

FIN-PAZ-009
5/1/87

IYSH

AÑO INTERNACIONAL DE VIVIENDAS PARA LOS DESAMPARADOS

INFORME SOBRE LA ESTRATEGIA NACIONAL EN EL SECTOR VIVIENDAS

JAMAICA

NAIROBI

KENYA

6 - 16 DE ABRIL DE 1987

INDICE

	PAGINA
PARTE I	
ESTRATEGIA NACIONAL PARA EL SECTOR VIVIENDAS	1
GENERALIDADES.....	3
OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA PARA LAS VIVIENDAS	5
ESTRATEGIAS PARA ALCANZAR LOS OBJETIVOS	8
Financiamiento de viviendas	9
Tierra para las viviendas	14
Materiales de construcción, normas y tecnología	16
Legislación	17
EJEMPLOS DE PROGRAMAS Y PROYECTOS	18
LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA	23
ORGANIZACION DE PROYECTOS: UNA EVALUACION	24

PARTE II

VIVIENDAS - SITUACION ACTUAL Y NECESIDADES FUTURAS	29
--	----

CAPITULO

1. CONDICIONES Y NECESIDADES DE VIVIENDAS	29
Expansión del inventario de viviendas y de la población	29
Aspectos seleccionados de las viviendas	30
2. PROYECCION DE LAS NECESIDADES HABITACIONALES - 1986 A 2006	39
Suposiciones y sus implicaciones	41
Proyección de las necesidades de viviendas	44
Problemas fundamentales y sus implicaciones	45

PARTE III

ESTUDIO DE LA DEMANDA DE VIVIENDAS	49
--	----

CAPITULO

3. ALCANCE Y METODOLOGIA	49
4. ESTIMACION DE LA DEMANDA DE VIVIENDAS	51

PARTE IV

PROBLEMAS PERTINENTES AL SUMINISTRO DE VIVIENDAS	73
--	----

CAPITULO

5. POLITICAS Y PROGRAMAS DEL SECTOR GUBERNAMENTAL	73
Evaluación del papel del Ministerio de Construcción (V).....	73
Implementación de la política	79

Programas actuales de viviendas	81
Función del sector formal en la construcción de viviendas del sector privado	84
Problemas fundamentales y sus implicaciones	85
6. RECURSOS FINANCIEROS PARA LAS VIVIENDAS	87
Estimados de la afluencia de los recursos	87
Afluencia de ahorros familiares en la inversión en viviendas (monografías).....	90
Necesidades futuras de Inversión en viviendas	93
Fuentes principales de fondos para las viviendas.....	96
Problemas fundamentales y sus implicaciones	100
7. TIERRA PARA VIVIENDAS	103
Introducción	103
Trámites concernientes a títulos de propiedad	105
Poseción con título seguro	106
Monografías	107
Problemas fundamentales y sus implicaciones	109
8. MATERIALES DE CONSTRUCCION, NORMAS Y TECNOLOGIA	113
Códigos y reglamentos de construcción	113
Promoción de materiales indígenas de construcción	114
Desarrollo y capacitación de recursos humanos	116
Promoción de mayor iniciativa individual	117
El papel del sector informal en las viviendas (monografías).....	118
9. LEGISLACION	121
Viviendas de alquiler	121
Ley de vivienda	123
Ley de mejoras locales (servicios generales)	123
Controles sobre viviendas, construcción y uso de tierras	124
Problemas fundamentales y sus implicaciones	125

PARTE I

ESTRATEGIA NACIONAL PARA EL SECTOR VIVIENDAS

La estrategia nacional para el sector viviendas es el resultado de una obligación contraída por el Gobierno de Jamaica de evaluar las actuales tendencias y los esfuerzos de desarrollo en el sector de viviendas y para identificar las políticas y las estrategias requeridas para encarar con la mayor prioridad el problema nacional de la vivienda.

A los efectos de llevar a cabo este ejercicio, se efectuaron gestiones en tres áreas principales, a saber:

- (i) Evaluación de las necesidades de viviendas
- (ii) Análisis de los mercados de viviendas; y
- (iii) Revisión de los aspectos financieros, de tierras, legales y técnicos del sector.

La estrategia se basa en las conclusiones alcanzadas en estas tres áreas y la misma está presentada en cuatro partes. La Parte I presenta los elementos principales de la estrategia, mientras que las Partes II a IV se refieren a los resultados de la evaluación de las necesidades de viviendas, a los resultados de los análisis de mercados y a una evaluación del actual sector viviendas.

RESUMEN EJECUTIVO

Los principales elementos de la actual situación de las viviendas en el país pueden ser resumidos como sigue:

- Hay un sector formal que se concentra en unidades terminadas; el sector privado para los grupos de altos ingresos y el sector público para los grupos de ingresos medianos y moderados.
- Hay falta de colaboración entre los sectores públicos y privados, a saber, diferentes mecanismos de financiamiento, diferentes estructuras de las tasas de interés y diferentes procedimientos de desarrollo y suscripción.
- Una disminución en inversiones para viviendas formales de 2,4 por ciento del PIB en el año 1980 a 1,0 por ciento en 1985.
- Una producción promedia anual por el sector formal de 3.500 unidades de 1971 a 1986; aproximadamente 1/4 de las viviendas anuales necesarias estimadas.
- Una escasez crítica de fondos en el sector público, con dependencia en el financiamiento externo para la mayoría de los programas de viviendas económicas.

A pesar de lo que antecede, el patrimonio inmobiliario en Jamaica aumentó en 78.000 unidades durante el período entre los censos de 1970 y 1982. Esto indica que existe una inversión significativa en viviendas por el sector informal y que para la expansión de las inversiones en viviendas no es indispensable un gran aumento en las inversiones del sector público. De hecho, si se transforman los programas de viviendas formales de unidades terminadas a componentes que faciliten y apoyen la inversión por familias de bajos ingresos, es posible alcanzar a los niveles de las inversiones del año 1985 las metas establecidas en la evaluación de las necesidades de viviendas.

Es dentro de estos parámetros de financiamiento que la estrategia nacional del sector viviendas ha establecido metas para encontrar nuevas soluciones para el problema de las viviendas. Las soluciones están enfocadas a viviendas nuevas y también al mejoramiento de las viviendas existentes y de los servicios generales relacionados, como sigue:

- Provisión de tierras deslindadas y urbanizadas para familias de ingresos muy bajos.
- Provisión de una norma infraestructural más elevada (conexiones individuales) y títulos individuales para la rápida consolidación de las zonas de ocupantes ilegales.
- Provisión de viviendas mínimas, básicas y prefabricadas para aquellas familias de ingresos ligeramente más altos.
- Colaboración entre los sectores públicos y privados en la provisión de préstamos para la construcción de viviendas y mejoramiento de las condiciones del hogar.
- Incentivo al sector privado para producir hogares básicos y solares urbanizados para ser vendidos a grupos de ingresos moderados y medianos.

Las demandas que serán hechas en el marco institucional para implementar la estrategia tendrán un carácter radicalmente diferente de lo que existe al presente. Será necesario que el Ministerio de Construcción (viviendas) (MOC (H)), sus directores de proyectos y las organizaciones relacionadas, realicen las funciones de coordinación y alcance más amplias que emanen de la nueva estrategia y de los nuevos programas. Se prevé que el sector público, principalmente por intermedio del Ministerio de Construcción MOC (H) se convierta en coordinador y facilitador de los servicios de viviendas, haciéndose cargo de aquellas cosas que sólo el gobierno puede proveer.

Además, la estrategia de las viviendas estará enfocada al mejoramiento del sistema de financiamiento de viviendas y en expandir el acceso a los créditos para viviendas. Este enfoque refleja cambios en la política inmobiliaria del gobierno adoptada a principios de la década de los años 80. La estrategia para las viviendas también estará enfocada a una reforma de los mercados e instituciones financieras, para facilitar el flujo necesario de los recursos financieros hacia el segmento de ingresos bajos y moderados del mercado.

De esta manera, el gobierno facilitará el proceso de las viviendas económicas al sustituir la producción directa de viviendas por un enfoque más incremental.

PARTES II - IV

GENERALIDADES

A continuación se presentan los principales puntos revelados por las Partes II a IV de la estrategia del sector viviendas. La Parte II examina las necesidades actuales y futuras de viviendas, la Parte III informa sobre los resultados de los estudios efectuados de la demanda del mercado para determinar las preferencias y los medios que están al alcance de los grupos de ingresos bajos para la adquisición de viviendas en cuatro diferentes zonas geográficas, mientras que la Parte IV trata sobre las intervenciones pasadas en el mercado de viviendas.

Perfil socioeconómico de las necesidades de viviendas

- La gran mayoría de las viviendas están hechas de concreto, piedra o ladrillo. La mayoría de las viviendas hechas de zarzo y argamasa se encuentran en las zonas rurales y fueron construidas antes del año 1960.
- En el área metropolitana de Kingston, casi todas las familias (87 por ciento) disfrutaban de agua corriente y facilidades sanitarias. En otros centros urbanos, la disponibilidad de agua y servicios sanitarios es considerablemente menor, sólo el 46 por ciento de las familias disfrutaban de agua corriente y facilidades sanitarias. Las familias rurales recibieron los niveles más bajos de servicios infraestructurales, con el 80 por ciento de las familias usando letrinas de fosa.
- Aproximadamente el 85 por ciento de las viviendas en Jamaica son viviendas unifamiliares; menos del 5 por ciento son unidades en edificios de apartamentos.
- Aproximadamente la mitad de todas las familias (47 por ciento) son propietarios de las viviendas en que residen, mientras que el 31 por ciento de las familias alquilan de arrendadores privados y 8,2 por ciento ocupan las unidades sin pagar alquiler.
- Una proporción significativamente mayor de familias en el área metropolitana de Kingston reside en viviendas de una sola habitación. Pero, la diferencia no es tan grande cuando se consideran viviendas de una y dos habitaciones. Más de la mitad de todas las familias en Jamaica viven en una o dos habitaciones, y menos del 15 por ciento de las familias ocupan más de cuatro habitaciones.
- Una gran proporción de las construcciones nuevas está siendo edificada por el sector informal.

Basado en lo que antecede, se han utilizado tres índices: estructura, servicios generales y espacio, para calcular el actual déficit habitacional en Jamaica. Se ha estimado que Jamaica necesita construir aproximadamente 9.400 unidades de vivienda para eliminar el hacinamiento y 26.800 viviendas para sustituir las viviendas que no están en condiciones de mejoramiento. Además, aproximadamente

194.000 unidades carecen de agua corriente, encontrándose la gran mayoría de éstas en las zonas rurales.

Basado en una evaluación de las necesidades de viviendas, se requieren aproximadamente 15.000 unidades nuevas y 9.700 unidades mejoradas todos los años hasta el año 2006. Más de la mitad de las nuevas unidades se necesitan en el área metropolitana de Kingston, mientras que la gran mayoría (85 por ciento) de las viviendas mejoradas son requeridas por familias rurales, de las cuales muy pocas disfrutaban ahora de agua corriente.

Los análisis de las demandas del mercado han indicado que la solución preferible es la de adquirir ya sea una unidad terminada o una vivienda básica en un lugar diferente. En el caso de aquellos entrevistados que deseaban adquirir unidades de dos dormitorios, sus posibilidades económicas claramente no correspondían a sus aspiraciones. Los entrevistados que indicaron que su solución preferida era el mejoramiento de las condiciones de su hogar generalmente solicitaron pequeños préstamos de menos de J\$5.000.¹

Producción de viviendas entre los años 1970 y 1986.

Las implicaciones de la política

La producción promedio anual de viviendas declinó de 3.940 en el período 1971 - 1980 a 2.850 unidades en el período 1982 - 1986. La disminución se debe a un número de factores, de los cuales los más significativos son:

- la disminución de las inversiones en el sector, especialmente en la asignación de fondos gubernamentales para viviendas;
- los continuos aumentos en los costos de la construcción que aumentan la brecha entre los sectores pudientes y los no pudientes;
- las políticas gubernamentales, incluyendo las tasas de interés y los impuestos en el sector;

El censo de 1982, no obstante, reveló que el patrimonio inmobiliario había incrementado de 427.000 unidades en 1970 a 505.000 unidades en 1982. Este aumento de viviendas durante el período, en contraste con una baja en la producción de viviendas por el sector formal, indica que la participación de los recursos familiares en el sector ha sido considerable.

Además, se asume que una parte considerable de los recursos invertidos en viviendas consiste de ampliaciones, adiciones y sustituciones. Las sustituciones del inventario de viviendas viejas no parecen estar sucediendo con el simple proceso de demolición de la unidad vieja y construcción de una nueva. Además, el inventario viejo está siendo convertido en viviendas multifamiliares, siendo el índice de habitaciones compartidas en el área metropolitana de Kingston de 2,8 por ciento.

¹ J\$5,50 = US\$1,00

Un análisis de las necesidades de inversión ha definido los límites macroeconómicos dentro de los cuales ha tenido lugar la inversión en viviendas en el pasado y en los que tendrá que tener lugar en el futuro.

Es importante que la estrategia de las viviendas se relacione a un marco macroeconómico de este tipo. Existen dos factores que requieren ser observados. Primero, las afluencias de inversiones y recursos sólo se refieren al sector formal. Segundo, según indicado anteriormente, la participación de los recursos familiares vertidos en el sector tiene que haber sido considerable en vista de la disminución de la producción de viviendas en el sector formal.

La inversión en viviendas ha sufrido un grave revés con la inversión de 1,0 por ciento del PIB en 1985 comparado con 2,4 por ciento en 1980. La disminución de la afluencia de recursos gubernamentales al sector es el factor principal al que se debe la falta de crecimiento en la contribución de las viviendas al PIB.

A pesar de esta disminución es posible alcanzar, a los niveles de las inversiones de 1985, las metas establecidas bajando las normas de la construcción.

Esto requiere una reorientación mayor de los programas gubernamentales de viviendas, que aborde las deficiencias que en el pasado reciente afectaron a la inversión del sector público en el sector. Es evidente que muchos de los programas no pueden alcanzar los objetivos establecidos para beneficiar a aquellos grupos de ingresos a los que se procura atender debido al aumento de los costos. Esto último se debe en parte a la rápida inflación experimentada en la economía durante la década de 1970 y a principios de los años 80 y también a una inadecuada administración de proyectos la cual resultó en sobretiempos y sobrecostos.

Estudios de casos indican que los procesos de la construcción informal son importantes; son parte integral de los mejoramientos y ajustes de las viviendas para una gran parte de la población. Una estrategia para las viviendas dirigida a las necesidades habitacionales de la mayoría de la población tiene que facilitar y apoyar estos procesos e incorporarlos a los programas de viviendas.

OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA PARA VIVIENDAS

La meta general del gobierno para el sector viviendas es proporcionar a la población viviendas seguras y sanitarias. Para el propósito de la estrategia para el sector viviendas se ha dividido a la población en cinco grupos por ingresos. En el año 1986 el ingreso medio de las familias del grupo de ingresos más bajos sólo era de aproximadamente J\$4.500 (US\$820) en las zonas urbanas y menos de J\$3.000 (US\$550) en las zonas rurales. El promedio de los ingresos de las familias de los grupos más altos es aproximadamente diez veces mayor. El gobierno ha identificado, por lo tanto, que las familias con ingresos medios de J\$18.000 (US\$3.000) y menos son los grupos beneficiarios a los que se dedicará atención y recursos especiales. Estos fueron los grupos identificados como los que más necesidad tenían de asistencia gubernamental para poder mejorar sus condiciones de vivienda.

Los principales objetivos de la estrategia gubernamental para viviendas son los siguientes:

- (i) **Crear las condiciones del mercado, proveer los incentivos y facilitar la afluencia de recursos para aumentar el suministro de viviendas.** La política nacional de viviendas de 1982 encaró la reforma del sistema financiero de las viviendas. Este proceso será expandido con la estrategia para el sector viviendas y las instituciones de financiamiento de viviendas tendrán ahora una mayor participación en la facilitación de capitales para aquella parte del mercado donde exista la mayor necesidad.
- (ii) **Acelerar el mejoramiento de las condiciones de hogares y la habilitación y transformación del inventario de viviendas a los efectos de que hayan viviendas de calidad adecuada para la población en general.** El rápido aumento en los costos de la construcción junto con la provisión de nuevas viviendas ha resultado en una brecha cada vez mayor entre los pudientes y los no pudientes. La adquisición de una nueva vivienda, por lo tanto, se está convirtiendo en una meta menos alcanzable para gran parte de la población. Por lo tanto el gobierno, como parte de su estrategia general, mejorará y habilitará las viviendas existentes expandiendo las opciones del programa para mejoramiento del inventario de viviendas.
- (iii) **Hacer los programas de viviendas más accesibles a los pobres.** El gobierno desarrollará un programa integrado para facilitar soluciones de bajo costo tales como tierra e infraestructura tanto en solares con urbanización mínima y totalmente urbanizados; viviendas mínimas (no terminadas); y financiamiento a largo y corto plazo para familias pertenecientes al grupo beneficiado. El gobierno optimizará los beneficios que pueden ser provistos con los recursos disponibles maximizando la recuperación de los costos en sus programas y reduciendo los subsidios.
- (iv) **Estimular una mayor participación del sector privado.** El gobierno implementará su estrategia descontinuo su previa participación directa en la construcción de viviendas y proporcionando los mecanismos para que el sector privado participe en este sector del mercado. También se estimulará a las instituciones financieras a que expandan la disponibilidad de financiamiento a los grupos beneficiados.

De acuerdo con los objetivos arriba descritos, las soluciones ofrecidas por el gobierno estarán enfocadas en los recursos económicos y en las preferencias del grupo beneficiado. El capítulo pertinente al financiamiento (Capítulo 6) ofrece un estimado indicativo de la participación de los recursos que estarán a disposición del sector viviendas. Es dentro de estos parámetros de financiamiento que la estrategia nacional para el sector viviendas ha establecido las metas para solucionar el problema de las nuevas viviendas.

Soluciones para las viviendas

Las soluciones para las viviendas a ser ofrecidas por el gobierno tienen que reflejar una amplia variedad de necesidades habitacionales, según demostrado en el análisis de demanda del mercado, y tienen que incluir la mejora, la ampliación

y el suministro de los servicios generales básicos. Además se harán mayores esfuerzos que en el pasado para ofrecer soluciones a los grupos beneficiados.

La inversión del sector público en viviendas se percibe ahora esencialmente como de dos objetivos. Primero, se hará énfasis en aquellos segmentos del sector donde la necesidad de vivienda es aguda y donde las familias no pueden hacer frente a la situación sin el apoyo y la intervención del gobierno, es decir, los grupos beneficiados con ingresos de J\$18.000 (US\$3.300) y más bajos. Como resultado, una gran parte de las actividades del gobierno estará dirigida a aquellos grupos desfavorecidos que viven en barriadas pobres y de ocupantes ilegales. Segundo, la función más importante del financiamiento por parte del gobierno es la de catalizador, para estimular y facilitar las inversiones familiares en las viviendas. El gobierno reducirá la construcción en gran escala de nuevas unidades que no estén al alcance del grupo beneficiado. Financiará la inversión en viviendas para las soluciones de bajo costo para una variedad de opciones dirigidas a las necesidades variadas de las familias, según demostrado en el análisis de demanda del mercado. Las soluciones están orientadas a nuevas viviendas así como al mejoramiento de viviendas existentes y a los servicios generales relacionados y están estructuradas de modo que puedan estar al alcance de los grupos beneficiados. A saber:

- (i) Solar con urbanización mínima (camino no pavimentado y alcantarillado, agua, pozo negro);
- (ii) Solar totalmente urbanizado (servicios conectados y foso séptico);
- (iii) Edificación mínima (unidad semiterminada);
- (iv) Casa básica con un dormitorio (300 pies²);
- (v) Zonas de mejoras urbanas globales;
- (vi) Mejora de poblaciones;
- (vii) Mejoras privadas (mejoramientos de las condiciones del hogar).

En la figura A.1 se indican las soluciones ofrecidas para las viviendas y los recursos económicos de los grupos beneficiados.

FIGURA A.1 SOLUCIONES Y RECURSOS ECONOMICOS PARA VIVIENDAS

Tipo de Solución	Costo J\$	Pago inicial %	J\$	Tasa de inte- rés	Período de finan- ciamien- to	Pago men- sual J\$	Pro- por- ción del ingre- so a pagar en cuotas	Grupo de ingreso J\$
1. Solar: urbanización mínima	8.000	-		6,0%	30 años	48,00	15%	3.837
2. Solar: total urbanización	19.000	-		8,0%	30 años	139,42	20%	8.365
3. Edificación mínima	36.000	5%	1.800	10,0%	30 años	300,17	25%	14.408
4. Casa básica	56.000	5%	2.800	10,0%	30 años	466,83	25%	22.408
5. Mejoras del hogar	5.000	-		12,0%	5 años	111,25	20%	6.675
6. Mejora de poblaciones	11.000	5%	550	6,0%	30 años	62,67	20%	3.760

ESTRATEGIAS PARA ALCANZAR LOS OBJETIVOS

A los efectos de alcanzar los objetivos arriba descritos, el gobierno emprenderá iniciativas en las siguientes áreas:

- Financiamiento de viviendas
- Tierras para viviendas
- Materiales de construcción
- Legislación
- Marco organizacional

Financiamiento de viviendas

Las estrategias principales a ser consideradas son:

- (i) Asignar más fondos para familias con ingresos bajos y moderados;
- (ii) Desarrollar formas de financiamiento más flexibles para reducir los subsidios;
- (iii) Apoyar programas e iniciativas que expandan la disponibilidad de financiamiento para la construcción de viviendas y mejoramiento de las condiciones del hogar para aquellas familias incluidas en el grupo beneficiado;
- (iv) Estimular mayor participación privada en el sector mediante mecanismos tales como incentivos reguladores, participación en los riesgos, garantías gubernamentales, etc.

A los efectos de lograr lo arriba indicado, el gobierno llevará a cabo gestiones a dos niveles: la generación de más fondos para viviendas por parte de los sectores públicos y privados y facilitar el proceso de construcción y financiamientos no convencionales.

La substancial inversión en viviendas que ha tenido lugar en todas las categorías de ingresos permite concluir que para expandir las inversiones en viviendas no es indispensable un gran aumento de las inversiones del sector público. Esto tiene importantes implicaciones para la estrategia nacional para el sector viviendas. Indica que la inversión del gobierno en viviendas desempeña un papel relativamente menor en términos de volumen; y que para ser efectiva, tiene que asumir un papel catalítico que apoye y acelere la afluencia de inversiones privadas.

Todavía existen posibilidades para mejorar el sistema de financiamiento de viviendas en un número de áreas. En un intento de racionalizar el sistema de financiamiento de viviendas, la política nacional para la vivienda de 1982 orientó las reformas a las disposiciones institucionales. Podría ser prudente, sin embargo, que no se estableciera un marco demasiado rígido a principios del proceso. La diversidad de los sistemas de préstamos puede ser un factor positivo para aumentar el acceso al financiamiento para la población con ingresos bajos. Lo que se necesita es mejorar la estructura de tal manera que el financiamiento institucional no beneficie sólo a los grupos de ingresos medios con capacidad crediticia. Hay adecuada evidencia de que bajo ciertas condiciones los habitantes de ingresos bajos harán inversiones significativas en viviendas. Por lo tanto, se emprenderán las siguientes gestiones para movilizar los recursos para las viviendas económicas tanto por el sistema de financiamiento formal como por la gente misma.

A. Gestiones a plazos cortos

- **Asignación de más fondos para familias con ingresos bajos y moderados.**

El programa de viviendas del sector público en el período de 1970 a 1985 fue sumamente costoso. Si se comparan los gastos totales del gobierno durante ese período con la producción total, se ve que el costo promedio de una

vivienda era de J\$50.000 al nivel de los precios actuales, siendo el costo de la vivienda urbana considerablemente más elevado.

Aproximadamente el 60 por ciento de las asignaciones gubernamentales fue absorbido por veintidos programas de viviendas dirigidos a grupos de ingresos elevados-medianos y medianos. Cabe notar que la producción de viviendas permanentes no fue mayormente expandida pese a los gastos del sector público. Además, con el gran aumento de los costos muchas de las viviendas que fueron construidas se encontraban fuera del alcance de los grupos de ingresos más bajos. Esto significó que el gobierno estaba financiando un componente de vivienda para los grupos de ingresos más elevados en un tiempo en que estaba enfrentando grandes déficits presupuestarios. Este tipo de inversión por lo tanto no constituyó una manera efectiva de asignar los recursos de la economía nacional ni de utilizar los recursos que se encontraban disponibles para la construcción de viviendas.

En este contexto, hubo una reevaluación mayor y una reorientación del papel que el gobierno desempeña en la inversión en viviendas. El gobierno propone reducir su participación en la construcción directa y financiar un programa más flexible de préstamos para la construcción de viviendas, abarcando por lo tanto una gama más amplia de inversiones en viviendas, de mejoramiento y provisión de servicios generales a construcción de viviendas nuevas.

En este nuevo enfoque las instituciones de financiamiento de viviendas del sector privado, incluyendo las cooperativas de crédito, asumirán un papel más activo en la provisión de viviendas para los grupos de ingresos bajos y moderados. Estas colaborarán con las instituciones gubernamentales en la provisión de créditos hipotecarios y para la construcción para los grupos de bajos ingresos anteriormente tratados.

Los mecanismos que harán que esto pueda ser alcanzado y sostenido serán probados con un nuevo préstamo del sector privado garantizado por el AID con el cual Caribbean Housing Finance Corporation (CHFC) extenderá crédito a urbanizadores privados y a instituciones financieras para la provisión de proyectos de viviendas tales como solares urbanizados, casas mínimas y hogares básicos.

National Housing Trust (NHT) y Caribbean Housing Finance Corporation (CHFC) expandirán sus financiamientos a largo plazo para familias de ingresos bajos que adquieran solares con mínima urbanización y parcelas mejoradas. Los fondos de "retiro" para hipotecas serán reciclados al Ministerio de Construcción (Viviendas) (MOC(H)) para el financiamiento continuado de viviendas económicas.

A los efectos de poner las viviendas al alcance de las familias con ingresos bajos y moderados, seguirán siendo necesarios subsidios directos y/o indirectos. Estos subsidios, no obstante, serán cuantificados y dirigidos a aquellas familias más necesitadas y, a medida que aumenten los ingresos, los subsidios para los intereses serán eliminados gradualmente.

* **Desarrollo de planes de financiamiento flexibles**

Tal como lo indica la Figura A.1, todas las soluciones propuestas están al alcance del grupo beneficiado, es decir, los grupos con ingresos de J\$18.000 y más bajos, con la excepción de los hogares básicos. La Figura A.2 muestra que con el uso de hipotecas de pagos graduados (GPM), los hogares básicos también se encuentran al alcance del grupo beneficiado. Dado que el éxito financiero de la estrategia para las viviendas depende de que las soluciones propuestas estén al alcance de los grupos beneficiados, el sector público ya está utilizando las hipotecas de pagos graduados para reducir los pagos durante los primeros años de una hipoteca. También se está considerando el uso de hipotecas de pagos incrementales (EPM) en las que las tasas de interés lentamente alcanzan el nivel de las tasas del mercado.

Sin embargo, ambos tipos de hipotecas tienen que estar estrechamente relacionados a factores tales como los ingresos del beneficiario, el importe del préstamo, el costo de la solución y el período del financiamiento. Estos instrumentos serán utilizados para reducir la brecha entre las tasas de interés del gobierno y las del mercado y también para reducir la necesidad de subsidiar las tasas de interés. El gobierno urgirá además a las instituciones hipotecarias privadas que adopten las hipotecas con pagos incrementales (EPM) que estén al alcance de los propietarios de viviendas y que al mismo tiempo ofrezcan réditos atractivos.

FIGURA A.2 SOLUCIONES Y RECURSOS ECONÓMICOS PARA VIVIENDAS CON HIPOTECAS DE PAGOS GRADUADOS (GPM)

Tipo de Solución	Costo J\$	Pago inicial J\$	Tasa de inte- rés	Período de finan- ciamien- to	Pago men- sual J\$	Pro- por- ción del ingre- so a pagar en cuotas	Grupo de ingreso J\$
1. Solar: urbanización mínima (a)	8.000	500	6%	30 años	32,32	15%	2.666
2. Solar: total urbaniza- ción (b)	19.000	1.000	6%	30 años	68,53	20%	4.112
3. Edificación mínima (c)	36.000	6.800	8%	30 años	134,10	25%	6.437

(Figura A.2 - continuación)

4. Casa básica (d)	56.000	6.000	10%	30 años	247,57	25%	11.884
6. Mejora de población (e)	11.000	1.000	6%	30 años	38,07	20%	2.284

- (a) El pago mensual inicial aumenta anualmente en 10% hasta el séptimo año, cuando los pagos hipotecarios se estabilizan en J\$59,01.
- (b) El pago mensual inicial aumenta anualmente en 10% hasta el séptimo año, cuando los pagos hipotecarios se estabilizan en J\$121,29.
- (c) El pago mensual inicial aumenta anualmente en 10% hasta el octavo año, cuando los pagos hipotecarios se estabilizan en J\$261,32.
- (d) El pago mensual inicial aumenta anualmente en 10% hasta el décimo año, cuando los pagos hipotecarios se estabilizan en J\$583,76.
- (e) El pago mensual inicial aumenta anualmente en 10% hasta el séptimo año, cuando los pagos hipotecarios se estabilizan en J\$67,44.

■ **Enfoques no convencionales para el financiamiento de viviendas**

Las instituciones financieras públicas y privadas examinarán las siguientes técnicas con miras de proporcionar a la gente pobre más financiamiento para viviendas:

- (i) préstamos pequeños en la forma de herramientas y materiales, por intermedio de agrupaciones colectivas o de fomento;
- (ii) préstamos para la compra gradual y/o mejoramiento del hogar;
- (iii) planes de préstamo con reintegros flexibles;
- (iv) explicaciones para la fácil comprensión de los préstamos;
- (v) capacitación de personal para asistir a los prestatarios en la correcta mantención de sus cuentas y en cumplir con los programas de reintegro.

Conforme a lo que antecede, el gobierno estimulará y movilizará en forma más estructurada los recursos de la iniciativa personal de los pobres, según manifestado en el proceso de la construcción informal. El Ministerio de Construcción (Viviendas) introducirá los elementos arriba indicados en sus proyectos de solares urbanizados, vendiendo las parcelas al National Housing Trust y también a través de su Misión Especial de Distribución y Venta. Las cooperativas de crédito y otras agrupaciones de fomento locales ofrecerán préstamos pequeños (alrededor de J\$5.000) a beneficiarios con parcelas. El Ministerio de Construcción MOC(H) suministrará varios planos de viviendas y estimaciones cuantitativas a las cooperativas de crédito y a las

agrupaciones de fomento. También se ofrecerá asistencia técnica por intermedio de las oficinas locales del Ministerio de Construcción MOC(H).

B. Gestiones a plazos medianos

* El gobierno estimulará la construcción y mantenimiento de viviendas por el sector privado estableciendo incentivos para los bancos comerciales para que extiendan créditos destinados a la construcción y mejoramiento de hogares. Estos incentivos podrían incluir la exoneración a los préstamos para construcción y mejoramiento del hogar de los requisitos para reservas establecidos para los bancos comerciales; participación en los riesgos mediante la provisión de seguros hipotecarios; garantizar los financiamientos hipotecarios del NHT, etc.

* En el terreno del financiamiento institucional una de las medidas a ser exploradas por el gobierno es la de establecer un programa voluntario de ahorro a largo plazo en el NHT. Esto se percibe como un mecanismo con el cual se podrá expandir la afluencia de los recursos y el alcance de la institución pueda ser extendido a los grupos de ingresos más bajos. De esta manera, el NHT también ampliaría su base de contribuyentes. Debido a que las contribuciones están siendo reintegradas, tal programa voluntario alcanzaría los siguientes objetivos:

- (i) proporcionar a los contribuyentes del NHT la alternativa de permitir que sus contribuciones queden en el NHT como ahorros con miras a un préstamo en el futuro,
- (ii) estimular el ahorro voluntario para viviendas en los grupos de ingresos bajos,
- (iii) convertirse finalmente en la base para la creación de un banco nacional de viviendas, el cual serviría a una población contribuyente mucho más amplia que la que está siendo servida en la actualidad.

C. Gestiones a plazos largos

* A la larga el gobierno considerará convertir la Fundación Nacional de Viviendas (NHT) en un Banco Nacional de Viviendas. En el enfoque a largo plazo requerido para reestructurar el sistema de financiamiento de viviendas, un banco nacional de viviendas especializado tendría que desempeñar un papel de apoyo tanto en movilizar los recursos y en asegurar que una vasta red de instituciones financieras, que llegue hasta el nivel local, funcione activamente en promover las inversiones en viviendas basado en las prioridades nacionales.

* Hacer que el Banco Nacional de Viviendas tenga a su disposición más fondos públicos, especialmente fondos del seguro nacional. A plazo corto, las restricciones macroeconómicas hacen que sea difícil desviar fondos de un sector de la economía a otro. A plazo largo, sin embargo, el gobierno dará consideración a este asunto.

Tierra para viviendas

Las principales estrategias a ser consideradas son:

- (i) mejorar el suministro de tierras urbanizadas para los pobres;
- (ii) fomentar el uso eficiente de la tierra;
- (iii) hacer que los créditos sean más accesibles.

A los efectos de alcanzar lo que antecede, el gobierno emprenderá las siguientes gestiones para suministrar más tierras destinadas a viviendas para los pobres.

A. Gestiones a plazo corto

* **Desarrollar un sistema de banca agraria y criterios para la futura adquisición de tierras**

Las tierras fiscales representan un recurso importante del cual se puede obtener tierra para fines de vivienda. En las zonas urbanas puede ser un factor crítico para la estabilización de los precios en un período de gran escasez de tierra y creciente costo de la misma.

Aunque el Comisionado de Tierras es la principal autoridad en la administración y asignación de las tierras fiscales, existen considerables extensiones de tierras fiscales asignadas al Ministerio de Viviendas, a corporaciones privadas y públicas y a autoridades locales, para varios propósitos y usos. En este momento no existe ningún inventario completo de las tierras fiscales disponibles en la isla. El gobierno, por lo tanto, debe hacer un inventario completo de todas sus tierras, especialmente de las tierras urbanas, en preparación de un programa de banca agraria en el Ministerio de Construcción (Viviendas).

Las tierras subutilizadas y otros tipos de tierras fiscales que debieran ser ofrecidas para viviendas son fácilmente identificables mediante intensivos estudios topográficos. Canjes de tierras podrían entonces tener lugar entre varias agencias gubernamentales y el Ministerio de Construcción MOC(H).

* **Uso óptimo de la tierra**

Es extremadamente importante practicar economía en el uso de la tierra en un país de creciente población pero limitado en tierra. Los programas de adquisición de tierras para la construcción de viviendas nuevas deben estar coordinados con la renovación de las ciudades viejas (en el área metropolitana de Kingston, Spanish Town) con énfasis en la rehabilitación.

Las estrategias y los programas que tienen gran prioridad para el uso de tierras en zonas urbanas son aquellos que encaran los problemas impuestos por las barriadas pobres y los ocupantes ilegales.

Aunque algunas de las barriadas de ocupantes ilegales ocupan ahora tierras que no son apropiadas o que no están a disposición para la construcción permanente, una gran parte de estas barriadas y casi todo el inventario de casuchas ocupan tierras que en muchos casos son de gran valor comercial.

Pudiera no ser factible limitar enteramente las estrategias a las mejoras globales urbanas. En el área metropolitana de Kingston, donde el valor de la tierra es elevado, se considerará la reubicación como una alternativa con una parte de la tierra usada para la construcción de edificios bajos para reubicar a los ocupantes actuales de viviendas deficientes, liberando de esta manera el resto de las tierras para usos alternativos proporcionales al valor de la tierra.

* **Mejorar la posesión con título seguro**

El mejoramiento en la administración de tierras es un área en el que el sector público tiene que desempeñar el papel principal si es que habrán de eliminarse los estrangulamientos en el suministro de las tierras. La importancia que tiene la posesión segura para las familias en Jamaica ha quedado demostrada con el hecho de que en la mayoría de las localidades de ocupación ilegal las viviendas consisten de materiales descartados, mientras que los artefactos y mobiliarios son de calidad más sustancial. Los ocupantes ilegales viven sabiendo que en cualquier momento pueden ser desalojados y que tal vez tengan que mudarse rápidamente.

La posesión segura estará acompañada de servicios y asistencia financiera mejorados como parte de las soluciones mínimas propuestas por el gobierno.

* **Mejoramiento de los trámites de escritura de propiedad**

La carencia de información adecuada sobre las tierras, especialmente de las tierras urbanas, también crea problemas que restringen al mercado de tierras urbanas e interfiere con importantes proyectos de urbanización.

El tiempo que se necesita para obtener un título seguro es un gran obstáculo en el proceso de entrega de viviendas.

El gobierno iniciará y conducirá un estudio con miras de agilizar los trámites de registro y escrituras de propiedad.

B. **Gestiones a plazo mediano**

* El gobierno desarrollará en Jamaica una política de tierras la cual habrá de encarar los siguientes puntos:

- administración de las tierras públicas;
- adquisición y desposeimiento;
- impuestos sobre la propiedad como incentivo para la urbanización;

- propiedad, acceso y posesión;
- recursos y utilización de tierras.

C. Gestiones a largo plazo

- * También es de necesidad crítica disponer de un mapa catastral de Jamaica. El gobierno examinará la posibilidad de coordinar las actuales actividades en este sentido bajo el Departamento de Agrimensura, el cual tiene la responsabilidad y el conocimiento necesario para tal ejercicio.

Materiales de construcción, normas y tecnología

Las principales estrategias a ser consideradas son:

- (i) Estimular la construcción y propiedad de viviendas según normas que correspondan a las necesidades del país;
- (ii) Promover y movilizar recursos y tecnología indígenas;
- (iii) Promover técnicas de capacitación efectivas, no convencionales;
- (iv) Estimular una mayor iniciativa personal especialmente en el uso de materiales indígenas.

Las siguientes gestiones serán emprendidas a los efectos de lograr los objetivos que anteceden:

A. Gestiones a plazo corto

En el año 1982 se estableció el **Building Research Institute (BRI)** (Instituto de Investigación de la Construcción) con el objetivo de utilizar materiales indígenas a los efectos de reducir en la construcción el contenido de energía y materiales importados y para transferir la tecnología intermedia para alcanzar este objetivo.

El papel del BRI será expandido para que desempeñe las siguientes funciones:

- Fortalecer las capacidades nacionales de diseminación de información y adopción de los resultados de las investigaciones;
- Promover la producción tradicional y en pequeña escala de materiales de construcción;
- Desarrollar tecnologías que sean apropiadas para el sector de la construcción en pequeña escala.

* **Mejor administración de los proyectos**

El gobierno y sus directores de proyectos se dedicarán a mejorar el proceso de la administración de la construcción con miras de lograr un mejor control de los costos y la terminación puntual de los proyectos. Se investigará si en Jamaica son posibles los contratos de costos fijos.

