nacional de Bancos y Seguros, o de un ente especializado, certificado y autorizado.

De igual manera, el Artículo 5 contempla la atribución de titular carteras de crédito con garantía real, colocando dichos valores en el mercado nacional e internacional conforme a las disposiciones emitidas al respecto por la Comisión Nacional de Bancos y Seguros, lo cual permitiría promover el mercado secundario de hipotecas.

Con respecto al RAP, también existe una amplia disposición por establecer alianzas estratégicas, tanto con FONAPROVI, como con FUNDEVI, especialmente para concebir y generar esquemas que permitan atender a la fuerte proporción de sus afiliados que, bajo las actuales circunstancias, no son elegibles de recibir apoyo crediticio de la institución.

SEGUNDA PARTE: DOCUMENTO FINAL DE POLITICAS DE VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO

ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

El sector habitacional de Honduras está caracterizado por cuatro factores prominentes: un alto índice de crecimiento poblacional, una población predominantemente joven, un acelerado proceso de urbanización y un alto grado de informalidad en cuanto al acceso a la vivienda.

Según las cifras del censo de 2001, la población de honduras alcanzó 6.3 millones de habitantes, con una tasa de crecimiento de 2.6% anual, lo que le ubica a Honduras entre los países de mayor índice de crecimiento de la región, similar a los de Paraguay (2,56%) y Guatemala (2,6%) y sólo inferior a Nicaragua (2,8%) y Belice (3,4%). Para tener un parámetro de comparación, América Latina en su conjunto, está creciendo con un índice de 1,5% y el planeta a 1,3%. Esa alta tasa de crecimiento significa que cada año se incorporan a la población 162.230 ciudadanos, que forman alrededor de 32.200 nuevos hogares.

Junto con el alto crecimiento poblacional, Honduras muestra uno de los más bajos índices de grado de urbanización con el 54% de su población viviendo aún en el campo, que contrasta ostensiblemente con el promedio de la región en la que tres cuartos de la población vive en ciudades y solo un cuarto en el campo.

Sin embargo esta situación está cambiando aceleradamente, pues si bien Honduras es uno de los países menos urbanos de la América Latina y el Caribe, también es el país con el índice de urbanización más alto en la región, con una tasa promedio del 4% anual entre 1996 y 2000. La alta tasa de crecimiento urbano en Honduras, implica que la demanda de nuevas viviendas será cada vez más en las ciudades que en el área rural.

A causa de la migración del campo a la ciudad, la tasa de crecimiento anual de la población en zonas urbanas es mayor que el crecimiento de la población del país en general. La juventud de la población y una disminución en el tamaño de lo hogares urbanos, están generando una tasa más alta de formación de hogares urbanos, especialmente en Tegucigalpa y en San Pedro Sula, lo cual implica que la tasa de crecimiento de demanda de vivienda es mayor en esas ciudades, que en los centros urbanos más pequeños. Se anticipa que Tegucigalpa y San Pedro Sula, duplicarán sus poblaciones en los próximos veinticinco años.

Paradójicamente con los altos índices de pobreza y pobreza extrema, -el 74 y 57% de la población rural y urbana viven por debajo de la línea de la pobreza y el 61 y 36% respectivamente, en condiciones de indigencia³- el inventario de vivienda ha crecido a un

³ Gobierno de la República de Honduras, “Estrategia para la Reducción de la Pobreza”, capítulo II , pág. 11 Tegucigalpa, abril de de 2001.

ritmo de 3.7% anual, que supera el índice de crecimiento poblacional de 2,6%. Esto muestra el enorme esfuerzo que las familias hondureñas están haciendo por lograr un sitio donde cobijarse. El esfuerzo que los hondureños están realizando es caracterizado por el Dr. Shlomo Angel así:

*“En promedio, 34,000 unidades de vivienda son producidas actualmente en zonas urbanas cada año, 9,000 en Tegucigalpa, 10,000 en San Pedro Sula, y 15,000 en otras ciudades. Por ejemplo, la tasa de producción de vivienda en 2001 en Tegucigalpa fue relativamente alta--9.3 unidades de vivienda por 1,000 personas. **Alrededor de 65-75% de la producción de vivienda anual ocurre actualmente fuera del sector formal**”.*

La informalidad urbana se caracteriza por el acceso no regulado al suelo urbano donde se edifican las viviendas por esfuerzo propio a altos costos y de manera precaria. Los asentamientos informales carecen de acceso a servicios básicos y no tienen derechos de propiedad. La precariedad de la construcción va aparejada con altos índices de hacinamiento. De acuerdo a un estudio reciente, alrededor de 46% de todas las propiedades residenciales en Tegucigalpa fueron obtenidas mediante invasiones ilegales de terrenos. Asimismo, otro 13% tiene títulos de terrenos imperfectos y restringidos. Solamente 40% de las propiedades residenciales en la ciudad tiene títulos legales adecuados y construcción autorizada.

La Constitución de la República reconoce a los hondureños el derecho de una vivienda digna⁴.

Para ello, como se destacó en la primera parte, 1.2, Marco Legal Regulatorio y el contexto institucional del Sector Vivienda, la Carta Magna otorga al Estado el mandato de *“formular y ejecutar programas de vivienda de interés social”*⁵ y de *“promover, apoyar y regular la creación de sistemas y mecanismos para la utilización de recursos internos y externos a ser canalizados hacia la solución del problema habitacional”*⁶.

Finalmente la Constitución crea el Fondo Social de la Vivienda, cuya finalidad es *“el desarrollo habitacional en las áreas urbana y rural”*⁷

En 1992 se creó el Fondo Social para la Vivienda (FOSOVI), abandonando el enfoque de ejecutor e inaugurando el de facilitador, que intermedia con otros actores privados. Para gobernar al Fondo, la ley constituyó el Consejo Nacional para la Vivienda, con el mandato para que éste formulara la Política Nacional de Vivienda. Ese mandato no se cumplió.

En junio de 2001 el Gobierno formula la Estrategia de Reducción de la Pobreza, ERP, en la que los temas de vivienda sólo se trataron de forma tangencial.

En el 2002 el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, contrató un estudio para formular un diagnóstico y guías de acción para una política de vivienda⁸. Ese estudio se finalizó en junio de 2002 y se puso a disposición del Gobierno de Honduras.

⁴ Asamblea Nacional Constituyente, “Constitución de la República”, Capítulo IX, artículo 178, Tegucigalpa, Distrito Central, 11 de enero de 1982

⁵ Op. Cit. Mismo artículo

⁶ Op. Cit. Artículo 179

⁷ Op. Cit. Artículo 181

En mayo de 2003, con el apoyo del BID, SOPTRAVI, por intermedio de la DGVU, formuló una Agenda para el Sector Habitacional que contiene unos lineamientos de política y una estrategia para insertar al sector vivienda en la ERP. Adicionalmente, ese documento articuló los programas en marcha y estimo las metas e inversiones necesarias hasta el 2015, año meta de la ERP. Ese documento fue presentado por el Gobierno de Honduras al Grupo Consultivo del G-15, en junio de 2004.

Con la presentación de la Agenda, la Secretaria de Obras Públicas, Transporte y Vivienda, se comprometió con los cooperantes a que impulsará y desarrollará una Política de Estado en materia habitacional, que se ceñirá a los lineamientos que se presentaron en ese documento, y que se deberá formular hasta mediados del 2005.

Este documento toma como punto de partida la agenda acordado por el gobierno y los organismos multilaterales y bilaterales de cooperación y busca ser la base sobre la cual las autoridades pongan en marcha un proceso para la formulación, discusión, adopción y sanción de una Política de Estado para la vivienda.

En el desarrollo de sus mandatos constitucionales, el Estado hondureño debe decidir qué rol jugará en materia de vivienda; qué inversión está dispuesto y en capacidad de hacer; y, sobre esa base, formular una visión de largo plazo y concertada que pueda ser sostenida en el tiempo.

Será también necesario pensar en una institucionalidad para asumir la conducción del sector. Su efectiva dirección requiere de condiciones de **liderazgo, visión, autoridad, jerarquía suficiente, representatividad y legitimidad**. Pero la institucionalidad tiene que estar dotada de contenidos, por lo que, **el primer paso es necesariamente la construcción de una visión y de una política pública en materia de vivienda, ampliamente debatida con los actores de la sociedad, y los demandantes de soluciones de vivienda, concebida no como una política de gobierno y por tanto, de corto plazo, sino como una política de largo plazo del Estado.**

Es necesario por tanto, contar con una política de Estado que oriente los esfuerzos nacionales en materia de vivienda, articulada y acordada que permita potenciar la importante vinculación entre la vivienda y el desarrollo económico nacional. Esto implica que las metas nacionales de vivienda deben ser parte de las metas de desarrollo nacional, no sólo por el aporte al bienestar de las familias por medio del acceso a una solución habitacional, y su impacto sobre la reducción de la pobreza, sino también por la relación existente entre la inversión nacional en vivienda y el empleo, o el efecto dinamizador de la producción de vivienda sobre la economía, particularmente sobre la producción y comercialización de materiales de construcción y el efecto multiplicador en la canalización de recursos de la familia y de organizaciones privadas.

