

**PERFIL I**  
**REPUBLICA DOMINICANA**  
**10 de Agosto 2001**

**Nombre del Proyecto:** Programa de Ordenamiento y Desarrollo del Sector Vivienda  
**Número de Proyecto:** RD-0141  
**Equipo de Proyecto:** José Brakarz (SDS/SOC), Fermin Vivanco (SDS/MSM), Leopoldo Sánchez (CO/CRD), Cristina Landázuri (LEG/OPR), Bruce Ferguson, Olver Bernal y Beatriz López (RE2/FI2), Jefe de Equipo  
**Prestatario:** Gobierno de la República Dominicana  
**Agencia Ejecutora:** Instituto Nacional de la Vivienda (INVI)  
**Financiamiento:** (en millones)

	<b>Fase I</b>	<b>Fase II</b>	<b>Total</b>
<b>BID:</b>	US\$30.0	US\$ 50.0	US\$ 80.0
<b>Local:</b>	US\$ 7.5	US\$ 12.5	US\$ 20.0
<b>Total:</b>	<b>US\$37.5</b>	<b>US\$ 62.5</b>	<b>US\$100.0</b>

**Fechas tentativas:** Perfil II: Noviembre 2001  
Directorio: Marzo 2002

**I. ANTECEDENTES**

- 1.1 **Mercado de vivienda.** La República Dominicana tiene una población de 8.1 millones de habitantes. La tasa de crecimiento poblacional es de 2.0-2.3% por año y la formación de nuevos hogares urbanos es de 3.5%. Anualmente se forman alrededor de 56.000 hogares. La construcción residencial superó el crecimiento de la población y la formación de nuevos hogares, y 58.000 unidades de vivienda fueron agregadas anualmente al inventario de vivienda. El sector formal (compañías de construcción residencial e instituciones públicas) construyó 15.000 unidades por año aproximadamente, en gran parte para familias de ingreso alto o alto medio. El resto fue construido por constructores individuales (ambos formales e informales, pero generalmente sin permisos de construcción) en terrenos de propiedad individual o terrenos ocupados ilegalmente.
- 1.2 **Bajas inversiones en vivienda.** Las familias de ingreso medio y bajo invierten insuficientemente en vivienda, producto de la falta de seguridad en la tenencia de la tierra, inadecuada y/o insuficiente infraestructura y servicios sociales y de recreación en los barrios, y falta de acceso a la financiación de vivienda. El ingreso mediano del hogar en la zona metropolitana fue US\$7.975 y el precio medio de la vivienda fue US\$9.090. Este valor es más bajo que el de otros países de ingreso semejante, donde la vivienda cuesta US\$16.000, lo que equivalente a una inversión de dos veces el ingreso medio anual.
- 1.3 **Falta de seguridad en la tenencia e inadecuada infraestructura.** Los hogares de bajo ingreso recurren a la invasión de terrenos públicos y privados para acceder a un terreno. Se estima que 40% de la población metropolitana vive en terrenos invadidos con servicios básicos y que el porcentaje de viviendas construidas sin autorización es de 55-65%. Estos porcentajes son muy altos en comparación con los países con ingreso similar, donde los porcentajes son menores al 25 y al 30% respectivamente. Las inversiones en infraestructura son también comparativamente reducidas, con una relación entre gastos totales en

infraestructura e ingreso per cápita del hogar de 2.3% del PIB en el año 1998, en comparación con 4.1% en América Latina y 7.9% en países de ingreso bajo-medio.