* **Mejor capacitación**

El gobierno trabajará con los NGO para diversificar el alcance y promover métodos de capacitación inconvencionales. Por ejemplo, se harán gestiones para mejorar la capacidad de los contratistas informales. En este sentido, el gobierno preparará documentos de fácil comprensión para el lego sobre varias técnicas de construcción tales como la protección de los edificios contra huracanes y otros desastres naturales.

B. Gestiones a plazo medio

- * Basado en la investigación conducida por el Instituto de Investigación de la Construcción, el gobierno, junto con las organizaciones profesionales, examinará métodos para adoptar normas y especificaciones para los materiales de construcción indígenas.

Legislación

Las principales estrategias a ser consideradas son:

- (i) Reexaminar las cuestiones y los impactos del control de alquileres;
- (ii) Reexaminar el problema del control sobre el uso de tierras.

Las gestiones que siguen serán emprendidas para alcanzar los objetivos arriba indicados:

A. Gestiones a plazo corto

* **Ley de restricción de alquileres**

Se efectuarán investigaciones y estudios para determinar el impacto de la ley de restricción de alquileres frente a la inversión y mantenimiento privados en el sector residencial/comercial.

* **Controles sobre el uso de tierras**

Reexaminar los mecanismos de control del uso de las tierras en las siguientes áreas:

- (i) Como parte de un ejercicio continuado, en la nueva orden de urbanización se promulgarán pautas generales para las actividades del uso de las tierras en el área metropolitana de Kingston;

- (ii) En la nueva orden de urbanización se dará mayor flexibilidad a los reglamentos de zonificación, tal como en la zonificación de tierras para utilización mixta y en el desarrollo de unidades planeadas;
- (iii) En la nueva orden de urbanización se habrán de establecer proyectos de viviendas a precios que estén al alcance, que permitan el uso de parcelas mixtas, mayores densidades y normas modificadas para el estacionamiento y los espacios abiertos donde corresponda.

FIGURA B

RESUMEN DE LOS OBJETIVOS DE LAS INICIATIVAS DE LA POLÍTICA

PLAZO	Facilitar la afluencia de recursos	Acelerar las mejoras del hogar	Poner los programas de viviendas más al alcance de los pobres	Estimular mayor participación del sector privado
PLAZO CORTO	. Dirigir más fondos a los grupos de ingresos bajos	. Hacer que haya más préstamos disponibles para mejoras urbanas	. Desarrollar soluciones que estén al alcance de la gente	. Llevar a cabo estudio de una ley de restricción de alquileres
	. Desarrollar y probar planes de financiamiento flexibles	. Introducir y probar un proyecto de mejoras urbanas totales	. Aumentar la accesibilidad a los créditos	. Reexaminar los mecanismos de control de las urbanizaciones
	. Desarrollar enfoques no convencionales para el financiamiento	. Apoyar programas e iniciativas que expandan la disponibilidad de las mejoras del hogar	. Mejorar el derecho a posesión segura	. Proporcionar garantías de "retiro", seguros hipotecarios y participación en riesgos
	. Expandir el financiamiento a largo plazo		. Expandir las funciones del BRI	. Estimular a las cooperativas de crédito, grupos patrocinadores, etc. a participar
	. Continuar y expandir las iniciativas actuales para mejorar el sistema de financiamiento de viviendas		. Estimular la iniciativa personal en la construcción del hogar en el sector informal	. Mejorar el proceso de administración de proyectos
	. Reciclar los fondos hipotecarios al MOC (H), para continuar el financiamiento			. Promover capacitación no convencional
PLAZO MEDIO	. Considerar el establecimiento del programa de ahorro voluntario de la Fundación Nacional de Viviendas (NHT)	. Proporcionar incentivos para los bancos comerciales	. Política de urbanización de tierras para Jamaica	. Hacer que haya más crédito disponible para urbanizadores privados e instituciones financieras
PLAZO LARGO	. Expandir la Fundación Nacional de Viviendas (NHT) a Banco Nacional de Viviendas		. Desarrollar mapa catastral de Jamaica	. Desarrollar y adoptar normas para materiales de construcción indígenas
	. Proporcionar más fondos para la Fundación Nacional de Viviendas (NHT)			

EJEMPLOS DE PROGRAMAS Y PROYECTOS

Programa de viviendas

A los efectos de alcanzar los objetivos descritos en las secciones anteriores, las gestiones pertinentes al programa y a los proyectos estarán dirigidas a las familias de los grupos beneficiados con niveles de ingresos subnormales.

Con la excepción de los proyectos de mejora de poblaciones la mayoría de las soluciones anteriores ofrecidas hasta la fecha fueron demasiado costosas. Por ejemplo, las casas básicas se encuentran ahora fuera del alcance del grupo beneficiado. Además, las normas técnicas frecuentemente eran demasiado altas con el resultado de que para la mayoría de la población las soluciones ofrecidas se hallaban fuera de su alcance.

Como resultado, se ha reevaluado la política de 1982 para las viviendas, con la reorientación del programa de viviendas del gobierno y un reordenamiento de las prioridades. El programa de viviendas para la década entrante está orientado a la nueva construcción así como a las mejoras de las viviendas existentes y de los servicios relacionados.

Por lo tanto, se ofrece en el programa una variedad de opciones las cuales le permitirán al beneficiario tomar una decisión basada en su disposición y habilidad de pagar. La provisión financiera del programa asume un promedio de J\$5.000 para los préstamos para mejoras del hogar y hasta de J\$36.000 para una casa mínima (unidad no terminada).

La nueva estrategia del programa toma en cuenta los problemas de los recursos económicos y de la necesidad de mejorar las viviendas, así como los solares y los servicios. La estrategia para las viviendas también hará que cambie en forma significativa la dirección de las inversiones del sector público en viviendas. Básicamente, reconoce que las inversiones en viviendas tienen que estar orientadas hacia la provisión de una infraestructura y que para facilitar la inversión por parte de las familias, tiene que tomar en cuenta los requisitos de tierras, financiamiento, experiencia, capacitación y consejos técnicos. De esta manera, se espera que los programas generen un amplio proceso de participación local y de iniciativa personal.

Los que siguen son los principales componentes del programa:

(1) Promoción de propiedad privada de tierras y casas

- Posibilidad de posesión o arrendamiento seguro y a largo plazo de tierra en la urbanización de nuevos solares
- Legislación sobre la posibilidad de adquisición en el caso de proyectos de mejoras de poblaciones
- Utilización óptima de la tierra en los proyectos de renovación urbana.

(2) Provisión de una infraestructura

- Provisión y mejoramiento de una infraestructura física (caminos y senderos, suministro de agua y desagüe, disposición de basura, disposición adecuada de aguas cloacales, etc.)
- Construcción de facilidades locales
- Mejoramiento de las facilidades de educación y salud públicas

(3) Componentes técnicos

- Desarrollo de normas de construcción apropiadas y planos de poblados
- Servicios de consultoría para la construcción por iniciativa personal

- Introducción de materiales de construcción locales mediante los servicios de consultoría y créditos
- Establecimiento de pequeñas firmas constructoras y de materiales de construcción con alto contenido de mano de obra.

(4) Componentes organizacionales

- Creación y/o fortalecimiento de las organizaciones locales
- Creación y/o fortalecimiento de las instituciones involucradas en la producción de viviendas al nivel de las poblaciones rurales
- Disseminación de conocimientos especializados, particularmente aquellos concernientes a los métodos y materiales de construcción apropiados
- Consejos y cooperación sobre el uso de tierras y planificación de poblados y establecimiento de catastros.

(5) Componentes económicos

- Provisión de préstamos para construcción y mejora de viviendas.
- Establecimiento de cursos prácticos y de empresas pequeñas de producción y servicios respaldadas por programas de capacitación
- Provisión de préstamos para pequeñas industrias en el sector de la construcción.

(6) Complementación de los sectores públicos/privados

- El gobierno concede alta prioridad a la colaboración con instituciones financieras privadas y firmas urbanizadoras de 'ocupación inmediata' así como al apoyo de los NGO y CBO. Estos últimos en áreas tales como los aspectos organizacionales; el acceso a la tierra y a la infraestructura relacionada; el financiamiento y la recuperación de costos; la adquisición de materiales, herramientas y equipo; la construcción de edificios, etc.

Ejemplos de proyectos:

El gobierno se dedicará a un número de proyectos y subprogramas dentro de la estrategia total del programa. Cada uno de los grupos componentes arriba indicados será combinado e integrado con énfasis variados, dependiendo del lugar y del tipo de proyecto.

Los que siguen son los principales proyectos y subprogramas a ser desarrollados por el gobierno:

(1) Subprograma para ciudades secundarias

Bajo este subprograma se hará énfasis en las ciudades secundarias de Jamaica que han estado sujetas a graves presiones de urbanización. Las ciudades a ser incluidas en la primera fase del subprograma son Montego Bay, Spanish Town y Ocho Ríos.

Montego Bay y Ocho Ríos son ciudades que han estado experimentando una creciente expansión demográfica debido a la creciente industria del turismo. El crecimiento del sector manufacturero y la migración de los residentes del área metropolitana de Kingston son responsables por el crecimiento de Spanish Town.

El subprograma consistirá de tres proyectos principales:

(i) Dar servicios a los vecindarios semiurbanos

En la periferia urbana de Montego Bay hay un número de vecindarios semiurbanos no urbanizados (por ejemplo, Rose Heights, Kerr Jarrett Lands, Norwood, Canterbury) que se perciben como una mezcla de condiciones rurales y urbanas. Estas localidades dependen en parte de las fuentes de empleo urbanas además de los trabajos obtenibles en las propiedades agrícolas cercanas. El programa comprende el fortalecimiento de la comunidad y el mejoramiento de la base participatoria así como la provisión y mejoramiento de la infraestructura básica, los servicios generales y las condiciones de las viviendas; también se incorporarán la generación de empleos y actividades de promoción social.

(ii) Mejoramiento de poblados urbanos

Jones Pen y Tawes Pen en Spanish Town son villas miserias de población extremadamente densa. Los principales componentes de este proyecto incluyen el desarrollo de la tierra y regularización de la posesión de lotes con título seguro, provisión de una infraestructura y servicios generales, asistencia para las mejoras del hogar, viviendas mínimas en solares individuales, actividades de promoción social y servicios de rehabilitación. También se incluirán programas NGO para la organización y el desarrollo de comunidades.

(iii) Proyectos de solares y servicios de urbanización

El proyecto se caracteriza por el suministro de tierra y servicios básicos junto con opciones de préstamos para viviendas a las comunidades urbanas de bajos ingresos, especialmente a ocupantes ilegales en zonas no mejorables y a aquellos que buscan opciones de viviendas de bajo costo. El proceso incremental de las viviendas y un desarrollo progresivo de la comunidad con la organización necesaria al nivel del proyecto serán las consideraciones principales del proyecto.

Con el proyecto de los solares y servicios el gobierno estimulará la participación del sector privado y una mayor complementación de los sectores públicos/privados. También se utilizarán los proyectos para solares y servicios como vehículo con el cual los recursos de la iniciativa personal del pobre, según manifestado en el proceso de la construcción informal, puedan ser movilizadas de una manera planeada y sanitaria.

Los proyectos de solares y servicios habrán de contener una gama de opciones que estarán a disposición de los beneficiarios, incluyendo préstamos para materiales, herramientas, construcción de hogares o préstamos para mejoras de la propiedad.

(2) Subprograma para el área metropolitana de Kingston

Los dos proyectos principales a ser desarrollados en el subprograma del área metropolitana de Kingston son:

- (i) Desarrollo de las zonas céntricas urbanas; y
- (ii) Mejora de las poblaciones

(i) El desarrollo de las zonas céntricas urbanas

El proyecto de desarrollo de las zonas céntricas urbanas es concebido como una extensión del actual proyecto de restauración de Kingston (KRP). En su generalidad el proyecto está orientado para utilizar el valor inherente del inventario y la infraestructura existentes en las zonas urbanas más viejas, para estimular una variedad de iniciativas privadas de mejoras del hogar a simple mantenimiento, y para aumentar al máximo la participación de los NGO, CBO y los grupos patrocinadores (grupos de servicios sociales, iglesias, etc.).

Las zonas abandonadas en el centro de la ciudad que se caracterizan por el uso mixto de la tierra, el abandono de la propiedad y condiciones sociales en estado de deterioro serán elegidas para el mejoramiento global urbano. Las principales áreas de intervención incluyen:

- mejoras para los ocupantes ilegales
- solares y servicios en extensas áreas de tierras baldías, generalmente propiedad del gobierno
- Viviendas mínimas y hogares básicos en pequeños lotes baldíos, usualmente de propiedad privada
- viviendas para las personas de edad.

Otras áreas importantes de la intervención incluyen la mejora de los servicios generales mal distribuidos y abandonados, la regularización de la propiedad, mejoras ambientales, asistencia para mejoras del hogar, generación de empleos y actividades de capacitación.

Los urbanizadores privados serán estimulados a preparar proyectos para familias de bajos ingresos bajo las pautas del Ministerio de Construcción (MOC(H)), UDC y KRC. Los urbanizadores calificarán para el financiamiento a bajo interés para la construcción e hipotecas bajo el préstamo del US AID HG para el sector privado si satisfacen el criterio de los recursos económicos de familias de ingresos bajos. Un aspecto importante del proyecto es el enfoque que será adoptado para el programa; es decir, no todos los elementos del proyecto serán considerados al mismo tiempo. Aunque se preparará un programa completo para las áreas seleccionadas para las mejoras, no todos los aspectos serán iniciados al mismo tiempo. En lugar de esto algunos elementos específicos serán completados antes de proceder a otros elementos del proyecto. Como se había indicado bajo las estrategias para las tierras, donde los valores de la tierra son altos en el área metropolitana de Kingston, una parte de la tierra será utilizada para la construcción de edificios bajos y el resto será usado para alternativas conmensuradas al valor de la tierra.

(ii) Mejora de poblaciones

Esto representa una continuación de las mejoras actuales de las comunidades de ocupantes ilegales urbanas y suburbanas. Otras opciones incluirán préstamos para mejoras del hogar, viviendas mínimas en solares individuales y lotes urbanizados.

(3) Subprograma rural

El subprograma rural consiste de los siguientes elementos principales:

- (i) provisión de hogares básicos y viviendas mínimas en solares individuales. Esto representará una expansión del actual programa de construcción sobre tierras propias, donde aquellos que poseen tierra serán elegibles para obtener préstamos para la construcción de viviendas.
- (ii) proyectos de solares y servicios con una infraestructura mínima en poblaciones rurales seleccionadas bajo el programa completo de desarrollo de municipalidades rurales. La estrategia para las tierras previamente tratada será un componente importante del proyecto.
- (iii) préstamos para mejoras del hogar para expandir y mejorar el inventario actual de viviendas

LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

Las demandas que serán requeridas del sistema administrativo durante el período posterior al año 1987 tendrán un carácter radicalmente diferente a las requeridas del sistema anterior al período de 1987. El ministerio, sus directores de proyectos y las organizaciones relacionadas en el sector viviendas tendrán que llevar a cabo las funciones más amplias de coordinación y alcance que emanan de las nuevas estrategias y programas.

Esto no significa que las organizaciones, especialmente el ministerio, deban emprender una masiva expansión de su personal. Lo que se necesita es una reorientación de las perspectivas en lo que se refiere a las viviendas. Por ejemplo, se tendrá que hacer más énfasis en el desarrollo de la localidad y en un número de programas de apoyo (tales como la capacitación de instructores) instalados para asegurar que el ministerio y las organizaciones relacionadas puedan realizar sus funciones. Aunque se espera que los NGO y CBO puedan desempeñar un papel más importante que en el pasado, la capacidad que estas organizaciones tienen para hacerse cargo de una gran parte del desarrollo local es limitada. Se espera que estas organizaciones desarrollen proyectos y/o mecanismos seleccionados en colaboración con las instituciones de los sectores públicos y privados para servir a las familias de ingresos bajos.

Además, el sector público tendrá que colaborar más estrechamente con el sector privado. Por ejemplo, los proyectos para hogares básicos pueden ser sometidos a las instituciones financieras privadas para la obtención de financiamiento hipotecario. Los bancos comerciales (con ciertos incentivos) pueden tener una mayor participación en los préstamos para la construcción de viviendas y mejoras

del hogar. Las cooperativas de crédito pueden hacer de patrocinadores de hogares básicos, proyectos de solares y servicios, así como otorgar préstamos para la construcción y mejora de hogares.

Se prevee por lo tanto que el sector público, principalmente por intermedio del Ministerio de Construcción MOC(H)), habrá de convertirse en coordinador y facilitador en la provisión de los servicios para las viviendas, una parte sustancial de los cuales será a través de las instituciones del sector privado, los NGO y CBO.

A los efectos de llevar a cabo su nueva función el Ministerio de Construcción MOC(H)) tendrá que reorientar sus perspectivas. Como precursor de esto, el Ministerio está examinando al presente la manera en que está llevando a cabo sus funciones como parte de un ejercicio de reestructuración administrativa. La nueva estructura organizacional y las nuevas funciones del Ministerio de Construcción MOC(H)) por lo tanto tienen que reflejar las iniciativas de la nueva política a ser gestionada por el gobierno.

Esto último es especialmente crítico en dos áreas: las normas técnicas y el desarrollo de la comunidad. Es dentro de estas áreas que el Ministerio de Construcción MOC(H)) será requerido en forma creciente a desempeñar una función directiva. En las áreas técnicas el Ministerio y sus directores de proyectos deberán desempeñar un papel crítico en cuanto a la administración del programa y la asistencia técnica, mientras que en el área del desarrollo de la comunidad, deberá encarar con mucho énfasis el mejoramiento de las habilidades y los conocimientos del personal del ministerio encargado del desarrollo de la comunidad.

ORGANIZACION DEL PROYECTO: UNA EVALUACION

La que sigue es una evaluación crítica del enfoque adoptado por el gobierno de Jamaica en la preparación de la estrategia nacional para las viviendas. En la Novena Sesión de la Comisión para las Poblaciones Humanas (UNCHS), Jamaica propuso examinar los problemas que los pobres enfrentan en lo relacionado a las viviendas y preparar una estrategia nacional para el sector viviendas para ser presentada en la Décima Sesión de UNCHS.

El US AID asistió en la elaboración de la estrategia para las viviendas con la suma de US\$40.000 para la preparación de una evaluación de las necesidades de viviendas. UNCHS (Habitat) proporcionó al gobierno de Jamaica US\$35.000 para hacer varios análisis de las demandas del mercado y para la preparación final de la estrategia general para el sector viviendas.

Se espera que las pautas y la evaluación que siguen asistan a los países que están por preparar estrategias para el sector viviendas.

Pasos en la organización del proyecto

Los siguientes detalles pertinentes a los pasos de la organización de proyectos son resumidos en la Figura C.

1. **Selección de una agencia patrocinadora.** El Ministerio de Construcción (Viviendas) nombrado punto focal para el IYSH y siendo el ministerio responsable para la política de la vivienda, asumió las funciones coordinadoras para el IYSH.
2. **Identificación del problema.** Como parte de las actividades del IYSH, el ministerio decidió que había necesidad de examinar las políticas existentes para las viviendas. En el año 1982 se estableció una política nacional para viviendas. Sin embargo, como resultado de las reducidas afluencias de recursos y del aumento de los costos, se hizo crecientemente difícil alcanzar las metas y determinar los criterios para los recursos económicos. Se decidió entonces que era necesario un examen profundo de la situación con miras de desarrollar nuevas políticas para las viviendas.
3. **Constitución de un grupo responsable para la preparación de políticas para viviendas.** En marzo de 1986 se estableció un Comité de Iniciativas presidido por el Ministro de Construcción e integrado por representantes de los sectores públicos y privados, grupos profesionales y NGO trabajando entre los desamparados, para guiar las actividades del IYSH. Los términos de referencia del Comité de Iniciativas consistían en determinar las actuales políticas concernientes a viviendas y hacer recomendaciones para cualesquiera cambios en la política.

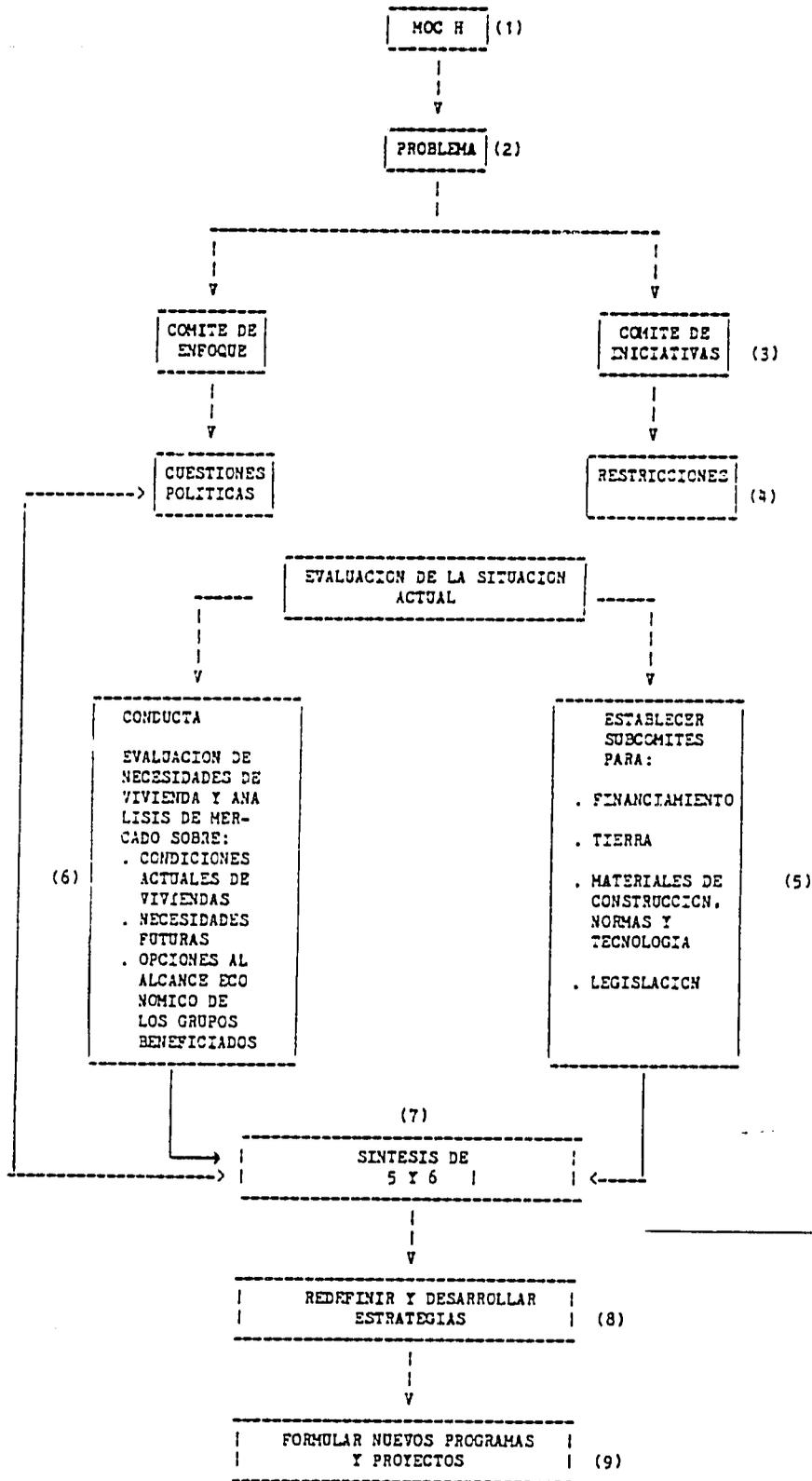
También fue establecido un Comité de Enfoques para hacer recomendaciones detalladas (Véase 5).

4. **Asuntos de política.** Basado en un informe preparado para el Comité de Iniciativas del IYSH sobre la situación actual, se establecieron los métodos de trabajo del Comité de Iniciativas. Fue decidido dividir el Comité de Iniciativas en subcomités para el estudio de un número de asuntos críticos para la provisión de viviendas económicas para los pobres.
5. **Establecimiento de subcomités.** Se establecieron cuatro subcomités para estudiar e informar al Comité de Iniciativas sobre los siguientes asuntos:

- Financiamiento
- Acceso a la tierra
- Materiales de construcción, normas y tecnología
- Legislación.

También se estableció un subcomité de publicidad e información para la preparación de un programa informativo relacionado con la estrategia nacional para el sector viviendas y otras actividades del IYSH. Más tarde se decidió que además del trabajo actual de los subcomités, era necesario ampliar el alcance del trabajo y hacer una evaluación de las necesidades de viviendas en Jamaica. Al mismo tiempo, también fue establecido un comité de enfoque. La función del Comité de Enfoque era examinar y administrar todas las actividades relacionadas con la preparación de una estrategia para las viviendas e informar al Comité de Iniciativas. El Comité de Enfoque fue integrado por un pequeño grupo de personal clave del Comité de Iniciativas.

FIGURA C
ORGANIZACION DE PROYECTOS



6. **Evaluación de las necesidades de viviendas y análisis de las demandas del mercado.** El US AID proporcionó asistencia para que consultores locales y extranjeros pudieran iniciar una evaluación de las necesidades de viviendas en Jamaica. Esta evaluación identificó las condiciones existentes y las necesidades globales, incluyendo inversiones hasta el año 2006. A los efectos de evaluar las preferencias y las posibilidades económicas de la población beneficiada, se hizo un estudio de las demandas del mercado. El cuestionario fue diseñado localmente y el estudio fue administrado por Urban Development Corporation. El procesamiento de los cuestionarios fue efectuado por UDC. Urban Development Corporation también condujo un número de estudios a fondo basados en un instrumento de encuesta localmente diseñado.

7,8

y 9. **Síntesis y desarrollo de la estrategia para las viviendas.** Este proceso incluyó el apareamiento de los recursos requeridos mencionados en el HNA con aquellos disponibles y con las preferencias y posibilidades económicas del grupo beneficiado. Gracias a este procedimiento fue posible determinar la necesidad de cambios en los programas existentes, que se tenían que proponer soluciones con normas más bajas, desarrollar una nueva estrategia para el sector viviendas y formular un nuevo programa para corresponder con los objetivos descritos en la estrategia. Esto fue iniciado por el Ministerio de Construcción (Viviendas).

Evaluación del enfoque

En general el ejercicio ha sido útil y el enfoque adoptado tuvo cierto éxito. Había sin embargo un número de áreas que no funcionaron como se había esperado originalmente.

El establecimiento de un comité de iniciativas con gran participación de los sectores públicos y privados, los NGO y los grupos profesionales, es de la mayor importancia. Pero el trabajo detallado de la formulación de proyectos y las recomendaciones tiene que ser encargado a un grupo más pequeño, o sea al Comité de Enfoque.

Este grupo de personal clave tiene que contar con funcionarios de la agencia patrocinadora (MCC(H)) quienes habrán de asegurar que el trabajo y las recomendaciones del comité serán transmitidas al Comité de Iniciativas y a aquellos que desempeñan funciones normativas. Este grupo también tiene que consistir de personal técnico capacitado para participar en forma exclusiva en el trabajo del comité y efectuar los trabajos necesarios para preparar la estrategia.

Esto último se considera necesario dado que los subcomités consisten de personas que muchas veces no tienen el tiempo ni los recursos para efectuar el trabajo requerido por el programa. Los subcomités no tuvieron el éxito esperado. Una alternativa a este enfoque hubiera sido proveer personal del ministerio para desempeñar las funciones de secretarios técnicos en todos los subcomités, manteniendo al mismo tiempo una amplia representación.

Aunque el ejercicio empezó en marzo de 1986 y el período concedido para su terminación fue suficiente, sólo había un tiempo limitado para su examen. Esto se debió a largas demoras en la terminación de los informes del subcomité y a la

demora en iniciar el HNA (octubre de 1986) y en hacer los estudios del mercado (enero de 1987). Esto último se debió a un cambio en el alcance del proyecto. La selección de consultores para llevar a cabo la Fase I (HNA) y la iniciación del ejercicio consumió el período disponible para completar la Fase II.

El HNA también sufrió de una carencia crítica de información. La información pertinente al sector viviendas no era fácilmente obtenible del censo de 1982. Las tabulaciones de múltiples entradas requeridas como entradas al modelo HNA tuvieron que ser solicitadas especialmente al Instituto Estadístico de Jamaica. No obstante, todavía no se disponía de la información necesaria del censo para constituir un índice de la calidad de las viviendas, con el resultado que el modelo tenía que utilizar medidas representativas. Además, el HNA no pudo suministrar información sobre las posibilidades económicas y las preferencias de la gente, por lo cual fue necesario efectuar varias encuestas sobre las demandas del mercado.

Los análisis de las demandas del mercado proporcionaron un caudal de información pertinente a la actual situación de las viviendas en cuatro lugares geográficos diferentes. Idealmente los análisis de las demandas del mercado debieran haber sido efectuados en toda la extensión de la isla. Pero hubieron restricciones de tiempo y recursos, dado que el diseño y la comprobación del cuestionario fueron iniciados antes de obtenerse la información sobre los habitantes. Además, tampoco se disponía de los recursos necesarios para realizar una encuesta en toda la isla. Dadas las circunstancias, la selección de áreas para los estudios del mercado fue crítica.

Por último es muy importante la selección del personal encargado de llevar a cabo el proyecto. Debe hacerse el máximo uso de los profesionales locales del sector privado. Sólo se deben emplear consultores extranjeros y locales para aquellas actividades que la agencia patrocinadora o los comités no puedan suministrar. El factor predominante en la selección de los consultores es su profundo conocimiento del sector.

PARTE II

SITUACION ACTUAL Y FUTURAS NECESIDADES DE VIVIENDAS

La segunda parte del informe presenta una evaluación de las necesidades de viviendas en la nación. El Capítulo 1 examina la situación actual de las viviendas, basado en información del censo demográfico de 1982. El análisis señala deficiencias en la información, especialmente en la dificultad de determinar el inventario permanente y semipermanente y también el hacinamiento, todos factores claves para determinar las necesidades de mejoramiento de la nación.

El Capítulo 2 describe la magnitud de las necesidades futuras de viviendas en Jamaica, utilizando pronósticos generados por un modelo de evaluación de las necesidades de viviendas y las implicaciones de estos planes alternativos para satisfacer las necesidades de viviendas para el año 2006. Las proyecciones no difieren grandemente de aquellas hechas por el Ministerio de Construcción (Viviendas) y otras agencias que han estudiado las futuras demandas de viviendas en Jamaica. La metodología adoptada sin embargo es ligeramente diferente. Las proyecciones para nuevas viviendas están basadas en estimados sobre la formación familiar neta. Este método debiera ser más confiable para estimar las necesidades de nuevas viviendas que los que se habían utilizado anteriormente para preparar tales estimados. Las proyecciones también toman en cuenta las variables relevantes tales como el compartimiento de las viviendas, las renovaciones y las mejoras, todos los cuales tienen un impacto sobre los estimados de las sustituciones, así como en la demanda de nuevas viviendas y en las necesidades financieras del sector viviendas. El Capítulo VII examina estas proyecciones en relación con los requisitos y con la disponibilidad de los recursos financieros.

CAPITULO 1

CONDICIONES Y NECESIDADES DE VIVIENDAS

Expansión del inventario de viviendas y de la población

De acuerdo al censo de población y viviendas, en junio de 1982 el inventario total de casas ocupadas excedía de 505.155 unidades. La población del país era de 2,2 millones, lo cual implicaba una relación de 4,2 personas por vivienda ocupada. Durante el período entre los censos de 1970 y 1982, el inventario de viviendas ocupadas ha crecido más rápidamente que la población, a una tasa promedio anual de 1,6%, comparado con una tasa de 1,4% respectivamente. Esto resultó en que la tasa promedio de ocupación decreció de 4,3 personas en 1970 a 4,2 personas en 1982. Durante el período entre los censos de 1960 y 1970, la población había crecido más rápidamente relacionado a viviendas de una y dos habitaciones; en otras palabras, en las zonas rurales el 46,0 por ciento de las viviendas tenían una o dos habitaciones; siendo la cifra correspondiente a Kingston 61,1 por ciento. (Tabla 1.1).

Aspectos seleccionados pertinentes a la vivienda

En esta sección se examina la información más importante que se dispone al presente concerniente a las unidades familiares de Jamaica así como las circunstancias de sus viviendas. Se examinan las características del inventario, los tamaños, los materiales utilizados, los servicios generales, la tenencia del inventario de viviendas y la ocupación multifamiliar. Por último se ofrece un inventario del actual déficit habitacional en Jamaica.

Número de habitaciones

La proporción de unidades familiares que habitan en viviendas de una sola habitación era considerablemente mayor en Kingston que en las zonas rurales - 39,6 por ciento comparado con 23,4 por ciento. Las diferencias sin embargo no son tan grandes en términos de porcentajes acumulativos tratándose de viviendas de una y dos habitaciones; en otras palabras, en las zonas rurales el 46,0 por ciento de las viviendas tenían una o dos habitaciones, mientras que en Kingston la cifra correspondiente era de 61,1 por ciento. (Tabla 1.1).

TABLA 1.1

DISTRIBUCION DEL INVENTARIO DE VIVIENDAS OCUPADAS POR NUMERO DE HABITACIONES Y POR SECTOR 1982

<u>NUMERO DE HABITACIONES</u>	<u>PORCENTAJES</u>	
	Kingston	Otras zonas
1	39,6	23,4
2	21,5	22,6
3	11,0	19,8
4	4,3	10,8
5 o más	4,0	11,5

Fuente de información: Instituto Estadístico de Jamaica - Censo de 1982.

Materiales de construcción

Las Figuras 1.1 a 1.3 muestran el inventario de viviendas en Kingston, en otros centros urbanos y en zonas rurales, en términos de edad de la construcción y de los materiales de construcción.² La gran mayoría de las viviendas están construidas de hormigón, piedra o ladrillos. La mayoría de ellas fueron construidas antes del año 1970, aunque el inventario de viviendas en otros centros urbanos incluye un gran número de unidades construidas durante los años 70. Las casas de madera, paja y argamasa representan sólo una pequeña parte del inventario total de las viviendas, especialmente entre las nuevas unidades en el caso de los centros urbanos. La mayoría de las unidades de paja y argamasa se encuentran en zonas rurales y fueron construidas antes de 1960. La mayoría de las viviendas recientemente construidas están hechas de hormigón, piedra o ladrillos, con una minoría considerable de ellas hechas de madera.

²/ Tabulaciones especiales de los datos del Censo de 1982 preparadas por el Instituto de Estadísticas de Jamaica.