Contar con una política de vivienda posibilita coordinar y optimizar el uso de los recursos utilizados por las instituciones involucradas y el uso eficiente de los recursos, en la atención del problema nacional de vivienda, a la vez que unificar criterios, puntos de vista e intereses entre oferentes y demandantes de vivienda, sectores público y privado, o entre productores de vivienda y proveedores de insumos y servicios.

^{8 8} Shlomo Angel, “Política de vivienda en Honduras: diagnostico y guías de acción” Nueva York, junio de 2002

La política posibilita definir en forma clara las responsabilidades que asumirán las partes involucradas en la solución del problema de vivienda, en el marco de una economía de mercado, es decir, cuáles serán los roles asignados a las instituciones del Estado, gremios, constructores, financistas, prestadores de servicios, profesionales, organizaciones sociales y comunitarias, OPDs y ONGs. También posibilita definir la manera y el nivel de responsabilidad de participación que los demandantes de vivienda, tendrán en la solución del problema, particularmente los grupos de población de bajos ingresos que necesitará recibir un subsidio.

6. EL ENFOQUE GENERAL DE LA POLÍTICA

Las políticas en materia de vivienda para Honduras se enfocan a partir de unos axiomas básicos, los objetivos nacionales, generales y específicos, las orientaciones fundamentales y los postulados estratégicos.

Los axiomas

La política de vivienda de Honduras parte del reconocimiento de los siguientes postulados como axiomas que la orientan:

1. “La ausencia de mecanismos de acceso, devendrá en un crecimiento de la informalidad, asentamientos desordenados de baja salubridad, alta inseguridad y riesgo de manipulación política de los grupos necesitados”.
2. “Las familias de menores ingresos no podrán acceder a una **vivienda formal**, mientras se mantenga la brecha entre su capacidad de pago y el costo de viviendas formales en el mercado, a menos que reciban alguna ayuda estatal para financiarla”.
3. “No habrá posibilidad de ningún esquema de financiamiento hipotecario, mientras no haya estabilidad y, mientras los actores no tengan una percepción de estabilidad sostenida”. “No podrá haber participación privada, mientras no haya reglas claras y un mecanismo de financiamiento claro y sostenible, que organice la demanda y la transforme de demanda bruta, en demanda efectiva demostrable”.
5. “No podrá haber mecanismo de financiamiento claro, mientras no se logre resolver el descalce de los plazos entre ahorro y préstamo”.

Los Objetivos

El objetivo nacional en materia de vivienda

El objetivo de la Nación y del Gobierno de Honduras en materia de vivienda, se orientará a:

La mejora continua y sostenida de las condiciones de vida de la población urbana y rural, con especial énfasis en la población de menores ingresos.

El logro de este objetivo, centra la acción conjunta del Estado y las organizaciones de la sociedad, en **asegurar el acceso de la población a una vivienda y a un habitat⁹** que, asegure:

- La tenencia y propiedad de la vivienda familiar;
- La estabilidad y seguridad de sus estructuras;
- La adecuación a las necesidades de espacio de la familia; y,
- Las condiciones mínimas de sanidad.

Estas condiciones de seguridad –tanto física como jurídica-, sanidad y suficiencia, se constituirán en los parámetros que usará el estado para cualificar la condición de dignidad de las viviendas de la población.

Los objetivos generales de la política

1. El desarrollo de sistemas y mecanismos que aseguren el acceso de la población, con especial énfasis en las familias de menores ingresos, a una vivienda, segura, sana, suficiente, y propia.
2. El desarrollo de mecanismos para asegurar que las viviendas de los hondureños sean una parte real y sustantiva de su patrimonio
3. Focalizar mejor la inversión pública y elevar su calidad.

Los objetivos específicos de la Política

1. Articular la política de vivienda con la política de desarrollo y ordenamiento territorial y ambiental y con la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP).
2. Lograr que el sector vivienda, retome la importancia que tiene en relación con su rol para el desarrollo económico, social y humano, y que se refleje en la asignación presupuestaria equilibrando su relación con otras políticas sectoriales.
3. Revisar y adecuar el ordenamiento institucional del sector con el propósito de convertirlo en un factor de promoción y solución de las demandas en materia de vivienda de la población.
4. Disminuir el déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda con equidad social y territorial.
5. Promover y estimular la creación de las condiciones necesarias para el establecimiento y uso de mecanismos e instrumentos financieros, que faciliten el acceso a crédito para vivienda en condiciones de mercado.

⁹ Entendido como el conjunto del entorno privado –la vivienda- el entorno comunitario, social y público –el barrio, la ciudad- y el entorno ambiental natural, donde se desenvuelven las actividades del conglomerado humano.

6. Rescatar la situación de asentamientos precarios y en condiciones de vulnerabilidad bajo criterios de integralidad, interinstitucionalidad, sostenibilidad y con participación efectiva de la población afectada.
7. Remover los obstáculos normativos y de procedimientos administrativos que dificultan el acceso a la vivienda y reformar y armonizar los instrumentos legales en materia de vivienda, desarrollo territorial, propiedad y régimen municipal.
8. Fortalecer la capacidad de gestión de gobiernos locales en la planificación y realización de programas habitacionales.

Las orientaciones fundamentales de la política

El logro de los objetivos generales de la política se sustenta en un triple acceso acumulativo y complementario:

1. **Acceso a la tierra y a la propiedad;** como el cimiento de la mejora de las oportunidades de acceso a la vivienda y el fundamento para la constitución del patrimonio de los ciudadanos.
2. **Acceso a servicios básicos;** como la llave para el logro de la condición de sanidad de las viviendas; su logro tiene un efecto directo en la salud y salubridad de los asentamientos.
3. **Acceso a mecanismos de financiamiento para la vivienda;** Estarán constituidos por la promoción de mecanismos de ahorro para vivienda; y la profundización de la oferta de crédito y complementados por el Sistema de Subsidios Habitacionales. Estos elementos serán la base para el desarrollo del mercado de financiamiento habitacional.

Como complemento a este triple acceso, la política se fundamenta en una redefinición del rol del Estado y por la necesidad de participación de una amplia gama de agentes de la producción y financiamiento de la vivienda y el habitat, así como la necesidad de la participación activa de las familias demandantes de vivienda, a partir de los siguientes fundamentos:

1. El gobierno no construirá, ni contratará, ni financiará en forma directa, programas o proyectos habitacionales, entendidos estos, como la conjunción de la vivienda y el desarrollo urbano. Su papel estará enfocado a:
 - Regir el sector; generar instancias de interlocución con los actores sectoriales;
 - Promover e impulsar mecanismos y sistemas de acceso al habitat;
 - Facilitar la participación de actores privados y en general, de la sociedad organizada;
 - Regular el funcionamiento de los mecanismos y de los sistemas; canalizar los recursos de inversión pública; y,
 - Articular las inversiones privadas y de donantes internacionales.
2. Se fomentará y se desarrollarán las condiciones para una amplia participación de la sociedad organizada y del sector privado, en el diseño, construcción, financiamiento,

administración y valoración del habitat. Para ello, se impulsará un proceso sistemático, concertado y sostenido de simplificación de trámites y obtención de permisos, licencias u otros.

3. Se articulará las intervenciones en las jurisdicciones municipales con la participación protagónica de las municipalidades, en consonancia con el proceso de descentralización y la estrategia de fomento de las ciudades secundarias.
4. Se asegurará que los sistemas, mecanismos y programas habitacionales tengan un enfoque de género que asegure que el acceso para las madres jefes de familia, minorías étnicas y grupos en desventaja, tengan igualdad de oportunidades.
5. Se velará por la sostenibilidad y continuidad en el tiempo de los programas y esfuerzos de la sociedad para la mejora continua de las condiciones de habitación de la población.

Los postulados estratégicos

1. **Rescatar el esfuerzo ya realizado por los hondureños para proveerse de su vivienda;** Se estructurarán programas para que el esfuerzo y las inversiones que las familias hondureñas han realizado para proveerse de vivienda, -principalmente en el sector informal-, puedan ser rescatados de su condición de “capital muerto” e incorporados formalmente a la propiedad y al patrimonio de las familias. Se buscará la incorporación de servicios de saneamiento básicos y la mejora, ampliación y complementación de las unidades existentes rescatables.
2. **Crear oportunidades de acceso para los nuevos hogares y el crecimiento de la población urbana;** El acelerado proceso de urbanización que está viviendo el país está creando una nueva demanda de viviendas en los principales centros urbanos, al tiempo que la demanda de viviendas nuevas irá disminuyendo paulatinamente en las áreas rurales. Será necesario prever la tierra, los servicios y el financiamiento necesario para que las nuevas familias se acomoden en sus nuevos hogares.
3. **Integración de la vivienda y el entorno social y territorial;** Los programas de vivienda superarán la visión puramente sectorial de construcción de casas para dar paso a una visión en que las viviendas configuran un asentamiento en un entorno determinado, con un conjunto complejo de relaciones entre unidades de habitación, servicios domiciliarios, equipamientos urbanos y sociales y el territorio; se deberá hacer el tránsito de una visión sectorial y centralizada a una integral, territorial y descentralizada.
4. **Tratamiento diferenciado por estratos;** El principio es que quiénes menos tienen más apoyo requieren mediante la progresividad de los subsidios; pero esto no ha de significar que los estratos con mejor capacidad no sean tenidos en cuenta con mecanismos que aseguren su acceso a la vivienda con sus propios recursos.

7. LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA

En conformidad con el modelo conceptual a que se hecho referencia en la primera parte de este informe, las políticas están organizadas en seis instrumentos básicos y se guían y apoyan por el perfeccionamiento del marco institucional necesario para administrar el sector de vivienda. Estos siete instrumentos de facilitación son aplicables en mayor o menor grado en cualquier país miembro del Banco Mundial y del BID. Las prioridades en lo que respecta a su uso, pueden variar según el grado de desarrollo de los países.

En el caso de Honduras, las prioridades deberían estar orientadas a lo siguiente:

I. Desarrollo de los derechos de propiedad

La vigencia de la Ley de Propiedad es un paso muy importante que ya se ha dado en materia de posibilitar la vigencia de los derechos constitucionales de la propiedad. Además de los objetivos de construir la seguridad jurídica en las transacciones de la propiedad en sus distintas expresiones, de rescatar el rol de garante del Estado, de regularizar la situación del registro predial y el ordenamiento poblacional, de facilitar la movilización de la riqueza y de fortalecer los mercados financieros de títulos registrados, es necesario:

- 1. Establecer las reglas de un mercado social del suelo** y de asegurar de sus hipotecas que eviten a lo futuro la repetición de las ocupaciones violentas ilegales de tierras en el campo y en la ciudad.
- 2. Hacer los levantamientos catastrales** en todo el país e ir generando de esta manera el proceso de regularización a “folio real”
- 3. Acelerar los procesos de regularización** de la tenencia y las acciones administrativas derivadas del barrido catastral y particularmente de los casos especiales que señala la Ley de Propiedad en ocupaciones de tierras nacionales y ejidales, de tierras de pueblos indígenas y de hondureños afro-descendientes y de asentamientos humanos que por litigios entre supuestos propietarios, no tienen la posibilidad de regularizar la tenencia de sus propiedades.
- 4. Regular los procedimientos y las tarifas de registro** y establecer otras disposiciones administrativas y fiscales que favorezcan el desarrollo de los derechos de propiedad, facilitando y abaratando su ejercicio y creen mecanismos de defensa de los derechos de ciudadanos, que por falta de recursos o de acceso a los mecanismos legales, no han podido regularizar la titularidad de sus bienes
- 5. Acelerar los procesos de titulación** que en el marco de sus leyes respectivas le corresponden a las municipalidades, al Instituto Nacional Agrario (INA) y desde luego al propio Instituto de la Propiedad en los casos que la Ley demanda.

6. Impulsar la aplicación de los instrumentos de ordenamiento territorial para establecer las condiciones y cargas jurídicas sobre usos del suelo en lo urbano y en lo rural, la definición de los mapas de zonificación para definir los usos de los suelos y la determinación de sus potencialidades y limitaciones.

II. Racionalización de los subsidios

En atención a los niveles de pobreza, que según los estudios de GITEC sobre subsidios, el 96% de la población rural y el 78% de la urbana serían elegibles al subsidio desde el punto de vista de los ingresos, el acceso a una vivienda formal para las familias de menores ingresos, no será posible a menos que haya alguna forma de ayuda estatal. Esa ayuda se materializará mediante subsidios directos a la demanda, para cual se desarrollarán las siguientes políticas:

1. Sistema Nacional de Subsidios Habitacionales. Se desarrollará un sistema único de subsidios directos para vivienda. Dicho sistema unificará la filosofía y mecanismos para el otorgamiento de subsidios estatales en esta materia y se buscará fortalecer los procedimientos de focalización para asegurar el acceso a la vivienda de las familias de menores ingresos.

La filosofía del Sistema, se basará en los principios de transparencia, equidad y recompensa el esfuerzo propio y otorgará subsidios directos a la demanda para familias con ingreso de hasta cuatro salarios mínimos. Dicho subsidio se complementará con el ahorro previo de la familia y con un crédito hipotecario.

El subsidio será directo, transparente, de carácter no reembolsable y se otorgará por una sola vez en la vida a las familias que demuestren, por medio de un sistema automático, computarizado y transparente de calificación de beneficiarios, que tienen el perfil socio-económico que justifique esta ayuda estatal.

Los subsidios operarán como organizadores de la demanda de vivienda de las familias de menores recursos, especialmente en las áreas urbanas. Con base en esta información, las empresas del sector privado, adecuarán su oferta de productos para atender esta demanda organizada.

Los subsidios se usarán para comprar, construir, mejorar o ampliar viviendas de hasta el equivalente de US \$ 9.000,00 generadas por empresas o constructores individuales a precios de mercado.

2. Subsidios para vivienda progresivos. Se maximizará la cobertura de la inversión pública con subsidios inversamente proporcionales a los ingresos, de forma de favorecer a las familias de ingresos menores y nivelar la capacidad de acceso.

3. Diversificación de los programas de subsidios para vivienda. Los subsidios se podrán estructurar en diversos programas para atender las características de la población a la que se busca servir; los programas de atención a las familias de las zonas rurales se diferenciarán de los programas de atención a las familias urbanas; igualmente, los programas orientados a la compra o

construcción de vivienda, se diferenciarán de aquellos que atiendan el mejoramiento, ampliación o terminado de viviendas.

4. Fondeo para los subsidios. A Honduras se le abren importantes oportunidades de fondeo de sus programas sociales a partir de la Iniciativa de Alivio de Deuda para Países Altamente Endeudados. Una parte del alivio de la deuda deberá canalizarse a subsidios de vivienda y de mejoramiento, en atención a que éstos constituyen inversiones netas y movilizadores de otros recursos. La experiencia internacional muestra que de cada dólar invertido en vivienda de bajos ingresos, se movilizan dos adicionales.

5. Prioridad al mejoramiento y ampliación de viviendas. El gobierno otorgará inicialmente, mayor prioridad a los programas destinados a mejorar o ampliar las viviendas existentes que ya tengan títulos de propiedad, así como el apoyo a las viviendas que se construyan en lotes propios. De esta manera, se complementará con la intervención de los programas de mejoramiento de barrios, en la línea de rescatar y consolidar el esfuerzo ya realizado por las familias.

6. Diversificación de operadores intermediarios. El modelo de delegación de la ejecución de los subsidios utilizado por SOPTRAVI en su convenio con FUNDEVI, cuenta con una base legal apropiada y a mostrado ser un mecanismo útil. Esta experiencia debe ser homologada para fomentar un mayor número de operadores y asegurar una mayor cobertura, así como para fomentar la competencia y transparencia.

7. Participación de profesionales y pequeñas empresas. El sistema fomentará la participación de profesionales individuales y de pequeñas empresas de servicios de construcción que atiendan de una manera calificada la demanda de las familias para mejorar o construir su vivienda. Para ese efecto, la DGVU desarrollará un programa de registro, capacitación y acreditación de esas personas y empresas.

III. Desarrollo del financiamiento hipotecario

Junto con la falta de titularidad de la propiedad y de servicios básicos, la falta de acceso a financiamiento para la vivienda, se constituye en una gran barrera para acceder a la vivienda, especialmente para las familias de menores ingresos. Para abordar la búsqueda de mejora en el acceso al financiamiento de vivienda, se propone las siguientes políticas:

1. Fomento del ahorro. Se hace imprescindible re-institucionalizar el ahorro como la llave de acceso a la vivienda. Para ello se proponen tres medidas: i) la obligatoriedad del ahorro monetario como el requisito básico de entrada para acceder a un subsidio para vivienda; ii) la apertura del RAP a las cuentas de ahorro voluntario; y iii) la introducción de un **sistema de ahorro previo programado**. Se introducir la figura de *cuentas de ahorro para la vivienda* cuyos depósitos permanecerán congelados por un periodo determinado. Estas cuentas se regularán mediante un contrato individualizado de ahorro programado, en que la familia potencialmente beneficiaria de un programa de vivienda, depositan una

cantidad pactada mensualmente, por un periodo de tiempo determinado, como condición previa a acceder al beneficio de un subsidio o a un crédito para vivienda.

Los depósitos se harán en instituciones reguladas, por periodos idealmente de un año o más. Esos ahorros serán parte del esfuerzo propio de las familias y serán al menos el 10% del valor de una solución de vivienda.

Las cuentas de ahorro programado servirán además como mecanismo para la evaluación de la capacidad de crédito de las familias; se podrá diseñar un mecanismo por el cual las instituciones financieras otorguen créditos que se correspondan con la cuota mensual de ahorro, como la cuota de amortización del préstamo.

2. Fomento del micro crédito. La estructura de los ingresos de las familias requieren de actores que se ajusten mejor a sus características y que estén dispuestos a hacer pequeños créditos. Se hace necesario incentivar la formación de entidades especializadas en micro crédito y en complemento de las cooperativas de ahorro y crédito puedan atender el segmento de la población elegible a subsidios para vivienda. La posibilidad de participación de este tipo de entidades requiere de una normativa para su supervisión regulación y control, pero adicionalmente, se requiere de canales de acceso a recursos de largo plazo.