- 1.4 **Falta de acceso al financiamiento hipotecario.** Las tasas de interés nominal para créditos hipotecarios varían entre 24 y 28% anual, limitando severamente el número de familias que pueden hacer uso del crédito hipotecario.<sup>1</sup> A diciembre/99, el crédito total del país alcanzó a US\$4.7 billones, de los cuales 13.4% corresponde a crédito hipotecario, porcentaje bajo comparado con un valor medio de 20% en América Latina y el Caribe. El crédito hipotecario se financia casi en su totalidad a través del Sistema de Ahorro y Préstamo Dominicano que incluye las Asociaciones de Ahorro y Préstamo (AAPs) y el Banco Nacional de la Vivienda (BNV). Las AAPs son entidades mutualistas que gozan de tratamiento preferencial en materia tributaria y financiera, no tienen requisitos de capital mínimo y tienen encajes inferiores a los del resto del sistema financiero. El año 2000 emitieron 10.700 préstamos hipotecarios, con un tamaño promedio de US\$33.600. Aunque las AAPs son relativamente sólidas, están expuestas a riesgos de liquidez a causa de la transformación de plazos.
- 1.5 **Entes responsables de la política de vivienda.** Las responsabilidades institucionales sobre la política de vivienda del gobierno no están claramente definidas. Legalmente, el Instituto Nacional de la Vivienda (INVI) es el ente responsable por la formulación y ejecución de políticas, pero en la práctica, el Banco Nacional de la Vivienda (BNV) y otras entidades públicas tienen responsabilidades en el sector, lo que limita la capacidad del país de administrar una política de vivienda consistente.
- 1.6 **Instituto Nacional de la Vivienda (INVI).** Desde su creación, ha cumplido sus funciones a través de la provisión directa de vivienda, generalmente por debajo del costo, con tasas de interés subvencionadas, y con arreglos inadecuados para la recuperación de costos. Las viviendas construidas han beneficiado a familias de ingreso medio que pueden ser atendidas por el sector privado. Desde 1996, el INVI ha incorporado conceptos y prácticas facilitadoras e innovativas, como el trabajo conjunto con el sector privado financiero y las organizaciones no gubernamentales; y los programas de subsidio directo, mejoramiento de viviendas y legalización de tierras. Sin embargo, el subsidio no está bien focalizado, el concepto y operatividad de los otros programas no son adecuados, y la escala en que han sido implementados es pequeña en comparación con la provisión directa de vivienda.
- 1.7 **Banco Nacional de la Vivienda (BNV).** El BNV es el promotor de las AAPs y el ente rector del Sistema de Ahorro y Préstamo Dominicano. Supervisa las AAPs y ofrece seguro a los depósitos y préstamos que éstas otorgan. El BNV sigue actuando como emisor de pólizas de seguro, pero la función de supervisión de las AAPs fue transferida a la Superintendencia de Bancos en 1996. El BNV no ha incursionado en el desarrollo de un mercado hipotecario secundario y la venta de títulos asegurados por hipotecas, por falta de un mercado financiero de largo plazo y la inexistencia de inversionistas institucionales. Sus operaciones de seguro no han generado ingresos para atender sus obligaciones y el faltante financiero se ha cubierto a través de la urbanización de terrenos cedidos por el Estado, lo que ha colocado a la entidad en una línea de negocio que no le corresponde.
- 1.8 Existen factores favorables para la implementación de políticas y programas de vivienda para los hogares de ingreso bajo, pero éstos no han sido aprovechados por la falta de

---

<sup>1</sup> Con estas altas tasas, solamente el 18% del total de hogares en el país podrían efectuar los pagos de un préstamo hipotecario para la vivienda de precio más bajo actualmente producida por el sector privado

prioridad del sector informal en las políticas públicas. Con un adecuado enfoque, el INVI y el BNV, podrían dar respuestas efectivas para el sector informal y al mismo tiempo crear condiciones favorables para un funcionamiento más eficiente de todo el sector de vivienda.