La información del censo no contiene ninguna indicación de la clasificación estructural y por lo tanto es difícil determinar cual es una vivienda permanente y cual es una semipermanente. Generalmente se considera no ser posible determinar la condición de una estructura de los datos que se tienen sobre la mano de obra por parte de las familias participantes. Bajo la alternativa número uno, el sector público produce y vende hogares básicos. Por lo tanto no ha sido posible confeccionar un índice de la calidad de las viviendas, pero se han podido hacer estimados que sugieren que aproximadamente un 5 por ciento del inventario de las viviendas en Jamaica está en condiciones tan malas que no pueden ser razonablemente renovadas. Se ha estimado que la evidencia de tales viviendas "no mejorables" es mayor en el área metropolitana de Kingston (8 por ciento), y menor en

FIGURA 1.1 AÑO DE CONSTRUCCION Y MATERIALES: KINGSTON

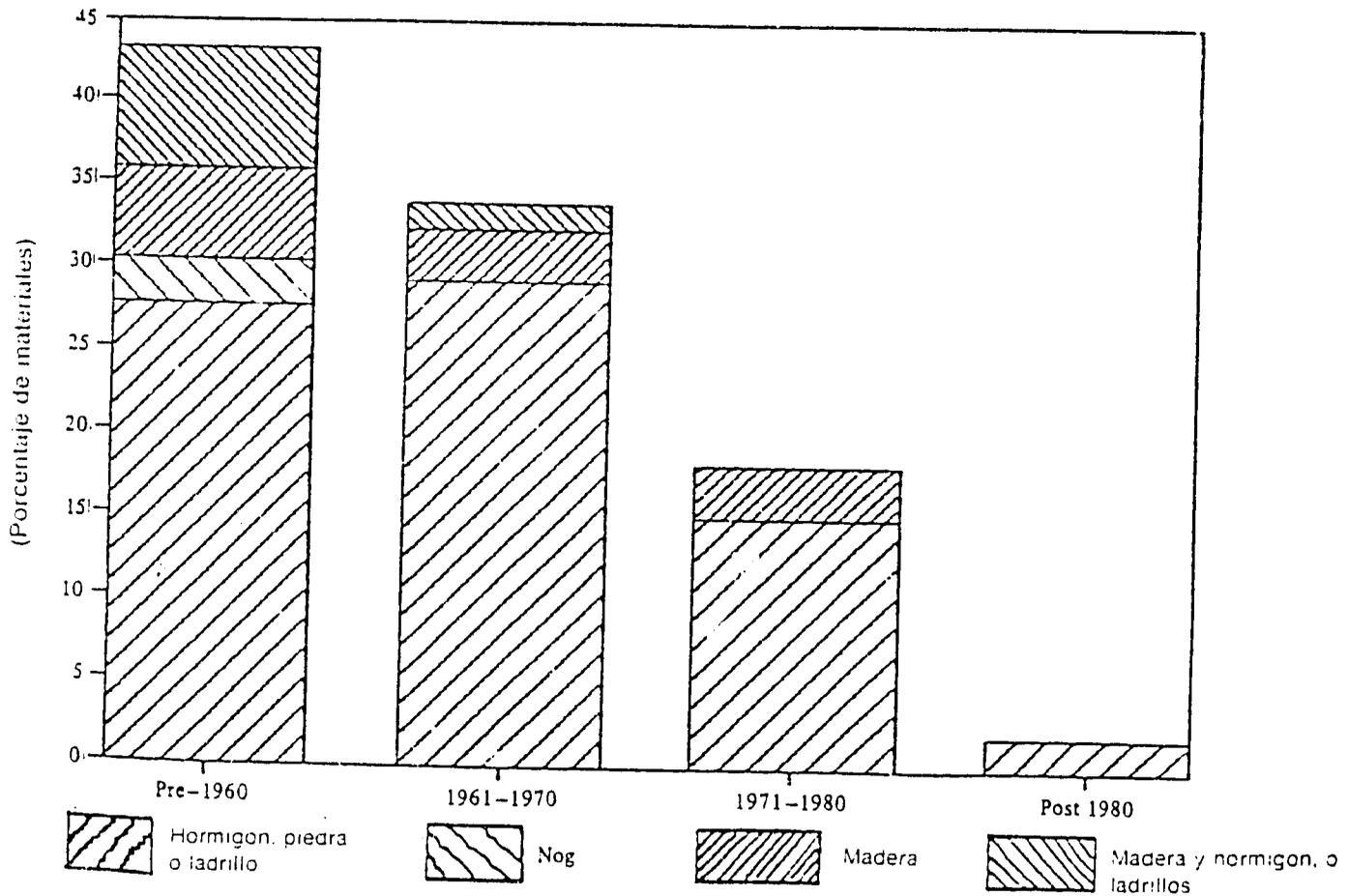


FIGURA 1.2

OTRAS ZONAS URBANAS

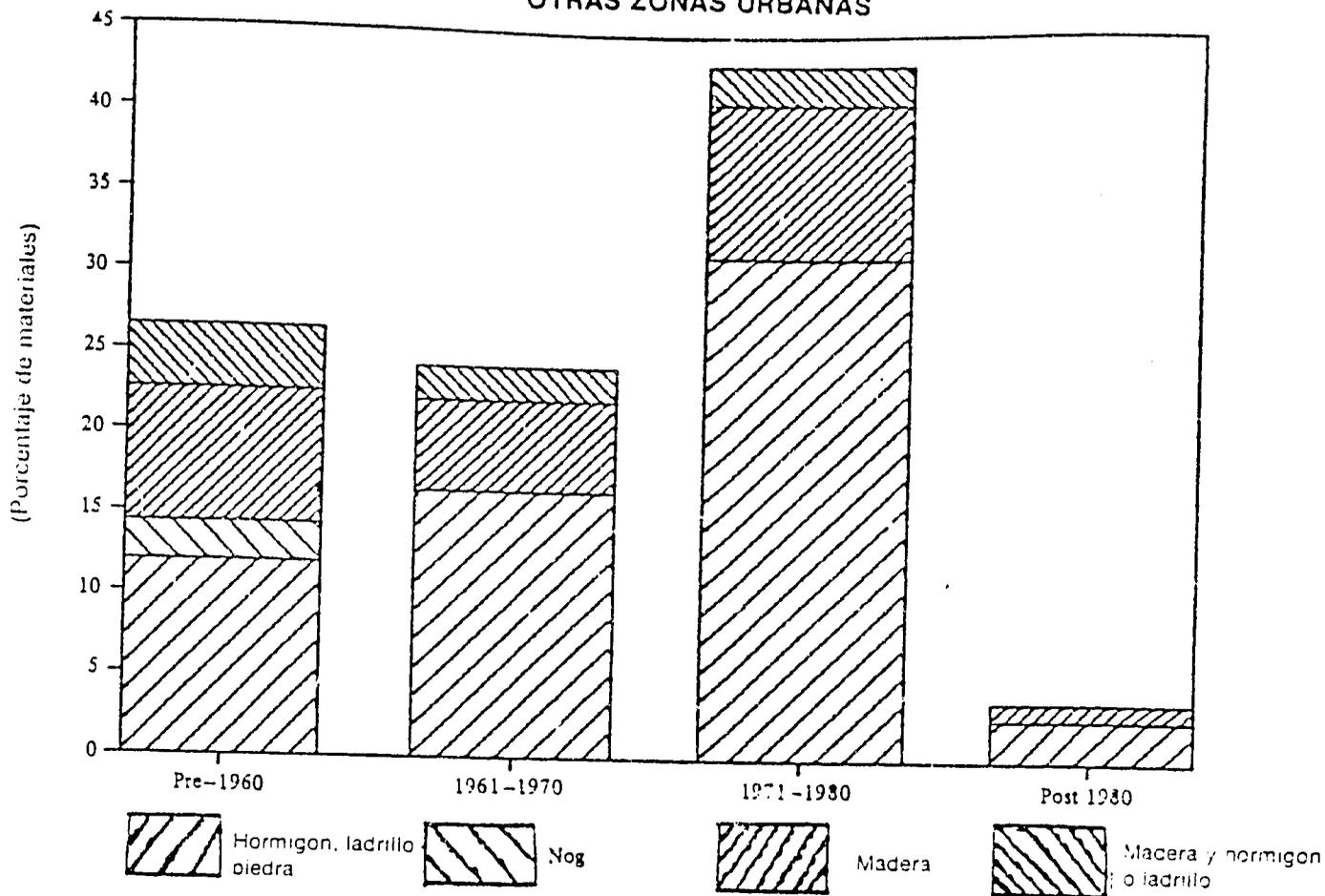
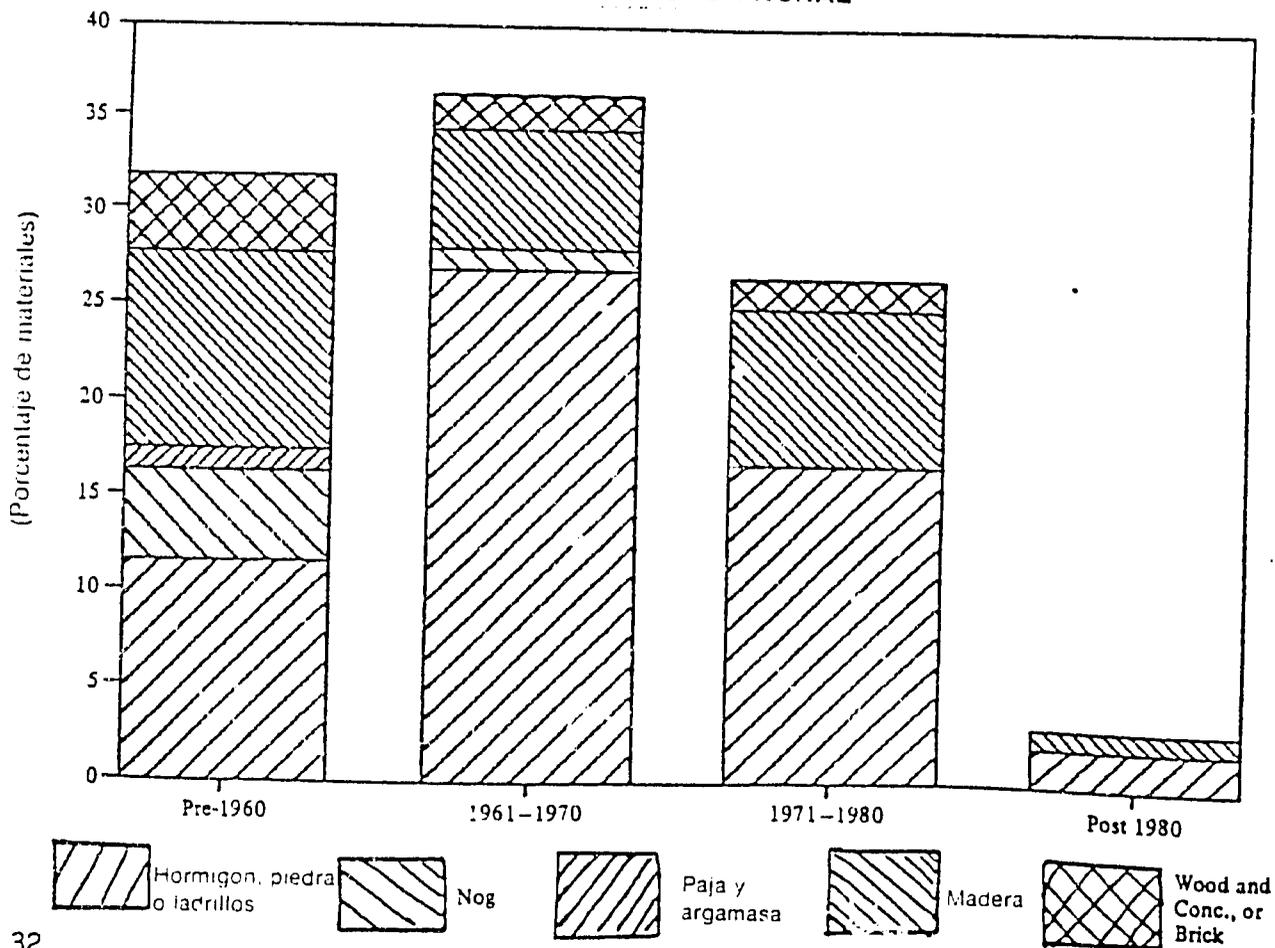


FIGURA 1.3

SECTOR RURAL



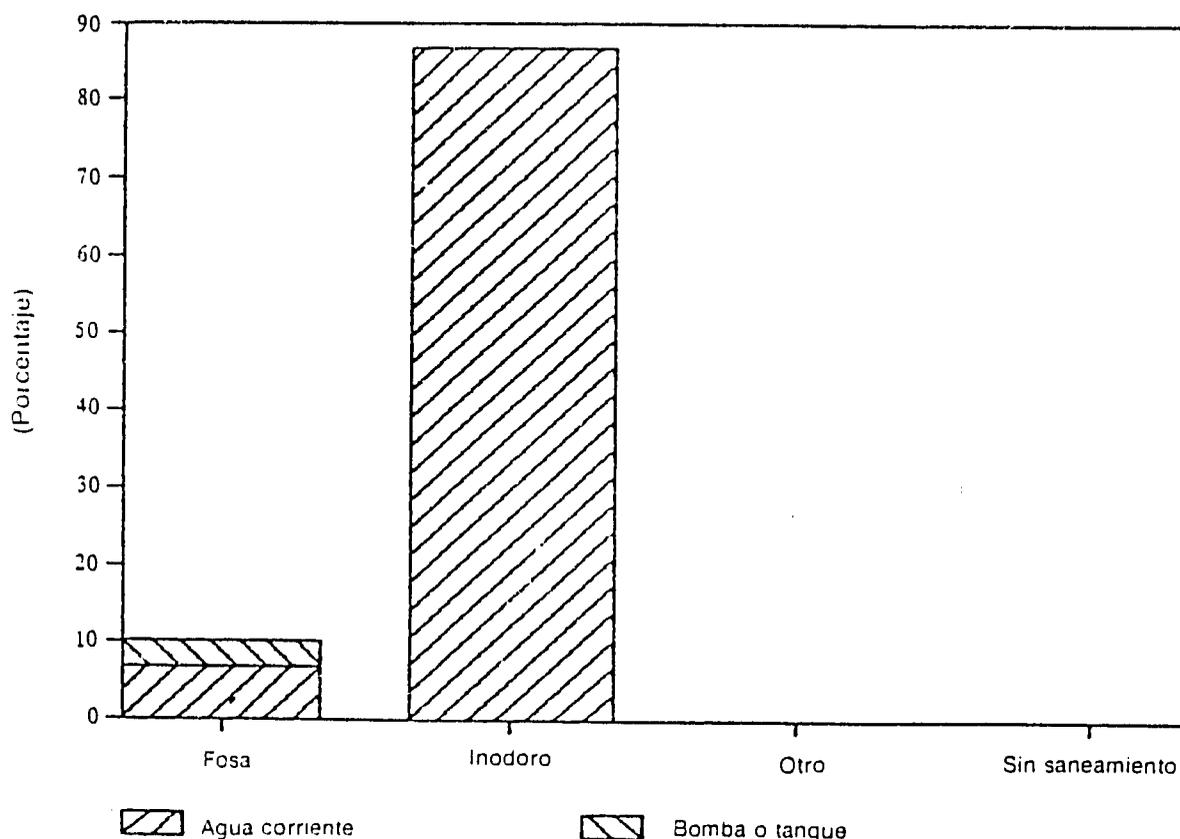
otros centros urbanos (4 por ciento) y en las áreas rurales (3 por ciento). El resto del inventario de las viviendas en Jamaica o se encuentra en condiciones aceptables o podría ser razonablemente renovado a un estado totalmente aceptable.

Servicios generales

Una indicación importante del estado en que se encuentra el resto del inventario de las viviendas es la suficiencia de los servicios sanitarios y de agua. Las Figuras 1.4 a 1.6 ilustran la distribución de familias por tipo de facilidades sanitarias y fuentes de agua.¹ En el área metropolitana de Kingston, casi todas las unidades familiares (87 por ciento) disfrutan tanto de agua corriente como de instalaciones sanitarias. Sólo aproximadamente 10 por ciento tienen letrinas de fosa, menos de 1 por ciento carecen de facilidades sanitarias. En otros centros urbanos, la disponibilidad de servicios sanitarios y de agua es considerablemente menor. Menos de la mitad (46 por ciento) de todas las familias disfrutan de agua corriente y de facilidades sanitarias. Casi la mitad de ellas usan letrinas de fosa y aproximadamente 20 por ciento obtienen agua de estanques, caños de agua, depósitos u otras fuentes. No es para sorprenderse que las familias rurales reciban los niveles más bajos de servicios infraestructurales. El 80 por ciento de estas familias usa letrinas de fosa y sólo una tercera parte aproximadamente disfruta de agua corriente.

FIGURA 1.4

KINGSTON
Facilidades sanitarias y fuente de agua



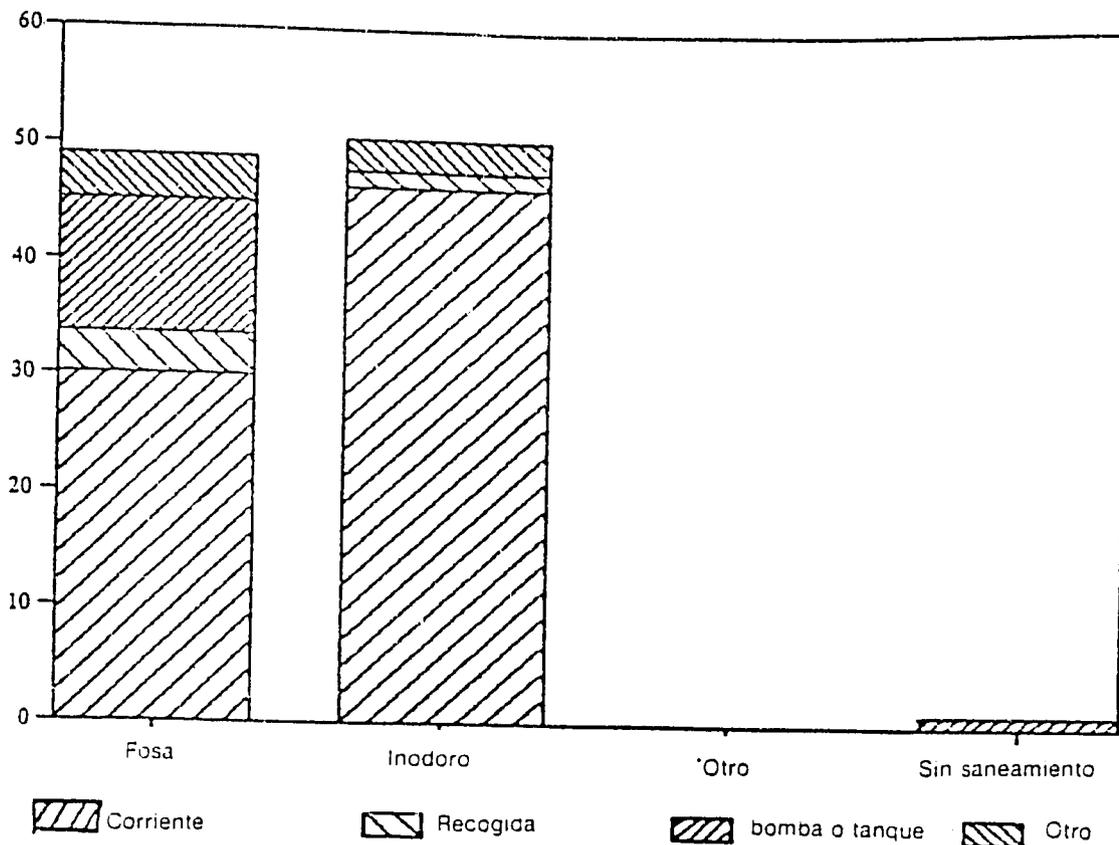
¹/ Tabulaciones especiales de datos del censo de 1982 preparadas por el Instituto de Estadísticas de Jamaica.

Tenencia del inventario de viviendas

La gran mayoría de las unidades de vivienda en Jamaica (aproximadamente 85 por ciento) son casas separadas unifamiliares, menos de 5 por ciento son unidades en edificios de apartamentos. Aproximadamente la mitad de todas las familias (47 por ciento) son dueños de las viviendas en que viven, mientras que aproximadamente una tercera parte de las familias alquilan de arrendadores privados (31,1 por ciento) y 8,2 por ciento de las familias ocupan sus unidades sin pagar alquiler.

FIGURA 1.5

OTRAS ZONAS URBANAS Facilidades sanitarias y fuente del agua



De acuerdo al censo de 1970, el 52,4 por ciento de las viviendas estaban ocupadas por sus propietarios, mientras que el 36,5 por ciento de los ocupantes alquilaban de arrendadores privados y un 7,9 por ciento ocupaban sus viviendas sin pagar alquiler. La cantidad de unidades habitadas por sus propietarios por lo tanto había declinado ligeramente durante el período entre los censos mientras que el número de personas que vivían sin pagar alquiler había aumentado.

Viviendas multifamiliares

En el censo demográfico de 1982 se define como 'familia' a un grupo de personas que comparten una vivienda y que por lo general comen juntos. Por lo tanto, una familia puede consistir de un núcleo familiar extendido a otros miembros de la familia, pero también pudiera incluir miembros no familiares que contribuyen al bienestar económico de la familia. Según la definición del censo, la mayoría de las viviendas (98 por ciento en zonas urbanas y 99 por ciento en zonas rurales) están ocupadas por una sola familia. Sin embargo, estas familias tienden a ser bastante grandes, tal como lo ilustra la Tabla 1.2.

FIGURA 1.6

SECTOR RURAL
Facilidades sanitarias y fuente del agua

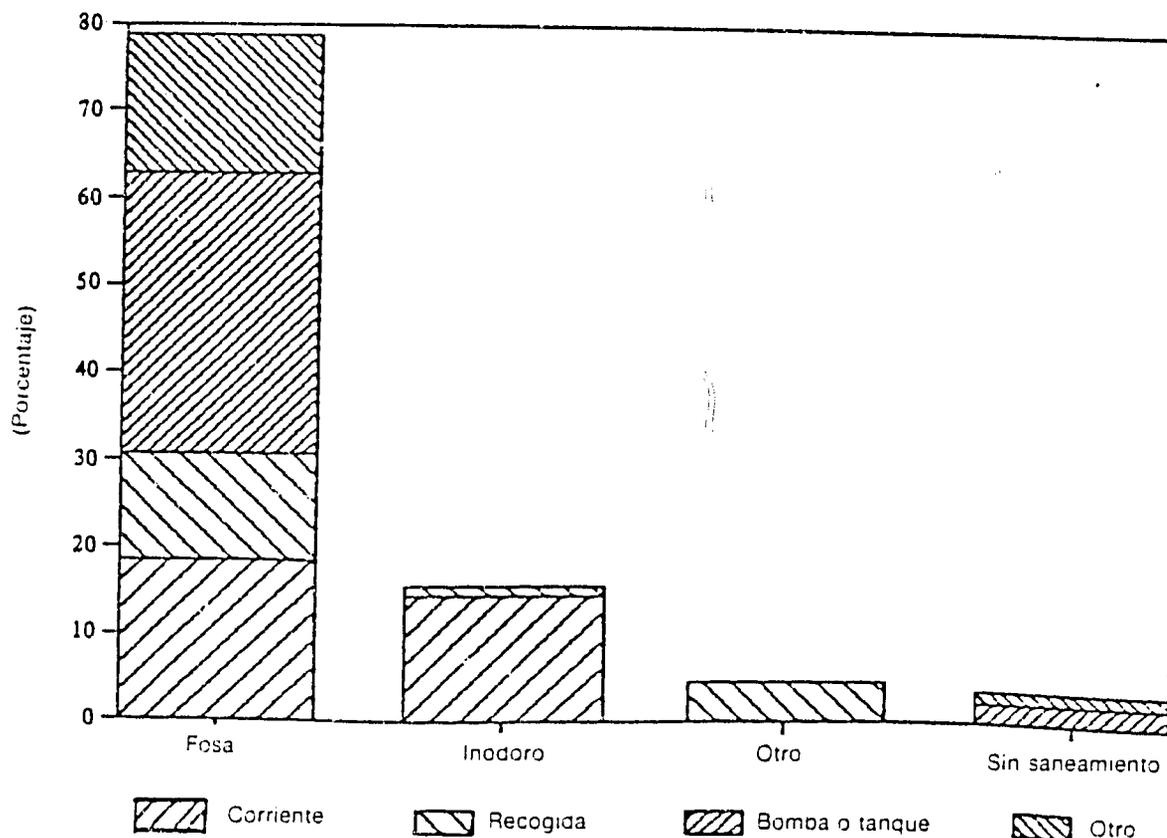


TABLA 1.2

Distribución de familias por tamaño 1982

	PORCENTAJES		
	Kingston	Otras zonas urbanas	Rurales
1 persona	26,46	18,68	19,24
2 personas	17,24	51,91	14,28
3 - 4 personas	27,23	28,90	24,52
5 - 7 personas	20,85	26,00	26,17
8 - 11 personas	6,94	8,87	13,08
12 + personas	1,27	1,64	2,71
Promedio	3,83	4,37	4,38

Fuente de información: Instituto de Estadísticas de Jamaica
- Censo de 1982

El tamaño promedio de las unidades familiares de la nación es de 4,2 personas, siendo las familias muy grandes una marcada minoría. En el área metropolitana de Kingston el 8 por ciento de las unidades familiares consta de más de 7 miembros,

mientras que en otros centros urbanos y en las zonas rurales, el 11 por ciento y el 16 por ciento de las familias respectivamente, están compuestas de 3 miembros o más.

En el área metropolitana de Kingston, la relación entre familias y viviendas era mayor que en las zonas rurales u otros sectores urbanos. En el año 1982 el número de familias excedía al de las viviendas en casi 3 por ciento.¹ Para toda la nación, hubieron aproximadamente 9,4 millares más unidades familiares que viviendas (Tabla 1.3).

TABLA 1.3
Incidencia de viviendas compartidas

Sector	Total viviendas ('000)	Total familias ('000)	Diferencia ('000) (%)
Area metrop. Kingston	190,4	195,7	5,3 2,8
Otras zonas urbanas	92,8	94,4	1,6 1,7
Rural	<u>260,6</u>	<u>263,2</u>	<u>2,6</u> 1,0
Total	543,8	553,3	9,5 1,7

Sacado del censo demográfico de 1982

Estimación del mejoramiento del inventario de viviendas

Los informes sobre los censos de los años 1970 y 1982 proporcionan información sobre el tamaño y la composición del inventario de las viviendas correspondientes a esos años. La comparación de ambos inventarios y sus características relacionadas indica los cambios que han ocurrido durante ese período. Los cambios son el resultado de un complejo proceso de actividades relacionadas a las viviendas. El aumento numérico del inventario se debe al efecto neto de la nueva construcción y las pérdidas del inventario son resultado de la demolición. Las características del inventario en cuanto a los aspectos estructurales y los servicios generales asociados cambian como resultado de la construcción nueva y las mejoras, al mismo tiempo que otras unidades están siendo retiradas del inventario.

La Tabla 1.4 da una idea sobre el actual déficit habitacional en Jamaica. El estimado del volumen de las mejoras se refiere al mejoramiento relacionado a los materiales de la estructura. Los requisitos son 8 por ciento en el área metropolitana de Kingston, 4 por ciento en otros centros urbanos y 3 por ciento en zonas rurales. Además de la calidad estructural, otros dos índices, el de la calidad de los servicios generales y de la calidad del espacio vital, dan una indicación de las características de calidad de la vivienda y de las mejoras necesarias.

^{1/} Sacado del Censo de 1982 por el modelo HNA.

El suministro de agua corriente y las facilidades sanitarias forman el segundo grupo de los índices empleados para determinar el atraso que existe en el sector viviendas. Pudiera no ser factible en el futuro inmediato extender el agua corriente y las facilidades sanitarias hacia las casas de todas las familias tanto en las zonas urbanas y rurales y, dadas las bajas densidades del desarrollo rural, los caños de agua y las letrinas de fosa debidamente diseñadas bien pudieran proporcionar a las familias rurales un servicio seguro y accesible. Por lo tanto, el modelo HNA ha asumido que la meta para los próximos 20 años es llevar agua corriente al interior de las casas de las familias urbanas y agua corriente al solar (o al interior de la casa) de las familias rurales.

Como se ha indicado anteriormente, la suficiencia de los servicios infraestructurales puede dar una buena idea sobre la calidad de una vivienda. Aunque los resultados del censo de 1982 no contienen información sobre el estado de las viviendas, se ha asumido que el 75 por ciento de las unidades con servicios sanitarios y de agua aceptables representan viviendas aceptables y razonablemente permanentes.

El tercer índice está relacionado al espacio y al exceso de familias en relación a las viviendas, e indica una condición de hacinamiento. Para determinar el actual déficit de viviendas en Jamaica se han empleado tres componentes: estructura, servicios generales, y espacio. La Tabla 1.4 indica que en el año 1986 Jamaica necesita construir aproximadamente 9.400 viviendas para eliminar el hacinamiento y 26.800 viviendas para reemplazar unidades que no están en condiciones de mejoramiento. Adicionalmente, aproximadamente 194.000 unidades carecen de agua corriente, encontrándose la gran mayoría de las mismas en las zonas rurales. Por último, aproximadamente 274.000 unidades tienen una infraestructura adecuada, pero requieren renovaciones estructurales para poder ser consideradas permanentes, totalmente adecuadas.

TABLA 1.4**Déficit de viviendas - 1986**

	Area metro. de Kingston	Otras zonas urbanas	Rural	Total
Total familias	195.670	94.387	263.158	553.215
Total viviendas	190.396	92.809	260.655	543.860
Hacinamiento (más familias que viviendas)	5.274	1.578	2.503	9.355
Viviendas no mejorables	15.232	3.712	7.820	26.764
Porcentaje del inventario	8,0	4,0	3,0	4,9
Viviendas adecuadas y mejorables ca- rentes de servicios	9.530	17.634	166.819	193.973
Porcentaje del inventario	5,0	19,0	64,0	35,7
Viviendas mejorables carentes de servi- cios o en necesidad de renovación	51.407	35.267	187.672	274.346
Porcentaje del inventario	27,0	38,0	72,0	50,4

CAPITULO 2

PROYECCION DE LAS NECESIDADES DE VIVIENDAS - 1986 a 2006

Introducción

En este capítulo se ofrecen tres proyecciones de las necesidades de viviendas durante el período 1986 - 2006. Estas proyecciones están basadas en las siguientes suposiciones, de las cuales las tres primeras están relacionadas con la construcción de nuevas viviendas:

- (i) las sustituciones del inventario consideradas necesarias;
- (ii) la reducción del hacinamiento en el inventario existente;
- (iii) la demanda que surge de la formación neta de familias, y
- (iv) la mejora del inventario existente mejorable.

Basado en estas suposiciones, se ofrecieron tres planes alternativos para solucionar las necesidades de viviendas en Jamaica. (Tabla 2.1). El Capítulo 6 de más adelante trata sobre los estimados de los niveles totales de las inversiones que serán necesarias para encarar estas alternativas. Cada una de estas alternativas se caracteriza por la meta fijada para el año 2006 y por las soluciones basadas en la construcción de nuevas viviendas y mejoras que serían aplicadas para alcanzar tales metas.

TABLA 2.1

Planes alternativos

	Alternativa No. 1	Alternativa No. 2	Alternativa No. 3
Plan de meta para el año 2006	Todas las familias en viviendas permanentes con agua corriente	Todas las familias alojadas en solares con agua corriente	Todas las familias alojadas en solares con agua corriente
Solución - viviendas del sector público	Venta de unidades permanentes en solares urbanizados; hogares básicos	Venta de unidades mínimas en solares urbanizados	Venta de solares urbanizados; vivienda erigida por la familia
Solución - Costo promedio de la nueva unidad	Urbano: \$56.000 Rural: \$56.000	Urbano: \$36.000 Rural: \$26.000	Urbano: \$16.000 Rural: \$ 7.000

TABLA 2.1 (Continuación)

Solución - mejoras por el sector público	Extensión de agua corriente	Extensión de agua corriente	Extensión de agua corriente
Solución - Costo promedio de las mejoras	Urbano: \$11.000 Rural: \$ 7.000	Urbano: \$9.000 Rural: \$7.000	Urbano: \$7.000 Rural: \$5.000
Costo de casas nuevas del sector privado	Urbano: \$85.700 Rural: \$85.700	Urbano: \$85.700 Rural: \$85.700	Urbano: \$56.000 Rural: \$56.000

Las primeras dos alternativas aspiran acomodar para el año 2006 a todas las familias de Jamaica en viviendas permanentes provistas con agua corriente. La diferencia entre las dos alternativas es que la segunda ofrece una estructura mucho más pequeña, basándose en la mano de obra contribuida por las familias participantes. Bajo la alternativa número uno, el sector público produce y vende los hogares básicos construidos en solares totalmente urbanizados, mientras que en la alternativa número dos, el sector público vende unidades mínimas en solares urbanizados. Bajo ambas alternativas, la oferta menos costosa del sector privado es la casa de dos dormitorios al precio de J\$85.700 que está siendo actualmente producida por el programa de ocupación inmediata.

La alternativa número tres establece una meta más modesta para el año 2006. En lugar de tratar de proporcionar viviendas permanentes para todas las familias, esta alternativa está orientada a la provisión de solares urbanizados con agua corriente para todas las familias. Muchas familias podrán adquirir o construir unidades permanentes sobre sus solares urbanizados, pero la meta para el año 2006 es simplemente satisfacer las necesidades de viviendas en Jamaica con la provisión de solares totalmente urbanizados.¹ Es obvio que el costo de los solares urbanizados es considerablemente más bajo que el costo de las viviendas permanentes o el de las viviendas mínimas. Además, esta alternativa supone que el sector privado puede ser inducido a suministrar unidades considerablemente menos costosas que las descritas bajo las alternativas una y dos - especialmente unidades de un dormitorio comparables con los hogares básicos de hoy día.

¹/ Sacado del total de población en viviendas privadas, censo de 1982 y de la "proyección media" 1980 - 2005 del Instituto de Planificación

Suposiciones y sus implicaciones

Sustituciones

Se necesitan nuevas unidades para reemplazar a las viviendas inservibles por causa de su vejez así como para compensar por pérdidas debidas a la demolición. El método convencional de estimar las necesidades de sustitución es calculando el porcentaje del inventario que queda inservible todos los años.

El porcentaje del volumen considerado para ser sustituido es entonces determinado anualmente. El proceso de sustitución, no obstante, puede ser diferente para las varias categorías estructurales que componen al inventario.

Las viviendas permanentes que necesitan ser sustituidas se estiman en 1,5 por ciento cada año - un promedio de aproximadamente 5.700 unidades anualmente, para reemplazar las unidades adecuadas que son eliminadas del inventario (debido a demolición, desastres naturales y depreciación gradual).

La necesidad de sustituir algunas viviendas semipermanentes se debe a otras razones. La posibilidad de mantener y mejorar tales estructuras puede ser la razón de que muchas de estas viviendas semipermanentes sean convertidas en viviendas permanentes. La idea es sustituir las unidades no mejorables para el año 2006, construyendo todos los años suficientes unidades nuevas para acomodar un 5 por ciento de las familias que al presente están viviendo en viviendas no mejorables - 1.300 unidades por año.

Disminución del hacinamiento

Según se ha indicado anteriormente, en el año 1981 el inventario de viviendas estaba siendo ocupado por un promedio de 4,2 personas. El número total de familias excedía al número total de viviendas en casi un 2 por ciento. El porcentaje fue mayor en el área metropolitana de Kingston. El modelo supone que para el año 2006 se podrá eliminar el hacinamiento si se construyen todos los años las unidades necesarias para alojar al 5 por ciento de las familias que al presente comparten la misma vivienda, o sea, 500 unidades por año.

Formación de nuevas familias

Una de las razones por la que existe la necesidad de viviendas es la formación de nuevas familias. Esto frecuentemente representa más de la mitad de las necesidades futuras. Se ha estimado que en 1986 Jamaica tenía una población de aproximadamente 2,3 millones y para el año 2006 se proyecta que la población aumente a aproximadamente 2,9 millones, un aumento de 1,1 por ciento anual.¹

Este pronóstico refleja tres suposiciones claves, a saber:

- (i) Que la tasa de fecundidad declinará gradualmente de su nivel actual de 3,36 niños por mujer, alcanzando la fecundidad el nivel de reposición entre los años 1995 y 2000;
- (ii) Que la expectativa de vida continuará aumentando muy moderadamente durante los próximos 20 años; y
- (iii) Que la emigración declinará de aproximadamente 11.000 por año a unos 8.000 en el año 2006.

La Tabla 2.2, basada en estas suposiciones, indica que la expansión más rápida de la población de Jamaica ocurrirá durante la próxima década, anticipándose una expansión promedia anual de menos de 1 por ciento para el período 1996 a 2006.

Aproximadamente el 52 por ciento de todos los jamaicanos viven en zonas rurales, pero de continuar las recientes tendencias hacia la urbanización, en el año 2006 la mayoría de los jamaicanos estarán radicados en zonas urbanas. La región metropolitana de Kingston, que incluye a la ciudad de Kingston, la zona urbana de St. Andrew y las ciudades de Spanish Town y Portmore, es la región más urbanizada de la isla.

TABLA 2.2
Proyecciones demográficas 1986 - 2006

Año	Población	Promedio de expansión anual
1986	2.314.500	1,5%
1991	2.484.800	1,3%
1996	2.642.800	1,0%
2001	2.770.700	1,0%
2006	2.904.100	

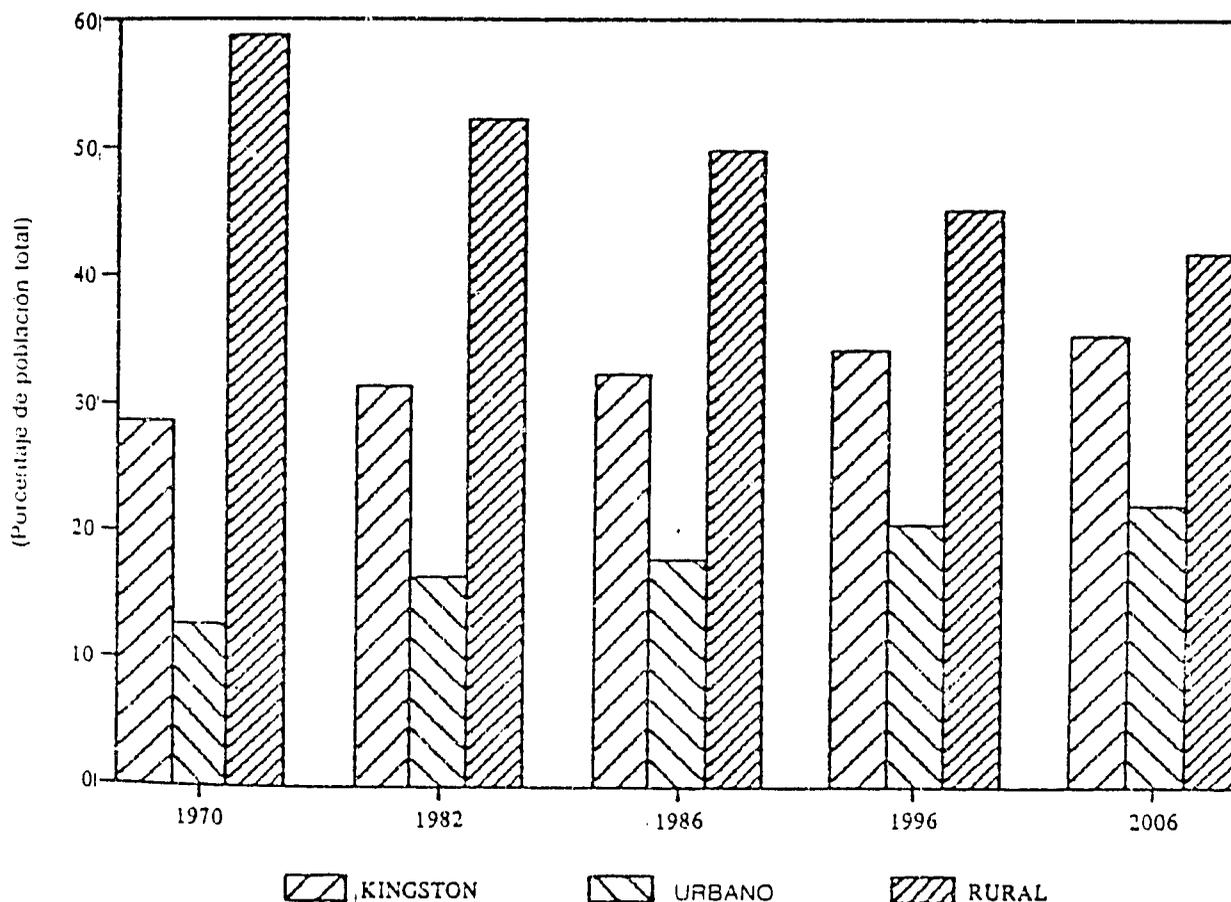
Aunque las zonas más antiguas de Kingston sufrieron una pérdida de población en los años recientes, la población de Spanish Town aumentó a más del doble durante los años 70 y Portmore creció aproximadamente un 15 por ciento entre 1970 y 1982.

La Figura 2 ilustra la proporción de la población que probablemente vivirá en la región metropolitana de Kingston, en otros centros urbanos y en zonas rurales durante los próximos 20 años, siempre y cuando se mantengan las actuales características de urbanización.

La formación de familias nuevas está basada en un promedio de 4,2 miembros por familia, y como resultado, se necesitan aproximadamente de 7.000 a 8.000 viviendas por año para alojar a la creciente población incluyendo la formación de nuevas familias.

FIGURA 2

DISTRIBUCION DE LA POBLACION



Mejoras

Aproximadamente 9.700 unidades tienen que ser mejoradas anualmente para que en el año 2006 todas las viviendas tengan agua corriente y todos los solares tengan servicios limitados de urbanización, extendiendo por lo tanto los servicios al 5 por ciento de las familias que actualmente están viviendo en viviendas aceptables o mejorables.

Se ha omitido sin embargo una importante categoría de las mejoras: la mejora de viviendas que pudieran ser excesivamente pequeñas o dilapidadas pero que ya tienen agua corriente. Las mejoras de esta naturaleza fueron omitidas por dos razones. Primero, no se dispone de información sobre aquella parte del inventario de viviendas donde existe hacinamiento inaceptable o gran necesidad de reparaciones mayores. Segundo, los programas actuales de mejoras planeadas por el sector público suministran agua corriente, pero no incluyen las mejoras de

estructuras existentes. Dada la magnitud de la necesidad de nuevas construcciones en el país, y el número de familias que carecen de los servicios básicos infraestructurales, se sugiere que el sector público enfoque su atención en suministrar la infraestructura esencial en lugar de las mejoras del hogar.

Proyección de las necesidades de viviendas

La Tabla 2.3 presenta los volúmenes anuales de las nuevas construcciones y las mejoras necesarias por región para los próximos cuatro años (1987-1991) y para cada quinto año hasta el año 2006 (1996, 2001, 2006).