3. Redescuento de cartera hipotecaria Está en proceso de discusión la ley que transforma al FONAPROVI en un banco de segundo piso con miras a fomentar el crédito de mediano y largo plazo. Entre las disposiciones del proyecto de ley, se contempla la posibilidad de participación de cooperativas y entidades de micro crédito. El proyecto de ley es adecuado y con estas reformas se posibilita el acceso a recursos de largo plazo para el redescuento de cartera. Se sugieren dos modificaciones desde la perspectiva de la política de vivienda: i) la designación de un fondo especializado para el redescuento de cartera de pequeños préstamos para vivienda, bajo la figura del FOSOVI, como se explica en el marco institucional; ii) es necesario incluir al ministro rector de la vivienda en la Asamblea de Gobernadores del futuro banco.

4. Seguro hipotecario Un importante incentivo para una mayor participación de las entidades financieras en el crédito para vivienda, puede ser el seguro para hipotecas. Esta figura y existió en el pasado y se debe analizar la posibilidad de reinstaurarla, mediante la constitución de un fondo tripartito que se alimente de un capital semilla público, de aportes de las instituciones financieras y del aporte progresivo de los deudores hipotecarios, como parte de su cuota mensual de amortización del crédito.

5. Estandarización de la originación de hipotecas. El nuevo banco de segundo piso definirá los estándares de originación y el formato de los contratos hipotecarios que serán aplicables a los créditos que aspiren a ser redescontados. Esta estandarización de procedimientos para los créditos hipotecarios servirá de base para el desarrollo en el mediano plazo, de un mercado secundario de hipotecas., con base en la titularización de la cartera hipotecaria.

6. Securitización de cartera hipotecaria. Es el último escalón de la política en materia de financiamiento habitacional. Por este medio, se pueden emitir papeles

de inversión respaldados por cartera hipotecaria debidamente originada y calificada en su riesgo. El proyecto de ley del BANHPROVI le faculta para este tipo de operaciones.

IV. Ampliación de la oferta de tierras aptas para vivienda y servicios básicos

La ley de municipalidades de Honduras aprobada mediante el decreto No. 134-90 del 29 de Octubre de 1990 y reformada en el año 2000 según Decreto No. 127-2000, faculta a las Corporaciones Municipales para que puedan delimitar o ampliar los límites urbanos de todos los asentamientos humanos de su jurisdicción. No existe otro instrumento legal que mejor faculte la planificación urbana en los municipios.

Al ampliar los perímetros urbanos se aumenta el área urbanizable en la ciudad, o comunidad, lo que introduce al mercado, lotes de tierra de menor valor catastral. De igual forma se fortalece las finanzas municipales al aumentar la base tributaria de lotes urbanos.

Los estudios que sustentan la solicitud de ampliación deben comprender aspectos técnicos con fines urbanísticos, administrativos, tributarios, de ordenamiento territorial y de planificación para un período de veinte años plazo. Actualmente la DGVU no participa del proceso, por lo que se propone su incorporación al grupo institucional existente, en la Ley Marco del Sector Vivienda mediante, lo que le dará la oportunidad de hacer aportes en la planificación urbana de las comunidades y establecer una relación en esta materia con las municipalidades del país.

La Ley de Ordenamiento Territorial, Decreto 180 – 2003, define en el artículo 27 las competencias de los gobiernos municipales entre las que se contempla la gestión amplia del control y la regulación de los asentamientos humanos poblacionales de sus jurisdicciones, para lo cual actuarán en:

Elaboración y ejecución de los planes de trazo y desarrollo urbanístico del municipio, y consecuentemente del control y regulación del uso de los suelos para las actividades económicas, sociales, de esparcimiento y otros necesarios en los asentamientos de las personas, así como de la regulación de la actividad comercial, industrial y de servicios..

Por otro lado el artículo 28, señala que las Municipalidades emitirán regulaciones con respecto a los asentamientos humanos, tales como: Normas de Zonificación, Normas de Construcción, Normas de Lotificaciones y Urbanizaciones.

Los Planes Estratégicos de Desarrollo municipal. Actualmente se están desarrollando con el apoyo del FHIS, los planes estratégicos para los municipios que carecen de ellos. Los Mapas de Zonificación municipal generalmente se desarrollan en la etapa de Planes Estratégicos Municipales, al definir las unidades territoriales.

Dentro de este marco regulatorio se recomienda las siguientes políticas específicas:

- 1. Aumento de la Tierra Urbana.** Este aspecto se puede lograr mediante la coordinación con las Municipalidades para la definición o ampliación de perímetros urbanos en todas las comunidades urbanas del país y tiene su amparo legal en la

Ley de Municipalidades; la Corporación municipal aprueba la ampliación, luego envía notificación a la Secretaria de Gobernación y Justicia, (Ordenamiento Territorial, la Dirección Ejecutiva de Catastro), al INA, INE e Instituto Geográfico Nacional. Después de notificadas las instituciones relacionadas con los Perímetros urbanos. Se recomienda que sea incorporada la Dirección General de Vivienda y Urbanismo a las instituciones que reciben notificación oficial para la ampliación de los Perímetros Urbanos; este cambio amerita hacer incorporaciones al Reglamento de la Ley de Municipalidades.

2. Categorización del Uso del Suelo en todas las comunidades urbanas del país, que contemple las categorías de tierras urbanizadas, urbanizables y no urbanizables.

3. Apoyo a empresas gestoras de suelo urbano. Que contemple la inclusión de aspectos de calidad y seguridad de la vivienda, mediante el control y certificación de los lotificadores.

4. Implementación de un Sistema de Información de Tierras, dinámico e interactivo para cada uno de los departamentos del país, que le permita conocer tanto a la DGVU, como a cualquier usuario, costos, situación legal, requerimientos ambientales y técnicos para su desarrollo. Se recomienda incorporar en el Departamento de Informática de la DGVU, la Unidad de Sistema de Información de Tierras, que puede estar vinculado con uno de los productos como ser indicadores urbanos, ya definido en el organigrama.

5. Regularización de Tierras Urbanas. Requiere de coordinación entre la DGVU con las municipalidades y con los proyectos en proceso vinculados a la regularización de predios urbanos y de la elaboración de una guía de criterios de priorización para regularización.

6. Formación de empresas municipales de servicios En el marco de la descentralización y de las atribuciones de la ley de Municipalidades¹⁰ y de su Reglamento¹¹ se debe estudiar la conformación de empresas municipales o de mancomunidades municipales para la prestación de servicios de saneamiento básico.

7. Opción de operadores comunales de servicios En el mismo marco, se deberá explorar la posibilidad de delegar mediante contratos¹² partes de la prestación de esos servicios en organizaciones comunitarias, como parte de los procesos de mejoramiento de los asentamientos y de los programas remejoramiento de barrios.

V. Mejoramiento de los asentamientos informales existentes

1. Creación de Comisión de Tierras en coordinación con las Municipalidades del país, la que esté a cargo de los aspectos de mercado de suelo urbano, como

¹⁰ Ley de Municipalidades Artículo 13 letras 4, 14 y 15.

¹¹ Reglamento de la Ley de Municipalidades Título IV, Capítulo I, de los servicios públicos

¹² Reglamento de la Ley de Municipalidades, Artículo 63

del componente de la regularización de la tierra. Sobre este particular, las principales municipalidades del país debiesen proceder a la creación de sus correspondientes Unidades Ejecutoras de Regularización y Titulación de la Tenencia de la Tierra. Dichas Unidades Ejecutoras, en coordinación con la Unidad de Gestión de Tierras de la DGVU, en el marco de la Leyes de Ordenamiento Territorial y de la Propiedad recién aprobadas serían, en principio, las responsables de:

- Promover y ejecutar las acciones de regularización y titulación de la tenencia de la tierra en su correspondiente jurisdicción municipal, así como los programas que se deriven.
- Asesorar a los habitantes de las comunidades urbanas y rurales en lo relacionado.
- Organizar y mantener el banco de tierras de las municipalidades para nuevos desarrollos habitacionales.
- Servir como conductos de las Alcaldías Municipales ante el Instituto Nacional Agrario y el Instituto de la Propiedad, en los casos que competan.
- Actuar cuando a su juicio convenga o a solicitud de parte interesada, como árbitro y conciliador en los conflictos sobre la propiedad inmueble que se presenten.
- Efectuar los diagnósticos de la tenencia de la tierra, para determinar la factibilidad de los programas de regularización y escrituración.
- Elaborar y proponer los Proyectos Técnicos correspondientes e integrar (agotadas las opciones, cumpliendo con todo los requisitos de ley y disponiendo de los medios económicos requeridos) los expedientes de expropiación por causas de utilidad pública, de aquellos predios en donde sea pertinente.
- Asesorar y coordinar la instrumentalización del pago de la tierra y de las escrituras públicas, para coadyuvar al cumplimiento de los programas de regularización.
- Coadyuvar en el ámbito de sus atribuciones, con la tramitación ante las instancias judiciales y otros organismos estatales, orientados a la regularización de la tenencia de la tierra.

2. Coordinar un proceso de capacitación, con las Unidades Técnicas Municipales y con los gestores de suelo urbano, sobre regularización y mercado de tierras.