## II. ESTRATEGIA DEL GOBIERNO Y DEL PROGRAMA

- 2.1 **Estrategia del Gobierno.** La operación está incluida en el documento de país y el Banco ha recibido la solicitud oficial del Gobierno Dominicano para preparar una operación que apoye la implementación de una política de vivienda basada en principios y mecanismos que favorezcan especialmente a los segmentos de ingreso bajo y medio-bajo. El INVI y el BNV han expresado su acuerdo con el concepto y los componentes incluidos en el Perfil I y el Comité de Vivienda del Gabinete Social, presidido por el INVI, ha aprobado un documento de lineamientos de política de vivienda que es coincidente con lo planteado en este Perfil.
- 2.2 **Estrategia del Programa.** El programa busca iniciar un proceso de ordenamiento y desarrollo del sector de vivienda en la República Dominicana, a través de acciones en las siguientes áreas: (a) *derechos de propiedad*, para elevar la seguridad y dominio pleno sobre la tenencia de la tierra; (b) *reforma financiera*, para aumentar la competencia entre las entidades financieras<sup>2</sup>; (c) *subsidios directos*, para ampliar la demanda facilitando el acceso a la vivienda a los segmentos de ingreso bajo y medio-bajo; (d) *infraestructura residencial*, para mejorar las condiciones de vida en los asentamientos de bajos ingresos y promover inversiones en vivienda; (e) *reforma legal y regulatoria*, para facilitar el funcionamiento del mercado de vivienda; y (f) *reforma de la política y las instituciones*, para introducir una política y práctica institucional que optimice el accionar del sector público y facilite la intervención del sector privado. El enfoque y los componentes de la operación son consistentes con la política de desarrollo urbano y vivienda del BID.
- 2.3 **Justificación para la operación multifase.** El ordenamiento y desarrollo del sector requiere un proceso de larga duración en el que se irán produciendo cambios y ajustes graduales, previstos en el concepto global de la operación. La primera fase enfatizará lo siguiente: (a) reforma de la política y las instituciones; (b) reformas legales y regulatorias; y (c) establecimiento de programas de subsidio directo y legalización de derechos de propiedad, focalizados en los segmentos de ingreso bajo y medio-bajo. La segunda fase ampliará la cobertura de los programas y consolidará su funcionamiento, al tiempo de introducir reformas financieras que mejorarán el funcionamiento del sector para todos los segmentos de la población. Durante la preparación de la operación se identificarán los resultados que deben ser obtenidos antes de iniciar la segunda fase.
- 2.4 **Aspectos ambientales.** Se prevé que la operación tendrá impactos ambientales positivos directos e indirectos, al igual que impactos ambientales potencialmente negativos relacionados con las obras de infraestructura barrial. Para desarrollar una estrategia ambiental para el programa, el equipo: (a) revisará la normatividad ambiental nacional y los requerimientos de licenciamiento ambiental; (b) integrará la variable ambiental en los ciclos de proyectos de las inversiones de mejoramiento de infraestructura barrial; (c) buscará instrumentos para disminuir la vulnerabilidad a desastres naturales de las obras a ser apoyadas; y (d) integrará obras de interés ambiental en el menú elegible de financiamiento.

---

<sup>2</sup> Este tema es parte integral de la operación sectorial financiera en ejecución y que como tal está incluido en las discusiones sobre el Código Monetario Financiero.

- 2.5 **Lecciones aprendidas.** La operación recoge lecciones y experiencias exitosas del Banco, que aplicadas a la situación del sector de vivienda en República Dominicana permitirán el logro de los objetivos de la operación. Destacan las siguientes: a) énfasis en un enfoque que facilita la intervención del sector privado y promueve el retiro gradual de las instituciones públicas de la provisión directa de vivienda; (b) optimización de los recursos públicos mediante la entrega de subsidios directos a la demanda, focalizados en los segmentos que los necesitan; (c) reformas e incentivos para mejorar el funcionamiento del mercado de crédito hipotecario; y (d) incorporación de propuestas de mejoramiento de barrios y legalización de tierras, como modalidades para resolver aspectos que limitan las inversiones en vivienda de la población de ingreso bajo y medio-bajo.

### III. OBJETIVOS Y DESCRIPCION

#### A. Objetivos

- 3.1 El objetivo general es mejorar el acceso a vivienda y servicios básicos de la población de ingreso bajo y medio-bajo. Los objetivos específicos son: a) reformar la política de vivienda y las instituciones del sector; b) ampliar la competencia para el suministro de crédito hipotecario; c) ampliar el acceso a crédito y microcrédito para vivienda; d) aumentar la seguridad de la tenencia; y e) mejorar la calidad de vida en barrios de ingreso bajo.

#### B. Componentes

- 3.2 **Componente I: Reforma de la política y las instituciones.** (Aproximadamente de US\$1.5 millones). Financiará actividades para: (a) implementar una nueva política de vivienda; (b) mejorar la capacidad técnica del INVI para ejecutar programas dirigidos a segmentos de ingreso bajo y medio-bajo; (c) apoyar la implementación de reformas legales y regulatorias; (d) analizar la estructura legal y financiera de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo (AAPs) y el BNV; (e) establecer un sistema de monitoreo de indicadores de desempeño del sector. Las actividades en relación a las AAPs y el BNV serán acordadas con las autoridades financieras y del BNV durante la preparación de la operación.