TABLA 2.3

Necesidades anuales de nueva construcción y mejoras ('000)

Año	KINGSTON		OTRAS ZONAS URBANAS		RURAL		TOTAL	
	Nuevas Unidades	Mejoras	Nuevas Unidades	Mejoras	Nuevas Unidades	Mejoras	Nuevas Unidades	Mejoras
1987	8.11	0.48	4.35	0.88	3.00	8.30	15.46	9.67
1988	8.17	0.48	4.39	0.88	2.94	8.31	15.50	9.67
1989	8.22	0.48	4.45	0.88	2.89	8.31	15.56	9.67
1990	8.24	0.48	4.52	0.88	2.82	8.31	15.53	9.67
1991	7.86	0.48	4.56	0.88	2.33	8.31	14.75	9.67
1996	7.76	0.48	4.62	0.88	2.78	8.31	15.16	9.67
2001	7.24	0.48	4.62	0.86	3.01	8.31	14.87	9.67
2006	8.30	0.48	4.86	0.88	3.37	8.31	16.63	9.67

En conjunto, se necesitan anualmente unas 15.500 unidades de nueva construcción y 9.700 mejoras para satisfacer las necesidades de Jamaica en el año 2006. Más de la mitad de todas las nuevas unidades son necesarias en el área metropolitana de Kingston, mientras que la gran mayoría (85 por ciento) de las mejoras son requeridas por familias rurales, muy pocas de las cuales disfrutaban al presente de agua corriente.

Las mayores diferencias entre los tres planes alternativos radican en los niveles de las inversiones que son necesarias para satisfacer las necesidades de nuevas construcciones y mejoramientos en Jamaica y en la capacidad que las familias tienen de poder enfrentar tales inversiones. Basado en niveles aceptados de posibilidades económicas, las actuales construcciones nuevas del sector privado no están al alcance del promedio de las familias del grupo de ingresos más elevados. Por lo tanto, bajo las alternativas número uno y dos, prácticamente todas las familias de Jamaica tienen que depender de las soluciones ofrecidas por el sector público. Bajo la alternativa tres, que presupone la existencia de incentivos para inducir al sector privado a construir el equivalente de hogares básicos, sólo los cuatro grupos de ingresos más bajos dependen de las soluciones para viviendas ofrecidas por el sector público.

En Kingston y en otras zonas urbanas, sólo el grupo más alto puede darse el lujo de una nueva construcción del sector público bajo la alternativa número uno, es decir, hogares básicos.

En las zonas rurales, las familias incluidas en los cinco grupos encontrarían que esta solución está fuera de su alcance. Bajo la alternativa número uno las mejoras están considerablemente más al alcance de las familias que la construcción de viviendas nuevas. Todos, con la excepción del grupo más bajo, pueden soportar el costo de una mejora cuando éste incluye los costos capitales relacionados a la pertenencia y la mejora de las viviendas (J\$15.000 en zonas urbanas y J\$7.000 en zonas rurales). Bajo la alternativa número dos, la vivienda mínima está al alcance de todos excepto el grupo con ingresos más pobres y todas las familias pueden darse el lujo de pagar por la extensión de los servicios sanitarios y del agua a las estructuras existentes. La alternativa número tres ofrece las mejores posibilidades económicas. Todas las familias pueden darse el lujo de un solar urbanizado y todas, con la excepción de las del grupo de ingresos más bajos, pueden soportar el costo de las mejoras de una vivienda existente.

La Tabla 2.4 muestra las implicaciones de estas inversiones y compara las posibilidades económicas, presentando los niveles totales de inversión implicados para cada uno de los tres planes alternativos, y la parte de cada inversión que las familias jamaicanas pueden solventar por sí mismas. A los efectos de determinar estos estimados, fue necesario calcular la inversión total necesaria para producir el número requerido de nuevas unidades y mejoras. El dinero para pagar por estas unidades puede provenir de una variedad de fuentes. La proporción de esta inversión que las familias pueden solventar está basada en los cálculos de las posibilidades económicas del modelo. Por ejemplo, una familia a la cual fue asignado un solar y una unidad de servicio sólo pudiera poder pagar una hipoteca que cubra una mitad del costo de esa unidad. De esta manera, los niveles de inversión indicados en la Tabla 2.4 representan el valor total de todas las unidades nuevas y de las mejoras requeridas en un año dado así como los subsidios y niveles de inversión requeridos, menos las proporciones que pueden ser pagadas por las propias familias (según las hipotecas máximas que las familias pueden soportar a las tasas de interés prevalecientes). En la Parte IV, Capítulo 6, se trata más a fondo el problema de las inversiones futuras.

Problemas fundamentales y sus implicaciones

Las proyecciones encaran los cambios en la composición del inventario de viviendas y los mejoramientos en calidad y estiman el volumen de las nuevas construcciones necesarias en términos de unidades. Las proyecciones también estiman el volumen de las inversiones necesarias para satisfacer las futuras demandas de viviendas.

Hasta cierto punto, las proyecciones también reflejan el proceso de la formación de capitales para viviendas, donde las mejoras, las ampliaciones y otros cambios en las viviendas toman el lugar de la construcción de nuevas unidades. Esto es implícito en las suposiciones hechas con respecto a las sustituciones, la reducción del hacinamiento y el compartimiento de viviendas.

TABLA 2.4

Inversiones anuales requeridas y subsidios necesarios

Año	ALTERNATIVA I (JSM)		ALTERNATIVA II (JSM)		ALTERNATIVA III (JSM)	
	Inversión Total	Subsidio Necesario	Inversión Total	Subsidio Necesario	Inversión Total	Subsidio Necesario
1987	1012.04	279.38	803.16	64.69	722.61	0
1988	1009.32	284.21	797.41	66.58	715.16	0
1989	1012.61	285.77	799.83	67.34	716.88	0
1990	1014.99	284.03	803.80	67.21	720.94	0
1991	1009.94	284.59	792.66	67.31	716.84	0
1996	1045.93	300.11	816.80	70.99	746.55	0
2001	1056.56	266.20	851.45	61.09	799.63	0
2006	1193.86	261.80	988.45	56.49	945.19	0

No obstante, cualquier cambio en las suposiciones pertinentes a las principales variables pueden alterar significativamente los estimados de las necesidades de viviendas. Algunas de las variables, tal como la necesidad de mejoras tanto en términos de estructura y servicios generales, no permiten estimados firmes. Con información adicional sobre estos aspectos, se puede extender el uso de la metodología y se pueden determinar mejor los estimados alternativos basados en suposiciones variables.

REFERENCIAS: PARTE I

CAPITULO I

1. McHardy, Pauline - 1986 Jamaica's Settlement System: Recent Trends in Growth and Decline in Proceedings of Seminar of Town & Country Planning Association of Jamaica, Kingston, Jamaica.
2. McHardy, Pauline - 1986 "The Shelter Situation in Jamaica", Ensayo preparado para el Comité Nacional de Iniciativas del IYSH, Jamaica.
3. Paul Chen Young & Associates - 1977, A Study of Housing in Jamaica, Aspectos Financieros y Económicos de las Viviendas en Jamaica, Ministerio de Viviendas, Kingston, Jamaica.
4. National Planning Agency - Análisis histórico de 1975 sobre el crecimiento espacial y demográfico del área metropolitana de Kingston, Informe Técnico No. 2, Estudio del Crecimiento y Administración Urbana, Kingston, Jamaica.
5. Census Report - 1975, 1970 Population, Kingston, Jamaica.
6. Statistical Institute of Jamaica - 1975, Population Census 1970, - Kingston, Jamaica.

CAPITULO II

7. Urban Institute - 1986 Jamaica Shelter Sector Phase I - Draft Report, Washington D.C., U.S.A.
8. Planning Institute of Jamaica - Population Projections.

PARTE III

ESTUDIO DE LA DEMANDA DE VIVIENDAS

Se dispone de un gran volumen de información sobre las características del inventario de viviendas, tanto al nivel nacional como sectorial. Esta información está basada en el censo demográfico y habitacional de 1982, en los estudios de la fuerza laboral de 1986 y en el estudio de gastos familiares de 1984. Dado que las encuestas nacionales están diseñadas para propósitos que no están específicamente relacionados a cuestiones pertinentes a viviendas, las mismas nos proporcionan información sobre aspectos de vivienda claves tales como la conducta familiar concerniente a las inversiones en viviendas, las preferencias y aspiraciones con respecto a las viviendas y el grado prevaleciente de movilidad. A los efectos de obtener información sobre las preferencias y los alcances económicos de la gente así como de otros aspectos tales como el tamaño y la calidad de las viviendas en relación a los sistemas de posesión, las preferencias y la ubicación, diseño y tamaño, y los ajustes hechos por las familias para resolver su situación actual en cuanto a las viviendas y sus problemas, se llevó a cabo un número de análisis de las demandas del mercado.

El análisis de la encuesta es presentado en dos partes. En el Capítulo 3 se describe brevemente la metodología y el diseño del muestreo así como el vasto alcance de la encuesta. En el Capítulo 4 se presentan los resultados de la encuesta relacionados a las aspiraciones por viviendas de los diferentes grupos, así como sus preferencias de tamaño, diseño, servicios generales y ubicación. También trata sobre los alcances económicos y la movilización de los recursos para las viviendas, los mecanismos de reintegro de las familias, los niveles de ahorros y las aspiraciones futuras concernientes a la vivienda. Esta parte de la encuesta, por lo tanto, arroja luz sobre las diversas formas de la demanda de viviendas. También se presenta aquí información sobre el perfil socioeconómico de las familias y de la calidad de las viviendas, incluyendo la disponibilidad de agua, electricidad, caminos, disposición de basura, etc. Estos datos serán utilizados para suplementar la información sobre la calidad de las viviendas obtenida a través del censo.

CAPITULO 3

ALCANCE Y METODOLOGIA

El estudio de la demanda del mercado estaba basado en diferentes tipologías de familias de bajos ingresos en lugares de diferentes características socioeconómicas. La encuesta utilizó un muestreo intencional diseñado para viabilidad operacional y económica. La encuesta debe ser considerada como un estudio de las viviendas en varios tipos de comunidades de bajos ingresos en lugares selecciona-

dos del país. Los resultados, por lo tanto, se relacionan a comunidades y zonas específicas, y no pueden ser comparados con los totales globales nacionales o sectoriales obtenidos del censo demográfico y habitacional de 1982. No obstante, los resultados de la encuesta ofrecen una base indicativa sumamente importante para la planificación en el sector.

Los lugares fueron seleccionados por ser representativos de los principales sectores de la población del país, basado en la experiencia ganada de anteriores investigaciones en el terreno. La Tabla 3.1 detalla las zonas abarcadas y el tamaño del muestreo de la encuesta.

Se examinó una zona rural, Negril, para complementar las áreas urbanas de bajos ingresos y para suministrar información pertinente a problemas en las zonas rurales que no es fácilmente obtenible en las encuestas nacionales.

Se anticipó que la estratificación en el muestreo iba a revelar diferencias significativas entre las pautas de las aspiraciones en cuanto a vivienda y las respuestas a las necesidades de vivienda, y entre las familias en el área metropolitana de Kingston, en otras zonas urbanas y suburbanas y los barrios bajos y las comunidades de ocupantes ilegales.

La encuesta fue llevada a cabo utilizando el método de entrevista con un cuestionario estructurado. El cuestionario estaba dividido en dos partes. La Parte A produjo información sobre si la gente estaba satisfecha con su situación actual en cuanto a vivienda o si deseaban mudarse, sobre cuales serían las soluciones que la gente preferiría en cuanto a viviendas, cuánto estaría la gente dispuesta a pagar por estas soluciones y como financiarían esos cambios. La Parte B del cuestionario fue empleada con cualquier miembro adulto de la familia que no estaba satisfecho con su situación actual de vivienda.

TABLA 3.1

Tamaño del muestreo por lugar

Lugar	Número de entrevistados
Urbano - Area metropolitana de Kingston	
1. Kingston Central - barrio bajo urbano	645
2. Wareika - comunidad urbana de ocupantes ilegales	<u>331</u>
Total	976
Comunidad suburbana - Spanish Town	
1. Jones Pen - comunidad periférica de ocupantes ilegales	995
2. Tawes Pen - barrio bajo y villas miserias periféricas	<u>318</u>
Total	1.313

TABLA 3.1 - Continuación

Otros centros urbanos - Montego Bay		
1.	Railway Lane - barrio bajo y villas miserias	198
2.	Rose Heights - comunidad periférica de ocuoantes ilegales	234
3.	Canterbury - comunidad urbana de ocupantes ilegales	532
	Total	964
	Gran total	3.253
		=====

La Parte B del cuestionario fue diseñada para suministrar información sobre aquellos aspectos de las viviendas que no eran fácilmente obtenibles a través del censo de 1982, tales como ingresos, calidad de las viviendas, pautas de posesión, servicios generales y formas de empleo. La Parte B del cuestionario sólo fue empleada con los jefes de familia y fue combinada con diálogo y observaciones.

CAPITULO 4

ESTIMACION DE LAS DEMANDAS DE VIVIENDAS

Aspiraciones y preferencias

A los entrevistados se les preguntó si consideraban que todos los aspectos de su situación de vivienda eran satisfactorios y qué desearían hacer para mejorar o cambiar su situación. Las respuestas no estaban necesariamente relacionadas a la habilidad de satisfacer sus aspiraciones, pero suministraron información que hizo posible clasificar a los entrevistados en tres grupos: emprendedores que desearían adquirir su propia vivienda, personas no emprendedoras, y aquellos que quisieran alquilar alojamientos mejores. La Tabla 4.1 indica estas preferencias por lugar.

TABLA 4.1

Solución preferida por lugar

Lugar	Porcentaje		
	Emprendedores	No emprendedores	Inquilinos
Kingston Central	31,6	5,5	62,9
Wareika	42,4	34,6	17,9
Jones Pen	61,1	30,1	8,8
Tawes Pen	58,5	32,7	8,7
Rose Heights	56,7	41,3	1,9
Railway Lane	73,7	5,0	21,3
Canterbury	57,1	28,6	14,4

El perfil que emerge de la Tabla 4.1 indica que la mayoría de las personas están descontentas con su situación actual de vivienda y que se quisieran mudar. Este es el caso de todas las comunidades de ocupantes ilegales y especialmente en Railway Lane en Montego Bay. Railway Lane, que está situado a lo largo de las vías férreas de la estación de ferrocarril de Montego Bay, fue la comunidad entrevistada que mostró los peores resultados. Debe notarse que los que viven en Kingston Central quisieran mudarse, pero el número de personas que desearían alquilar viviendas mejores es mucho más alto que el de aquellos que quieren adquirir su propia vivienda. Kingston Central es una zona con gran porcentaje de inquilinos, lo cual probablemente ha acondicionado su elección de las soluciones en cuanto a vivienda. Aproximadamente 63,4 por ciento de los entrevistados expresaron descontento con su actual situación de vivienda, mientras que 36,0 por ciento estuvieron satisfechos.

A los entrevistados que indicaron no estar satisfechos con sus actuales condiciones se les pidió que indicaran el tipo de solución de vivienda que preferían. Los no emprendedores también indicaron sus preferencias sobre el mejoramiento de su situación actual. La Tabla 4.2 da los resultados de las soluciones preferidas en cuanto a vivienda por lugar.

TABLA 4.2

Viviendas - Soluciones preferidas

Lugar	SE MUDAN (%)				NO SE MUDAN (%)				ALQUILAN (%)
	Unidad Terminada	Hogar Básico	Solar Servic.	Solar sin servic.	Reparan	Expanden	Reparan y Expand.	Demolic. y Reconst.	
Central									
Kingston	14.6	15.1	1.9	-	5.3	0.2	-	-	62.9
Wareika	17.9	11.5	12.6	-	23.1	3.8	6.4	1.3	17.9
Jones Pen	19.7	38.1	3.0	0.3	14.5	3.4	11.2	0.9	8.8
Tawes Pen	36.2	19.7	2.2	0.4	17.0	2.2	8.7	4.8	8.7
Rose Heights	15.4	32.7	8.7	-	22.1	3.8	12.5	2.9	1.9
Railway Lane	16.3	51.9	5.0	0.6	3.8	0.6	0.6	-	21.3
Canterbury	32.9	15.0	7.4	1.8	16.8	2.0	7.1	1.8	14.4

De la Tabla 4.2 se desprende que no emerge ninguna pauta especial en cuanto a soluciones preferidas. En Kingston Central las unidades terminadas y los hogares básicos se clasificaron después de los alquileres como la solución preferida. Entre los no emprendedores de Kingston Central la solución preferida fue la reparación de las estructuras existentes, mientras que en Wareika la reparación de las estructuras existentes fue la solución generalmente más ambicionada.

El hecho que Wareika es una comunidad de ocupantes ilegales bien establecida cuya infraestructura recibió mejoras en el pasado reciente pudiera explicar la razón de la proporción más alta de respuestas a favor de la reparación y expansión de las estructuras. A los entrevistados que indicaron no estar satisfechos con su situación actual se les preguntó si tenían planes para mejorar su situación. Una de las razones dadas por los residentes de Wareika por no haber hecho planes para cambiar fue la falta de posesión segura. Las mejoras de las viviendas

en Wareika parece ser de gran importancia, puesto que fue la solución más deseada, y la falta de posesión segura fue una de las razones por las que los residentes no planeaban cambiar de situación.

Los entrevistados en Rose Heights preferían hogares básicos como su solución con respecto a vivienda, mientras que en Canterbury las unidades terminadas y la reparación de las unidades existentes fueron las principales elecciones hechas tanto por los emprendedores como por los no emprendedores. Canterbury es una comunidad de ocupantes ilegales más vieja y de mayor densidad que Rose Heights. Aunque es cierto que el saneamiento en Canterbury es muy malo, un cierto número de residentes tenían algún tipo de veranda. Por lo tanto, no es sorprendente que aquellos que se querían mudar en Canterbury indicaran que su selección preferida era tener una unidad terminada. Los bajos niveles de ingresos probablemente influyeron en la selección de hogares básicos por parte de los entrevistados en Railway Lane.

Alcances económicos y movilización de los recursos para viviendas

Se recabó información sobre la inversión pasada, presente, o planeada en viviendas. Se hicieron indagaciones pertinentes al uso y propósito de los ahorros; los gastos para la compra, la expansión y el alquiler, y los gastos planeados para alquiler, construcción o compra de una casa. Se les preguntó primero a los entrevistados sobre la forma en que habían obtenido originalmente la tierra. También se pidió a los entrevistados que indicaran qué clase de providencias correspondían a las unidades que ahora ocupaban (ver Tabla 4.3).

La Tabla 4.3 revela un número de estadísticas interesantes. Como era de esperar, el número de personas que alquilaban en Kingston Central era elevado (70 por ciento) mientras que el número de estructuras construidas por sus propietarios fue más alto en Wareika (76,4 por ciento) y Rose Heights (54,3 por ciento). Railway Lane tuvo el porcentaje más bajo de estructuras construidas por sus propietarios fuera de Kingston Central. Cabe observar que 73,7 por ciento de los entrevistados en Railway Lane querían mudarse, el porcentaje más alto de todas las comunidades examinadas.

A los entrevistados que indicaron deseos de mudarse se les preguntó qué tipo de arreglos financieros sería el más apropiado para sus medios económicos. La Tabla 4.4 indica las respuestas dadas a estas preguntas.

TABLA 4.3

Pautas de posesión de viviendas

	PORCENTAJES						
	Wareika	Kingston Central	Tawes Pen	Jones Pen	Rose Heighs	Canterbury	Railway Lane
Comprada	1,5	3,6	5,7	3,7	8,5	5,8	1,0
Arrendada (tierra)	0,3	0,9	12,9	4,0	-	2,3	-
"Capturada)	6,3	9,3	2,5	0,1	-	4,3	0,5
Heredada	6,6	3,1	4,4	3,4	2,1	7,9	3,5
Hogar familiar	-	2,6	8,5	12,3	5,6	7,1	1,5
Paga hipoteca	-	0,6	-	-	-	-	-
Regalada	-	0,8	4,4	1,0	0,4	2,8	0,5
Construida por propietario	76,4	0,3	26,1	30,5	54,3	22,0	6,1
Alquilada	5,4	70,2	34,9	40,8	15,4	43,0	82,3
Vive con familiares	2,1	0,8	-	3,5	13,7	1,7	1,5
Subalquilada	0,9	-	-	0,7	-	2,8	0,5
No paga alquiler	-	7,4	0,6	-	-	-	0,5

TABLA 4.4

Formas de financiamiento preferidas

Lugar	No lo sabe %	En Efectivo %	Pago inicial con cuotas %	Sin pago inicial cuotas sólomente %
Kingston Central	1,6	12,7	64,3	19,8
Wareika	-	15,6	62,5	21,9
Jones Pen	0,2	2,0	45,1	52,2
Tawes Pen	1,5	5,3	56,4	36,8
Rose Heights	1,7	-	81,7	16,7
Canterbury	1,5	6,2	81,4	10,8
Railway Lane	1,7	5,9	51,7	39,8

La mayoría de los entrevistados estaban dispuestos a hacer un pago inicial con cuotas. Sin embargo, una gran proporción de los entrevistados prefirieron formas de financiamiento que no incluyeran un pago inicial. En Jones Pen, Tawes Pen y Railway Lane, ésta fue la solución preferida en una extensión mayor que en cualquier otra comunidad. Cuando se les preguntó sobre la fuente del pago inicial, la mayoría de los entrevistados (50 por ciento) indicaron que la única

fueron serían los ahorros familiares/personales; la fuente mayor que le seguía fue la de ahorros combinados con regalos. Esto corrobora lo revelado en la Parte 4, Capítulo 6 del estudio, en que el volumen de los ahorros familiares que fluyeron al sector tiene que haber sido sustancial puesto que hubo una declinación considerable en las afluencias financieras del sector formal, pero que hubo un aumento en el patrimonio habitacional de 78.000 unidades entre los años 1970 y 1982.

A aquellos que indicaron deseos de mudarse y pensaban que la solución de su problema de vivienda radicaba en una unidad terminada se les pidió que indicaran el precio que esperaban tener que pagar por una unidad terminada de dos dormitorios. Los resultados de la respuesta a esta pregunta indican claramente que existe gran disparidad entre la capacidad financiera de las familias y sus aspiraciones. Tal como lo indica la Tabla 4.5, la mayoría de los entrevistados esperaban que una unidad terminada costara menos de J\$30.000. Un hogar básico suministrado por el Ministerio de Construcción (Vivienda) cuesta J\$56.000. La unidad terminada más barata suministrada por el sector privada bajo los planes del ministerio cuesta J\$85.000.

A los entrevistados que deseaban mudarse se les preguntó cuánto podían gastar como pago inicial. Tal como lo indica la Tabla 4.6, aproximadamente 50 por ciento de los entrevistados, con la excepción de Wareika, indicaron que el pago inicial debiera ser menos de \$1.000.

TABLA 4.5

Precio previsto para una unidad terminada de dos dormitorios

Porcentaje

Lugar	Menos de J\$30.000	J\$30.000	J\$50.000	J\$80.000
		a J\$50.000	a J\$80.000	y más
Kingston Central	41,9	25,8	12,9	19,4
Wareika	53,3	33,4	13,3	-
Tawes Pen	79,3	10,4	9,2	0,1
Jones Pen	53,6	20,1	19,0	7,3
Railway Lane	73,1	11,5	7,7	7,7
Canterbury	60,5	17,6	16,6	5,3
Rose Heights	88,0	8,0	4,0	-

Esto tiene que ser tomado considerando que aquellas personas que eran emprendedores preferían las soluciones ofrecidas por las unidades terminadas y los hogares básicos. El pago inicial para los hogares básicos del ministerio es de 5 por ciento, o sea J\$2.800.

TABLA 4.6

Pago inicial al alcance económico

Porcentajes

Lugar	Menos de J\$500	J\$500 a J\$1.000	J\$1.000 a J\$3.000	J\$3.000 a J\$5.000	J\$5.000 y más
Kingston Central	37,6	18,9	10,6	12,9	20,0
Wareika	-	4,8	4,8	9,5	76,2
Tawes Pen	32,5	18,1	29,9	14,3	5,2
Jones Pen	26,4	15,7	24,8	15,0	18,1
Railway Lane	50,8	20,6	15,9	11,1	0,6
Canterbury	23,0	24,2	26,1	13,0	13,7
Rose Heights	21,6	13,7	41,2	9,8	13,7

Las Tablas 4.4 y 4.6 indican que los entrevistados están dispuestos a hacer algún tipo de pago inicial para las viviendas, pero para más de 50 por ciento de los entrevistados el pago inicial tendría que ser menos de J\$1.000 y para aproximadamente 30 por ciento de los entrevistados, menos de J\$500.00.

Entre los menos emprendedores, a aquellos que indicaron deseos de mejorar sus estructuras se les preguntó cuánto dinero podían obtener prestado para efectuar las mejoras. Aproximadamente 54 por ciento de los menos emprendedores indicaron que sólo necesitaban préstamos muy pequeños, menos de J\$5.000 (ver Tabla 4.7).

TABLA 4.7

Posibilidades de obtener préstamos para mejoras del hogar

Lugar	Menos de J\$2.000	J\$2.000 a J\$5.000	J\$5.000 a J\$10.000	Más de J\$10.000	No lo saben
Kingston Central	58,3	91,7	-	100	-
Wareika	36,4	45,5	81,8	100	-
Jones Pen	35,7	59,5	83,3	100	-
Tawes Pen	66,7	85,2	92,6	100	-
Canterbury	20,0	43,1	70,8	100	-
Railway Lane	-	-	-	-	100
Rose Heights	28,0	56,0	84,0	100	-

Cuando se les preguntó cómo pagarían por las mejoras, la mayoría de los entrevistados indicaron que el dinero provendría de ahorros personales. El sistema de participación¹ pareció ser una fuente para 8,7 por ciento de los residentes en Wareika, 4,6 por ciento en Jones Pen, 15,1 por ciento en Tawes Pen y 1,1 por ciento en Canterbury. El sistema de participación no fue mencionado como una fuente de préstamos en otras comunidades.

Las inversiones financieras que estas familias estaban dispuestas a hacer no incluyen el valor de la mano de obra familiar ni los materiales recogidos o fabricados por ellas. En muchos casos, esto podría llegar a constituir una parte sustancial de todos los recursos requeridos para la casa.

PERFIL SOCIOECONOMICO DE LAS FAMILIAS

La información dada en esta sección se refiere a la Parte B del cuestionario.

Tamaño y composición de las familias

El tamaño de las familias en las zonas de ingresos bajos examinadas tiende a ser grande. En Canterbury el 25,5 por ciento de las familias consistían de más de siete personas, 23,5 por ciento en Wareika, 17,9 por ciento en Kingston Central, 18,7 por ciento en Tawes Pen, 15,9 por ciento en Canterbury, 14,8 por ciento en Jones Pen y 9,8 por ciento en Railway Lane.

TABLA 4.8

Tamaño de las familias

No. de personas por familia (porcentaje)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10 y más
Wareika	11,9	10,3	13,1	17,2	14,1	10,0	8,1	7,5	2,5	5,4
Kingston Central	16,1	17,2	13,6	14,7	12,0	8,0	7,8	3,8	2,6	3,7
Jones Pen	7,8	19,8	18,1	18,5	12,3	8,6	7,0	3,1	2,1	2,6
Tawes Pen	16,5	14,3	16,5	12,0	13,6	8,4	7,1	3,6	1,9	6,1
Railway Lane	26,4	20,9	15,4	12,6	8,2	6,0	3,3	2,7	2,2	1,6
Canterbury	12,7	14,4	15,3	14,9	16,1	10,6	5,7	4,9	1,9	3,4
Rose Heights	8,5	14,5	14,0	12,0	15,0	10,5	9,0	6,5	1,5	8,5

Como puede verse en la Tabla 4.8 el número de familias compuestas de más de cuatro personas también fue bastante grande y abarca de 24,2 por ciento en Railway Lane a 51 por ciento en Rose Heights.

^{1/} Sistema de participación - Un sistema informal de crédito en el cual los participantes contribuyen semanalmente o mensualmente un suma fija de dinero por un período especificado. Cada participante recibe "su turno" sobre una base rotativa. El dinero es cobrado por un "banquero" quien con frecuencia es una mujer.

Aunque las familias son grandes, la mayoría de ellas son familias nucleares, éstas últimas representan aproximadamente 52,0 por ciento del muestreo. Como se ve en la Tabla 4.9, en todas las zonas examinadas la familia nuclear fue claramente el método más importante de formación familiar.

Aproximadamente 13,7 por ciento del muestreo consistió de familias extendidas. También cabe observar que el 13,5 por ciento de las familias del muestreo estaban encabezadas por mujeres, comparado con 13,7 por ciento en las familias extendidas. La mayoría de las familias encabezadas por mujeres se encontraban en Kingston Central, Canterbury y Tawes Pen. Estas zonas de ingresos bajos consisten de barriadas pobres o comunidades de ocupantes ilegales que están cerca del distrito comercial central.

TABLA 4.9

Estructura familiar (porcentaje)

	Nuclear	Extendida	Mujer y niños	Hombre adulto	Adultos sólo	Persona soltera
Wareika	79,1	2,2	4,7	1,6	1,3	10,9
Kingston Central	56,6	4,6	18,5	1,5	4,0	14,5
Jones Pen	59,3	14,2	11,8	3,1	4,0	7,7
Tawes Pen	44,7	12,3	18,8	4,9	3,6	15,9
Railway Lane	43,4	7,7	13,7	1,1	7,7	26,4
Canterbury	51,2	11,0	18,0	1,5	7,4	10,8
Rose Heights	51,0	20,0	9,0	4,0	8,5	7,5

Tamaño de las familias

Los datos del censo de 1982 indican que 8 por ciento de las familias en el área metropolitana de Kingston consisten de más de 7 miembros, mientras que en otros centros urbanos el 11 por ciento de las familias están compuestas de 8 miembros o más. La Tabla 4.10 indica que en las comunidades de ingresos bajos examinadas, las familias que residen en el área metropolitana de Kingston tienden a ser mucho más grandes que los promedios indicados en el censo.

Aproximadamente 15,4 por ciento de las familias en Wareika y 10,2 por ciento en Kingston Central tienen más de 8 miembros. Las familias también son grandes, con más de ocho miembros, en otras zonas urbanas, de 6,0 por ciento en Railway Lane a 16,5 por ciento en Rose Heights.

TABLA 4.10**No. de personas por familia (porcentaje)**

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10 y más
Wareika	11,3	10,6	12,8	17,8	13,4	10,3	7,8	8,1	2,5	4,8
Kingston Central	15,7	18,0	14,1	14,3	11,9	8,0	7,8	3,8	3,3	3,1
Tawes Pen	16,5	14,2	16,5	11,7	13,9	8,4	7,1	3,6	1,9	5,8
Jones Pen	8,0	19,4	18,1	18,5	12,2	8,9	6,9	2,9	2,1	2,6
Railway Lane	25,8	22,5	15,4	12,1	8,2	6,0	3,3	2,2	2,2	1,6
Canterbury	12,1	14,6	16,3	14,4	15,7	10,8	6,2	4,5	1,9	3,4
Rose Heights	8,5	14,0	14,5	12,0	14,5	11,0	9,0	6,5	1,5	8,5

Empleos e ingresos

A los jefes de familia se les preguntó si habían trabajado durante el mes anterior a la encuesta. La Tabla 4.11 da los resultados.

TABLA 4.11**Situación de empleos**

	Trabajaron el mes anterior (%)	Desocupados (%)
Wareika	76,3	20,3
Kingston Central	45,7	51,4
Jones Pen	58,8	38,1
Tawes Pen	59,6	37,8
Railway Lane	71,4	27,5
Canterbury	76,8	22,0
Rose Heights	69,2	29,2

De la Tabla 4.11 se desprende que la desocupación fue más elevada en Kingston Central donde 11,0 de los entrevistados indicaron no estar haciendo nada para ganarse la vida. Un 10,7 por ciento de los entrevistados estaban dedicados a la venta callejera y otro 8,8 por ciento en regateos. La pauta fue similar en las otras comunidades siendo la venta callejera, los regateos, los trabajos domésticos, las formas de empleo más importantes.

La Tabla 4.12 presenta datos sobre los ingresos de los jefes de familia en las diferentes localidades, en la forma de seis categorías de ingreso. Los datos de la Tabla 4.12 proporcionan algunos puntos de referencia importantes; por ejemplo: Wareika, con el nivel más alto de empleo en las zonas examinadas, también registró el porcentaje más alto de ingresos de más de J\$271.00 por semana.

Tawes Pen, Kingston Central y Jones Pen, parecen ser las más pobres de las zonas de bajos ingresos examinadas, con 15,1 por ciento, 12,7 por ciento y 10,7 por ciento, respectivamente, ganando menos de \$100.00 por semana. Debe observarse que 38,1 por ciento de los entrevistados en Jones Pen y 37,8 por ciento en Tawes Pen se encontraban desocupados.

Cuando se le preguntó al jefe de familia si existían otras fuentes adicionales de ingresos para la familia, el 52,1 por ciento de los entrevistados respondió afirmativamente. Otros miembros de la familia, remesas de dinero, regalos y sellos para la compra de alimentos, constituyeron las principales fuentes de ingresos adicionales para la familia.

TABLA 4.12

Ingresos semanales: Jefes de familia

Lugar	Sin respuesta	Menos de J\$55	J\$56 - J\$100	J\$101 - J\$150	J\$151 - J\$200	J\$201- J\$270	Sobre J\$271
Kingston Central	4,4	0,6	2,5	0,3	2,8	4,1	84,8
Wareika	5,4	3,9	8,8	4,4	9,8	10,1	57,7
Jones Pen	5,2	5,5	5,2	6,5	10,5	14,0	52,0
Tawes Pen	18,2	3,8	11,3	15,4	7,2	6,8	37,3
Railway Lane	22,2	1,2	2,5	1,9	4,3	16,0	51,9
Canterbury	7,7	2,1	6,3	5,4	7,7	6,5	64,3
Rose Heights	10,1	0,6	1,7	2,8	6,1	7,3	71,5

Los ingresos consistían principalmente de sueldos y salarios (57,8 por ciento), con 26,7 por ciento como resultado de empleos de horario completo, 10 por ciento de empleos de horarios parciales, siendo el resto ingresos de temporada. Aproximadamente el 21,6 por ciento de los ingresos resultan de trabajos por cuenta propia. Wareika tiene el índice más alto de personas con empleos de horarios completos, mientras que el porcentaje más alto de personas trabajando por cuenta propia se encuentra en Rose Heights y Canterbury.

A los entrevistados se les pidió que indicaran cuánto habían gastado en alimentos, alojamiento, transporte, agua y electricidad en el mes anterior a la encuesta. Los alimentos constituyeron el mayor gasto para la mayoría de las familias, según se puede ver en las siguientes secciones.

Alimentos

Aproximadamente de 50 a 70 por ciento de las familias gastaron de J\$200 a J\$300 en alimentos por mes, con el 90 por ciento de las familias gastando J\$500.00.

Alojamiento

Aproximadamente el 50 por ciento de las familias en Kingston Central pagaron J\$200 por alojamiento, con el 96 por ciento pagando menos J\$100 por mes. En las comunidades donde los alquileres fueron menos significativos, como ser Wareika y Rose Heights, el 90 por ciento de las familias no gastaron nada.

En otras comunidades, aproximadamente 50 por ciento de las familias no pagaron por su alojamiento. Los gastos por alojamiento fueron menores de J\$50.00 por mes para más de 70 por ciento de los entrevistados.

Transporte

Los gastos por transporte variaron según el lugar geográfico de la comunidad. Aproximadamente 50 por ciento de las familias en las zonas céntricas (Kingston Central y Tawes Pen) no tenían gastos de transporte, mientras que 40 por ciento de las familias en Railway Lane (situadas centralmente) tampoco gastaron en transporte. Los gastos por transporte fueron importantes en las comunidades periféricas de Wareika y Rose Heights. Los gastos promedios mensuales por transporte en Rose Heights fueron de J\$68.00 y J\$50.00 en Wareika. El gasto mayor por transporte fue de J\$800.00 por mes en Tawes Pen, seguido de J\$720.00 por mes en Wareika.

Agua

Un gran porcentaje de las familias gasta muy poco en agua. Más de 90 por ciento de los entrevistados en Rose Heights y Wareika, 80 por ciento en Jones Pen, 60 por ciento en Canterbury y 50 por ciento en Tawes Pen, no pagaron por el agua. La falta de esta facilidad particular probablemente se debe a que el agua no es un gasto importante para las comunidades arriba mencionadas. Aproximadamente 56 por ciento de las familias en Kingston Central no pagaron por el agua, mientras que 96 por ciento de los entrevistados pagaron menos de J\$100.00 por mes. Debe notarse que el 88 por ciento de las familias en Kingston Central tenían agua corriente que sólo les llegaba hasta el patio. El gasto promedio mensual para el agua fue de J\$100.00 en Railway Lane, donde hay más familias que pagan por el agua que en ninguna otra comunidad.

Electricidad

Un elevado porcentaje de entrevistados tampoco pagaban por la electricidad - 54,6 por ciento en Tawes Pen, 55,0 por ciento en Kingston Central, 52,9 por ciento en Jones Pen y 94,0 por ciento en Wareika. Sólo 29,2 por ciento de las familias en Wareika usaban electricidad, 41,8 por ciento en Jones Pen, 34,2 por ciento en Kingston Central y 24,9 por ciento en Tawes Pen. Los gastos promedios mensuales por electricidad en Rose Heights y Canterbury eran de J\$25.00 y en Railway Lane de J\$12,50.

Posesión

La Tabla 4.13 da las pautas de posesión de tierras en las zonas examinadas.

TABLA 4.13

Tenencia de tierras (por ciento)

	Propie- tario	Arrienda	Alquila	Sub- alquila	Ocup. ilegal	No paga alquiler	No sabe
Wareika	-	0,3	1,3	-	97,4	0,3	0,3
Kingston Central	9,4	1,4	66,8	-	13,9	7,9	0,6
Jones Pen	13,8	36,6	45,2	0,5	1,9	1,5	0,5
Tawes Pen	16,2	33,0	26,2	0,6	15,9	1,9	1,3
Railway Lane	2,2	2,2	83,5	0,5	8,8	-	2,7
Canterbury	4,3	18,6	67,9	0,4	4,9	0,9	3,0
Rose Heights	-	-	1,5	-	98,0	0,5	-

De la tabla que antecede se puede ver que un gran porcentaje de los entrevistados arrendaban o alquilaban la tierra. El arrendamiento es un arreglo a largo plazo que incluye algún tipo de convenio entre el arrendatario y el arrendador, mientras que el alquiler es más bien un arreglo ad hoc a plazo corto. La ocupación ilegal parecía ser más alta en la zona de Wareika del área metropolitana de Kingston y Rose Heights en Montego Bay. El 6,6 por ciento de los entrevistados eran propietarios.

La Tabla 4.14 da la pauta de la propiedad de las viviendas. Kingston Central tenía el número más alto de alquileros, con Wareika teniendo el número más alto de ocupantes propietarios. Aproximadamente 78,5 por ciento de las unidades en Rose Heights también estaban ocupadas por sus propietarios.