3. Coordinar de la Gestión del Riesgo con las entidades a cargo y con los proyectos que desarrollan actividades sobre esta temática, las actividades de cuantificación y mapeo de vulnerabilidad en las zonas urbanas del país, zonificación de áreas de riesgo, así como en aspectos de sistemas de alerta temprana y otros temas afines.

4. Gestionar la información sobre regularización; la DGVU, debe y formar parte del grupo de instituciones que reciben notificación Oficial para la ampliación de los perímetros Urbanos. Actualmente solo reciben, La Secretaría de Gobernación en las Direcciones de Ordenamiento Territorial, Catastro, el Instituto Geográfico Nacional y el Instituto Nacional de Estadísticas.

5. **Elaborar un catastro exhaustivo** de aquellos asentamientos que se localizan al menos en las 40 principales ciudades del país. Entendiendo, primero, que los **asentamientos informales** poseen una unidad sociocultural que se expresa en la ocupación del micro territorio y, segundo, que se trata (y aquí se recurre a un criterio arbitrario) de conjuntos de un mínimo de 20 viviendas agrupadas y contiguas, en las que residen familias instaladas con o sin autorización en terrenos de terceros o propios y que carecen del total o de algunos servicios básicos, el catastro propuesto deberá arrojar al menos la siguiente información:

- Individualizar el número de asentamientos precarios existentes.
- Número de viviendas comprendidas
- Número de personas implicadas
- Número de hogares asociados
- Situación de la tenencia de la tierra
- Nivel de pobreza
- Situación laboral familiar
- Capacidad de ahorro familiar
- Nivel de organización
- Pre-factibilidad técnica y económica para su radicación o erradicación

6. **Impulsar programas de mejoramiento de barrios** que promueva la activa participación y co-responsabilidad de las familias beneficiarias y que articulen los recursos y esfuerzos, ya sea a través de acciones de radicación o erradicación, dependiendo de los gobiernos central y municipal. Un programa de esta naturaleza deberá estar orientado a resolver la informalidad y precariedad de los asentamientos identificados de las condiciones de factibilidad técnica y/o de vulnerabilidad del loteo. Las intervenciones integrales que deberá desarrollar comprenderán, al menos, lo siguiente:

- **La regularización urbana**, que incluye el ordenamiento urbanístico del barrio, con fines de ubicación de la infraestructura básica, el equipamiento y servicios sociales, la regularización y legalización de las edificaciones y la definición de linderos de propiedad individualizada.
- **La legalización de la propiedad**, incluyendo el otorgamiento de títulos de propiedad, la aprobación y legalización municipal del fraccionamiento, la inscripción y el registro de las propiedades.
- **El desarrollo social comunitario**, los proyectos serán acompañados por apoyo a la organización y fortalecimiento de la participación comunitaria durante el proceso de formulación, ejecución de obras y su posterior mantenimiento.
- **Apoyo laboral**, en la medida que el acceso a una nueva vivienda y/o a nuevos servicios implicará una modificación significativa de la economía familiar se proveerán a los jefes de hogar las condiciones mínimas necesarias para generar mayores competencias para participar en el mundo laboral, sea este en el sector formal o informal.
- **La infraestructura básica**, incluirá las obras necesarias para la provisión de servicios de agua potable, saneamiento, drenaje pluvial, recolección de desechos sólidos; las obras de vialidad para asegurar el acceso al transporte y conexión con la ciudad.
- **El equipamiento social mínimo**, tal como guarderías, casas barriales, espacios públicos y canchas deportivas.

- **Las acciones de protección y mitigación ambiental**, que incluirán la cobertura por arborización, protección de canales, estabilización de suelos y taludes.

No obstante, debe tenerse presente que un programa de este tipo, más allá de enfrentar el problema habitacional, debe contribuir en la Estrategia de Reducción de la Pobreza, de allí que debe considerarse con énfasis los aspectos socio-comunitarios y laborales. En esa línea, las intervenciones debiesen promover y privilegiar el trabajo con comunidades organizadas, elevándolo eventualmente al nivel de requisito para acceder a los beneficios del programa.

VI. Organizar la Industria de la Construcción

La organización de la industria de la construcción requiere crear más competencia en dicha industria, eliminar las restricciones a la elaboración y el uso de materiales de construcción locales y reducir las barreras comerciales aplicables a los insumos de vivienda.

La celebración del Foro para la Vivienda el 8 y 9 de Septiembre de 2004 en San Pedro Sula, patrocinado por el BID, la Cámara de Comercio e Industrias de Cortés y el Foro Valle de Sula 2020, fue una demostración de la excelente organización de la industria de la construcción en Honduras.

Las organizaciones participantes en el Foro, que en su gran mayoría integran la Cámara de Comercio e Industrias de Cortés y la Cámara Hondureña de la Construcción, son parte de la Iniciativa Foro Valle de Sula 2020, un Compromiso Compartido, cuyo planteamiento ha sido presentado al Excelentísimo Presidente de la República de Honduras, Lic. Ricardo Maduro, planteando al Gobierno de la República, las siguientes peticiones, que en gran parte, son coincidentes y compatibles con los instrumentos de la política de vivienda de este informe.

1. En materia de Desarrollo Urbano y Vivienda, se debe desarrollar una Política de Estado concertada con el sector, actores sociales y privados involucrados, a fin de discutir y armonizar los temas de legislación y normatividad, tenencia de la tierra, servicios y financiamiento.
2. La discusión y socialización de la Ley Marco para la Vivienda, al mismo tiempo que esté armonizada con esta política de Estado, dándole la difusión necesaria para conocimiento de la sociedad organizada en su conjunto.
3. Instalar una oficina nor occidental de FONAPROVI con sede en San Pedro Sula, con suficiente autonomía y autoridad para resolver los trámites pertinentes a la calificación y aprobación de los expedientes que originen los diferentes programas de vivienda.
4. Crear el Consejo Nacional para la Vivienda capaz de liderar todo el proceso que lo anterior requiera, con autoridad, legitimidad, representatividad y jerarquía suficientes para generar acuerdos con una visión sostenida de largo plazo. Este Consejo deberá ser con carácter deliberativo, con capacidad propositiva, y será la

instancia de discusión de la política habitacional, de sus sistemas, mecanismos, programas, de su periódico seguimiento y evaluación.

El Consejo Nacional para la Vivienda se reunirá a convocatoria del Ministro de Obras Públicas, Transporte y Vivienda, quien lo presidirá, o por el representante de la CCIC que podrá asumir el papel de Secretario Pro-tempore del Consejo.

Este Consejo estará integrado por las siguientes instituciones:

- La Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda (SOPTRAVI) a través del Señor Ministro y/o su representante;
- Un representante del Fondo Nacional para la Producción y la Vivienda (FONAPROVI);
- Un representante del Régimen de Aportaciones Privadas (RAP);
- Un representante de las instituciones del régimen provisional que otorguen financiamiento hipotecario a sus afiliados (IMPREMAH, INJUPEMP, IPM, IHSS);
- Un representante de las entidades financieras reguladas por la Comisión Nacional de Banca y Seguros (CNBS) que otorguen préstamos para la construcción, adquisición, ampliación o mejoramiento de vivienda;
- Un representante de la Federación Hondureña de Cooperativas de Vivienda Limitada (FEHCOVIL);
- Un representante de la Federación de Organizaciones Privadas de Desarrollo (OPDs) y las ONGs que participen en programas promovidos por la política en materia habitacional;
- Un representante de la Cámara de Comercio e Industrias de Cortés (CCIC);
- Un representante de la Cámara Hondureña de la Industria de la Construcción (CHICO);
- Un representante del Colegio de Ingenieros Civiles de Honduras (CICH)
- Un representante del Colegio de Arquitectos de Honduras (CAH)
- Un representante de la Asociación de Urbanizadores y Promotores de Vivienda de Honduras (ASUPROVIH);
- Un representante de la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON)

5. Velar porque las Municipalidades de las comunidades donde se desarrollen programas de vivienda, establezcan mecanismos que vengán verdaderamente a agilizar todos los trámites de los proyectos que se presenten en forma tal que sean congruentes con las normativas establecidas por el Gobierno Central al respecto.
6. Hacer una revisión exhaustiva de los trámites que actualmente se deben seguir en dependencias de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente, SERNA, y FONAPROVI, identificando procedimientos ágiles y eficaces para cumplir los requisitos de permisos.
7. Hacer un análisis en todo lo concerniente al sistema financiero que incluya los bancos, asociaciones de ahorro y préstamos, cooperativas, etc., en lo que respecta a su intermediación en la disposición de fondos destinados para el sector vivienda, creando para ello, normativas que resulten atractivas y justas a su cuota de participación en estos programas.
8. Establecer mecanismos adecuados para que los hondureños radicados en el extranjero pueden acceder a una vivienda en beneficio a su familia residente en

Honduras. Para ello, se deberán crear procedimientos que permitan flexibilidad, seguridad, captación directa de remesas y los demás aspectos que puedan ser de consideración tanto para el Banco Central de Honduras (BCH) como de la Comisión Nacional de Banca y Seguros (CNBS).