- 3.3 **Componente II: Inversiones.** Este componente financiará los siguientes subcomponentes:

- a) **Subsidio individual.** (Aproximadamente US\$10 millones en el primer año). Se establecerá un sistema de subsidio dirigido a familias de ingreso bajo y medio-bajo para complementar el ahorro familiar y un crédito hipotecario o micro-crédito. El monto de los subsidios será determinado durante la preparación de la operación. Se estima que existe capacidad para entregar 5.000 subsidios el primer año. El fortalecimiento institucional permitirá alcanzar en cuatro años una meta de 40.000 subsidios por año.
- b) **Micro-crédito para vivienda.** (Aproximadamente US\$5 millones en el primer año). Se establecerá un fondo rotatorio para el redescuento de operaciones de financiación de vivienda. Su sostenibilidad provendrá de la recuperación de cartera y el margen financiero de las operaciones de redescuento. Tendrán acceso a esos recursos las instituciones financieras, en especial las especializadas en micro-crédito. Los montos de los créditos serán definidos durante la preparación de la operación. Se estima que se pueden ofrecer unos 2.500 créditos en el primer año y que podría llegarse en cuatro años a una meta de 20.000 créditos al año.
- c) **Subsidios colectivos a la infraestructura barrial.** (Aproximadamente 21 millones en el primer año). Financiará dos modalidades de inversión: (i) **Legalización de tierras:** (alrededor de US\$300.000 en el primer año). Se considera un costo promedio para este

tipo de servicios de US\$100 por unidad. Se estima que se podrían legalizar en el primer año 3.000 unidades y llegar a un promedio de 15.000 unidades al año; (ii) **Infraestructura barrial**: Se financiará la implantación o mejoramiento de infraestructura urbana básica en barrios de ingreso bajo en los Ayuntamientos de Santo Domingo y Santiago. Incluirá redes de agua y alcantarillado, pavimentación de calles, obras de drenaje y alumbrado público, entre otras. Se estima que las obras podrían costar US\$3.000 por unidad y se podría beneficiar un promedio de 6.900 familias al año, iniciando con 3.000 y llegando a una meta de 15.000 en cuatro años.

### **C. Dimensionamiento y Ejecución**

- 3.4 El Gobierno Dominicano solicitó al Banco US\$100 millones. Sin embargo, un ejercicio de valoración de la demanda total de inversión en las modalidades de financiamiento apoyadas por la operación resulta superior a ese monto. En este sentido, el dimensionamiento final deberá ser considerado durante la preparación de la operación.
- 3.5 El programa será ejecutado por el INVI. Durante la preparación de la operación se identificará una entidad financiera para el manejo de los recursos del fondo de microcrédito y el programa de subsidio directo y se definirán las modalidades y mecanismos de intervención de los Ayuntamientos de Santo Domingo y Santiago, que participarán en el componente de subsidios colectivos.

## **IV. ASPECTOS ESPECIALES**

- 4.1 Desde octubre/2000 el Banco está otorgando asistencia técnica al país para la definición de una política de vivienda que clarifique los roles del sector público y privado, oriente a las instituciones públicas hacia la superación de los cuellos de botella que impiden el funcionamiento eficiente del sector y establezca mecanismos para beneficiar a los segmentos de ingreso bajo y medio-bajo. Está previsto reforzar este proceso con recursos de cooperación técnica ya aprobados. Sin embargo, corresponde a las autoridades de Gobierno establecer el alcance de las reformas y expresar el grado de compromiso que el Gobierno asume con este proceso. Estos aspectos, así como los resultados y criterios de evaluación para pasar de la primera a la segunda fase, deben ser discutidos entre el Equipo de Proyecto y las autoridades previo a la preparación del Perfil II de la operación.

## **V. PLAN DE ACCION**

- 5.1 Con recursos de la Cooperación Técnica 00-12-01-1 aprobada por el Fondo Especial del Japón por US\$905.120, se financiarán actividades de: (i) análisis institucional y legal del sector; ii) definición de la nueva política y programas de vivienda; (ii) rediseño de programas de legalización de tierras, subsidio directo a la demanda y mejoramiento de barrios.
- 5.2 La preparación de la operación se hará en el siguiente cronograma: Marco Lógico, septiembre 2001; Perfil II a Comité de Préstamos, noviembre 2001; Misión de Análisis, diciembre 2001; presentación del documento de préstamo al Directorio, marzo 2002.