TABLA 4.14

Propiedad de las unidades de vivienda

	Porcentaje - propietarios de casas	Porcentaje - no propietarios de casas
Wareika	91,6	6,6
Kingston Central	10,7	88,1
Jones Pen	45,8	53,9
Tawes Pen	55,0	44,0
Railway Lane	12,1	87,9
Canterbury	43,5	55,0
Rose Heights	78,5	20,5

Residencia

La Tabla 4.15 da información sobre la residencia u ocupación múltiple y muestra el número de familias que ocupan una unidad. Esta tabla indica que la mayoría de

las viviendas están ocupadas solamente por una familia, aunque el 20,8 por ciento y el 20,7 por ciento de las viviendas en Jones Pen y Tawes Pen, respectivamente, tenían dos familias por vivienda. En Kingston Central 8,3 por ciento de las viviendas estaban habitadas por siete o más familias, lo que es típico de las barriadas pobres del área metropolitana de Kingston, con un nivel más alto de hacinamiento.

El censo demográfico y habitacional de 1982 indica que el 98 por ciento de las viviendas en las zonas urbanas y 99 por ciento en las zonas rurales, están ocupadas sólo por una familia. La Tabla 4.15 confirma esto con 71,9 por ciento del muestreo con un sola familia por vivienda.

Movilidad

El período de residencia en la localidad o en la casa puede ser considerado como buen indicador de la movilidad. La información reveló que la mayoría de las familias se habían mudado recientemente, viviendo en la zona menos de cinco años (32,7 por ciento). Sólo en Wareika la mayoría de las familias mostró tendencias de residir en la misma localidad por un largo período de tiempo; es decir, 33 por ciento de las familias vivieron allí de 10 a 15 años, y 26,0 por ciento de 15 a 20 años.

TABLA 4.15

Número de familias en una sola unidad de vivienda

	1 Fam.	2 Fam.	3 Fam.	4 Fam.	5 Fam.	6 Fam.	7 y más
Wareika	98,8	1,2	-	-	-	-	-
Kingston Central	46,8	12,8	9,0	12,0	7,5	2,5	8,3
Jones Pen	53,2	20,8	11,2	7,3	4,5	1,2	1,0
Tawes Pen	70,9	20,7	3,6	2,3	2,6	-	-
Railway Lane	64,8	14,8	7,1	7,7	3,8	1,6	-
Canterbury	63,7	18,5	9,8	5,7	0,8	0,6	0,8
Rose Heights	85,5	8,0	4,5	1,5	0,5	-	-

Tawes Pen parece consistir de dos comunidades, los ocupantes ilegales recién llegados (34,3 por ciento) y las familias (23,3 por ciento) que han estado viviendo allí desde hace veinte o treinta años.

TABLA 4.16**Movilidad**

	Tiempo de residencia (por ciento)					
	0-5 años	5-10 años	10-15 años	15-20 años	20-30 años	30 años o más
Wareika	5,0	26,9	33,5	26,0	8,1	0,5
Kingston Central	27,5	29,1	18,9	9,5	9,2	5,5
Jones Pen	42,1	23,7	10,5	8,8	9,2	5,5
Tawes Pen	34,3	19,7	8,3	5,5	23,3	8,7
Railway Lane	54,6	20,3	13,0	3,7	8,0	2,0
Rose Heights	24,5	17,5	22,0	21,5	14,5	-
Canterbury	33,1	22,8	13,7	11,2	12,4	6,6

Perfil de condiciones de las viviendas**Número de habitaciones****TABLA 4.17****Tamaño de la vivienda**

	Número de habitaciones (por ciento)					
	1	2	3	4	5	Más de 5
Wareika	16,3	51,3	23,8	5,6	1,6	1,2
Kingston Central	57,2	33,1	5,0	2,9	1,1	0,8
Jones Pen	30,7	29,5	17,6	11,4	5,8	4,4
Tawes Pen	41,4	30,7	13,9	6,5	2,6	4,9
Railway Lane	45,1	28,6	7,1	10,4	4,4	2,1
Canterbury	34,2	32,1	23,4	6,6	2,3	1,4
Rose Heights	21,0	24,5	34,0	12,5	5,0	3,0

La mayoría de las viviendas eran pequeñas, con 31,1 por ciento del muestreo teniendo una sola habitación. Esto se aplicaba especialmente en Kingston Central con su alta proporción de alquileres y el hacinamiento en los edificios existentes. En Wareika, una comunidad de ocupantes ilegales bien establecida, habían más viviendas de dos habitaciones que de una habitación. En total, más del 70 por ciento del muestreo sólo tenía dos habitaciones.

Se preguntó a los residentes si usaban algunas de las habitaciones de sus viviendas para fines comerciales. Sólo 3,4 por ciento de las viviendas en Kingston Central estaban siendo usadas para llevar a cabo algún tipo de actividad

económica. 3,8 por ciento de las viviendas en Jones Pen, 3,6 por ciento en Tawes Pen, 4,2 por ciento en Canterbury y 4,9 por ciento en Railway Lane estaban siendo usadas para garantías económicas. El 12,5 por ciento de las familias en Rose Heights y 7,2 por ciento en Wareika, usaban sus viviendas para algún tipo de actividad económica.

Rose Heights y Wareika son comunidades de ocupantes ilegales en la periferia de Montego Bay y del área metropolitana de Kingston, respectivamente, donde el acceso al centro de la ciudad es difícil y por lo tanto la necesidad de pequeños establecimientos comerciales es mayor.

Estado de las viviendas

Los entrevistadores disponían de una escala de clasificación para evaluar el estado de las viviendas. La Tabla 4.18A da los resultados de esta gestión.

TABLA 4.18A

Estado de las viviendas

Por ciento	Wareika	Kingston Central	Tawes Pen	Jones Pen	Railway Lane	Canterbury	Rose Heights
No registrado	0,7	0,7	1,3	1,3	1,1	1,1	2,0
Excelente	-	-	2,6	0,2	0,5	1,9	-
Bueno	7,2	7,3	11,3	9,0	4,4	17,1	23,0
Regular	37,6	26,7	23,9	40,6	40,7	44,3	48,0
Pobre	54,6	65,3	60,8	48,9	53,5	35,6	27,0

La mayoría de los edificios fueron clasificados estar en malas condiciones, aunque muchos parecían estar en condiciones razonables. Aproximadamente 11,3 por ciento de las viviendas en Tawes Pen fueron clasificadas en buen estado y 2,6 por ciento en estado excelente. Aproximadamente 23,0 por ciento de los edificios en Rose Heights fueron clasificados estar en buen estado. También se pidió a los entrevistados que dieran su opinión sobre el estado de sus estructuras. Las respuestas aparecen en la Tabla 4.18B.

TABLA 4.18B

Estado de los edificios

Por ciento	Wareika	Kingston Central	Tawes Pen	Jones Pen	Railway Lane	Canterbury	Rose Heights
No registrado	0,6	0,2	1,3	0,2	-	1,3	0,5
Excelente	1,6	0,6	1,6	0,1	0,5	0,8	3,5
Bueno	8,4	9,2	15,5	6,9	8,8	18,9	21,5
Regular	43,8	24,1	22,0	31,0	34,1	36,7	43,0
Pobre	45,3	66,0	59,5	61,8	56,6	42,0	31,5

Cabe notar la semejanza entre las observaciones de los entrevistadores y las respuestas de los entrevistados. La mayoría de los residentes estimaron que sus viviendas estaban en malas condiciones, aunque muchos de ellos las consideraban de calidad razonable. Rose Heights tenía el mayor porcentaje de edificios en buen estado según clasificados por los entrevistadores y los entrevistados.

La falta de servicios generales fue una preocupación mayor para muchos de los entrevistados. Se pidió a los habitantes de las casas que indicaran qué mejoras querían ver en su comunidad. Las principales mejoras solicitadas por los entrevistados eran agua, caminos, viviendas y servicios sociales (Tabla 4.19).

TABLA 4.19

Mejoras requeridas

	Agua %	Sanea- miento %	Caminos %	Luz %	Facil. socia- les %	Oport. trabajo/ capaci- tación %	Vivienda %	Otros %
Wareika Kingston	64,3	-	16,3	7,2	3,4	-	1,6	7,2
Central	0,2	0,4	2,2	0,6	7,1	41,1	30,3	14,6
Tawes Pen	2,9	2,5	25,0	10,9	13,3	1,0	16,4	28,0
Jones Pen	22,6	1,2	8,6	19,9	12,0	2,7	6,4	26,6
Railway Lane	3,9	7,2	5,6	0,6	25,0	81,4	51,5	22,9
Canterbury	10,4	1,5	17,3	1,7	20,9	2,9	10,4	31,3
Rose Heights	82,4	-	5,0	1,5	6,5	-	-	2,5

La solución más preferida en la categoría de las facilidades sociales fueron escuelas, correos, campos de juego, centros de salud y comisarías. En la otra categoría la solución preferida fue un centro comercial o facilidades de compras.

La mejora de más importancia para las comunidades en Wareika y Rose Heights fue tener mejor acceso al agua. Mejor acceso al agua también fue indicado como importante para las demás comunidades, pero menos importante comparado con Wareika y Rose Heights.

A la pregunta de cuáles eran sus actuales medios para obtener agua, aproximadamente 68,7 por ciento de las familias en Railway Lane respondieron que recibían agua corriente en sus patios, lo mismo que 77,2 por ciento de los residentes en Jones Pen, 55,3 por ciento en Canterbury y 75,5 por ciento en Kingston Central. Por el otro lado aproximadamente 82,8 por ciento de las familias en Wareika tenían que transportar el agua desde una bomba pública, sólo 0,3 por ciento recibían agua corriente en sus patios. Similarmente, 88,0 por ciento de las familias en Rose Heights tenían que recoger el agua en barriles o pequeños depósitos, mientras que 43,0 por ciento tenían una bomba pública y 39,5 por ciento dependían de los vecinos para obtener agua. Por lo tanto, es comprensible

que tener mejor acceso al agua sería una de las prioridades en Wareika y en Rose Heights. La mejora de los caminos fue para todas las comunidades una de las prioridades más importantes, mientras que para los residentes de Tawes Pen fue la la rectora más importante. Mientras que 65,4 por ciento de los residentes de Tawes Pen tenían un camino pavimentado cerca de donde vivían, 40,2 por ciento de los entrevistados dijeron que los caminos en su localidad se encontraba en mal estado y 54,4 por ciento pensaban que las calles estaban sucias y 38,4 expresaron la opinión de que estaban muy sucias. Un 16,3 por ciento de las familias en Wareika expresaron que era muy importante mejorar el estado de los caminos. Aproximadamente 79,0 por ciento de los residentes de Wareika tenían acceso a sólo un camino mejorado. Aproximadamente 95,7 por ciento de los entrevistados en Wareika pensaban que los caminos estaban en mal estado y 81,8 por ciento pensaban que las calles estaban sucias. Sólo 2,2 por ciento de los residentes de Kingston Central pensaban que sus caminos necesitaban mejoras. Aproximadamente 95,2 por ciento de los residentes tenían acceso a un camino pavimentado, 85,7 por ciento pensaban que las calles estaban limpias y 56,2 por ciento pensaban que los caminos en Kingston Central se encontraban en razonablemente buen estado. Los entrevistados en Kingston Central por lo tanto no pensaban que los caminos en su zona necesitaban mejoras.

Aproximadamente 30,3 por ciento de los entrevistados en Kingston Central, 16,4 por ciento en Tawes Pen y 15,5 por ciento en Railway Lane, opinaron que la disponibilidad de viviendas constituía una mejora importante en su localidad. Para los residentes de Kingston Central la prioridad era más oportunidades de trabajo y de capacitación. Tal como se ha visto en la Tabla 4.12, Kingston Central tenía el nivel más alto de desocupación de todas las zonas examinadas.

Más de 56 por ciento de los entrevistados compartían letrinas de fosa, excepto en Wareika donde 89,0 por ciento de los entrevistados disponían de letrinas de fosa privadas. Inodoros formales (de enjuague) sólo se vieron en Kingston Central, pero el 88,7 por ciento de las familias compartían los inodoros.

Materiales de construcción

En Wareika, la comunidad de residencia más prolongada de todos los entrevistados, habían más viviendas de hormigón que en ninguna otra comunidad. Aproximadamente 72,7 por ciento de los edificios tenían paredes de hormigón, y 78,1 por ciento de las estructuras tenían pisos de hormigón, pisos venecianos o pisos de azulejos. En Kingston Central aproximadamente 62,2 por ciento de los edificios tenían las paredes de hormigón. En Kingston Central el principal material de construcción de pisos era la madera (72 por ciento). En las estructuras de Jones Pen el 39,0 por ciento de las paredes y el 27,3 por ciento de los pisos eran de madera, mientras que en 53,6 por ciento de las paredes y 46,3 por ciento de los pisos estaban hechos de hormigón. En Tawes Pen más del 40 por ciento de las paredes y 45 por ciento de los pisos son de madera. En 45 por ciento de las estructuras se había empleado hormigón para construir las paredes y en 35,0 por ciento de las estructuras se lo había usado para los pisos. Railway Lane tenía el porcentaje más alto de edificios de madera, 84,6 por ciento, y 87,4 por ciento de pisos de madera. Más del 70 por ciento de las viviendas de Rose Heights y Canterbury están hechas de madera. Cinc fue el material más usado en los techos, sólo un pequeño porcentaje de los edificios tenían techos de hormigón, asbestos o paja.

Inversiones hechas por las familias

A los jefes de familia se les formularon varias preguntas para determinar las inversiones financieras o gastos hechos en viviendas por las familias y los mecanismos usados para llegar a sus actuales situaciones en cuanto a vivienda.

Primero se les preguntó a los entrevistados cómo habían adquirido su actual vivienda. Los resultados de esta encuesta aparece en la Tabla 4.20.

TABLA 4.20 Adquisición de las viviendas
Porcentaje

	Wareika	Kingston Central	Tawes Pen	Jones Pen	Railway Lane	Canterbury	Rose Heights
Alquilada	6,1	76,2	35,4	45,9	88,3	47,0	17,1
Comprada	1,0	3,7	4,2	3,7	0,6	6,2	-
Hipoteca	-	1,0	-	-	-	0,2	-
Heredada	6,1	4,0	4,9	4,2	3,3	7,2	10,1
Casa familiar	0,3	2,7	8,1	9,7	2,2	7,0	2,5
Regalada	-	1,0	4,9	1,2	0,6	3,2	6,5
"Capturada"	5,4	10,0	2,3	0,1	0,6	3,8	-
Arrendada	-	0,8	13,0	3,6	-	1,7	-
Construida por el dueño	81,2	0,2	26,9	31,4	3,9	23,4	63,3
Sin alquiler	-	0,6	-	-	0,6	0,2	0,5

Esta tabla revela características similares a las de la Tabla 4.3, la cual muestra la tenencia de las viviendas de aquellos adultos que habían participado en la Parte A de la encuesta. El número de estructuras construidas por los propietarios fue más alto en Wareika y Rose Heights, habían más casas alquiladas en Kingston Central y Railway Lane. Como se había indicado anteriormente, las zonas con alto porcentaje de alquileres registraron el porcentaje más elevado de personas que deseaban mudarse.

A las personas que vivían alquilando se les preguntó a cuánto ascendía el alquiler anual. Aproximadamente 90,0 por ciento de los entrevistados pagaban J\$1.000 y menos, y 50,0 por ciento pagaban J\$500 y menos (Tabla 4.21).

TABLA 4.21
Gasto anual en alquiler (porcentaje)

	J\$500 y menos	J\$1.000 y menos
Wareika	56,0	92,0
Kingston Central	78,4	94,7
Tawes Pen	79,6	98,1
Jones Pen	77,5	96,8
Railway Lane	68,5	93,2
Canterbury	71,4	93,6
Rose Heights	58,8	94,1

La información contenida en la Tabla 4.21 también apoya un punto revelado anteriormente en la encuesta de la demanda del mercado; y es que, al ser formulada la pregunta sobre qué tipo de pago inicial querían hacer, un gran porcentaje de los entrevistados indicaron J\$500 o menos.

A las familias que pagaron por sus viviendas en efectivo se les preguntó cómo las habían financiado. Los ahorros personales fueron la fuente principal del dinero para las viviendas. Los entrevistados para el análisis de la demanda del mercado indicaron que los ahorros personales también serían la fuente de las inversiones para futuras inversiones en vivienda. La Tabla 4.22 muestra las fuentes principales de las inversiones para viviendas.

TABLA 4.22

Método de financiamiento para compradores al contado (por ciento)

	No indi- cado	Ahorros persona- les	Regalo	Préstamo	Ahorros + préstamo	Venta de pro- piedad	Venta + ahorro	Otro
Wareika	0,4	94,1	1,3	1,7	2,5	-	-	-
Kingston								
Central	-	88,2	5,9	5,9		-	-	-
Tawes Pen	2,3	89,8	-	1,1	1,1	3,4	-	2,3
Jones Pen	4,4	84,3	1,0	0,3	1,4	3,1	3,8	1,7
Railway								
Lane	22,2	44,4	-	-	11,1	-	-	22,2
Canterbury	26,7	68,9	0,7	0,7	0,7	-	1,5	-
Rose Heights	8,3	88,6	-	1,5	1,5	-	-	-

A aquellos entrevistados que utilizaron préstamos para adquirir sus estructuras se les pidió que nombraran la fuente del préstamo obtenido. La Fundación Nacional de Viviendas, las cooperativas de crédito, las sociedades constructoras, el sistema de "sociedad" y los bancos comerciales fueron las principales instituciones financieras para la provisión de los préstamos. Las cooperativas de crédito y las sociedades constructoras fueron las más usadas, seguidas por los bancos comerciales y por el sistema de "sociedad". La familia y los amigos fueron mencionados con menor frecuencia como fuentes de préstamos. La Fundación Nacional de Viviendas, los bancos comerciales y las cooperativas de crédito fueron empleadas como fuentes para préstamos hipotecarios. Los importes de los préstamos variaron de J\$60 a un máximo de J\$7.000. Como promedio, los préstamos tendían a ser de menos de J\$5.000. A los prestatarios también se les pidió que constataran la frecuencia con que pagaban sus préstamos. El método más frecuentemente empleado por los prestatarios fue el de las restituciones mensuales.

A los entrevistados también se les preguntó si tenían inversiones en otras viviendas además de la casa en que vivían. Un pequeño porcentaje de los entrevistados indicaron tener una casa en otro lugar. Tres de los entrevistados en Wareika tenían casas en las zonas rurales de la isla. De los once entrevistados

en Kingston Central que respondieron afirmativamente, cinco tenían casas en el área metropolitana de Kingston, de las cuales cuatro se encontraban en Kingston Central y una era una vivienda económica bajo el programa del Ministerio de Construcción (Viviendas) para familias con ingresos medianos bajos. Cuarenta entrevistados en Jones Pen tenían casas en otras partes, de las cuales 24 se encontraban en Jones Pen, 6 en la misma parroquia y el resto en otras partes de la isla. Ocho personas en Tawes Pen tenían casas en otras partes, sólo una de las cuales se encontraba fuera de la parroquia. Cuatro de las siete personas en Canterbury que tenían otras casas dijeron que las mismas se encontraban fuera de la parroquia, mientras que las siete casas situadas en otras partes pertenecientes a entrevistados en Rose Heights se encontraban en la misma parroquia. Sólo una persona en Railway Lane tenía una casa en otro lugar, en la zona rural de St. James.

Características de las viviendas rurales

Los habitantes rurales de ingresos bajos demostraron tener un número de diferencias importantes así como algunas similitudes con sus colegas urbanos. Contrariamente a los entrevistados urbanos, aproximadamente 84,1 por ciento de los entrevistados en Negril indicaron que no pensaban mudarse. Aunque el número de personas deseosas de mudarse estaba representado por un pequeño porcentaje de la muestra, aproximadamente 71,5 por ciento indicaron estar descontentos con sus actuales condiciones de vivienda. Debe observarse que 73,1 por ciento de las casas en Negril estaban siendo ocupadas por sus propietarios. Pero igual que la muestra urbana, la mayor parte de los entrevistados que no querían mudarse indicaron que la solución preferida (57 por ciento) era mejorar sus viviendas, en lugar de su demolición y reconstrucción o expansión.

Los entrevistados en Negril, igual que los del sector urbano, indicaron que la fuente principal de los fondos para financiar las mejoras serían sus ahorros personales. No obstante, un porcentaje mucho mayor (31,5 por ciento) de los entrevistados rurales indicaron que los préstamos constituían la mayor fuente de dinero. Los préstamos solicitados por los residentes en Negril también fueron pequeños, menos de J\$5.000. Cuando se les preguntó acerca de la fuente de los préstamos, los bancos comerciales, las cooperativas de crédito, las sociedades constructoras y la Fundación Nacional de Viviendas (NHT) fueron las principales fuentes indicadas. La familia y los amigos fueron considerados con menos frecuencia y el sistema de "sociedad" no fue mencionado para nada como fuente de los recursos.

Cuando se les preguntó a los entrevistados que se deseaban mudar sobre sus preferencias residenciales, 51,7 por ciento querían mudarse a Whitehall, mientras que 39,9 por ciento preferían Orange Bay. Ambas localidades están cerca de Negril. La mayoría de los que deseaban mudarse indicaron que su primera elección en cuanto a solución de vivienda era una unidad terminada. El 51,3 por ciento de todos aquellos que se querían mudar de Negril usarían sus ahorros personales para la financiación de la vivienda; 41,2 por ciento preferían hacerlo con préstamos.

Aproximadamente 7,8 por ciento de las familias en Negril consistían de siete miembros o más y 36,7 por ciento consistían de más de cuatro miembros, lo que indica que las familias eran bastante grandes. La estructura familiar también fue bastante similar a la de la muestra urbana, representando la familia nuclear

el 52,7 por ciento de la muestra. Sin embargo, la estructura familiar extendida representaba un gran porcentaje de los entrevistados (20,6 por ciento) comparado con las zonas urbanas.

En términos de movilidad, la mayoría de los residentes no habían vivido por mucho tiempo en el área, con más de 50 por ciento de la muestra habiendo vivido allí por menos de diez años.

El desempleo era bastante elevado en el área, estando aproximadamente el 29,3 por ciento de los entrevistados sin trabajo. Como era de esperar, la agricultura era la principal fuente de empleo para el 26,2 por ciento de los entrevistados. Los ingresos en general fueron mucho más bajos que en las zonas urbanas, con 8,1 por ciento de los entrevistados ganando más de J\$270.00 por semana, comparado con 60 por ciento en el sector urbano.

Las estructuras en Negril están hechas predominantemente de madera, con más de 80 por ciento teniendo paredes y pisos de madera. Aproximadamente el 29,9 por ciento de los edificios parecían estar en buen estado, mientras que 34,6 por ciento y 31,6 por ciento parecían estar en condiciones relativamente buenas y malas respectivamente. Por lo tanto, la calidad de los edificios en Negril parecía ser mejor que en las zonas urbanas. La falta de servicios generales parecía ser menos crítica comparada con algunas de las zonas urbanas de ingresos bajos, con 36,1 por ciento de las viviendas teniendo agua corriente, y 57,2 por ciento recibiendo agua corriente en sus patios. Sólo el 24,8 por ciento de la muestra compartía inodoros de fosa, comparado con 56 por ciento en la muestra urbana.

El porcentaje de estructuras ocupadas por sus propietarios fue más alto en Negril que en ninguna de las zonas urbanas con la excepción de Wareika. La propiedad de la tierra también fue más predominante en Negril, aunque un gran porcentaje de los entrevistados ocupaban las tierras sin pagar alquiler, siendo los alquileres, la ocupación ilegal y los arrendamientos menos significativos que en las zonas urbanas.

CONCLUSION

Los estudios de las demandas del mercado proporcionaron información importante sobre varios aspectos de las actitudes con que la gente encara el problema de la vivienda así como sobre algunos de los procesos que están presentes en el sector. Las encuestas proporcionaron información útil sobre las disparidades entre las aspiraciones y los medios económicos de la gente. Muchos querían unidades terminadas de dos dormitorios, pero pensaron que una unidad tal costaría menos de J\$30.000.

Los estudios también proporcionaron información sobre la capacidad financiera de las comunidades de ingresos bajos entrevistadas. La mayoría de los entrevistados que deseaban obtener préstamos para hacer mejoras en sus hogares querían préstamos pequeños, menos de J\$5.000.

La información obtenida por medio de la encuesta indica las maneras en que la estrategia para las viviendas tiene que responder a las actuales realidades en la situación del sector viviendas y hacer el mejor uso de ciertos aspectos de conducta familiar. El hecho de que la mayoría de la gente no puede darse el lujo

de adquirir unidades de dos dormitorios terminadas tiene que ser considerado como parte de la estrategia total. Cuestiones tales como la cuantía del préstamo, el período de reintegro y el uso de los ahorros familiares para suministrar viviendas también tiene que ser considerado en la estrategia nacional para las viviendas.

Se llevarán a cabo análisis ulteriores de los resultados de la encuesta a los efectos de refinar la estrategia para las viviendas y orientar sus implicaciones.

PARTE IV

PROBLEMAS PERTINENTES AL SUMINISTRO DE VIVIENDAS

El capítulo 5 describe brevemente la evolución de la función gubernamental en el suministro de viviendas. Luego examina las políticas referentes a viviendas y también encara algunos de los problemas que condujeron a la formulación de una política nacional de viviendas en Jamaica. El capítulo trata sobre el programa de viviendas del sector público de 1970 - 1982, y después procede a examinar el programa con posterioridad al año 1982 cuando el gobierno empezó a implementar los programas y proyectos en forma consistente con los objetivos y las estrategias de la política nacional de viviendas. También compara la actuación del sector público con la del sector privado. Por último, el capítulo encara la actuación del sector en vista de las nuevas políticas y nuevos programas y destaca los principales problemas y sus implicaciones.

En el capítulo 6 se evalúa el sistema de financiamiento de viviendas en Jamaica con referencia particular a la política nacional de viviendas, cuyo objetivo principal es la reducción de la escasez de viviendas mediante la movilización de recursos adicionales. Examina las principales fuentes de fondos para viviendas y la función del gobierno en el financiamiento de viviendas. El capítulo concluye con un número de problemas que requieren ser considerados. Estos son desarrollados más a fondo en la Parte I - La Estrategia Nacional del Sector Viviendas.

El capítulo enfoca la atención en el uso y administración de la tierra como uno de los recursos claves para la vivienda. Examina los problemas de la disponibilidad de tierras para los pobres y discute los aspectos del mercado de tierras urbanas, tales como los sistemas de tierras pobres, títulos de propiedad confusos y la falta de derecho de posesión, que han contribuido a la falta de accesibilidad de los pobres. En la última sección se plantean un número de problemas importantes para la estrategia nacional de viviendas a ser desarrollados más a fondo en la Parte I.

El capítulo 8 trata sobre los problemas concernientes a la tecnología y las normas de la construcción, el uso de materiales de construcción indígenas, y costos al alcance de los medios económicos, mientras que el capítulo 9 examina la legislación que afecta al suministro de viviendas.

CAPITULO 5

POLITICAS Y PROGRAMAS DEL SECTOR GUBERNAMENTAL

Evaluación de la función del Ministerio de Construcción (Vivienda)

El gobierno desempeña papeles múltiples en el suministro de viviendas en Jamaica. Realiza las funciones normativas nacionales, hace de autoridad regulatoria, de administrador de viviendas, prestamista, urbanizador y arrendador. En su función

regulatoria, el gobierno establece las normas, estipula los procedimientos de construcción y trata de contener los alquileres. En su papel de promotor de viviendas el gobierno construye y vende nuevas viviendas, especialmente para los grupos de ingresos bajos y medianos.

El primer Ministerio de Vivienda fue creado en el año 1955. Al ministerio le fueron encomendadas funciones que incluyeron la regulación de las viviendas de alquiler y la promoción de proyectos de viviendas. Bajo la Ley de Viviendas de 1968 el ministerio fue facultado a emprender la construcción de viviendas para la población de ingresos bajos. En su calidad de ministerio gubernamental, el actual Ministerio de Construcción (Vivienda) recibe fondos del presupuesto GOJ (fondos consolidados). Pero, basado en la ley de viviendas también recibe capitales recuperados de sus proyectos anteriores (fondo de viviendas). Por lo tanto, las asignaciones del presupuesto componen la diferencia entre lo requerido para el ejercicio económico y lo que se espera del fondo de viviendas.

El ministerio siguió siendo la principal agencia gubernamental para la implementación y coordinación de los programas de viviendas hasta mediados de la década del 70, cuando entraron al terreno de las viviendas un número de organizaciones paraestatales. En este tiempo la función del ministerio estuvo grandemente confinada a la de promotor de viviendas y el tamaño de su programa fue determinado por las asignaciones presupuestarias hechas al fondo de viviendas.

Durante el período 1979-1982, el ministerio, que había asumido la responsabilidad en cuanto a viviendas, fue consolidado con los principales departamentos gubernamentales de construcción para formar el Ministerio de Construcción. Sin embargo, la planificación y el gobierno local siguieron siendo la responsabilidad de otros ministerios.

A fines de la década del 70 una economía estrictamente regulada con pocos incentivos para el sector privado, junto con un ambiente económico internacional adverso, contribuyeron a la severa contracción de las inversiones y del crecimiento. Las continuas devaluaciones del dólar jamaicano resultaron en masivos aumentos en los costos de la construcción. Contra este telón de fondo el estado asumió la responsabilidad de hacer inversiones directas para aumentar y mejorar el sector viviendas, mientras que las inversiones en viviendas del sector privado quedaron mayormente confinadas a operaciones conjuntas con el gobierno.

Durante este tiempo la política del gobierno estaba orientada al aumento de la afluencia de fondos al sector y en estimular el sector privado a penetrar el mercado de viviendas económicas. En 1976 el gobierno creó la Fundación Nacional de Viviendas para administrar los fondos cobrados mediante ahorros obligatorios de los salarios de los empleados (2 por ciento del ingreso bruto) y de los costos salariales de los empleadores (3 por ciento del costo salarial del empleador). La fundación proporcionó financiamiento a largo plazo así como financiamiento interino tanto a los sectores públicos y privados. El sector privado fue estimulado a suministrar unidades dentro de la escala de precios de la fundación para ser vendidas a su población contribuyente. Durante este período fueron creados un número de compañías legales para implementar los aspectos de las políticas de viviendas gubernamentales, resultando en la multiplicidad de las agencias anteriormente mencionadas.

Las actividades del sector público concernientes a viviendas durante este período consistieron de dos programas principales - el programa de construcción directa y el de mejora de lotes y servicios y ocupantes ilegales. La meta principal de los programas de construcción directa fue suministrar alojamiento de alquiler y de venta para los grupos de ingresos medianos y bajos. Los que siguen fueron los proyectos principales bajo este programa:

- (i) Eliminación de barriadas bajas y proyectos de realojamiento incluyendo apartamentos de pisos múltiples en zonas urbanas para los grupos de ingresos bajos;
- (ii) Proyectos de venta y alquiler de viviendas para una sola familia y multifamiliares en zonas urbanas y rurales;
- (iii) Proyecto de propietario-ocupante para potenciales dueños de casas quienes desearan construir viviendas en sus propios terrenos;
- (iv) Viviendas agrícolas establecidas en el sector rural por el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Desarrollo de la Juventud y de la Comunidad, y para los trabajadores azucareros por Sugar Industry Housing Limited;
- (v) Viviendas para los pobres erigidas por el Ministerio de Gobierno Local;
- (vi) Programa de construcción de la clase media llevado a cabo por National Housing Corporation y Urban Development Corporation.

La Tabla 5.1 da un resumen del número de unidades terminadas bajo el programa durante el período 1971-1980. También compara la producción con el sector privado durante el período.

PROGRAMA DE LOTES Y SERVICIOS

Bajo el proyecto de lotes y servicios instituido en 1975, los "lotes urbanizados" fueron terminados por el gobierno y traspasado a los destinatarios. Un "lote urbanizado" incluía un núcleo sanitario provisto de agua corriente, instalaciones de saneamiento y electricidad. La unidad del núcleo sanitario era ofrecida en varias etapas de terminación según el precio. El objetivo era proporcionar al dueño de casa en perspectiva la opción de escoger lo que mejor se adaptaba a sus necesidades y habilidades con los recursos disponibles. El componente de la mejora de los ocupantes ilegales del programa de lotes y servicios estaba diseñado para mejorar las condiciones de vida en las barriadas de ocupación ilegal con un mínimo de perturbación proporcionando seguridad de tenencia a los residentes, estableciendo una infraestructura y servicios comunales y reubicando a las personas cuyos hogares pudieran haber sido afectados por los trabajos de desarrollo infraestructurales.

Las actuales funciones del Ministerio de Construcción (Vivienda) son las siguientes:

- desarrollo, administración y control general del sector público;
- formulación e implementación del Plan Nacional de Viviendas;
- adquisición de tierras y desarrollo y administración del banco agrario;
- diseño, desarrollo y administración de viviendas económicas;
- desarrollo de propiedades y mejora de poblaciones;
- ejecución de un programa de construcción en terrenos propios;
- distribución y venta de viviendas y proyectos de viviendas;
- administración de propiedades;
- desarrollo, organización y educación de comunidades;
- investigación y desarrollo de la construcción;
- control de alquileres.

TABLA 5.1

VIVIENDAS TERMINADAS 1971-1980

AÑO	GUBERNAMENTALES			PRIVADAS			TOTAL		
	URBANO	RURAL	TOTAL	URBANO	RURAL	TOTAL	URBANO	RURAL	TOTAL
1971	63	1110	1173	-	322	322	63	1432	1495
1972	25	1560	1585	-	322	322	25	1882	1907
1973	534	2309	2843	-	90	90	534	2399	2933
1974	381	1240	1621	-	64	64	381	1304	1685
1975	372	2703	3075	300	314	614	672	3017	3689
1976	816	3822	4638	3110	104	3214	3926	3926	7852
1977	1203	3181	4384	2453	-	2453	3656	3181	6837
1978	1182	3419	4601	275	-	275	1457	3419	4876
1979	927	2726	3653	1116	204	1320	2043	2930	4973
1980	487	1472	1959	99	1105	1204	586	2577	3163

La necesidad de una política nacional de vivienda

En el año 1982 el gobierno desarrolló y adoptó una política nacional de vivienda a los efectos de encarar los problemas graves que afectaban al sector viviendas, a saber:

- la escasez de financiamiento a largo plazo;
- los bajos niveles resultantes de inversión en viviendas;
- los enormes aumentos en los costos de la construcción; y
- la incompatibilidad entre los costos de las diversas soluciones de vivienda y los niveles de los alcances económicos de los grupos de ingresos beneficiados.

En este punto es instructivo repasar la política y examinar algunos de los problemas que condujeron a su formulación.

1. Relaciones institucionales

La función de suministrar viviendas del sector público era realizada por ocho agencias diferentes, las cuales dependían de cuatro diferentes ministerios. Las operaciones de estas agencias sufrieron de la ausencia de funciones institucionales claramente definidas y la falta de coordinación. Esto resultó en duplicación de funciones, uso ineficiente de los recursos disponibles y en la inhabilidad del sector público de identificar y perseguir objetivos consistentes.

2. Sistema de financiamiento de viviendas

El sector viviendas carecía de un sistema de financiamiento integrado y el financiamiento de viviendas derivaba de varias fuentes y era canalizado a través de varias instituciones. La falta de un enfoque coordinado para el financiamiento de viviendas impidió la utilización más eficaz de los limitados fondos disponibles para la inversión en viviendas. Esto frecuentemente se vio reflejado en un exceso de fondos en algunas instituciones financieras y una grave escasez de fondos de inversión en otras.

3. Posibilidades económicas

Muchos proyectos de viviendas sufrieron del hecho de encontrarse más allá del alcance de aquellas personas para quienes fueron destinados. Los aumentos en los costos de construcción y en las especificaciones de diseño exigidos por las agencias regulatorias tuvieron la tendencia de crear una brecha creciente entre el costo de los programas de viviendas ofrecidos y el poder adquisitivo de los grupos beneficiados.

4. Descapitalización institucional

La experiencia en la recuperación de los pagos hipotecarios en los programas de viviendas del sector público fue extremadamente pobre. Esto se debió tanto a la mala actitud por parte de las instituciones hipotecarias y los mecanismos ineficientes de recuperación de costos.

5. Costos de construcción

Tal vez el golpe más devastador sufrido por el sector viviendas fueron los enormes aumentos en los costos de la industria de la construcción. El

aumento total de los costos de la construcción durante el período 1970-1985 fue estimado en 728 por ciento. Esto tuvo graves implicaciones para la vivienda de los grupos de bajos ingresos.

Además de los aumentos normales atribuibles a los costos más altos de mano de obra, materiales y financiamiento, los costos de la construcción también fueron afectados por la escasez de materiales esenciales de construcción. Un factor importante que también afectó al costo final de la construcción de viviendas fue la calidad de la administración aplicada en cada proyecto, lo cual es un área de debilidad crítica en los proyectos del sector público. La falta de administración efectiva en la construcción ha resultado en sobrecostos que excedieron en mucho a los aumentos atribuibles a factores inevitables. Esto con frecuencia resultó en que las unidades de vivienda eran suministradas a precios que estaban fuera del alcance de los grupos beneficiados para quienes habían sido destinadas.

6. Formas de aprovechamiento de tierras

El suministro de viviendas ha sido adversamente afectado por la forma irracional del aprovechamiento de las tierras ocurrido en las zonas urbanas. Esto resultó en no disponibilidad o costo prohibitivo de la tierra. En las zonas urbanas el aprovechamiento irracional de la tierra también ha causado el deterioro de las comunidades existentes con la conversión de alojamiento residencial a otros usos, reduciendo con ello el inventario de viviendas y creando presión adicional sobre la demanda de viviendas nuevas.

7. Actividad del sector privado

El sector privado ha sido tradicionalmente el responsable de aproximadamente 25 por ciento de todas las casas nuevas construidas, principalmente en proyectos de viviendas para la clase de ingresos medios y elevados.

8. Desarrollo de la comunidad

El desarrollo de la comunidad no ha sido considerado parte integral del proyecto de viviendas, más bien como un programa correlacionado que debía ser llevado a cabo en forma separada.

OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS DE LA POLITICA

En el contexto de lo que antecede, los objetivos y las estrategias de la política nacional de viviendas son los siguientes:

- redefinición y clarificación de las responsabilidades institucionales;
- racionalización del financiamiento de viviendas;
- viviendas orientadas a los recursos económicos de los grupos de ingresos beneficiados, es decir:

- . proyectos de mejora de poblados y lotes urbanizados;
 - . casas mínimas (hogares básicos) y unidades en lotes individuales;
 - . hogares de dos dormitorios terminados en proyectos y lotes individuales.
- recuperación total y efectiva de los costos en todos los programas;
 - estabilización de los costos de construcción;
 - movilización del apoyo del sector privado al programa nacional de viviendas;
 - promoción de la propiedad de viviendas y
 - creación de comunidades viables mediante esfuerzos de desarrollo comunales.

IMPLEMENTACION DE LA POLITICA

1. Redefinición y clarificación de las responsabilidades institucionales

Concerniente a la clarificación de las responsabilidades institucionales, el mayor esfuerzo ha sido dirigido hacia la extracción del Ministerio de Viviendas de las funciones de financiamiento y servicios hipotecarios y permitir su concentración en el desarrollo de los proyectos. Una gran parte del portafolio del ministerio ha sido transferida por lo tanto a una institución comercialmente operada para su servicio.