9. Que la Ley Marco de la Vivienda no sea aprobada sin ser previamente sometida a un proceso de socialización con los sectores involucrados en la misma.

VII. Marco institucional y normativo para la vivienda

Si bien es potestad incuestionable de los municipios fijar la normativa de uso del suelo, planificar el territorio, establecer las normas para la construcción de inmuebles y autorizar y controlar los usos de éstos, no es menos cierto que la realidad muestra una muy limitada capacidad de las municipalidades para ejercer adecuadamente esas potestades. La ausencia de reglas claras sobre el uso del suelo y el patrimonio edificable que se levante sobre el, constituye un limitante sobre los derechos de propiedad, y por tanto vulnera la garantía constitucional que el Estado debe otorgar a los ciudadanos.

Por otra parte, es evidente que la mayor parte de las municipalidades de Honduras están muy lejos de desarrollar las capacidades institucionales necesarias para ejercer por si mismos las potestades en materia de gestión del desarrollo urbano y la vivienda.

Para resolver esta situación y en estricto respeto a la autonomía de las municipalidades, se propone que el ente rector por intermedio de la DGVU desarrolle una normativa marco en materia de:

1. Organización del territorio;
2. Áreas de riesgo;
3. Loteo y urbanización progresiva;
4. Vivienda progresiva.

Esta normativa tendrá un carácter referencial y podrá ser adoptada y adecuada por cada municipalidad mediante ordenanza. Para ello la DGVU deberá desarrollar programas de apoyo y asistencia técnica focalizada en por lo menos los 39 municipios de mayor dinamismo poblacional.

Con un enfoque sistematizado y técnico, la normativa buscará la manera de acercarse en forma sencilla, a la realidad de lo que las familias de esos estratos ya han hecho en materia de subdivisión del suelo, acceso a servicios y construcción de sus casas. Se impulsará el desarrollo de una normativa urbanística que recoja y posibilite la urbanización progresiva, bajo un plan maestro previamente acordado, así como también la condición progresiva de la vivienda. Dicha normativa deberá reducir los estándares mínimos y así, los costos de las viviendas progresivas, aumentando su accesibilidad para la población de menores ingresos.

8. EL MARCO INSTITUCIONAL

El desarrollo de la política antes reseñada, requiere de un proceso de institucionalización del sector. El marco institucional deberá definir con claridad la rectoría; la manera cómo el estado abordará el reto habitacional, recogido en las bases para la política; las competencias de las instituciones participantes; su manera de articularse y coordinarse; el manejo de los recursos de inversión pública; las instancias de interlocución.

Lo que continúa son un conjunto de propuestas sobre la institucionalidad deseable para el sector habitacional, que deberá ser construido como resultado de la discusión y de la adopción de la política.

Rectoría del sector vivienda y desarrollo urbano

El marco institucional deberá definir con claridad la rectoría; la manera cómo el estado abordará el reto habitacional, recogido en las bases para la política; las competencias de las instituciones participantes; su manera de articularse y coordinarse; el manejo de los recursos de inversión pública; las instancias de interlocución.

Le corresponde la rectoría del sector a la Secretaría de Estado en los Despachos de Obras Públicas, Transporte y Vivienda, SOPTRAVI, en conformidad con el Decreto Legislativo No. 218-96 de diciembre de 1996. El Ministro de esta cartera es la autoridad de mayor grado jerárquico del sector, por delegación del Presidente de la República.

La SOPTRAVI **no será ejecutor de programas ni ejercerá ninguna función financiera**, sino que será el articulador de las iniciativas del sector con la política habitacional. Sus competencias básicas en materia de vivienda y desarrollo urbano serán:

- Actuar como el órgano rector de los sectores vivienda y desarrollo urbano;
- Hacer de cabeza y articular los actores públicos y privados que conforman el Sistema Nacional de Vivienda y Desarrollo Urbano;
- Articular con los gobiernos locales las iniciativas habitacionales en el territorio;
- Sancionar y monitorear la política habitacional del Estado;
- Formular, regular, reglamentar los sistemas, mecanismos y programas necesarios para el desarrollo y puesta en marcha de la política;
- Administrar sistemas y recursos de los subsidios directos y transparentes para atender la demanda habitacional de la población de menores ingresos, como parte de la inversión social del estado;
- Formular la normativa en materia de vivienda y desarrollo urbano y apoyar a las municipalidades en el desarrollo de normativa especializada para mejorar la accesibilidad a soluciones formales de vivienda;
- Operar el sistema de información sectorial y los registros de beneficiarios;
- Registrar, acreditar y capacitar a los actores que participen como intermediarios de los sistemas.

Le corresponderá a la instancia rectora dirigir el Sistema Nacional de la Vivienda; la preparación, definición, gestión y sanción de la ley marco; la preparación y puesta en vigencia de la Política Nacional Habitacional por los órganos de gobierno competentes, de la

política habitacional del estado; monitorear y evaluar su ejecución; proponer los ajustes periódicos que fueren necesarios; proponer y liderar políticamente los sistemas y mecanismos necesarios para la ejecución de la política; coordinar con otras secretarías de estado cuando la puesta en marcha de los programas así lo requiera.

El Sistema Nacional de la Vivienda y desarrollo urbano

Constituyen el Sistema Nacional de la Vivienda, las personas naturales y jurídicas que participan en la producción, comercialización, financiamiento y gestión de la vivienda, entre otros:

- La Secretaría de Obras Públicas, transporte y Vivienda SOPTRAVI;
- El Consejo Consultivo para la Vivienda;
- El Viceministerio de Vivienda y Urbanismo;
- La Dirección General de Vivienda y Urbanismo, DGVU;
- La Dirección de Ordenamiento Territorial;
- El Instituto de la Propiedad;
- El Fondo Nacional para la Producción y la Vivienda, FONAPROVI;
- El Régimen de Aportaciones Privadas, RAP;
- La Fundación para el Desarrollo de la Vivienda Social Urbana y Rural, FUNDEVI;
- Las instituciones del régimen previsional que otorguen financiamiento hipotecario a sus afiliados;
- Las entidades financieras reguladas que otorguen préstamos para la construcción, adquisición, ampliación o mejoramiento de vivienda;
- Las cooperativas de ahorro y préstamo que otorguen crédito hipotecario;
- Las OPDs y las ONGs que participen en programas promovidos por la política en materia habitacional;
- La Cámara Hondureña de la Construcción, CHICO;
- La Asociación de Urbanizadores y Promotores de Vivienda de Honduras (ASUPROVIH)
- La Asociación de Municipalidades de Honduras, AMHON;
- Las organizaciones de beneficiarios de vivienda de interés social;
- Los demás agentes que desarrollen actividades en la financiación, promoción, desarrollo y comercialización de viviendas, incluyendo las sociedades financieras, sociedades fiduciarias, titularizadoras y otros agentes o intermediarios.

Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano

A fin de asegurar la continuidad política y técnica de la rectoría del sector, el Gobierno Central estudiará la conveniencia de crear el Viceministerio a cargo de los sectores Vivienda y desarrollo Urbano, en la Secretaría de Obras Pública Transporte y Vivienda. El Viceministerio será como la instancia política de jerarquía del sector, bajo la dirección el Ministro a cargo de las carteras de competencia de SOPTRAVI. El Viceministerio será una instancia de alta dirección y por lo tanto, no se constituirá como una nueva dependencia administrativa que solo contará con el personal asesor y de apoyo. Del Viceministerio dependerá la Dirección General de Vivienda y Urbanismo, como la instancia técnica y administrativa del sector.

El Viceministro de Vivienda actuará por delegación del Ministro de las carteras de Obras Públicas, Transporte y Vivienda, y será responsable de la actividad cotidiana de la dirección del sector.

Fortalecimiento de la Dirección General de Vivienda y Desarrollo Urbano

El desarrollo e implantación de la política, requiere de una instancia técnica de apoyo, pequeña, ágil de alto nivel profesional y probada capacidad de gestión. Antes del fin de su mandato, el gobierno emprenderá los esfuerzos necesarios para fortalecer a la DGVU, dotarla de presupuesto operativo para el ejercicio 2005, equiparla debidamente y completar su personal, de forma que pueda desempeñar el papel de Secretaría Técnica del sector. Se buscará además los mecanismos para asegurar su continuidad, de forma de capitalizar su experiencia.

La DGVU como la instancia técnica del Ministerio; tendrá competencia para:

- Formular, evaluar y actualizar las políticas y estrategias de intervención en los sectores vivienda y desarrollo urbano;
- Proponer y elaborar los planes nacionales sectoriales, en el marco de la política junto con sus normativas y regulaciones;
- Dirigir, coordinar y supervisar la formulación y aplicación de normas técnicas para la construcción de viviendas y asentamientos regulados;
- Formular planes y otorgar asistencia técnica y capacitación –por si misma o por intermedio de terceros- a las instancias del sector que lo requieran, para asegurar la adecuada implementación de programas y normas;
- Evaluar el impacto de los mecanismos, sistemas y normas para los sectores;
- Evaluar conjuntamente con los actores del sector los obstáculos para su participación y su remoción ordenada.