2. Racionalización del sistema de financiamiento de viviendas

A los efectos de aumentar al máximo la efectividad de las instituciones de financiamiento del sector público, se definieron claramente sus funciones individuales así como las relaciones mutuas dentro de un marco diseñado para hacer aumentar la afluencia de fondos a la construcción de viviendas económicas.

Por lo tanto hubo más énfasis en desarrollar instituciones especializadas para el financiamiento de primeras y segundas hipotecas y la creación de una estructura uniforme de las tasas de interés basada en los niveles de ingresos de la familias de pocos recursos. La organización de los préstamos para primeras hipotecas está bastante bien desarrollada. Pero nunca se había implementado un mercado de segundas hipotecas debido principalmente a la falta de fondos y de experiencia en iniciar el sistema.

3. Programas de viviendas al nivel de las posibilidades de los grupos beneficiados

Para responder eficazmente a las necesidades de viviendas de la población, se estructuraron los programas del sector público para estar al alcance de

los grupos beneficiados. Sobre esta base, se desarrollaron programas de viviendas para las siguientes categorías de ingreso:

Categoría de ingreso	Programa
US\$0 - US\$19 semanales	Mejoras de colonia, viviendas para indigentes, lotes urbanizados
US\$20 - US\$39 semanales	Hogares básicos en proyectos y/o lotes individuales
US\$40 - US\$60 semanales	Hogares terminados de dos dormitorios en proyectos y/o lotes individuales

4. Recuperación total y efectiva de costos en todos los programas

Los programas de viviendas, no importa cuán bien concebidos y por más que estén al alcance de la gente, enfrentarán la inevitable quiebra si no se mantienen medios eficaces de recuperación de costos. Las inversiones futuras en viviendas tienen que estar basadas en gran medida sobre las recuperaciones que se esperan de los proyectos existentes.

La concentración del gobierno en la recuperación efectiva de los costos ha tenido efectos beneficiosos en el sector; el total de las cobranzas de la Fundación Nacional de Viviendas en los últimos dos años casi se ha duplicado. Mediante el ejemplo de rematar varias casas, la población beneficiaria está comenzando a reconocer que las viviendas del gobierno no son regaladas.

En el sentido más amplio de la recuperación de los costos, casi todos los costos de capital y desarrollo están siendo ahora incluidos en los precios de las unidades. El gobierno también está estudiando la manera de acercar la estructura de las tasas de interés a las tasas del mercado manteniéndolas al mismo tiempo al alcance del grupo beneficiado.

5. Estabilización de los costos de construcción

La estabilización de los costos de construcción es y seguirá siendo uno de los objetivos más difíciles de alcanzar. Jamaica, siendo un pequeño país insular, con un alevado componente de importación en la construcción, es extremadamente susceptible a las fluctuaciones de la economía mundial. Por lo tanto, la decisión del gobierno de instituir un tipo de cambio flotante ha significado aumentos sustanciales en los costos de construcción durante los últimos años. Estos aumentos, sin embargo, condujeron a controles de planificación más firmes, normas reducidas para las viviendas y la infraestructura, negociaciones contractuales estrictas y mejor supervisión de la construcción. Además, se ha establecido un instituto de investigación para la construcción, con el objetivo de utilizar materiales indígenas para reducir el contenido de importación y energía en la construcción y transferir tecnología intermedia a los efectos de alcanzar este objetivo.

6. Movilización del apoyo del sector privado al programa nacional de viviendas

La movilización del apoyo del sector privado al programa nacional de viviendas se ha logrado principalmente mediante la expansión de los proyectos de diseño y construcción rápida. También se hicieron intentos para atraer fondos institucionales privados al sector pero, debido a las tasas más altas de interés en el sector privado, esto no pudo ser realizado.

7. Promoción de posesión legítima de vivienda

El gobierno apoya firmemente el principio de posesión legítima del hogar como un medio de proveer seguridad, estabilidad y fuerza económica a la unidad familiar y para crear una base para el desarrollo de comunidades fuertemente motivadas.

La popularidad de los títulos de dominio absoluto en Jamaica no fue el principal obstáculo para alcanzar los objetivos de la posesión legítima. Más bien, lo ha sido la implementación de los procedimientos necesarios para la adquisición de tierra, el levantamiento de planos, las escrituras de propiedad y la inscripción de las hipotecas. En vista de las dificultades en estos procedimientos, se ha establecido un grupo especial para la distribución de los proyectos para apresurar el proceso general del traspaso de escrituras.

8. Creación de comunidades viables mediante el programa de desarrollo de la comunidad

El desarrollo de la comunidad es una parte integral del programa nacional de viviendas. Los residentes en los proyectos de viviendas son movilizados para estimular la revitalización de las comunidades existentes o, donde fuese apropiado, para formar el núcleo de nuevas comunidades. Para lograr este objetivo, el personal del ministerio para el desarrollo de la comunidad está activo en todas las áreas de los proyectos de viviendas económicas, especialmente en las zonas de mejoras de colonias donde se solicita la participación temprana de la comunidad.

PROGRAMAS ACTUALES DE VIVIENDAS

Las políticas macroeconómicas tuvieron la tendencia de trabajar en contra del sector. El gobierno ha adoptado un programa de ajuste estructural para reformar la economía, con mayor énfasis en los sectores productivos. Esto resultó en que se le asignaran al sector vivienda recursos disminuidos, lo cual afectó gravemente a la implementación de la política gubernamental para las viviendas.

El gobierno, no obstante, adoptó o continuó varios programas, a saber:

1. Hogares básicos

El programa de los hogares básicos incluye la construcción de unidades ya sea en lotes individuales o en proyectos de viviendas. Estos proyectos generalmente consisten de una mezcla de unidades de dos dormitorios y unidades básicas (estudio). El hogar básico es un tipo de casa normal que ofrece las facilidades básicas, los servicios esenciales y un modesto área de estar/dormir, pero que

está diseñada para su posible expansión por parte del comprador a los efectos de satisfacer sus necesidades futuras.

El Ministerio de Construcción (Viviendas) ofrece los diseños normales y da asistencia técnica para la expansión de las unidades.

2. Construcción en terreno propio

El programa de construcción en terreno propio (BOL) está diseñado para desempeñar la siguiente función dentro de la política nacional de viviendas recientemente adoptada:

- Aumentar el suministro de viviendas en zonas rurales mediante la construcción de hogares básicos en terrenos de propiedad individual;
- Aumentar el nivel del alcance económico para los hogares básicos eliminando o reduciendo los costos de urbanización de los lotes;
- Consolidar las zonas urbanas existentes construyendo en tierras urbanizadas ya disponibles;
- Aumentar la capacidad de los pequeños contratistas.

El programa de construcción en terreno propio utiliza un hogar básico expansible de aproximadamente 300 piés cuadrados, que contiene una habitación para todo uso con cocina y baño separados. El hogar básico empleado en el programa de construcción en terreno propio es edificado por pequeños contratistas contratados y supervisados por la oficina parroquial apropiada del Ministerio de Construcción (Viviendas).

3. Mejora de colonias

El programa de mejora de colonias consta inicialmente de un grupo de mejoras mínimas que incluye la posesión segura de la tierra, la compra de solares actualmente ocupados ya sea de propiedad privada o propiedad de los ministerios del gobierno de Jamaica, y la racionalización de los planos existentes de los lotes. La racionalización de la actual configuración del lote es prerequisite para establecer el derecho de posesión y para cualquier mejora incremental subsiguiente de los servicios públicos.

La legislación/regularización para la racionalización de las zonas elegidas para las mejoras incluye el levantamiento legal de los planos requeridos para la compra de lotes individuales ya sea del gobierno de Jamaica o de propietarios privados, la compra real del lote por los beneficiarios del subproyecto y la regularización del plano del lote existente.

Este programa de regularización incluye los siguientes componentes:

- (i) Una distribución más equitativa del área residencial total entre los actuales residentes;
- (ii) Fijación de nuevos deslindes del lote;

- (iii) Alineamiento y reservación de camino/sendero para dar acceso mínimo y circulación dentro del área;
- (iv) Desplazamiento o reubicación de los cercos del lote de acuerdo con la reservación del camino y los nuevos deslindes de la propiedad;
- (v) Remoción y reconstrucción de viviendas actualmente situadas dentro de las reservaciones para los caminos o en una propiedad vecina;
- (vi) Reubicación de cualesquiera servicios públicos u otras obstrucciones situadas dentro de las reservaciones para caminos.

El proyecto ofrece además la opción de extender los servicios urbanos básicos, tales como caminos, alcantarillado, abastecimiento de agua y saneamiento, ya sea en forma separada o en combinación, a las zonas elegidas para las mejoras. La mayoría de estos servicios básicos no son implementados al mismo tiempo en todas las colonias debido a restricciones económicas o a prioridades percibidas por los residentes.

La tabla que sigue indica las opciones y los costos aproximados:

TABLA 5.2

Opciones de lotes y servicios y costos aproximados

	Estimados (setiembre 1983) - Costo J\$ (US\$)		Estimados (setiembre 1983) - Costo J\$ (US\$)
Opción 1		Opción 4	
Grupo de mejoras mínimas - legislación/regularización (incluyendo compra de un lote con superficie prome- dia de 35'x 70' (3.500 pies ² a \$1,00 el pie ²)	3.500,00 (US\$1.966)	La opción 2, y cañería de reti- culación de agua FVC de 100mm con conexiones laterales individuales	8.000,00 (US\$4.494)
Opción 2		Opción 5	
La opción 1, y red de caminos mejorados de 15' de ancho (incluyendo alcantarillado mínimo) con 9'de base y doble acabado de superficie, borde de acera sin vereda	6.400,00 (US\$3.596)	La opción 3, y 4 cubículos con W.C. y lluvia de 14'x 18', bloque sanitario con fosa de absorción	6.875,00 (US\$3.862)

TABLA 5.2 - continuación

Opción 3

La opción 2, y caño de presión de PVC de 51mm con bombas con capacidad para 30 - 40 familias cada una. 6.575,00 (US\$3.694)

Opción 6

Lote totalmente mejorado con la opción 4 y cañería de saneamiento PVC de 200mm con conexión lateral industrial 9.950,00 (US\$5.590)

Función del sector formal en la construcción de viviendas del sector privado

De las Tablas 5.1 y 5.3 se puede determinar que el sector privado produjo aproximadamente el 27 por ciento de las viviendas construidas por las instituciones formales, llegando a 33,7 por ciento en el período 1981-1986. Cabe notar sin embargo, que a partir de 1981 las estadísticas del sector privado sólo incluyen unidades de más de J\$70.000, y que la contribución hecha al sector por los urbanizadores privados es probablemente mucho mayor.

TABLA 5.3

Viviendas terminadas 1981 - 1986

AÑO	Sector público	Sector privado	Total
1981	1838	466	2304
1982	5019*	1210	6224
1983	2406	2108	4514
1984	1265	1867	3132
1985	1005	861	1866
1986	1707	224	1931

* Incluye unidades mínimas con lotes y servicios convertidas en hogares básicos.
Fuente: Economic & Social Surveys - varios números.

La Tabla 5.3 de arriba resume la actuación de ambos sectores, público y privado, durante el período 1981-1986.

Durante el período 1971-1975 la actividad del sector privado declinó como instrumento principal de financiamiento para la construcción, la ley del seguro hipotecario de 1960 dejó de ser atractiva, y hubo que encontrar financiamiento de otras fuentes privadas, especialmente de los bancos comerciales.

En los años 1976 y 1977 la actividad en el sector aumentó significativamente; esto se debió a la expansión de Kingston en la Parroquia de St. Catherine. De un

total de 3.214 unidades terminadas en 1976, aproximadamente 2.685 fueron construidas en Portmore.

Pese a este aumento en la producción, después de 1975 hubieron un número de factores que afectaron en forma adversa a las viviendas del sector privado. En reacción al fortalecimiento del mercado inmobiliario producido por la Comisión Investigadora Duffus, el sector financiero adoptó un enfoque más cauteloso y crítico para sus políticas de préstamos en relación a los proyectos de viviendas. Como consecuencia de esto, hubieron un número de urbanizadores que no pudieron obtener financiamiento adicional para completar sus proyectos de viviendas. Esto, entre otras cosas, causó que un número de compañías constructoras fuesen judicialmente intervenidas. Muchos de los proyectos fueron abandonados o reducidos, o las casas fueron terminadas rápidamente y puestas para la venta a precios inferiores a los originalmente ofrecidos.

Uno de los efectos inmediatos de esta baja en la construcción privada de viviendas fue el aumento del desempleo en el sector. Esto afectó a todas las categorías, incluyendo arquitectos, ingenieros, agrimensores y aparejadores, muchos de los cuales terminaron por emigrar al extranjero.

En 1982 el sector recuperó en parte su confianza y hubo un aumento en la construcción residencial. Pero con los continuos aumentos en los costos de la construcción, la demanda efectiva de viviendas bajó sustancialmente. Esto a su vez resultó en que a partir de 1983 las actividades del sector privado fueron reducidas. Además, las altas tasas de interés y los múltiples gravámenes impuestos sobre la construcción han afectado la productividad del sector. Recientemente, la mayoría de los abastecedores restringieron sus créditos a los contratistas debido a que las actuales tasas de interés, que alcanzaron el 33 por ciento, hicieron que los mismos fuesen prohibitivos.

Dado que la Fundación Nacional de Viviendas ya no suministraba financiamiento interino a los urbanizadores privados, estos se dedicaron a la construcción comercial o industrial. Los pocos urbanizadores privados actualmente dedicados a la construcción de viviendas dependen de las iniciativas financiadas por el USAID y el GOJ.

PROBLEMAS FUNDAMENTALES Y SUS IMPLICACIONES

Durante el período 1971-1980 la producción promedia anual de viviendas fue de aproximadamente 3.940 unidades. Esto se compara con 2.850 unidades durante el período 1981-1986. Un número de factores fueron responsables de esta baja en la producción, de los cuales los más notorios son:

- (i) regresión de las inversiones en el sector, especialmente en las asignaciones gubernamentales para viviendas;
- (ii) el continuo aumento en los costos de la construcción y la creciente brecha con los recursos económicos disponibles;
- (iii) las políticas del gobierno, incluyendo las tasas de interés y los gravámenes impuestos al sector.

Los resultados del ministerio durante 1984/85 comparados con sus metas originales se vieron especialmente afectados por reducciones en las asignaciones presupuestarias y en la afluencia de fondos de fuentes no presupuestarias.

Como resultado se suspendieron los trabajos en 1.793 viviendas que habían sido iniciadas en 1984. El Ministerio de Construcción (Viviendas) recién ahora se está recuperando de este revés. Los pagos efectuados con los préstamos del USAID, HG y un aumento de las asignaciones presupuestarias en 1985/86 facilitaron la reiniciación de la mayoría de estos proyectos.

El progreso mayor en términos de la política nacional de viviendas fue logrado principalmente en el área de la reestructuración del sector público de viviendas y en redefinir las funciones institucionales dentro del sector. El Ministerio de Construcción (Viviendas) también logró hacer progresos en el área de expandir su capacidad de diseñar, implementar y suministrar proyectos de viviendas.

Poco fue el progreso logrado en el área de controlar los costos de la construcción haciendo que a partir de 1982 aumentara la brecha entre los costos y los medios económicos disponibles. La comparación de los medios económicos al alcance de las familias con los costos de producción de las viviendas en los programas gubernamentales muestra que un lote urbanizado, incluyendo terreno e infraestructura, cuesta aproximadamente J\$15.000 (US\$2.750). Este costo excluye a todas las familias incluidas en el 25avo percentil de la curva de distribución de los ingresos.

Un hogar básico, 288 pies² de terreno e infraestructura, cuesta ahora aproximadamente J\$55.000 y se encuentra al alcance de aquellos incluidos hasta el 50avo percentil de la curva de distribución de los ingresos. Las unidades de dos dormitorios terminadas que cuestan aproximadamente J\$85.000 sólo están al alcance de aquellos incluidos del 65avo percentil para arriba.

Por lo tanto, la estrategia para las viviendas en Jamaica requiere ajustes y mejoras en un número de áreas. Tiene que haber mayor selectividad en cuanto a los tipos de programas. El programa de construcción directa (unidades de dos dormitorios) ha demostrado ser demasiado costoso. También los métodos de implementación tienen que ser cambiados, puesto que todavía existen grandes desperdicios y excesivos aumentos en los costos, causados en gran parte por la administración inadecuada de los proyectos.

CAPITULO 6

RECURSOS FINANCIEROS PARA LA VIVIENDA

Estimados de la afluencia de recursos

Jamaica dispone de una red de instituciones financieras para la movilización de ahorros que son canalizados directamente o indirectamente hacia los mercados de las viviendas y de las hipotecas. Generalmente, los bancos comerciales son los principales movilizadores de ahorros en el país y principalmente se ocupan de satisfacer las necesidades provisionales de financiamiento del sector de la construcción relacionado con la vivienda. A un nivel más específico, las sociedades constructoras se ocupan principalmente en proporcionar hipotecas a largo plazo. Entre estos dos extremos existen bancos mercantiles, empresas de fideicomiso, uniones de crédito y compañías de seguros que dedican una sección importante de su portafolio hacia el financiamiento de viviendas. De importancia también son las instituciones de financiamiento especializadas del sector público, tales como la Fundación Nacional de Viviendas (NHT) y el Banco Hipotecario de Jamaica.

No existe información que se pueda proporcionar con facilidad referente a la afluencia total de recursos hacia el sector de la vivienda. Aún si se pueden obtener datos relativos a las inversiones efectuadas por el gobierno y referentes al volumen de préstamos efectuados para la vivienda por parte de las principales instituciones financieras, no existen fuentes de información de fácil acceso para una gran parte de las inversiones para la vivienda que provienen de ahorros particulares.

En la Tabla 6.1 se muestra una lista de la inversión total para el sector de la construcción que solamente proporciona el volumen total formal de recursos que se convirtieron en viviendas. Como proporción de la formación fija del capital bruto, la inversión en la vivienda varió desde un punto bajo de 4,4 por ciento en 1985 a un máximo de 12,0 por ciento en 1980. La construcción residencial en 1980 había absorbido 1,8 por ciento del Producto Interno Bruto y en los restantes cuatro años, absorbió entre 2,0 y el 2,5 por ciento. Se estima que si se agregaría la sección de recursos proveniente de las familias particulares la construcción residencial llegaría a un promedio de 2 a 4 por ciento del Producto Interno Bruto.

TABLA 6.1

Inversión en viviendas 1980 - 1985 (J\$M - Precios actuales)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
1. Inversión total en construcción de viviendas	93,0	96,8	117,2	160,4	129,1	107,6
2. Formación del capital fijo bruto (GFCF)	690,1	953,8	1.167,8	1.417,4	1.962,5	2.473,1
3. GFCE (Sector de la construcción)	335,5	423,7	560,2	660,9	-	-
4. Producto interno bruto	4.727,9	5.267,2	5.841,9	6.897,0	9.144,8	11.024,8
5. 1 como porcentaje de 4.	1,8	1,8	2,0	2,4	1,4	1,0
6. 3 como porcentaje de 4.	7,1	8,0	7,9	9,8	-	-

Fuentes: Instituto de Planificación de Jamaica; Banco de Jamaica; Banco Hipotecario de Jamaica, Ministerio de Construcción (Viviendas)

Otra manera de obtener cifras para el estimado de la afluencia total de recursos hacia la inversión en viviendas consiste en examinar el volumen total de construcción de hogares que se ha producido anualmente durante el período de 1971 a 1985. El censo de 1982 indica que el número de viviendas existentes ha aumentado de 427.000 unidades a 505.000 unidades. Estos aumentos en el número de viviendas durante este período, comparado con una disminución en la producción de viviendas por parte del sector formal, indican que el segmento de recursos destinados hacia la vivienda que fluyeron hacia el sector debe haber sido considerable.

Otro componente importante de la inversión en la vivienda consiste en la reclasificación del número de viviendas existentes en el cual las unidades semipermanentes son reclasificadas a unidades permanentes. Además, otras mejoras toman lugar continuamente, de esta manera alterando la calidad del número de viviendas.

Desafortunadamente, la información procedente del Instituto Estadístico de Jamaica no proporciona una indicación del número de viviendas permanentes y semipermanentes, para así poder determinar el porcentaje que se ha reclasificado de la categoría semipermanente durante una mejora.

Si se consideran todos estos factores juntos se puede determinar que el flujo de recursos hacia el sector de la vivienda ha sido mantenido a niveles razonables y que los ahorros de las familias han contribuido de una manera significativa al sector de la vivienda, a pesar de la elevada tasa de inflación en este segmento

de la economía y en la economía en general. La disminución en la inversión para el sector formal en 1984 y 1985 es un resultado de muchos factores.

Las elevadas tasas de interés prevaletientes en el sector han hecho prohibitivo el costo para el préstamo de capital y el público en general no tiene acceso a los productos de la industria de la construcción. Adicionalmente, como resultado de la política de la vivienda del gobierno, la Fundación Nacional de Viviendas (NHT) ya no se ocupa del financiamiento interino y consecuentemente se agotó una fuente importante de préstamos para constructores particulares. Por el otro lado, la cantidad de financiamiento facilitada por la Fundación al Ministerio de Construcción (Viviendas) para viviendas para personas de reducidos ingresos aumentó de J\$3,7 millones en 1987 a J\$16,25 en 1985. A pesar del aumento en la cantidad y a pesar de compartir el financiamiento interino para el Ministerio de Construcción (Viviendas) los desembolsos totales disminuyeron considerablemente. En 1983 la Fundación desembolsó J\$104,4 millones para la construcción de viviendas. En 1985 esta cifra disminuyó a J\$50,87 millones. Una de las razones que explican esta disminución ha sido el ritmo lento bajo el cual el Ministerio de Construcción (Vivienda) ha podido entregar unidades completadas a la Fundación. En 1985 el Ministerio de Construcción (Viviendas) y sus administradores de proyecto completaron su labor en 661 unidades, mientras que en los años anteriores, es decir entre 1982 y 1984, los constructores particulares de viviendas entregaron un total de 1.728 unidades anuales a la Fundación. Sin embargo, en 1985 el Ministerio de Construcción (Viviendas) completó varios proyectos con un total de 661 unidades.

TABLA 6.2

**Préstamos de la Fundación Nacional de Viviendas
de acuerdo al nivel de ingresos**

Grupo de Ingreso (semanal) J\$	Accesibilidad a préstamos 25% servicio de deuda y plazos de 30 años	No. por grupo de ingreso	% de contribuyentes a la Fundación Nacional de Viviendas
\$50 - 100	\$14.230 - 28.460	101.107	37,1
\$100 - 200	\$24.479 - 48.470	100.045	36,1
\$201 y más	\$43.791 y más	71.350	26,2
TOTAL		272.502	100,0
		=====	=====

Los datos presentados en la Tabla 6.2 demuestran los problemas que parecen ser aplicables a la gran mayoría de hogares para las categorías de personas de ingresos medianos e bajos. En 1984 aproximadamente el 73,8 % de los contribuyentes a la Fundación Nacional de Viviendas (NHT) no podían gastar en vivienda más de J\$48.470,00.

A pesar del hecho de que la mayoría de la población no tiene acceso a dinero para gastar en viviendas del sector formal, los datos del censo de 1982 sobre adiciones al número de viviendas indican que se han efectuado inversiones en viviendas en todas las categorías de ingresos y de viviendas. La mayor parte de las viviendas consisten de pequeñas unidades en la categoría de una a dos habitaciones que evidentemente son construidas y financiadas por los grupos de ingresos reducidos. El otro hecho que se ha de tomar en cuenta consiste en que un buen segmento de los recursos que se invierten en la construcción de viviendas, especialmente en el sector rural, serían efectuados sin moneda. Esto incluiría materiales que se obtienen localmente, trabajo por parte de miembros de la familia y mano de obra proporcionada por la comunidad o por vecinos. Consecuentemente, los límites impuestos debido a la escasez de recursos no pueden ser exagerados. Vale la pena mencionar que sería valioso efectuar un estudio detallado del flujo total de recursos hacia el sector de la vivienda. Esto proporcionaría una base de información muy valiosa para la formulación efectiva de estrategias relacionadas con el financiamiento del sector de la vivienda.

La afluencia de ahorros familiares hacia la inversión en viviendas.

No existen datos precisos referente al volumen de recursos y de ahorros familiares que se dirigen hacia la inversión en viviendas. La naturaleza de la acumulación de ahorros por parte de las familias para su inversión en la vivienda parece ser muy diversa y heterogénea.

Una familia puede juntar materiales de construcción a lo largo de un considerable período de tiempo con el objetivo de poner en práctica la construcción de una casa y/o cuando se haya alcanzado la capacidad crítica para una construcción tal. Muchas familias están dispuestas a ocupar casas incompletas y se dedican a completar las mismas una vez que disponen de los ahorros necesarios.

Uno de los principales objetivos del empleo en el extranjero aparentemente consiste en la acumulación de ahorros para su inversión en la vivienda.

Los tres casos que se presentan a continuación ilustran las maneras en que las familias movilizan sus recursos para la construcción de casas.

PRIMER CASO

El Sr. O. adquirió un lote de aproximadamente 4.000 pies cuadrados situado en un proyecto de Obras y Servicios de la Corporación Para el Desarrollo Urbano de Orange Bay, Negril (una ciudad costera a 153 millas al oeste del área metropolitana de Kingston). El Sr. O., quien trabaja de camarero en la industria turística, efectuó un pago inicial de J\$300. Este dinero fue obtenido de sus ahorros personales. No pidió ningún dinero prestado. Trimestralmente efectúa pagos de J\$65,00. El título de propiedad le será entregado al Sr. O. una vez que haya completado todos los pagos, lo que equivale a dos años de alquiler, es decir, J\$520,00.

El Sr. O., su mujer y su hija de cinco años de edad viven en una casa de madera sin terminar, con un baño exterior y sin cocina. El Sr. O. pagó a un carpintero para que construya la casa y él mismo supervisó el trabajo. La estructura provisional no resultó como se había planeado originalmente. No obstante, es lo único a lo que en la actualidad tienen acceso desde el punto de vista económico. El Sr. O. y su mujer esperan que en el transcurso de los años serán capaces de mejorar su vivienda en incrementos hasta que finalmente puedan ser propietarios de una estructura de hormigón.

Durante tres meses el Sr. O. vivió en una aldea (March Town) en el distrito de Negril. Luego se mudó a la ciudad de Negril, lugar en el cual vivió en un hogar por el que pagaba alquiler. Cuando se aumentó el alquiler decidió solicitar participación en el Proyecto de Obras y Servicios UDC.

El Sr. O. adquirió todos los materiales necesarios para la construcción al contado y también vendió una bicicleta para adquirir materiales. En aquella época su mujer no tenía empleo y su sueldo de J\$180 semanales era la única fuente de ingresos para la familia. No obstante, al progresar la construcción y al aumentar el costo de la misma, se requería dinero adicional para completar la casa. Canjeó una motocicleta contra zinc para el techo de la casa. Seguidamente, el Sr. O. se instaló en la casa sin terminar: no tenía ventanas ni puertas, solamente las paredes y el techo. Aunque la construcción actual de la casa solamente tardó seis semanas, el Sr. O. y su familia vivieron en la casa sin terminar durante seis meses. Primero se construyó una habitación grande y la misma fue dividida al haber más dinero disponible para comprar materiales. Al mudarse a una casa sin terminar, el Sr. O. ahorró dinero que de otra manera habría gastado en alquiler y de esta manera invirtió estos ahorros en la compra de materiales. El Sr. O. también se prestó dinero de su madrastra, a quien todavía no ha devuelto el préstamo.

El Sr. O. trató de obtener un préstamo de la Unión de Crédito. El terreno había sido adquirido mediante un arreglo de alquiler/adquisición y esto significó que el Sr. O. no tenía título a la propiedad que podría haber empleado como garantía. Trató de emplear su motocicleta como garantía pero esto no fue posible debido al que el valor de la misma no era suficiente.

El Sr. O. está a punto de vender otra motocicleta para poder reparar su casa. La madera empleada en la construcción de la casa se está pudriendo debido a que no fue pintada. El Sr. O. ha indicado que su situación actual representa una mejora en comparación con su situación en la vivienda anterior, debido a que "esta casa me pertenece". Dijo que su familia se hubiese mudado aún si el terreno no tenía servicios, ya que era propiedad de ellos.

SEGUNDO CASO

La Sra. I., su marido y tres hijas han vivido durante diez años en su presente residencia. La casa, una estructura permanente, tiene tres habitaciones y ha sido construida de hormigón, con un techo de zinc y madera enchapada y con piso de hormigón y de lozas.

El Sr. I. pagó a un contratista pequeño para efectuar la construcción y él mismo supervisó el trabajo.

Antes de mudarse a su presente ubicación en Wareika, una colonia de ocupantes ilegales al borde del área metropolitana de Kingston, la familia vivía en Rose Lane, una sección del centro del área metropolitana. Las razones por las cuales se mudaron fueron las condiciones de vida congestionadas, la violencia política y problemas con los vecinos. En la actualidad viven como ocupantes ilegales en terrenos que pertenecen al gobierno y su lote es de aproximadamente un cuarto de acre, sin urbanización, aunque existían caminos de cascajo cuando se mudaron a esta zona.

El Sr. y la Sra. I. han mejorado la estructura de la vivienda en incrementos, a medida que disponían de dinero. Debido a la dificultad en obtener dinero la familia ha tardado diez años en llegar al presente estado de construcción de la casa. La casa todavía no ha sido terminada y ya se han colocado cimientos para tres habitaciones adicionales.

El dormitorio fue la primera habitación que se terminó. Luego vinieron las otras habitaciones. La construcción de la sala fue lo que más tardó en construirse ya que la familia quería tener un piso de loza pero no tenía suficiente dinero para comprar los materiales. La familia se instaló en la vivienda cuando una habitación tenía piso de loza y la casa todavía estaba sin pintar. Algunas de las habitaciones de la casa tienen pisos de hormigón debido a que la Sra. I. no tenía el dinero necesario para todas las habitaciones. En la actualidad el Sr. y la Sra. I. se encuentran sin empleo. No obstante, debido a la violencia política, la construcción de la casa fue acelerada para poder llegar al presente estado de construcción. La Sra. I. también es propietaria de un depósito de agua de 7.500 galones que costó J\$6.000.

Los materiales empleados en la construcción fueron adquiridos al contado. Para la adquisición de estos materiales se emplearon ahorros personales. Al iniciar la construcción la Sra. I. no sabía cuanto le costaría completar la casa y debido a esto se ha extendido el plazo necesario para terminarla. Terminar de construir la casa en su totalidad depende del dinero disponible.

La Sra. I. trató de obtener un préstamo de la Fundación Nacional de Viviendas (NHT) pero no tuvo éxito.

Ella empleó el "sistema del socio"¹ como medio de financiamiento para completar la estructura. Por diversas razones considera que este arreglo es muy útil como fuente de financiamiento. Las ventajas son las siguientes: no se necesita garantía para el préstamo y si se tienen dificultades se las puede discutir con el "banquero" y esta persona lo tratará de ayudar en una situación difícil. La Sra. I. no recibió ayuda ni de familiares ni amigos para adquirir materiales de construcción.

La Sra. I. considera como "vivienda adecuada" una estructura con una habitación y un baño y con suficiente terreno para poder ampliar la casa en el futuro.

¹/ Sistema de "socio" - Sistema informal de crédito en el cual los participantes contribuyen una determinada suma de dinero semanal o mensualmente durante un período de tiempo especificado. Cada persona que participa recibe "su turno" en forma rotatoria. El dinero es juntado por un "banquero", quien frecuentemente es una mujer.

Adicionalmente se debería suministrar agua y corriente eléctrica. La Sra. I. es de la opinión que el gobierno debería ofrecer una unidad básica y un préstamo de aproximadamente J\$1.200 como préstamo inicial para así poder continuar trabajando.

La Sra. I. indicó que hubiera construido una estructura permanente aún si el terreno hubiese sido de propiedad privada.

TERCER CASO

La Sra. Y., una pensionista, vive sola en el centro de Kingston. Ha vivido en este lugar durante veinte años y la casa y el terreno le pertenecen. Vive en una casa de hormigón de un dormitorio. La casa tiene pisos de madera y loza y está provista de un techo de zinc. La construcción de la casa fue supervisada por el gobierno y los planos también fueron proporcionados por el gobierno como parte de un proyecto para una zona que se estaba desarrollando. La construcción de la casa fue hecha por un amigo contratista y toda la casa fue construida al mismo tiempo. La Sra. Y. se mudó a una estructura terminada. Antes de mudarse a la zona la Sra. Y. vivió en el extranjero.

La Sra. Y. financió la construcción de su casa de varias maneras. Pudo obtener un préstamo a quince años del Proyecto de Mejoras Urbanas. Todavía efectúa pagos del préstamo a razón de J\$43,00 mensuales, aunque anteriormente pagaba mensualmente más. También se prestó dinero libre de intereses de un amigo. Durante la construcción de la casa la Sra. Y. también empleó el sistema del "socio". Ella considera que este sistema es útil debido a sus ventajas, tales como el hecho de que uno puede obtener dinero rápido y sin garantías. Por el otro lado el banco pide algún tipo de garantía. El sistema del "socio" no lo considera a uno como riesgo financiero porque no tiene garantía y además no pregunta si uno es fiable. La Sra. Y. indicó que su familia y amigos fueron muy importantes en el financiamiento de la casa y además, su nieta la ayudó en completar la misma.

La Sra. Y. es de la opinión que estas unidades básicas representan una vivienda adecuada. La gente debería obtener una base a la que se le puedan añadir mejoras según sus deseos.

En los tres casos presentados los ingresos provenientes del empleo y los ahorros personales tuvieron un papel importante en la construcción de viviendas. La ayuda financiera de parte de amigos y familiares y la venta de otra propiedad particular también fueron esenciales. En los tres casos se solicitaron préstamos de instituciones financieras, pero debido a reglamentos estrictos la mayoría de las personas hicieron uso del sistema del "socio" como principal fuente de préstamos.

Necesidades futuras de inversión en viviendas

La Evaluación de las Necesidades de Viviendas (Capítulo 2) ha computado la inversión total necesaria basándose en tres situaciones. Las tres situaciones abarcan de una inversión total requerida de aproximadamente J\$ mil millones anuales bajo la Primera Situación, a aproximadamente J\$750 millones para la Tercera Situación.

La variación referente a los niveles económicos entre estas situaciones es aún más pronunciada que la variación en los niveles de inversión. Las familias solamente pueden gastar aproximadamente el 70% del requerimiento total de inversión para la Primera Situación, comparado con más del 95% para la Segunda Situación y el 100% para la Tercera Situación. Por consiguiente, el subsidio total -- computado como una subvención de capital única -- que se requeriría anualmente para alcanzar las metas de planificación de las tres situaciones alternativas, alcanza de un promedio de J\$285 millones bajo la Primera Situación, a J\$29 millones bajo la Segunda Situación y cero bajo la Tercera Situación.

Bajo la Primera Situación, más de la mitad de todas las familias que se consideran para unidades nuevas o mejoradas requieren asistencia, mientras que solamente cada quinta familia necesita ayuda para alcanzar las metas de la Segunda Situación y nadie requiere subsidios para alcanzar las metas de la Tercera Situación. Desde luego que aún bajo la Tercera Situación algunas familias recibirán ayuda debido a que el modelo analiza las posibilidades financieras en términos de ingresos promedio de cada quinta parte y por lo tanto no considera el hecho de que las familias más pobres posiblemente no puedan gastar en la solución más económica.

Debido a que la solución a las construcciones nuevas del sector público de acuerdo con la Primera Situación es tan costosa, las familias de los cinco quintos necesitarían asistencia. En realidad, si se proporcionásen suficientes subsidios para alcanzar las metas de la Primera Situación, casi una cuarta parte de las familias que reciben subsidios se encontrarían en la categoría del 40 por ciento más alto en la distribución de los ingresos en Jamaica.

Bajo la Segunda Situación solamente necesitarían asistencia las familias de la quinta sección de ingresos más reducidos, mientras que bajo la Tercera Situación (debido a que solamente proporciona ubicaciones con servicios) todas las familias, en principio, podrían alcanzar las metas de la planificación.

¿Cómo se deben interpretar los estimados para los subsidios? Puede ser factible proporcionar los J\$65 millones anuales de asistencia que se implican en la Segunda Situación, pero los J\$285 requeridos para la Primera Situación claramente se encuentran fuera de la realidad. Aún más, no tendría sentido implementar un programa de subsidios en el cual más de una cuarta parte de los beneficiarios se encuentra en la sección superior de la distribución de ingresos. Finalmente, una situación de planificación que hace que virtualmente todos los hogares dependan del sector público para obtener soluciones formales al problema de la vivienda tiene pocas esperanzas de poder tener éxito. Aún si se proporcionan recursos públicos sustanciales por parte del sector público, no se puede esperar que satisfaga las necesidades de todas las familias que en las próximas dos décadas requieren nuevas unidades.

La gran magnitud del grupo que se enfoca (familias que dependen de soluciones por parte del sector público) también crea un problema bajo la Segunda Situación. Los niveles de los subsidios solamente representan el 10% de lo que se requiere bajo la Primera Situación, pero aproximadamente 24 mil familias anuales dependerían del sector público para obtener nuevas unidades o mejoras. Por lo tanto, la Tercera Situación ofrece dos puntos positivos principales. Primero, ofrece solares urbanizados como solución por parte del sector público. La Tercera Situación acerca los subsidios totales anuales a aproximadamente cero. Segundo, se confía en que las familias individuales construyan sus propias

unidades en terrenos urbanizados. Esta situación aprovecha al máximo la capacidad del sector informal.

Algunas familias desde luego requerirán asistencia, aún bajo la Tercera Situación. En la Evaluación de las Necesidades de Viviendas se analizó el poder adquisitivo en términos de los ingresos medios de cada sección de ingresos. Por lo tanto, no considera el hecho de que las familias más pobres en un segmento de ingresos puedan no ser capaces de efectuar los gastos para la solución correspondiente al solar con servicios.

El potencial basado en la capacidad existente

Las perspectivas para la inversión en viviendas y la afluencia de recursos para tales inversiones podría ser asesorado mediante la examinación de las tendencias actuales y mediante la comparación con los recursos requeridos para satisfacer necesidades futuras de la vivienda. Durante el período de 1980 - 1985 la inversión en viviendas como proporción del PIB aumentó de 1,8% en 1980 a 2,4% en 1983, pero se redujo a 1,0% en 1985. No es probable que la inversión en la vivienda continuará su tendencia disminuyente en el futuro. Lo que es más probable y más factible es un aumento en el nivel de las inversiones para la vivienda, aunque no hasta el nivel del PIB alcanzado en 1984.

Dentro de este amplio marco podría ser posible examinar los requerimientos de recursos financieros para el sector de la vivienda. La Tabla 6.3 examina las inversiones del sector público y privado durante el período entre 1980 y 1985.

Tabla 6.3

Inversión en viviendas 1980 - 1985 (J\$M)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
1. Inversión total en la construcción de viviendas	83,9	96,8	117,2	168,4	129,1	107,6
2. Sector Público	83,0	88,3	100,0	138,9	106,0	90,1
3. Sector Privado	0,9	8,5	17,2	29,5	23,1	17,5

Los requerimientos anuales para los subsidios presentados en el Capítulo 2 indican que la Tercera Situación presenta la opción más razonable. No obstante, la Tercera Situación, es decir la provisión de terrenos con servicios para todo el país, claramente es una solución no realista. Por lo tanto, basado en la Tabla 6.3, parece que una combinación de las Situaciones Segunda y Tercera parece estar dentro de las capacidades financieras del país. Estos estimados indican a grandes rasgos las afluencias de recursos que pueden ser posibles y factibles y

las metas que se pueden alcanzar dentro de los parámetros financieros para satisfacer necesidades futuras de la vivienda.

FUENTES PRINCIPALES DE DINERO PARA LA VIVIENDA

El sector público de financiamiento para la vivienda incluye la Fundación Nacional de Viviendas (NHT), el Banco Hipotecario de Jamaica y la Corporación de Financiamiento de Viviendas del Caribe. Fue parte integral de la política nacional de la vivienda de 1982 crear una nueva estructura para el sistema de entrega de financiamiento de la vivienda. La política trata de reducir la escasez de viviendas mediante la movilización de dinero local y de ultramar y mediante la reorganización de agencias gubernamentales con funciones de coincidencia parcial y con altos costos de funcionamiento hacia organismos más efectivos. El gobierno ya ha tomado medidas definitivas para implementar muchos de los objetivos de esta política. El marco de esta política contiene los siguientes objetivos y responsabilidades institucionales.

SECTOR PUBLICO

1. Fundación Nacional de Viviendas (National Housing Trust [NHT])

La política de 1982 referente a la vivienda requiere que la Fundación Nacional de Viviendas (NHT) se concentre exclusivamente en proporcionar y administrar hipotecas primarias para sus contribuyentes que adquieren casas construidas por el sector privado o público. Por lo tanto, ha dejado de desempeñar el papel de urbanizador y ha dejado de proveer financiamiento interino a urbanizadores particulares.

En sus políticas de préstamos la Fundación Nacional de Viviendas (NHT) efectuará lo siguiente:

- Suministrará hipotecas a aquellos contribuyentes que cumplen con los requisitos sobre una base que toma en cuenta su distribución de ingresos.
- Seleccionará a los beneficiarios sobre una base que permita la aplicación de tasas de interés menores a los grupos de ingresos reducidos.
- Proveerá compromisos hipotecarios inmediatos para urbanizadores particulares en proyectos aprobados.

Al mes de diciembre de 1985 existían 16.739 préstamos hipotecarios que representan unidades de proyectos completados junto con beneficios BOL/H. La gran mayoría de los beneficios han sido para viviendas en nuevos proyectos (11.534) en comparación con préstamos para mejoras a casas (2,273) y para la construcción en terrenos propios (2.445).

Significativamente, aproximadamente el 75% de estos beneficios fueron adjudicados a aquellas personas con ingresos menores al ingreso medio. En Diciembre de 1985 el valor del portafolio de hipotecas era de J\$532 millones (US\$96,8 millones).

En un esfuerzo para la recaudación de fondos provenientes del sector privado la Fundación Nacional de Viviendas (NHT) recientemente anunció un certificado de hipoteca que combinará fondos públicos y privados para hacer posible préstamos más accesibles a un mayor número de familias, sin tener que efectuar demandas adicionales sobre los recursos públicos. Este instrumento permite a la Fundación Nacional de Viviendas (NHT) combinar sus fondos con aquellos pertenecientes a las sociedades constructoras.

2. Banco Hipotecario de Jamaica

La política de la vivienda de 1982 recomienda que el Banco Hipotecario de Jamaica deje de desempeñar sus actividades de hipotecas primarias y su financiamiento interino para concentrar sus energías en:

- La movilización de fondos de fuentes locales y de ultramar para ser empleados de una manera mayorista en instituciones hipotecarias primarias para de esta manera facilitar la construcción de nuevas viviendas.
- Ofrecer operaciones de mercado secundario dirigidas a asegurar una afluencia continua de fondos para la construcción de viviendas.
- Proporcionar seguros hipotecarios para facilitar niveles más elevados de inversión por parte del sector privado.
- Otorgar bonos para la vivienda destinados a la absorción de contribuciones reembolsables por parte de la Fundación Nacional de Viviendas (NHT) para movilizar ahorros adicionales y para aumentar el suministro de fondos para la inversión en la construcción de viviendas.

Se anticipó que el banco Hipotecario de Jamaica sería el principal movilizador de financiamiento para el sector y que desempeñaría un papel importante en asegurar un nivel de liquidez que sería conductivo al desarrollo de viviendas. No obstante, esto no se ha materializado. En su lugar, el banco ha continuado en su trayectoria de los últimos años de la década de los 70, es decir, que continua de prestador y distribuidor de préstamos USAID HG.

El papel del banco Hipotecario de Jamaica tiene que ser clarificado y las decisiones iniciales de su política deben ser reevaluadas debido a que la institución no ha sido capaz de implementar ninguno de los objetivos de su política, tal como se estableció en la política nacional de la vivienda de 1982.

3. Caribbean Housing Finance Corporation - (Corporación para el Financiamiento de Viviendas del Caribe) - (CHFC)

Bajo la política para la vivienda de 1982 CHFC será responsable de:

- Proporcionar y prestar servicio de hipotecas para personas que cumplen con los requisitos y que adquieren casas construidas por el Ministerio de Construcción (Viviendas).

- Atender el portafolio de hipotecas existentes del Ministerio de Construcción (Viviendas).

De su portafolio original el Ministerio de Construcción (Viviendas) trasladó aproximadamente el 85% de sus acuerdos de ventas para que estos reciban servicio por parte del CHFC. El CHFC experimenta pagos del 70% y ha determinado que su mayor dificultad consiste en que, a pesar de que existen familias que desean clausurar sus cuentas, existen dificultades en establecer el saldo que se debe pagar. El pago de hipotecas se efectúa a través de la red existente del CHFC. Las sucursales del Banco Nacional de Comercio que se encuentran a lo largo de toda la isla sirven de puntos de recolección y en aquellos lugares en los que no existen sucursales se emplean los servicios del Banco de Comercio.

En aquellos casos en que los beneficiarios no son contribuyentes de la Fundación Nacional de Viviendas (NHT) el Ministerio de Construcción (Viviendas) origina hipotecas y el CHFC efectúa el servicio de las mismas. El CHFC todavía no es económicamente capaz de ser el originador de una gran cantidad de hipotecas.

La política nacional para la vivienda está dirigida hacia la reducción de la duplicación de esfuerzos entre estas tres instituciones y en efecto hace que la Fundación Nacional de Viviendas (NHT) enfoque sus esfuerzos en los préstamos hipotecarios. El Banco Hipotecario de Jamaica se concentra en los préstamos domésticos y extranjeros y en servir de banco central para otras instituciones de financiamiento de la vivienda, mientras que el CHFC se concentra en ofrecer servicios de cobranza de hipotecas para varias instituciones financieras del país.

SECTOR PRIVADO

Dentro del sector privado el financiamiento de hipotecas es llevado a cabo por sociedades constructoras particulares, bancos mercantiles y compañías fiduciarias, compañías de seguros y cooperativas de crédito.

Desafortunadamente, el clima económico ha mantenido apartadas del sistema de financiamiento de la vivienda a las instituciones del sector privado. Las altas tasas de interés prevalecientes a fines de 1984 y 1985 (29 por ciento) hicieron que el costo de los préstamos para construcciones residenciales no fuese atractivo.

1. Bancos comerciales/mercantiles/compañías fiduciarias

El papel desempeñado por los bancos comerciales, las compañías fiduciarias y por los bancos mercantiles puede ser tratado en conjunto. Generalmente existe la opinión de que los bancos comerciales se ocupan de operaciones a corto plazo, mientras que los bancos mercantiles y las compañías fiduciarias se hacen cargo de las operaciones a largo plazo. Aunque esto en parte es verdad dado que muy pocos bancos mercantiles y compañías fiduciarias efectivamente se ocupan de operaciones a plazos muy cortos, esto no es necesariamente verdad en el caso de los bancos comerciales.

Los bancos comerciales también ejecutan operaciones a largo plazo y, por ejemplo, aplican capitales considerables a préstamos hipotecarios. Por lo tanto, puede ser más preciso decir que los bancos comerciales se dedican a operaciones a corto o mediano plazo, mientras que los bancos mercantiles y las compañías fiduciarias se especializan en operaciones a plazo mediano o largo.

2. Compañías de seguros

Las compañías de seguros siguen a los bancos comerciales como movilizadores de ahorros en el país. Sus pasivos principales incluyen sus fondos corrientes a largo plazo y sus fondos para pensiones, lo que representa el 77% de las pasivos totales. Las inversiones, hipotecas y préstamos representan el 83% de sus activos totales.

Su tamaño, combinado con la flexibilidad de sus operaciones y especialmente sus operaciones a largo plazo, facilitan el potencial de crecimiento para las compañías de seguros de vida.

3. Sociedades constructoras

Desde el punto de vista de sus activos, las sociedades constructoras se encuentran en tercer lugar. No obstante, su crecimiento es menor de lo que parece ser posible para el financiamiento de las actividades de construcción proveniente de los ahorros privados.

Las sociedades constructoras son las instituciones más grandes y mejor establecidas del sector del financiamiento privado. En setiembre de 1986 los anticipos hipotecarios ascendieron a un total de J\$58,36 millones y en 1985 representaron el 33% del total de los préstamos hipotecarios anticipados en el sector.

4. Cooperativas de crédito

Referente a las cooperativas de crédito y su organización principal, la Unión de Cooperativas de Crédito de Jamaica (Jamaica Co-operative Credit Union League) demostró que su nivel de rendimiento durante el período de 1981 a 1985 está directamente relacionado con los préstamos de J\$8,0 millones provenientes del programa USAID HG al 10,5% de interés. Durante dos años y medio, es decir entre junio de 1981 y diciembre de 1983, las cooperativas de crédito habían emplazado 4.817 préstamos para mejoras de casas, con

un promedio de J\$1.000,00 por préstamos. Una evaluación de este programa nos demuestra que los prestadores prefirieron préstamos pequeños que podían devolver dentro de un período de dos años.

La Unión de Cooperativas de Crédito de Jamaica (JCCUL) mantiene un fondo especial para viviendas, al cual las cooperativas de crédito hacen depósitos fijos al 7 por ciento. La Unión de Cooperativas de Crédito de Jamaica a su vez otorga préstamos hipotecarios hasta J\$50.000 a sus miembros a una tasa de interés de 13 por ciento. Una encuesta efectuada en 1984 entre los miembros de las cooperativas de crédito reveló que los ingresos medios por familia eran de J\$9.839. Con la tasa de interés propuesta esto hacía posible una hipoteca de J\$17.485.

A pesar del límite de J\$50.000 para las hipotecas, el perfil de los ingresos de la familia media afiliada a una cooperativa de crédito revela que estas personas no podían tener acceso a esta hipoteca. Sin duda que las hipotecas de las cooperativas de crédito y los préstamos para mejoras de viviendas continuarán siendo una fuente importante para el financiamiento de las mejoras.

PROBLEMAS FUNDAMENTALES Y SUS IMPLICACIONES

Los estimados dados anteriormente a grandes rasgos indican la afluencia de los recursos necesarios y las metas que se deben enfocar dentro de los parámetros financieros para satisfacer las necesidades del futuro. Aunque los intentos recientes por parte del gobierno para reformar el sistema de financiamiento de la vivienda estaban dirigidos hacia la estructura del sistema de financiamiento de la vivienda, la Estrategia de la Vivienda será enfocada hacia la expansión del acceso al crédito para la vivienda. El problema del financiamiento de la vivienda requiere la reconciliación de tres objetivos que parcialmente se encuentran en conflicto:

- la posibilidad económica de las familias
- la viabilidad de las instituciones financieras
- la movilización de recursos para la expansión del sector vivienda.

Una estrategia de financiamiento para la vivienda que está dirigida a lograr este objetivo también tiene que obrar dentro de amplios límites socioeconómicos. Tal vez no sea factible o deseable desviar una gran proporción de ahorros que actualmente se movilizan dentro de la economía para ampliar, aún marginalmente, la tasa de las inversiones en viviendas. Un desvío de los recursos de las fuentes existentes de ahorros para financiar un nivel más elevado de inversiones en viviendas (que al mismo tiempo requeriría una gran proporción de importaciones) puede tener consecuencias adversas en otros sectores. Por consiguiente, mientras se trata de mantener los presentes niveles de inversiones, la estrategia de financiamiento en primera línea se debería orientar hacia la generación de nuevos ahorros específicos del problema de la vivienda, que normalmente hubiesen sido empleados para fomentar otras inversiones.

No obstante, la movilización de los recursos a los niveles deseados requerirá una combinación adecuada de inversiones por parte del sector público y privado, una afluencia de financiamiento debidamente organizada mediante instituciones de crédito y un marco de incentivos que fomente los ahorros privados y los dirija hacia la construcción de la vivienda.

Existe aquí una suposición que la propensión de las familias en ahorrar para la vivienda tiene ciertas características que generan ahorros que de otra manera no se hubiesen generado. Esto se discute detalladamente en tres historiales de casos presentados en una sección anterior, que examinan el complejo proceso de ahorros y préstamos que es necesario para inversiones individuales en la vivienda. Al mismo tiempo, debido a limitaciones del presupuesto y debido a una adjudicación más selectiva de los recursos para el desarrollo, la participación del sector público en la inversión para la vivienda se ha reducido de los elevados niveles de 1982 - 1984. Posiblemente esta inversión por parte del sector público fue lo que hizo posible mantener el crecimiento durante estos años. Esto significa que otros recursos de financiamiento deberían aumentar proporcionalmente si se ha de mantener esta tasa de crecimiento en el futuro.

Las materias referentes al financiamiento de viviendas que se deben tratar en una Estrategia Nacional de la Vivienda son:

1. Tasas de interés

Una de las limitaciones del presupuesto que evitan que las instituciones de financiamiento de la vivienda amplíen sus servicios consiste en el reducido volumen de recursos disponibles para el crédito de la vivienda. Por lo tanto, la movilización de recursos, especialmente de ahorros, se considera elemento crítico para un sistema viable de la vivienda que será capaz de servir a una sección significativa del mercado de la vivienda.

Tasas de interés reducidas frecuentemente son mencionadas como posible solución al hecho de que muy pocas familias en Jamaica tienen posibilidades económicas para asumir una hipoteca lo suficientemente grande como para pagar por una casa de dos dormitorios. No obstante, la reducción de las tasas de interés para hipotecas no resolverá el problema de las posibilidades económicas particulares. La Fundación Nacional de Viviendas (NHT) ya está efectuando préstamos a tasas de interés que se encuentran por debajo de la presente cuota de inflación. Aún con estos intereses muy reducidos, las familias que se encuentran en el estrato inferior de la distribución de ingresos no pueden darse el lujo de comprar las casas más baratas disponibles de dos dormitorios. Sólo las familias en la quinta parte del estrato de ingresos más elevados (con préstamos de las sociedades constructoras) pagan tasas de interés positivas y reales hacia hipotecas. Las tasas de interés reducidas de estas hipotecas de las sociedades constructoras deberían estar acompañadas de reducciones en las tasas que ofrecen las sociedades constructoras a sus depositantes para reducir por último las fuentes existentes de fondos disponibles para los préstamos hipotecarios.

Si los esfuerzos en diseñar soluciones para que la vivienda sea más accesible y para aumentar el desarrollo por parte del sector privado tienen éxito, se necesitará atraer más capital hacia el sector de la vivienda. El exceso de liquidez que existe en la actualidad en el sector de financia-

miento de la vivienda sería rápidamente absorbido si se ofrecieran a las familias oportunidades de adquirir viviendas más económicas.

2. Subsidios

En especial nos debemos preocupar del hecho de que existen dos estructuras de tasas que operan en el sector. El segmento del sector público en parte recibe subsidios mientras que el otro segmento no los recibe. En general, los subsidios para los intereses son mucho más costosos durante el período del préstamo que un subsidio capital. Adicionalmente el subsidio es congelado durante el período del préstamo, justo cuando la gente tiene posibilidades de pagar más. Para poder sobreponerse a esta situación y para reducir la necesidad de los subsidios, el gobierno introdujo las hipotecas de pagos graduados en todos sus programas. Mediante el empleo de estas hipotecas se aumenta la accesibilidad, mientras que al mismo tiempo las tasas de interés son gradualmente ajustadas a las tasas del mercado.

3. Costo de los servicios financieros

En la actualidad las compañías fiduciarias y las sociedades constructoras casi exclusivamente efectúan préstamos a familias de elevados ingresos. Esto puede deberse a la ausencia de casas accesible en el mercado, pero también puede ser atribuible a las prácticas de garantías excesivamente elevadas o arbitrarias.

Algunos de estos costos son administrativos y pueden ser reducidos mediante una mejora de la efectividad de las operaciones de una institución. Sin embargo, en general, estos costos principalmente reflejan el riesgo del préstamo, pero también están relacionados con los temas económicos de importancia y con el desarrollo global del sector financiero.

La actitud de las instituciones hipotecarias del sector privado hacia la vivienda destinada a personas de reducidos ingresos consiste en que esta es la responsabilidad del gobierno. Esto tiene su origen en el hecho de que conciernen operaciones comerciales y que las instituciones fundamentalmente son custodios del dinero ajeno y por lo tanto tienen el deber y la responsabilidad de asegurar que estos fondos sean invertidos de tal manera que:

- a) ofrecen seguridad y
- b) proporcionen una tasa de rédito satisfactoria.

También compiten en el mercado abierto, pero al mismo tiempo estas instituciones deben adoptar una actitud más realista hacia los riesgos involucrados en el desarrollo de viviendas para personas de reducidos ingresos. Las instituciones hipotecarias del sector privado tienden a no desear participar en el sector de la vivienda para personas de reducidos ingresos debido a que consideran que el riesgo es excesivo.

Las utilidades son la gratificación por asumir riesgos, y se puede conseguir más, tanto de parte de las instituciones hipotecarias del sector privado como del gobierno, para hallar una manera mediante la cual los recursos existentes (que de tiempo en tiempo son utilizados en su totalidad) puedan ser canalizados hacia aquella sección del mercado de la vivienda para el cual el suministro todavía es inadecuado. Para ampliar la gama de los grupos de personas de ingresos reducidos servidos por las instituciones privadas y por la Fundación Nacional de Viviendas (NHT) el gobierno está explorando mecanismos tales como el seguro hipotecario para de esta manera reducir los riesgos.

Resumiendo, se puede decir que se deben considerar varias opciones para ampliar el flujo de recursos y para extender el alcance de las instituciones a los grupos de ingresos reducidos. Existe un amplio campo para obtener una mayor flexibilidad en las tasas de interés y en los paquetes de préstamos. La información disponible sobre la totalidad del área de los préstamos institucionales para la vivienda no ha sido estudiada ni analizada sistemáticamente y se recomienda un estudio de este tipo.

Igualmente existen otras fuentes posibles de financiamiento que se deben explorar. Finalmente, el marco institucional para el financiamiento de la vivienda podría ser reorganizado y racionalizado aún más.

CAPITULO 7

TERRENOS PARA LA VIVIENDA

Introducción

El rápido crecimiento de la población, la fluctuante estructura de la economía y el proceso de urbanización y comercialización se combinan para ejercer excesiva presión sobre los recursos de terrenos disponibles. Una gran variedad de factores afecta la disponibilidad de los terrenos para la construcción de la vivienda. Estos factores tienen un impacto significativo sobre el volumen y el emplazamiento de la inversión en la vivienda y sobre el crecimiento de este número de viviendas existentes.

Los problemas de la disponibilidad de terrenos y de la vivienda en sí para la población de reducidos ingresos no existen debido a una falta de terrenos, pero más bien debido a la falta de un sistema de entrega de estos terrenos, de una manera que sea legalmente accesible a estos estratos de la población. Por ejemplo:

- (1) El terreno más económico en el mercado es demasiado caro para un gran segmento de las familias.

- (2) El gobierno no es capaz de implementar operaciones bancarias agrarias ni urbanizaciones a precios accesibles a las familias de reducidos ingresos.
- (3) Los precios de los terrenos en zonas adecuadas son muy elevados.
- (4) Los controles y reglamentos para la utilización de terrenos impiden un desarrollo económico a gran escala.

Gran número de personas en el sector de reducidos ingresos no poseen terrenos adecuados para la construcción de viviendas ni disponen de los medios económicos para adquirir tales terrenos. Por lo tanto, su recurso consiste en la ocupación ilegal de los terrenos, exentos de costos o como inquilinos. Además, muchas familias tampoco tienen empleos estables, lo que les imposibilita cumplir con los requerimientos convencionales para la compra de terrenos. Adicionalmente, aún entre aquellos que disponen de ingresos, los mismos frecuentemente son tan reducidos como para no permitirles la participación en el mercado formal de terrenos.

Como se ha visto en el Capítulo 2, un terreno con servicios, inclusive de los costos del terreno mismo y de la infraestructura, que aproximadamente costó J\$15.000 (US\$2.750,00) en 1986, excluyó a todas aquellas familias que se encuentran por debajo del 25 por ciento en la gráfica de la distribución de ingresos.

En una situación en la que los recursos son escasos el gobierno no ha sido capaz de adoptar un proceso continuo para la adquisición y disposición de terrenos en una magnitud que cumpla con las necesidades de las familias que se han excluido del mercado formal. Esto en parte ha sido debido al hecho de que se está haciendo más y más difícil identificar nuevos solares que cumplan con los criterios de selección del Ministerio de Construcción (Viviendas), que sean accesibles al grupo que se enfoca y que cumplan con los reglamentos del Departamento de Planificación Urbana y con las directrices de urbanización. Lo último es especialmente el caso en las zonas fuera del área metropolitana de Kingston.

Los factores que hacen de la posesión segura y del acceso de terrenos a los pobres urbanos una materia tan problemática, también están relacionados con el tema del financiamiento y con los controles de la utilización de terrenos. Como se ha indicado anteriormente, solamente un pequeño porcentaje de familias dispone de ingresos y como tales cumplen con los requisitos para programas de préstamo convencionales. Además, las instituciones financieras convencionales raramente prestan dinero para la adquisición de terrenos a los pobres urbanos.

Además, los problemas que hacen tan difícil la adquisición y la posesión segura de terrenos para los pobres urbanos se están haciendo más agudos debido a que los costos de los terrenos y su escasez aumentan a medida que los terrenos en los centros urbanos y en la periferia son utilizados con mayor intensidad y a medida que los mismos se vuelven más deseables. Debido a los crecientes costos de los terrenos un mayor número de propietarios de terrenos no venden los mismos para más bien alquilarlos o subdividirlos para su utilización por grupos desventajados o de bajos ingresos.

La creciente demanda de terrenos urbanos y su escasez se reflejan en los marcados aumentos en los precios de los terrenos en y alrededor del área metropolitana de Kingston.

TRAMITES CONCERNIENTES AL TITULO DE PROPIEDAD

La falta de información adecuada referente a los terrenos, especialmente en relación con terrenos urbanos, también crea problemas que restringen al mercado de los terrenos urbanos y que interfieren con importantes proyectos de urbanización.

El tiempo necesario para obtener un título de propiedad seguro representa un grave impedimento en el proceso de entrega de viviendas sin obstrucciones. El tiempo promedio requerido varía entre seis meses a varios años. Los problemas de este trámite tienen consecuencias para las transacciones tanto del sector privado como del público. Por ejemplo, si una sociedad constructora tiene un título de propiedad seguro y le desea vender una hipoteca al Banco Hipotecario de Jamaica, podría tardar unos seis meses adicionales antes de que el Banco Hipotecario de Jamaica reciba una escritura debidamente asentada. Por lo tanto, pueden transcurrir doce meses entre el inicio de la transacción y la venta.

Para el sector público también han existido numerosos problemas en la provisión de los títulos de propiedad. Como resultado, por ejemplo, la Fundación Nacional de Viviendas (NHT) todavía no tiene títulos de propiedad seguros del Ministerio de Construcción (Viviendas) para algunas propiedades sobre las cuales posee una hipoteca.

El Ministerio de Construcción (Viviendas) acostumbra transferir el título original de la propiedad a la Fundación Nacional de Viviendas (NHT) mientras procesa los títulos secundarios de la propiedad, lo que puede significar una demora de seis meses desde el momento de la terminación de un proyecto hasta que se expidan las hipotecas.

En parte, el problema reside en el hecho de que era siempre la práctica del Ministerio de Construcción (Viviendas) adjudicar las casas basándose solamente en los convenios de venta y no en las hipotecas registradas en el Certificado de Derecho a la Propiedad. En muchos casos, solamente después de que varias cuentas en un proyecto habían sido clausuradas se tomaban pasos para obtener los certificados de los títulos de propiedad. Esto frecuentemente significa tener que dar pasos tediosos para obtener el título principal de la propiedad (si ya existe), efectuar mediciones del terreno para determinar sus límites, preparar y someter los planos previamente verificados y presentar una solicitud al Registro de Títulos de Propiedad para obtener los certificados de los títulos individuales.

Otra solución del problema para los sectores públicos y privados consiste en facilitar el proceso. Este esfuerzo requeriría cuantioso trabajo de investigación debido a que en la actualidad no está clara la razón por la cual se necesitan seis meses para registrar un título de propiedad ni cual sería el procedimiento que podría facilitar el proceso.

POSESION SEGURA (TITULO DE PROPIEDAD)

El mejorar la administración de terrenos es un área en el cual el sector público tiene que adoptar el papel principal si se han de eliminar de los sistemas de tierras los procesos lentos en el suministro de las viviendas. Se ha comprobado que los títulos de propiedad oscuros y la falta de leyes de posesión es uno de los principales obstáculos para una mayor inversión en el desarrollo de la vivienda. Si el propietario no tiene posesión segura, hasta una casa bien construida, en el caso de un crédito formal, sería inútil como garantía para una hipoteca.

La importancia de la posesión segura para familias Jamaicanas se demuestra mediante el hecho de que en la mayoría de las comunidades de ocupantes ilegales de terrenos, las casas consisten de materiales desechados, mientras que los muebles y los aparatos electrodomésticos son de una calidad más sustancial. Los ocupantes ilegales viven sabiendo que en cualquier momento pueden recibir aviso de desalojar el terreno y por lo tanto tendrán que mudarse rápidamente.

La provisión de la posesión segura y las casas reclasificadas y mejoradas mediante el Programa de Mejoras para Ocupantes Ilegales han resultado en mejoras considerables a estructuras existentes y en un aumento de la actividad de construcción en casi todas las comunidades. Las razones son:

- (i) la falta de oportunidades de empleo;
- (ii) la congestión y
- (iii) la naturaleza de la posesión

La posesión mediante el arriendo no ha permitido que el beneficiario emplee su propiedad como garantía para movilizar fondos para mejorar su casa y debido a esto se ha producido el cambio a la tenencia libre.

El problema del acceso a terrenos es un factor importante en todas las ciudades principales de Jamaica en las cuales la urbanización demuestra gran aceleración.

Por ejemplo, el Ministerio de Construcción (Viviendas) reconoció que existen dificultades de vivienda en Montego Bay y que además existe una escasez de terrenos para poder solucionar el problema. El ministerio adquirió 100 acres de tierra para solucionar el problema. No obstante, antes de que el Ministerio de Construcción (Viviendas) pudo iniciar el desarrollo y la planificación tuvo que ocuparse del problema creado por la escasez de terrenos que se había producido debido a que se habían instalado ocupantes ilegales en los mismos y el tipo de vivienda existente en estas zonas era semipermanente o de un estado de construcción relativamente terminado.

Frecuentemente las familias tienen recursos disponibles o tienen acceso a los mismos, pero les falta la seguridad en la posesión o el acceso a terrenos necesarios para construir sus propios hogares. Los tres casos que se presentan a continuación ilustran las maneras mediante las cuales las familias vencen el obstáculo del acceso inadecuado a terrenos.

PRIMER CASO

El Sr. T., su mujer, cuatro hijos y nieta han residido como ocupantes ilegales en Tawes Pen, en Spanish Town, una ciudad situada dentro de los límites del área metropolitana de Kingston. La casa de madera de tres habitaciones con techo de zinc es del tipo semipermanente y está situada a la orilla del Canal del Río Cobre.

La casa fue construida por un pequeño contratista y tardó aproximadamente un año en terminarse. El Sr. T. supervisó la construcción. Tuvo la intención de construir una estructura de hormigón pero debido al hecho de que el terreno no le pertenecía decidió construir una estructura de madera en su lugar.

La casa fue construida en dos etapas. Durante la primera etapa se construyeron dos habitaciones y durante la segunda fase su hijo agregó una habitación y un balcón. Debido a la falta de dinero ambas etapas se extendieron por un tiempo considerable. Todos los materiales fueron adquiridos al contado, tanto la madera como los bloques que se emplearon de postes en las esquinas.

Los principales recursos económicos para la construcción de la casa provinieron del empleo y de sus ahorros personales. El Sr. T. es agricultor, su mujer vende productos agrícolas y tres de sus hijos trabajan.

El Sr. T. también empleó el sistema del "Locio" para que lo asistiera en la construcción de la casa. Nunca trató de conseguir un préstamo debido a que el terreno no pertenece a la familia y por consiguiente no tenía garantías que ofrecer. No recibió ayuda ni de su familia ni de amigos, aunque en etapas posteriores su hijo le ayudó a construir una habitación y un balcón.

El Sr. T. ha vivido en este sitio por más de treinta años. Antes de mudarse a Tawes Pen el Sr. T. vivió durante tres años en Brunswick Avenue, en los barrios pobres centrales de Spanish Town, en una estructura de hormigón de una sola habitación. Cuando el Sr. T. se mudó al presente sitio no existían servicios. El acceso al terreno es mediante senderos a lo largo de la orilla del canal. La electricidad es obtenida de un vecino. No obstante, el Sr. T. se mudó a este sitio para estar solo y para escapar de las condiciones congestionadas de la vivienda anterior.

SEGUNDO CASO

La Sra. J. es cabeza de una familia que consiste de seis niños, el marido de su hija por derecho consuetudinario y sus dos hijos. La Sra. J. ha vivido en Jones Pen, Spanish Town, en terrenos heredados hace más de cuarenta años de sus padres. Spanish Town se encuentra dentro de la región metropolitana de Kingston y se encuentra a catorce millas de esta zona. La estructura tiene piso de hormigón con lozas, techo de zinc y paredes de hormigón y madera bagase y contiene cuatro dormitorios, una sala de estar, baño y cocina.

Se tardaron dieciseis años para llegar al estado actual de construcción de la casa. Una sección de la vivienda aún queda sin terminar. Se empleó a un pequeño contratista para construir la casa y para supervisar los trabajos. La casa fue construida en dos etapas. Durante la primera etapa se completaron tres dormitorios y en la segunda etapa se construyeron dos habitaciones de madera de bagase

con pisos de hormigón. Primero se construyeron los dormitorios y el baño y la cocina fueron agregados en 1985. Todos los materiales empleados en la construcción de la casa fueron adquiridos al contado. La casa fue construida en incrementos a medida que había dinero disponible para adquirir materiales.

La familia ocupó la casa antes de que ésta quedase terminada.

En la actualidad ningún miembro de la familia tiene empleo y cuatro de ellos son estudiantes. Cuando se construyó la casa el empleo y los ahorros fueron las fuentes principales de dinero. La Sra. J. también recibió pagos de soporte para sus niños de parte del padre y empleó parte de este dinero en la construcción. En etapas posteriores de construcción la familia también desempeñó un papel importante. La hija mayor pagó por la construcción del baño y actualmente está agregando un dormitorio. La Sra. J. manifiesta que el sistema del "socio" le fue muy útil para completar la casa. Sus principales ventajas consisten en que uno puede obtener una suma redonda que puede ser devuelta gradualmente sin tener que ofrecer ninguna garantía. Además, es más fácil tratar con la gente de la comunidad -- el "banquero" comprenderá sus problemas.

Antes de mudarse a Jones Pen, la Sra. J. vivió en el área urbana de Spanish Town por aproximadamente siete años. El terreno de Jones Pen fue heredado de sus padres. Cuando la Sra. J. se mudó a Jones Pen sólo existían tres casas más en la zona.

La Sra. J. considera que su presente alojamiento representa una mejora comparado con su residencia anterior (a pesar de que cuando se mudó no habían servicios), ya que ahora ocupan terrenos "de la familia".

TERCER CASO

El Sr. R. y su mujer han vivido como ocupantes ilegales en Rose Heights, en Montego Bay desde 1960. La estructura permanente de dos habitaciones ha sido construida de madera, hormigón y zinc. La casa fue construida por un pequeño contratista y la obra fue supervisada por un carpintero. Se han colocado cimientos para una habitación adicional que será construida de hormigón.

La sección de madera de la casa tardó dos meses en ser construida, mientras que aquella de hormigón tardó aproximadamente tres años, debido a que era más costosa y por lo tanto dependía de la disponibilidad de dinero.

El Sr. R. y su mujer se instalaron en la estructura de madera antes de terminarse la misma. Se había terminado el techo pero no todas las paredes. Inicialmente se empleó madera para la construcción debido a que era menos costosa. Sin embargo, se continuó la parte restante de la casa en hormigón porque este material es más duradero.

El Sr. R. es agricultor. Perdió una pierna en un accidente y cultiva pienso y cría gallinas y otros animales que vende para financiar la estructura de hormigón que está construyendo. Su mujer es empleada doméstica y su ayuda es instrumental para la construcción de la casa. Los ahorros personales son la única otra fuente de dinero que se ha empleado. El Sr. R. no ha intentado conseguir un préstamo, no se ha prestado de la familia ni de amigos y no ha empleado el sistema del "socio".

El Sr. R. y la Sra. R. se trasladaron de Mt. Salem en 1960 (una comunidad urbana densamente poblada en las afueras de Montego Bay). Se trasladaron a Rose Heights porque era más conveniente. El terreno era lo suficientemente grande como para permitirle trabajos de agricultura. Además, ahora era dueño de su propia casa. Cuando el Sr. R. se mudó a Rose Heights el área todavía no había sido urbanizado.

En los tres casos presentados las familias se mudaron de zonas urbanas de barrios pobres a zonas en las que podían ser dueños de terrenos más extensos. En los tres casos fue muy importante que la familia podía ser dueña de su propio hogar. En los tres casos las familias se trasladaron a terrenos sin servicios, pero consideraron que a pesar de todo era una mejora debido a que podían ser propietarios de una casa. En dos casos la posesión segura influyó en el tipo de material de construcción empleado.

PROBLEMAS FUNDAMENTALES Y SUS IMPLICACIONES

Para asegurar un suministro adecuado de terrenos para los pobres se considera que es necesaria como parte de la estrategia nacional para el sector viviendas la intervención del gobierno en el mercado de los terrenos. Mientras que se reconoce que la falta de crédito es el mayor obstáculo en la producción de la vivienda, ésta no constituye la única dificultad. La administración deficiente de terrenos es un obstáculo no financiero importante que impide la afluencia de créditos institucionales al sector de la vivienda.

En esta situación el enfoque del problema de los terrenos para la vivienda urbana tiene que ser múltiple. Primero debe incluir estrategias diseñadas para aumentar el suministro de terrenos para la construcción de viviendas. Segundo, se deben establecer estrategias y programas para asegurar que los terrenos disponibles sean utilizados con la mayor eficiencia posible.

AUMENTOS EN EL SUMINISTRO DE TERRENOS

En relación con el aumento del suministro de terrenos existen varias posibilidades, algunas de las cuales ya han recibido la atención del gobierno.

1. Compra y venta de terrenos

Grandes extensiones de tierra raras veces son puestas a disposición de los pobres por parte del gobierno. La adquisición en gran escala por parte del gobierno puede crear problemas en la administración y venta de tierras, aunque en algunas situaciones puede ser apropiado. No obstante, el gobierno

debe asegurar un suministro adecuado de terrenos para viviendas para familias de reducidos ingresos y debe controlar los precios del mercado mediante medidas directas e indirectas.

Las tierras que son propiedad del estado son un recurso importante que puede proporcionar terrenos para viviendas urbanas. Pueden ser un factor crítico para la estabilización de precios en tiempos de aguda escasez de terrenos y en situaciones de aumentos en los precios de los mismos.

Aunque el Comisionado para Terrenos es la autoridad principal responsable para la administración y adjudicación de tierras fiscales, existen extensas zonas de tierras del estado que se encuentran bajo la responsabilidad del Ministerio de Viviendas, de corporaciones públicas y de autoridades locales para una variedad de propósitos. En la actualidad no existe ningún inventario completo de las tierras del gobierno en la isla y por lo tanto el gobierno debiera preparar un inventario de todas las tierras fiscales en la isla, dando alta prioridad a las tierras del sector urbano.

Las tierras subaprovechadas y otros tipos de tierras que son propiedad del estado que podrían estar disponibles para la construcción de viviendas pueden ser identificadas mediante mediciones intensivas de tierras. Seguidamente, el gobierno tendría que preparar un programa detallado para obtener la mejor utilización de estos recursos de tierras.

2. La posesión segura de terrenos

La concentración de tierras en manos de personas u organizaciones no permite que los pobres urbanos tengan acceso a las mismas. Los derechos de los ocupantes ilegales y de los usuarios de terrenos generalmente han sido apropiados por las demandas de propiedad por parte del sector público y privado. La legitimación de demandas informales y la conversión de usuarios a propietarios puede ser efectiva en ayudar a los pobres a obtener acceso a terrenos empleados para viviendas. El sistema de la posesión segura debería reconocer y proteger a los titulares de derechos consuetudinarios en la misma medida con que se protege a los usuarios de terrenos y además debería proporcionar facilidades para que los titulares de los derechos, los inquilinos y los usuarios, participen en el proceso del desarrollo urbano.

APROVECHAMIENTO OPTIMO DE LAS TIERRAS

Es extremadamente importante ejercer economía en el uso de tierras en un país de creciente población pero limitada cantidad de tierras. Los programas para la adquisición de tierra para la construcción de nuevas viviendas deberían ser coordinados con la renovación de las ciudades viejas (el área metropolitana de Kingston, Spanish Town) con énfasis en la rehabilitación.

Las estrategias y los programas que disponen de elevadas prioridades para el aprovechamiento de tierras en las áreas urbanas son aquellos que se ocupan de los problemas de las colonias de barrios pobres y de los ocupantes ilegales. Aunque algunas de las colonias de ocupantes ilegales ocupan terrenos que son inadecuados o que no estarían disponibles para construcciones permanentes, una gran parte de

las colonias de ocupantes ilegales y casi todas las viviendas de los barrios pobres ocupan terrenos que en muchos casos son de muy elevado valor comercial. El valor del terreno propiamente dicho es varias veces mayor al de las unidades de vivienda que se encuentran sobre el mismo.