La organización interna y las funciones de la DGVU estarán determinadas en la Ley marco del sector, y en los reglamentos que emita, promulgue y publique el Poder Ejecutivo de acuerdo a los procedimientos legalmente establecidos a través de SOPTRAVI. En su contexto organizacional, la vivienda, el desarrollo urbano y los sistemas de información serán funciones prioritarias de la DGVU.

El Consejo Consultivo para la Vivienda y el Desarrollo Urbano

Con el propósito de generar una instancia de diálogo entre la autoridad rectora del sector habitacional, con carácter deliberativo y sin capacidad decisoria; será la instancia de discusión de la política habitacional, de sus sistemas, mecanismos y programas y de su periódico seguimiento y evaluación. Será la instancia por medio de la cual la sociedad organizada dialogará con las autoridades del sector y el foro donde se propiciará la coordinación de las acciones sectoriales; de ser necesario, se podrá invitar a participar en las sesiones del Consejo, a representantes de entidades de otros sectores, con los que se requiera coordinar la política nacional.

El Consejo Consultivo para la Vivienda se reunirá a convocatoria del Ministro de Obras Públicas, Transporte y Vivienda, quien lo presidirá. Actuará como secretario del Consejo, el Director de Vivienda y Urbanismo.

Comités Técnicos de Coordinación

Como mecanismo técnico para el desarrollo de los acuerdos del Consejo Consultivo y como la instancia de articulación operativa del Sistema Nacional de la Vivienda y el Desarrollo Urbano, las instancias del gobierno central podrán comités temáticos especializados para la concertación de normas y procedimientos que permitan llevar adelante iniciativas de la política.

Sistema de información sectorial

La puesta en marcha del conjunto de iniciativas propuestas por el Gobierno de la República, los recursos de inversión que es necesario comprometer, demanda un cuidadoso seguimiento y monitoreo de las acciones, los programas y sus impactos. Para ello se hace indispensable desarrollar un Sistema de Información Sectorial, que monitoree el comportamiento de la oferta y la demanda en los mercados de suelo, vivienda y financiamiento habitacional; que mantenga un registro único beneficiarios de los subsidios; que actualice la información sobre los hogares y que pueda generar la información necesaria para evaluar los avances y el impacto. Para esto último, será necesario construir la línea de base actual del sector.

El sistema de información sectorial será operado por la DGVU como la Secretaría Técnica del Sector y se construirá sobre la base del sistema de información que actualmente dispone.

FOSOVI

Los términos de referencia solicitan expresamente una recomendación sobre FOSOVI y cómo resolver su actual situación como parte del marco institucional. Como ya se ha mencionado antes, FOSOVI fue creado por la Constitución de la República y puesto en funcionamiento mediante ley. Adicionalmente, se configuró el Régimen Privado de Aportaciones, RAP. Se suspendió al Consejo Nacional de la Vivienda, que era su órgano superior y el fondo ha entrado en un complejo proceso de liquidación, no carente de litigios.

Al haber sido creado por la Constitución la figura y denominación del Fondo no puede desaparecer, a menos que se reforme la Carta y se derogue expresamente el artículo 181. Este no parece ser un partido viable ni deseable, en tanto sentar precedentes de reforma. La ley constitutiva del FOSOVI sin embargo, puede ser derogada por otra ley de igual jerarquía. Habida cuenta de la voluntad política del gobierno de concluir con el caso, se recomienda lo siguiente:

- Se debe continuar con las auditorias para establecer la real situación del Fondo, su patrimonio, activos y pasivos.
- La ley marco de la vivienda deberá derogar la ley constitutiva del FOSOVI, ordenar la liquidación de sus activos y pasivos y designar autoridad competente para actuar como liquidador.
- Esa misma ley deberá tomar provisiones para regular al RAP.
- En la ley marco se adscribirá la figura constitucional del Fondo Social de la Vivienda al BANHPROVI como un fondo destinado específicamente al redescuento de cartera hipotecaria que se genere de parte de los créditos complementarios a los subsidios de vivienda.
- El liquidador transferirá los resultados de la liquidación al Fondo que será operado por BANHPROVI conforme las disposiciones de su propia ley.

BIBLIOGRAFÍA

- Ambler, J. 2000. *Attacking Poverty While Improving the environment: Practical Recommendations*. Poverty and Environment Initiative, The European Commission and the United Nations Development Programme (UNDP), New York.
- Angel, Shlomo. "Políticas de Vivienda en Honduras: Diagnostico y Guías de Acción", preparado para el Gobierno de Honduras y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Nueva York, Junio 2002.
- Angel, Shlomo. "Housing Policy Matters: A Global Analysis", Oxford University Press, New York and London, 2000.
- Asamblea Nacional Constituyente. Constitución de la República de Honduras. Tegucigalpa, M.D.C., 11 de Enero de 1982.
- Banco Central de Honduras (BCH). S.f. Honduras en Cifras y otros informes consultados en la página Web. www.bch.hn
- Banco Centroamericano de Integración Económica BCIE y Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible, Memoria de la Conferencia Internacional sobre Financiamiento del Desarrollo Sostenible, realizada en Tegucigalpa en diciembre del 2000, conmemorando el 40 aniversario de fundación del BCIE.
- Banco Centroamericano de Integración Económica BCIE, Memoria Anual de Labores del BCIE Ejercicio 2001-2002 y otros informes consultados en la página Web. www.bcie.org
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Borrador Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias. Noviembre 2004.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Propuesta sobre programas con enfoque sectorial amplio. Versión revisada. Informe del Presidente del Comité de Políticas y Evaluación.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). "Reforming Latin American Housing Markets: A Guide for Policy Analysis", Washington, D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). "Operational Guidelines for Housing, Urban Development and Housing Policy", Sustainable Development Department, Sector Strategy and Policy Papers Series, Document OP-751. Washington, D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Informes de Progreso Económico y Social, Evaluación de Programa de País y varios documentos de políticas y préstamos de 1978 al 2004.

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 1998. Estrategia para el Manejo Integrado de los Recursos Hídricos. División de Medio Ambiente, Departamento de Desarrollo Sostenible, BID, Washington D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Evaluación del Programa de País, realizada por la Oficina de Evaluación y Supervisión OVE documento RE-263 de diciembre de 2001
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Estrategia del Grupo BID para Honduras presentada en noviembre de 2002 y otros informes y documentos consultados en la página Web. www.iadb.org
- Banco Mundial (BM). "Housing: Enabling Markets to Work". World Bank Policy Paper, Washington, D.C. 1993.
- Banco Mundial (BM). s.f. Informes sobre Desarrollo Mundial de 1992 al 2004 y otros informes del Comité de Desarrollo.
- Banco Mundial (BM) Reporte No 21258-HO Project Appraisal on a Proposed Credit In the Amount of SDR 6.2 Million To The Republic of Honduras for an Access to Land Pilot Project PACTA, Noviembre 3, 2000.
- Banco Mundial, Documento de Estrategia de Asistencia para Honduras analizado el 24 de julio de 2003 por el Directorio del Banco Mundial y otros documentos revisados en la página Web del Banco Mundial. www.worldbank.org
- The Brandt Commission. 1983. Common Crisis, North and South: Cooperation for World Recory. The Mit Press, Cambridge, Massachusetts.
- Bush, G. Varios discursos pronunciados en Washington y Monterrey, México, marzo 2002
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL).1987. Raúl Prebisch: Un Aporte al Estudio de su Pensamiento. Naciones Unidas. Chile.
- CEPAL, 1999. Efectos Sociales de la Globalización sobre la Economía Campesina-Reflexiones a partir de experiencias en México, Honduras y Nicaragua, México, D.F.
- CEPAL. Informes de varios seminarios realizados en la sede de la CEPAL en Santiago, Chile.
- Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD). Sf. Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), GRAFOS, S.A.
- Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CONADES). 1998. Compromiso Nacional de Integridad para el Desarrollo Sostenible de una nueva Honduras.
- Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CONADES). Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible. Tercera Propuesta Concretada. Tegucigalpa, Honduras. Junio del 2001.

- Consultores Financieros internacionales, S.A. (COFINSA). Varios estudios elaborados para el Congreso Nacional de la República de 1986 a 1993, sobre Políticas, Programas y Estrategias de Desarrollo para la fundamentación técnica de leyes.
- COFINSA. Propuesta Técnica e Informe de Avance presentados a SOPTRAVI. Consultoría de Política de Vivienda y Desarrollo Urbano. 2004.
- COFINSA. Diagnóstico y Análisis de la Propuesta de Reestructuración de SECPLAN. Agosto, 1996. Estudio preparado en el marco del Proyecto de Fortalecimiento Institucional SECPLAN-GTZ
- Comisión Nacional de Banca y Seguros, Ley de la Comisión y otros documentos para la regulación del sector financiero, consultados en la página Web de la CNBS. www.cnbs.gov.hk
- Council of Economic Advisors. 1986. Economic Report of the President. United States Government Printing Office, Washington, D.C.
- Cumbre Mundial Para el Desarrollo Social.1995. La Declaración de Copenhague y Programa de Acción. Naciones Unidas, New York.
- De Janvry, A. y Sadoulet, E. 2001. La inversión en el Desarrollo Rural es un buen negocio. En R. Echeverría, ed. *Desarrollo de las Economías Rurales*, Washington, D.C. BID.
- Deininger, Klaus Land Policies and Growth and Poverty Reduction, Informe del Banco Mundial sobre Políticas Agrarias para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza, París, junio de 2003.
- Department for International Development (DFID). 2000. Environmental Sustainability and Eliminating Poverty: Strategies for Achieving the International Development Targets. London, England.
- De Soto Hernando, The Mystery of Capital. 2000. Published by Basic Books, a member of Perseus Books, New York, USA.
- Diario Oficial “La Gaceta” de la República de Honduras. Varias Leyes publicadas, como la Ley de Propiedad, 29 de junio de 2004; Ley de Ordenamiento Territorial 30 de Diciembre de 2003; y su Reglamento, 18 de Septiembre de 2004; Ley de Municipalidades, Decreto No. 134, 1990; Ley del Fondo de Tierras, Decreto No. 199, 1993; Ley del Fondo Social para la Vivienda, Decreto No. 67-91; Ley General de Ambiente, Decreto No. 104, 1993; Ley del Fondo Nacional para la Producción y la Vivienda, Decreto No. 53-97, Ley del Fondo de Tierras Decreto No 199-93, La Gaceta 11 de Diciembre de 1993; Ley de Fortalecimiento Financiero para el Productor Agropecuario, Decreto número 68-2003, La Gaceta, 13 de junio de 2003 Fondo de Tierras, Decreto Ley No 199-93, 1993 y otras leyes.
- Dourojeanni, A., Jouravlev, A. 1999. Gestión de Cuencas y Ríos Vinculados con Centros Urbanos. Distribución Restringida. Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

- Earth Council. 2000. NCSO 1999-2000: National Experiences of Integrative, Multistakeholder Processes for Sustainable Development. Sustainable Energy and Environment Division, United Nations Development Programme (UNDP), New York.
- Espacio INTERFOROS. 2000. Propuesta “Estrategia de Combate a la Pobreza de INTERFOROS, desde una Perspectiva de la Sociedad Civil”.
- Espacios INTERFOROS. 2000. Propuesta “Mecanismos de Auditoria Social del Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional”.
- Ebert, F. 1995. La Dimensión Social de la Economía de Mercado: Un Manual de Asesoría para la Cooperación Internacional.
- FAO, 2000. Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación 2000. Roma y otros documentos consultados en la página Web de FAO. www.fao.org
- FONAPROVI, Decreto Ley 53-97 del 8 de mayo de 1997 y reformado mediante Decreto Ley 291-98 del 3 de febrero de 1998 creando FONAPROVI, Informe de Labores, otros documentos consultados en la página Web de FONAPROVI. www.fonaprovi.hn y entrevistas realizadas durante el desarrollo de la consultoría.
- Fondo Monetario Internacional FMI, Informe del Documento del FMI y el Banco Mundial aprobando la Estrategia para la Reducción de la Pobreza de Honduras y otros documentos consultados en la página Web del FMI. www.imf.org
- Foro Nacional de Convergencia (FONAC). 2001. Visión Agroforestal, Ambiental, de Áreas Protegidas, Vida Silvestre y Ordenamiento Territorial.
- Fundación para el Desarrollo de la Vivienda Social, Urbana y Rural (FUNDEVI). Varios Informes consultados y entrevistas realizadas
- Gabinete de la Reconstrucción. 1998. Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional (PMRTN).
- Global Economic Action Institute. 1986. The Jakarta Proposals: Policy Recommendations of Jakarta 1986 Economic Action Conference. Jakarta, Indonesia.
- Iglesias, E. 1993. El Legado de Raúl Prebisch. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, D.C. y otras discusiones y estudios consultados en la página Web del BID. www.iadb.org
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). 1997. Desarrollo Agrícola, Sostenibilidad de los Recursos Naturales y Reducción de la Pobreza en América Latina: El Papel de las Regiones de Laderas. Estrasburgo, Alemania.
- Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. “Gobernabilidad, Instituciones y Desarrollo: América Latina y Honduras”, editado por Marco A. Moreno, Litografía López, S. de R.L., Tegucigalpa, Honduras. Agosto 2004.

- Kohler Horst, Varios discursos pronunciados como Director Gerente del FMI consultados en la página Web del FMI. www.imf.org
- Maduro, Ricardo. Mi Compromiso Contigo. Programa de Gobierno y Visión hacia el año 2001. Tegucigalpa, Noviembre 2001.
- Meltzer, Allan Informe de la Comisión Asesora de Instituciones Financieras Internacionales del Congreso de los Estados Unidos de América, Washington D.C. marzo del 2000.
- Naciones Unidas. 1992. Agenda 21: Programa de Acción de las Naciones Unidas para Río.
- Naciones Unidas, 1997. Programa de Ambiente de Naciones Unidas Perspectiva Global. Universidad de Oxford.
- Naciones Unidas, 1997. Programme for the Further Implementation of Agenda 21.
- Naciones Unidas, Informe 2000: "Un mundo Mejor para Todos" presentado en junio de 2000 por los señores Kofi A. Anan, Secretario General de las Naciones Unidas, Donald J. Johson, Secretario General de la OECD, Horst Kohler, Director Gerente del FMI y James Wolfensohn, Presidente del Grupo del Banco Mundial.
- Naciones Unidas, Consenso de Monterrey, Documento que contiene la Declaración adoptada por aclamación el 22 de marzo del 2002 al finalizar la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo
- Ortiz Mena, Antonio. Discursos e Informes como Presidente del BID de 1975 a 1985. Washington, D.C.
- Prebish, R. 1984. Five Stages in the Thinking on Development. Pioneers in Development, Oxford University Press, New York. Págs. 173-191.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. 1998. El Desarrollo Humano Sostenible Frente a la Globalización. San José, Costa Rica.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe Sobre Desarrollo Humano. 2000 a 2004. Tegucigalpa, Honduras.
- Proyecto de Apoyo a la Gestión Sostenible de los Recursos Naturales (PAGS/ACDI). s.f. Apuntes sobre unas Ideas de Desarrollo Sostenible.
- República de Honduras. 2000. Estrategia para la Reducción de la Pobreza.
- Rietti, M. "Moneda y Banca, su evolución en América Latina", Biblioteca FELABAN, Bogotá, Colombia 1979.
- Rietti, M. Temas de Economía y Desarrollo, Editado por el Ministerio de Cultura y Turismo con prólogo del Doctor Paul Vinelli, 1980.

- Rietti, M. Programas y Políticas de Desarrollo, con nota de presentación de Edward Marasciulo, Vicepresidente Ejecutivo de la Fundación Panamericana de Desarrollo y prólogo de Céleo Arias Moncada (Q.D.D.G.), Secretario de Finanzas del Partido Liberal de Honduras, segunda edición septiembre de 1982.
- Rietti, M. Hosono, A. 1985. Planificación y Financiamiento del desarrollo: La Estrategia de Honduras y la Experiencia Japonesa, COFINSA.
- Rietti, M. 1987 "La Planificación del Desarrollo, Un Enfoque Internacional y Ley de Planificación de Honduras" CETTNA. Tegucigalpa, D.C. Enero de 1987.
- Rietti, M. 1991. "Estrategias Exitosas de Desarrollo de la República de China en Taiwán", Fondo Editorial COFINSA. Tegucigalpa, M.D.C., Octubre 1991.
- Rietti, M. 1998. Diagnóstico y Perspectivas del Desarrollo de Honduras: Planificación Estratégica dentro de una Nueva Agenda. COFINSA.
- Rietti, M. 2000. Planificación Participativa del Desarrollo Sostenible a través de las Cuencas Hidrográfica de Honduras: Atacando la Pobreza mientras se Mejora el Ambiente. Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CONADES). Tegucigalpa, Honduras.
- Rochac, Alfonso El Desarrollo Agrícola en los Estados Unidos, Editado por el Departamento Editorial del Departamento Editorial del Ministerio de Cultura de El Salvador 1960.
- Rojas, Eduardo. "The Long Road to Housing Reform: Lessons from the Chilean Experience"
- Rodríguez Maradiaga, Cardenal Oscar Andrés, varios Discursos y Estudios como Secretario y Presidente del CELAM, Arzobispo de Tegucigalpa y Presidente de Transparencia Honduras.
- Secretaría Ejecutiva Consejo Monetario Centroamericano. Varios documentos en su página Web, www.secmca.org
- Secretaría de Finanzas (SEFIN). 2000. Gestión de la Deuda Externa: Un Aporte para la Sostenibilidad Económica y Social
- Unión Interamericana para la Vivienda (UNIAPRAVI), Centro Latinoamericano de Estadísticas Habitacionales (CELEH). "Captación de Recursos para Financiamiento Habitacional: Experiencias Latinoamericanas. Lima, Perú, 1995.
- Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH). 1997. Memorias de los Resultados de los Foros Regionales de la ALIDES. UNAH, Consejo Centroamericano de Ambiente y Desarrollo (CCAD) y Fundación Ford.
- Wolfensohn, J. 1999. Propuesta de un Marco Integral de Desarrollo y varios discursos pronunciados como Presidente del Banco Mundial.
- Zedillo, Ernesto. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre la Financiación para el Desarrollo Documento A/55/1000 Naciones Unidas, 2001.