No obstante, las políticas a corto y a largo plazo relacionadas con las comunidades de ocupantes ilegales y barrios pobres deberían ser formuladas con el propósito de hacer uso de las tierras ocupadas por éstos e igualmente deberían satisfacer las necesidades de vivienda de la población que actualmente ocupa las viviendas situadas en estos terrenos.

Puede no ser factible limitar enteramente las estrategias para la mejora de las viviendas inferiores mientras se las deja en sus presentes ubicaciones. La Evaluación de las Necesidades de Viviendas (Parte I) estima que aproximadamente el 8% de las viviendas en el área metropolitana de Kingston no están en condiciones de ser mejoradas. Se deberán considerar varias alternativas, dependiendo de la ubicación de los barrios pobres y de las colonias de los ocupantes ilegales. En aquellos casos en que el valor de los terrenos es elevado se debería considerar la reubicación como alternativa. En otras zonas donde el valor de los terrenos es más bajo, se propone la mejora.

Para los casos en que se considera la reubicación a zonas de valor elevado existen varias soluciones alternativas. Una parte de los terrenos podría ser utilizada para construcciones de pocos pisos para reubicar a los actuales ocupantes de las unidades inferiores y otra parte podría ser apartada para usuarios alternativos en proporción al valor de los terrenos. Es posible que muchos de estos proyectos sean atractivos a urbanizadores particulares, quienes cargarían por lo menos con una parte de los gastos de la reubicación. En algunos casos, un urbanizador particular pudiera estar dispuesto a pagar el precio de compra que pide el propietario si lo aceptan colectivamente y si éste cede la tierra para su urbanización.

Un proyecto que se ocupa de algunos de estos temas es el proyecto de **Restauración del Centro** de Kingston, que ha sido desarrollado por intereses del sector privado, y se ha establecido una empresa, Kingston Restoration Company Limited (KRC) para administrar el proyecto. El área propuesta para ser restaurada por KRC es parte de la zona considerada en el análisis de demanda del mercado dentro del área metropolitana de Kingston. El proyecto tiene por objetivo mejorar 50.000 pies cuadrados de terreno para fábricas y 50.000 pies cuadrados de terrenos comerciales. Ya se han iniciado los trabajos en locales desocupados para proporcionar 20.000 pies cuadrados de espacio para fábricas. USAID ha contribuido US\$6.875,00 para este propósito y el dinero será proporcionado durante un período de 39 meses. Se ha solicitado que los accionistas suscriban el capital inicial de J\$300.000.

La mayoría de los ingredientes para una estrategia detallada ya existen en la forma de planos ya preparados y de proyectos que se están poniendo en la práctica. Aquellas zonas que están siendo consideradas para la reubicación, mejoras, etc., ya han sido identificadas a grandes rasgos. Basándose en experiencias previas, el Departamento de Planificación Urbana, la Urban Development Corporation y la Compañía de Restauración de Kingston, deberían estar en condiciones de preparar un plan de acción bien definido para un período de diez a quince años. Esto se podría hacer después de haber designado claramente las zonas en diferentes categorías, tales como mejoras y reubicación, y se podrían

evaluar las diferentes soluciones referente a su viabilidad económica y en relación a su aceptabilidad por las familias involucradas.

DECENTRALIZACION

Aunque un componente limitado de la construcción de edificios bajos bien puede encontrarse en la ciudad de Kingston, será necesario que al mismo tiempo se controle el aumento en la densidad, e igualmente, mediante el fomento del desarrollo de viviendas fuera de la ciudad se debe reducir la presión ejercida sobre los terrenos del centro. Esto se efectuaría como parte integral de una estrategia para hacerse cargo del problema de los terrenos urbanos. La expansión de viviendas a las zonas semiurbanas está intrínsecamente asociada con la planificación integral de toda la región metropolitana de Kingston.

Se debe estimular la creación de núdulos de actividad urbana que puedan contener y reducir la atracción centripetal hacia el centro metropolitano. El patrón de la expansión urbana que se anticipa no consiste de comunidades satélites durmientes, desde las cuales los habitantes viajan al centro a sus puestos de trabajo y para obtener servicios. Lo que se sugiere es que estos mismos núdulos urbanos serían centros de empleo con una infraestructura bien desarrollada que incluiría los campos de la medicina, la educación, el recreo y otros servicios importantes que serían parte de una estrategia a largo plazo. No obstante, una materia que debe ser solucionada en un programa de este tipo es el conflicto que existe entre los terrenos para la utilización urbana y aquellos para usos agrícolas.

CONTROLES Y NORMAS PARA EL APROVECHAMIENTO DE TIERRAS

Muchas estrategias y normas de planificación urbana producen un aprovechamiento ineffectivo de tierras y restringen las posibilidades de las familias de ingresos reducidos a obtener terrenos. Se recomienda un número de intervenciones al nivel más bajo gubernamental que sea práctico. Esto incluiría establecer provisiones para el aprovechamiento mínimo de terrenos y provisiones para el control de edificios, así como normas para terrenos y servicios y facilidades para la comunidad que deben ser consistentes con la protección de la salud y de la seguridad. La integración de actividades productivas a colonias para personas de ingresos reducidos deben ser enfatizadas para proporcionar una base para los subsidios y empleo para los pobres.

SYSTEMA DE INFORMACION SOBRE TERRENOS

La necesidad de obtener un mapa de catastro de Jamaica también es crítica. El Departamento de Agrimensura, quien es responsable por tales trabajos, ha iniciado trabajos preliminares con este fin.

CAPITULO 8

MATERIALES DE CONSTRUCCION, NORMAS Y TECNOLOGIA

Las cuestiones pertinentes a este capítulo pueden ser agrupadas en cuatro categorías generales. La primera está relacionada con las normas de construcción necesarias para la seguridad pública y para la protección de las inversiones. No obstante, deben ser adecuadas para las necesidades del país, y deben estar relacionadas con los materiales y con la mano de obra. La Estrategia Nacional para el Sector Viviendas debe estimular la construcción y posesión de hogares con normas adecuadas que satisfagan las necesidades del país y que tomen en cuenta el poder adquisitivo de las familias. Los códigos y las normas no deben restringir las soluciones que puedan existir para los pobres si éstas representan realidades socioeconómicas inapropiadas.

La segunda categoría principal consiste en promover y movilizar los recursos indígenas y la tecnología apropiada en las áreas de los materiales y la tecnología de la construcción.

La tercera categoría consiste de los sistemas regulatorios formales e informales. Se necesitan estos mecanismos para asegurar el empleo de normas adecuadas sin costos y demoras inútiles. Algunas de las soluciones claves consisten de la capacitación adecuada de cómo crear un sistema de regulación informal y de métodos para demostrar buenas prácticas de construcción para incorporarlas en los sistemas de construcción formales e informales.

La cuarta categoría principal consiste de los medios para alcanzar una participación directa en el proceso de la planificación, diseño, financiamiento, construcción y mantenimiento de viviendas. La estrategia para el sector viviendas debe estar enfocada en la modalidad de la iniciativa personal, principalmente empleando materiales de construcción indígenas y tecnologías que estimulen la iniciativa personal.

CODIGOS Y REGLAMENTOS DE CONSTRUCCION

Los códigos y reglamentos de construcción que pueden contribuir a la construcción de viviendas para los pobres rurales y urbanos, por diversas razones requieren enfoques especiales. Una de ellas consiste en que los materiales de construcción que son accesibles a los pobres rurales y urbanos frecuentemente no satisfacen los requerimientos de seguridad y durabilidad de los códigos y reglamentos normales. Otra razón es que para la mayoría de los pobres rurales y urbanos la mejora de la vivienda significa reparar y mejorar las viviendas existentes en lugar de construir unidades nuevas y tales mejoras frecuentemente son logradas mediante métodos de construcción por iniciativa personal y no con los métodos convencionales. Además, los pobres rurales y urbanos se encuentran confrontados con barreras de comunicación relativas a la disseminación de información.

Parte del problema también puede ser aplicado a los procedimientos regulatorios empleados en la industria de la construcción. Un hecho fundamental consiste en que la mayoría de los procedimientos establecidos no son apropiados. La mayor parte de los códigos y reglamentos existentes no son capaces de fomentar el empleo de recursos indígenas ya que prescriben materiales y normas de construcción que no son accesibles a la mayoría de la población. Una consecuencia de

esto es que la proporción de la población, especialmente aquellos que viven en barrios pobres de ocupantes ilegales, frecuentemente son excluidos. Los procedimientos existentes para la contratación, solicitud de ofertas y el registro de empresas constructoras ofrecen muy poca oportunidad para el desarrollo del sector de la construcción indígena debido que en la mayoría de los casos favorecen a las grandes empresas constructoras.

Las estrategias introducidas por el gobierno deben enfocar los siguientes puntos:

- (i) reforzar las instituciones responsables por el proceso regulatorio;
- (ii) adoptar normas y especificaciones para la construcción indígena, y
- (iii) adoptar procedimientos de contratación, solicitud de ofertas y registro adecuados.

PROMOCION DE MATERIALES DE CONSTRUCCION INDIGENAS

Uno de los objetivos generales de la política de la vivienda de 1982 radica en hacer posible que la vivienda esté al alcance de los grupos de la población de ingresos más reducidos y de reducir el contenido de materiales extranjeros en el proceso de la construcción.

Con este fin se ha establecido el Instituto para la Investigación de la Construcción, con el objetivo de utilizar materiales indígenas para reducir el contenido de los materiales importados y el contenido de energía utilizado en la construcción y para transferir tecnología intermedia para lograr este objetivo. Hasta la fecha el trabajo de investigación y desarrollo efectuado por este instituto en el área de la vivienda de bajo costo y de materiales de construcción nuevos incluye lo siguiente:

- (a) La tecnología de la construcción con piedra: la construcción con piedra antiguamente era común en Jamaica. Todavía existen múltiples ejemplos de estructuras construidas de piedra indígena, especialmente en el siglo XVIII.

El Instituto para la Investigación de la Construcción recientemente ha construido un prototipo de piedra arenisca en el Colegio de Artes y Ciencias. La característica distintiva del edificio radica en el empleo de dos tipos de construcción para las paredes. Piedras areniscas empotradas en arcilla (de 15 x 24 pulgadas de tamaño) han sido empleadas en los cimientos. Las paredes, el piso y el parapeto de la veranda están hechos de piedras planas colocadas con hormigón de cemento. La mitad del edificio tiene paredes construidas de piedras recortadas en trayectos horizontales y la otra mitad consiste de mampostería hecha de piedras surtidas cuadradas (piedras cortadas). El edificio cubre una superficie de 391 pies cuadrados.

- (b) Ferrocemento: El Instituto está conduciendo en este momento un proyecto de investigación y desarrollo referente al empleo del ferrocemento. Ha desarrollado un baño con inodoro incluido y un tanque de agua con una capacidad de 800 litros.
- (c) Ladrillos estabilizados por cemento: En Denbigh, en la región central de la isla, se construyó un edificio de demostración de 900 pies cuadrados con bloques de tierra estabilizados con cemento. El trabajo continúa y se están efectuando mediciones de muestras de tierras para determinar la utilidad de las diferentes tierras para su empleo en una estabilización económica con cemento.
- (d) Bloques de mampostería de piedra: Este es uno de los nuevos materiales de construcción introducidos por el IIC en colaboración con una empresa particular. Estos bloques emplean piedra para formar un producto de construcción normal, requieren poco capital, consumen poco cemento y solamente requieren obreros sin conocimientos especiales.
- (e) Madera de coco: EL Instituto junto con una empresa particular, construyó y diseñó una casa de demostración fabricada de madera de coco. El edificio consiste de zonas para vivir y comer, de dos dormitorios, baño y cocina y cubre una superficie de 564 pies cuadrados. El costo de la construcción fue de US\$7.000. La casa de madera de coco de bajo costo está siendo cuidadosamente examinada referente a su aceptación por el público.
- (f) Otros proyectos del Instituto de Investigación incluyen:
 - envolturas funiculares para pisos y techos;
 - sistemas de canal de piso prefabricado;
 - tapas de desagüe de hormigón reforzado con fibras.

EL Instituto también ha construido un número de edificios de demostración (escuelas, centros comunitarios, centros para la salud) a través de toda la isla. No obstante, existe la necesidad de una mayor diseminación de la tecnología desarrollada por el Instituto de Investigación. Igualmente, el Instituto debería fomentar la utilización de materiales y tecnologías de construcción mas tradicionales.

Los puntos que se deben tratar son los siguientes:

- (i) ampliar la gama de los materiales y técnicas de construcción indígenas;
- (ii) fomentar la producción tradicional de materiales de construcción en pequeña escala;
- (iii) desarrollar tecnologías que sean apropiadas para el sector de la construcción en pequeña escala; e,
- (iv) incrementar la capacidad nacional para la diseminación de información y adoptar los resultados de los trabajos de investigación.

DESARROLLO Y CAPACITACION DE LA MANO DE OBRA

La mano de obra es el segundo componente individual de los recursos requeridos por la industria de la construcción. Según el estudio de la fuerza laboral de 1985, el sector de la construcción empleó 4,2 por ciento de la mano de obra disponible, excluyendo la contribución por los sectores informales y tradicionales que no se incluyen en las estadísticas oficiales.¹

La construcción es predominantemente una industria intensiva en mano de obra y como tal tiende a atraer una gran proporción de trabajadores no capacitados. Dentro de la categoría de la mano de obra no capacitada existe una cierta cantidad de trabajo provisional o por temporadas. Además, el sector tiene dificultad en retener obreros no capacitados por algún tiempo, aún cuando éstos hayan adquirido algunos conocimientos básicos. La falta de mano de obra competente se debe en parte a la escala y magnitud inadecuada de la capacitación proporcionada para la mano de obra en la industria de la construcción.

En un esfuerzo de resolver el tema de la capacitación y del número requerido de obreros capacitados, el gobierno estableció la Academia Portmore de Capacitación en Conocimientos Para la Construcción como parte de su programa HEART - Human Employment and Resources Training - (Capacitación en Recursos y Empleo Humanos). Bajo este programa la juventud, recién salida del colegio, aprende diferentes conocimientos (productos cosidos, turismo, agricultura, construcción) en un número de academias HEART establecidas en toda la isla.

Adicionalmente, el sector privado, en un esfuerzo de fomentar las técnicas de capacitación no convencionales y una capacitación más relacionada con el trabajo en sí, estableció el Centro para el Desarrollo de los Recursos en la Construcción. El centro fue fundado en 1983 como organización independiente de investigación y desarrollo no lucrativa dedicada a servir al sector local de la construcción mediante el suministro de servicios que de otra manera no existen en otro lugar. Estos servicios incluyen programas de capacitación para especialistas, la acumulación de experiencia de investigación y el desarrollo de proyectos innovativos diseñados para responder a necesidades especiales dentro del sector. El centro obtiene a sus miembros de ocho organizaciones clave de la industria de la construcción de Jamaica y funciona como secretariado del Comité Consultativo Conjunto para la industria de la construcción.

La necesidad desarrollar una fuerza laboral de mujeres capacitadas condujo a la creación de programas de capacitación para mujeres jóvenes del sector. Un grupo de mujeres capacitadas en la construcción subsecuentemente formaron la Colectiva de Construcción de Mujeres y en junio de 1983 se instalaron como pequeño negocio. Pequeños trabajos de construcción y de labrado de madera les proporcionan una variedad de experiencia en el sector. La colectiva aceptó un contrato de casi

¹/ Estudio de la Fuerza Laboral de Octubre de 1985, Instituto de Estadísticas de Jamaica.

\$100,000 en el Centro de Salud Antonio de New Port en 1986, instalando lavatorios de mano y de limpieza, tabiques, desagües para la lluvia y paredes divisoras. El trabajo ha proporcionado capacitación en plomería, carpintería y mampostería para las mujeres.

Para que la capacitación tenga impacto sobre el sector indígena de la construcción se le debe proporcionar más atención a lo siguiente:

- (i) la diversificación de la capacitación;
- (ii) el fomento de métodos de capacitación no convencionales;
- (iii) reforzar instituciones existentes y establecer instituciones nuevas;
- (iv) mejorar la capacidad de los contratistas indígenas.

FOMENTO DE LA INICIATIVA PERSONAL

Tal como fue mencionado en el capítulo anterior, la provisión de posesión segura y de mejores facilidades con el programa de mejoras para ocupantes ilegales ha resultado en una considerable mejora de las estructuras existentes y en mayor actividad en la construcción. Esto nos proporciona una clara indicación de que la gente es capaz y que tiene la voluntad de participar en el desarrollo de las viviendas. En los proyectos de mejoras para vivienda urbanas las iniciativas y la iniciativa personal de los ocupantes ilegales fueron recompensadas por la legalización de los títulos de propiedad. Además, las condiciones de vida en estas zonas fueron mejoradas al proporcionárseles una infraestructura básica. La mejora de la vivienda misma es asunto de los habitantes de la misma, ya que la seguridad de posesión de la propiedad debería presentar suficiente incentivo para que los residentes inviertan en la mejora de sus propias viviendas.

La evidencia más obvia de las posibilidades de la participación popular en el desarrollo de las viviendas no proviene de la participación oficial en la ejecución de los proyectos de viviendas, sino del desarrollo de zonas con viviendas de ocupantes ilegales. Estas zonas se forman debido a que existen personas que tienen necesidad de viviendas y que toman la ley en sus propias manos para construir una casa en terrenos vacíos sin el permiso de las autoridades y sin tener títulos de propiedad a estos terrenos. En la modalidad más básica de la iniciativa personal los residentes participan en la planificación, la implementación y la administración.

La idea de que la gente deba participar en la planificación, implementación y administración de las localidades, fue uno de los objetivos de la política de la vivienda de 1982. Sin embargo existe la necesidad de establecer más iniciativas personales para poder suministrar viviendas. En vista de las necesidades que existen en el campo de la vivienda, tal como se identificó en la Parte II, y debido a la necesidad de que el gobierno fomente modalidades de participación en la actividad de desarrollo como parte de una estrategia importante, se debe dar más importancia a la participación de la comunidad.

La necesidad de estimular la iniciativa personal en el actual proceso de construcción es crítica.

Es importante que el gobierno, como parte integral de su estrategia, desarrolle y ponga en práctica un programa de capacitación para su personal encargado del desarrollo comunitario, en cuatro áreas de importancia para las zonas con viviendas de ocupantes ilegales:

- (i) la organización y administración de la construcción de viviendas;
- (ii) técnicas de construcción mediante la iniciativa personal;
- (iii) financiamiento;
- (iv) asuntos legales.

La capacitación de las personas que a su vez están encargadas de dar capacitación a otros es un punto de gran importancia para la motivación en la participación comunitaria.

Los siguientes casos dan una indicación del papel desempeñado por la planificación y administración en la construcción informal de viviendas.

PRIMER CASO

El Sr. X. trabaja de jardinero y gana J\$460 quincenales. Su mujer trabaja de mucama y uno de sus siete hijos trabaja de peón. Su casa se encuentra en Orange Wharf Road en Negril (una ciudad costera a 153 millas al oeste de Kingston), donde vive con su mujer y siete hijos. El Sr. X. vivió durante cinco años pagando alquiler, es decir, antes de comprar este terreno hace siete años. El Sr. X. efectuó un pago inicial de 50% por el terreno y en un año pagó el resto.

El Sr. X. mejoró su vivienda en incrementos. Cuando vivía en terrenos alquilados el Sr. X. y su mujer tenían una casa de dos habitaciones (18 x 100 y 12 x 8 pies) de la cual se mudaron al comprar la nueva casa. Al mudarse a la nueva casa construyeron una habitación de 12 x 12 pies y luego le agregaron otra de 18 x 10 y una de 11 x 11 y una habitación más de 23 x 12 pies. La última habitación en realidad consiste de dos habitaciones, un comedor y un dormitorio. En 1984 el Sr. X. agregó una cocina. El piso de la estructura en parte consiste de madera y en parte de lozas. Las paredes son de madera y ladrillo y el techo es de zinc.

El Sr. X. empleó a un pequeño contratista para la construcción. La supervisión fue por un carpintero o un albañil, dependiendo del trabajo que se realizaba. La casa tardó entre cinco y seis años en completarse.

La casa fue construida en incrementos. La habitación de 23 x 12 pies es la que tardó más en construirse debido a que requería más materiales y dinero. El Sr. X. construyó su primera casa de madera debido a que el terreno no le pertenecía. Se mudó a esta estructura y la hizo más permanente cuando adquirió el terreno.

El Sr. X. financió su casa con ahorros personales. Trabajaba por J\$40 semanales y su mujer por J\$15. En los fines de semana trabajaba de pescador. Su trabajo y el de su mujer fueron las principales fuentes de financiamiento para la construcción de la casa y no pidieron dinero prestado ni de la familia ni de amigos. Fue solamente en las últimas etapas de construcción que empleó el sistema del "socio". También obtuvo un préstamo de una cooperativa de pescadores para

adquirir materiales para la pesca, lo que a su vez le ayudó a generar mayores ingresos. No obstante, el Sr. X. indicó que podía efectuar mucho más una vez que consiguiera un empleo continuo. Es de la opinión que el sistema del "socio" le proporcionó más ayuda que el banco debido a que las cantidades de dinero que necesitaba eran pequeñas y el banco no ofrece préstamos de este tipo.

El Sr. X. no sabe cuánto le costó la casa. Sabe que no podía construirla de golpe. El Sr. X. es de la opinión que no existen dificultades en construir una casa durante varios años dependiendo de las posibilidades económicas personales. Si el terreno no es propiedad de la persona que construye la casa se debería empezar con una estructura de madera que pueda ser trasladada cuando se compre un terreno.

SEGUNDO CASO

La Sra. B., su marido de derecho consuetudinario y su hijo de diez años de edad han vivido por 18 meses en Kerr Jarrett Lands en Montego Bay. Actualmente viven como ocupantes ilegales en terrenos del gobierno. El terreno fue apropiado por un primo del Sr. B., quien le dio una parte del mismo. El Sr. B. y la Sra. B. construyeron una estructura provisional de madera y zinc con un piso de hormigón. La casa no tiene cocina ni baño, aunque se ha cercado una zona para el baño y un hogar al aire libre sirve de cocina.

La casa fue completada hasta su presente estado en tres meses. La construcción fue supervisada por el Sr. B., quien es carpintero y albañil. Los cimientos de la casa fueron construidos de piedra. El Sr. B. tenía la intención de construir la casa de bloques de hormigón pero no podía adquirir los materiales, de manera que empleó madera como material provisorio. Adicionalmente recibió un regalo de madera de alguien en la zona. No obstante, él mismo adquirió la mayoría del material y pagó al contado por el mismo.

La Sra. B. se mudó a la casa antes de estar terminada. Las paredes fueron lo que más tiempo llevó debido a que se les terminó la madera y tuvieron que emplear zinc como material para las paredes. La Construcción de la casa dependió de la disponibilidad de dinero. Actualmente no hay dinero para comprar la madera necesaria para terminar las paredes. El Sr. B., quien es albañil, trabaja de guardia de seguridad. La Sra. B. no tiene empleo. El Sr. B. financió la construcción con su trabajo. También empleó ahorros personales y regalos para completar la casa.

La Sra. B. opina que su presente casa representa una mejora en comparación con su situación previa. Se mudó de Rose Heights, que queda al frente de Kerr Jarrett Lands, cuando vivía con su hermana. Antes de mudarse a Montego Bay vivía en Kingston.

TERCER CASO

El Sr. N., su mujer y cinco hijos viven en una casa de tres habitaciones en Wareika, una zona de ocupantes ilegales al borde del área metropolitana de Kingston. La familia ha vivido en estas condiciones durante 18 años. La casa, que es una estructura permanente, tiene pisos de loza, paredes de hormigón y un techo de zinc, baño, cocina y una sala de estar. La casa fue construida en

cuatro etapas. La primera etapa tardó dos semanas y consistió de la construcción de una estructura de madera de una habitación para albergar a cuatro personas. La segunda etapa tardó aproximadamente un año en terminarse, se construyó una estructura de hormigón alrededor del edificio de madera existente y se le agregó una habitación más a la estructura de madera. Se tardó aproximadamente un año en llegar a la tercera etapa. En este punto de construcción se le agregó una cocina al edificio principal. La cuarta etapa tardó 18 meses adicionales: al edificio principal se le agregaron un baño y dos otras habitaciones. También se le agregó un pequeño tanque de agua para los animales que son criados por la familia.

En total llevó 4 años terminar la estructura. La cuarta etapa fue la que más tardó en completarse debido a que no había dinero. El Sr. N. y uno de sus hijos trabajan de mecánicos de refrigeración. Durante la construcción el Sr. N. trabajó en la Bahía de Guantánamo, Cuba, y envió dinero para la construcción de la casa. La Sra. N. supervisó la construcción durante la ausencia de su marido. La familia tuvo la intención de construir una casa de hormigón, pero comenzó con una estructura de madera ya que esto era todo lo que podían adquirir entonces. Además existía la necesidad urgente de proporcionar albergue para la familia. El Sr. N. no tenía idea de lo que sería el costo total de la estructura, pero esto no afectó el programa de la construcción ya que estaba trabajando en el extranjero y además a principios de la década del 70 las cosas eran más baratas que en la actualidad. No obstante, el programa de terminación de la casa cambió dependiendo de las necesidades de la familia.

Todos los materiales fueron adquiridos al contado con los ahorros personales obtenidos gracias al empleo. Cuando se mudaron a esta zona no existían caminos, de manera que contrató a personas que vivían en la zona para que carguen bloques y cemento. Cerca de la casa se halló una fuente natural de arena, de manera que no se tuvo que adquirir este material. Pagó a personas para excavar la arena necesaria para la construcción de la casa.

Cuando el Sr. N. se mudó a esta zona sólo vivían otras tres familias allí. La zona no tenía servicios aunque existían senderos definidos. El Sr. N. considera que la presente situación es una mejora en comparación con la previa. Durante nueve años vivió en una estructura de madera de una habitación situada en Rennock Lodge, en la zona al este del área metropolitana de Kingston. La casa estaba situada en el jardín de la casa de su hermana y ella ejerció presión para que se mudara. Adicionalmente, la estructura de una habitación era demasiado pequeña para su familia.

La zona sigue sin servicios. Los residentes obtenían electricidad ilícitamente pero la misma fue desconectada por el Servicio Público de Jamaica. El agua potable tiene que ser traída desde Rennock Lodge. No obstante, el Sr. N. no se mudaría pero desearía tener servicios y la seguridad de posesión.

El Sr. N. considera que la posesión segura es el elemento más importante para la vivienda adecuada. La construcción en incrementos, según se requiera, es la mejor manera de construir. El hubiera construido esta casa aún si las tierras hubiesen sido de propiedad privada.

En los tres casos las familias estaban dispuestas a mudarse a una estructura sin terminar y de llevar a cabo la construcción durante un período de tiempo, a medida que hubiese dinero disponible. En los tres casos se pagó al contado por los materiales. El dinero provino de ahorros personales y del empleo. En los

tres casos la construcción fue implementada por obreros especializados o por pequeños contratistas. En un caso, en el que el obrero especializado también era el dueño, él mismo construyó la casa. En los tres casos la supervisión de la construcción fue por los propietarios.

CAPITULO 9

LEGISLACION

La producción y la utilización de la vivienda se efectúa dentro de un marco legal. El estado intenta regular el suministro y la demanda de viviendas mediante varias medidas legislativas.

VIVIENDAS DE ALQUILER

La Ley Para la Restricción de los Alquileres (Enmienda) de 1982 tuvo por intención fomentar una distribución más equitativa de la vivienda pero también afectó gravemente a los incentivos que hubiesen fomentado el suministro de viviendas de este tipo. Como resultado del rápido alza en el costo de los alquileres a partir de 1980, los que muchas veces se triplicaron o cuadruplicaron, se produjo un escasez en la construcción de nuevas viviendas de alquiler por parte del sector público o privado. Además se anunciaron propuestas para la enmienda de la ley de 1982. Estas incluyen:

- 1) Requerir de todos los propietarios de casas de alquiler poseer un Certificado de Asesoramiento expedido por el Comisionado de Valuación de Terrenos. El asesoramiento estará basado en la valuación de sus edificios;
- 2) Requerir que todos los edificios tengan certificados de los alquileres asesorados, basados en los datos fundamentales de agosto de 1980;
- 3) Extender la protección de la ley a edificios comerciales. El alquiler bruto de los mismos no debe exceder J\$10,00 por pie cuadrado;
- 4) Aumentar las multas máximas por incrementos no autorizados del alquiler a J\$2.000 o doce meses de cárcel en el caso de individuos y a J\$4.000 en el caso de empresas;
- 5) Someter a aquellos inquilinos que se fugan sin pagar alquileres adeudados a multas más elevadas todavía a ser determinadas.
- 6) Aumentar la jurisdicción del juzgado de paz a J\$5.000 en relación con la recuperación de alquileres;
- 7) Permitir un aumento automático de los alquileres anuales de 7,5 por ciento sobre el alquiler máximo permitido;
- 8) Proporcionar el certificado de alquiler asesorado en relación con edificios construidos después de agosto de 1980 para basarlos en el valor del mercado obtenido al completarse la construcción.

Las medidas para controlar los alquileres y para garantizar los intereses de la población pobre y de la clase media, esencialmente fueron en respuesta al rápido aumento de los alquileres después de 1980. En la mayoría de los países del mundo el control de los alquileres frecuentemente tuvo efectos secundarios que no se habían previsto y se piensa que Jamaica no será una excepción.

Mediante el estrangulamiento de las utilidades obtenibles sobre las propiedades -- y en algunos casos la eliminación total de las mismas -- el control de los alquileres puede hacer inatractiva la inversión en edificios de alquiler. El alquiler también tiene el efecto adverso de contribuir al deterioro de las unidades de alquiler ya que los propietarios posiblemente no ganen lo suficiente para cubrir los gastos de mantenimiento y para al mismo tiempo realizar una ganancia razonable. Por lo tanto, la legislación para el control del alquiler no sólo puede conducir a graves detrimentos para la nueva construcción y para el desarrollo de la vivienda, sino que también puede conducir al deterioro del número existente de casas de alquiler.

El control de los alquileres puede proteger a los inquilinos que ya ocupan unidades de alquiler, pero frecuentemente los beneficios son a costas de otra gente pobre que está intentando hallar unidades para alquilar. Frecuentemente ambos, los inquilinos y los propietarios, provienen de grupos de bajos ingresos y los patrones alquilan una o dos habitaciones de su casa para suplementar sus ingresos.

Adicionalmente, las experiencias del gobierno como dueño de viviendas ha resultado en proyectos que han perdido dinero y han generado poco interés por parte del gobierno en fomentar el mercado de los inmuebles de alquiler.

Por lo tanto, el control del alquiler ha tenido consecuencias negativas graves en términos de reducir el número existente de unidades de alquiler disponibles, aún si fue introducido para preservar el número existente de viviendas para personas de reducidos o medianos ingresos. Por consiguiente, el control de los alquileres puede tener efectos contraproducentes para la estrategia nacional de la vivienda, la cual fomenta la construcción de la vivienda por el sector privado.

Además el sistema de control de los alquileres propuesto en la Ley Para la Restricción de Alquileres (Enmienda) de 1982, ha resultado extremadamente difícil de administrar. Bajo el nuevo sistema todas las unidades de alquiler deben tener un Certificado de Asesoramiento del Alquiler para legalmente poder modificar la renta estándar. El requisito de que los dueños de propiedades presenten solicitudes para cada unidad y la expedición del Certificado correspondiente para dicha unidad ha resultado ser un problema inmenso. El número de propiedades con inquilinos múltiples hace que el problema sea aún más complejo. El Departamento de Valuación de Tierras, quien es responsable por la valuación de viviendas de alquiler, no dispone del personal para hacerse cargo de 100.000 a 200.000 unidades de alquiler. Como resultado, el proceso de valuación ha sido lento y solamente se han expedido muy pocos certificados de asesoramiento. Han sido los dueños de los edificios quienes han sufrido una pérdida debido a que se ha requerido de ellos que cobren el alquiler de 1980, más los aumentos aprobados. Consecuentemente, este proceso ha sido un incentivo negativo para proporcionar el mantenimiento de las unidades de alquiler.

El problema del rápido aumento de los alquileres en los últimos años es importante y debe ser solucionado, pero al mismo tiempo el mecanismo del control de los alquileres deber ser materia de estudio para determinar si tal mecanismo puede proporcionar incentivos negativos para la construcción y el mantenimiento de viviendas en Jamaica.

LEY DE LA VIVIENDA

El marco legal de la política de la vivienda del gobierno radica en la Ley de la Vivienda (Ley No. 55 de 1968). Esta ley establece que el Ministro sea responsable por las viviendas de acuerdo con la Parte II 4(1) que dice: "El Ministro, una vez que haya considerado la situación de la vivienda en cualquier zona y las necesidades de la misma con respecto a la provisión de viviendas adicionales, puede causar que una zona sea definida en un plano y puede declarar, mediante una orden, que la zona definida de esta manera sea una zona para viviendas."

Aunque de acuerdo con la Ley de la Vivienda el Ministerio de Construcción (Viviendas) debe construir casas para personas de las "categorías de bajos ingresos", muchas viviendas actualmente construidas por el gobierno desde luego no son del tipo para personas de reducidos ingresos. Como resultado del continuado aumento en los costos de la construcción a una tasa que excederá en mucho la tasa de los aumentos de salarios, hasta el programa de las viviendas básicas ya no puede estar dirigido hacia los pobres de nuestra sociedad.

Además la sección 4 de la ley trata de la autoridad del Ministro en la preparación y aprobación de los programas. Sin embargo, no se ocupa debidamente de la cuestión del acceso a las tierras para hacerse cargo de las colonias de los ocupantes ilegales. Mientras que las tierras declaradas de acuerdo con la ley podrían ser adquiridas según la provisión de la Ley Para la Adquisición de Terrenos, se requiere dinero para la compra de los mismos. Aún si la compra fuese efectuada mediante bonos agrarios habría un pasivo a corto plazo, lo cual produciría un impacto directo sobre los recursos disponibles para la provisión de viviendas para los pobres por parte del gobierno.

LEY DE MEJORAS LOCALES (SERVICIOS GENERALES)

Para permitir la mejora de las colonias informales el Parlamento promulgó la Ley de Mejoras Locales (servicios generales) de 1972 para proporcionar acceso legal sin la obligación de tener que definir y declarar una zona como especial para mejoras (infraestructura) y para tomar posesión mediante el arrendamiento lo que permite una opción de renovación para la adquisición futura.

Esta legislación fue diseñada para permitir el acceso sin la responsabilidad inicial de una adquisición. El gobierno entonces podría subarrendar las tierras a los ocupantes de las mismas.

De acuerdo con esta legislación se dio acceso a los terrenos, se efectuaron los trabajos de infraestructura y se implementaron los subarrendamientos. No obstante, uno de los problemas que se creó fue que al vencer el contrato de arrendamiento el propietario podía firmar un nuevo contrato de arrendamiento o un contrato de venta, pero esto se reflejaba en la plusvalía, debido a las mejoras efectuadas a la propiedad. En otras palabras, el gobierno ahora le

pagaba al propietario por las mejoras efectuadas por el gobierno. Adicionalmente, las familias tenían que pagar por los servicios, es decir el agua, impuestos de propiedad, electricidad, etc., para que el gobierno pudiera efectuar su recuperación de gastos. Desde luego que el beneficiario era el propietario del inmueble.

Bajo el Programa de Mejoras Urbanas, las mejoras de los terrenos de los inquilinos requería que la responsabilidad de las mejoras efectuadas por el gobierno o mediante el gobierno debía residir con los propietarios. Por lo tanto los propietarios tenían la opción de emplear el inmueble para mejorarlo o no. Esto no se efectuó porque la Ley de la Restricción de Alquileres dificultó recobrar inversiones de casas mejoradas en estas comunidades. Anteriormente se mencionó el problema de si se adoptaban mecanismos para asegurar réditos adecuados para los propietarios de inmuebles en conexión con mejoras efectuadas a los mismos, hubiese ocurrido una dislocación masiva de los inquilinos, ya que estos hubiesen estado presionados a pagar alquileres más elevados.

CONTROLES SOBRE LA VIVIENDA, LA CONSTRUCCION Y EL APROVECHAMIENTO DE TIERRAS

En el Capítulo 7 ya se mencionó la ley para el control de la utilización de terrenos. Debido a la rápida urbanización que toma lugar en nuestras ciudades existe la necesidad de revisar los controles sobre las viviendas, la construcción y la utilización de los terrenos. Entre los controles existentes tenemos las órdenes de urbanización y los reglamentos de subdivisión.

Tres elementos legislativos que fueron promulgados hace muchos años y que no han sido revisados desde mediados o finales de la década del 70 establecieron este marco de reglamentos en el área metropolitana de Kingston. Existe la Ley de Planificación Urbana y Rural, la Ley de Mejoras Locales, y la Ley de Construcción de Kingston y St. Andrew. La Orden de Urbanización de Kingston de 1966 constituye el marco para la utilización de los terrenos en la ciudad. La Orden de Urbanización realmente es una ordenanza para la clasificación de zonas, que establece la utilización permitida de terrenos y las densidades para el área metropolitana, como también normas para los servicios generales.

La orden data de 1966 y por lo tanto es obsoleta en ciertos vecindarios en los que las fuerzas económicas han resultado en modificaciones en la utilización de terrenos en la ciudad. El Departamento de Planificación Urbana actualmente está revisando la orden y se espera que la nueva orden considerará los puntos que se mencionan el Capítulo 7, es decir puntos referentes a la utilización mixta de terrenos en el desarrollo planificado de unidades.

Los procedimientos para la aprobación de la urbanización y de la subdivisión son elementos de las actividades del Departamento de Planificación Urbana, de varias agencias para la infraestructura y de las autoridades locales como autoridad final. La totalidad de la isla no está cubierta por las órdenes de urbanización y sólo algunas de las grandes ciudades están sujetas a estas ordenanzas para la planificación de zonas. La Ley de Planificación Urbana y Rural de 1966 gobierna la preparación e implementación de las órdenes de urbanización mientras que la Ley de Mejoras Locales 1914 provee reglamentos para la subdivisión.

En Octubre de 1983 la Autoridad de Planificación Urbana y Rural, en conjunto con su poder de acuerdo con la Ley de Planificación Urbana y Rural, efectuó un cambio

considerable en el procedimiento para otorgar la aprobación de la planificación al quitarle estos poderes al KSAC, la autoridad local. Desde aquella fecha todas las revisiones de planificación tuvieron que hacerse directamente por el Departamento de Planificación Urbana y todas las decisiones finales efectuadas por la Autoridad de Planificación Urbana y Rural, que es presidida por el Planificador Urbano del Gobierno. Debe notarse que esta revocación de autoridad no elimina al KSAC completamente del proceso de la toma de decisiones dentro del área metropolitana de Kingston. Solamente cubre a aquella zona de la ciudad que fue incluida en la Orden de Urbanización de 1966 y por lo tanto omite a algunas de las secciones de los suburbios de la ciudad. Otras zonas de la isla en las que la aprobación de la planificación fue "revocada" (es decir que se ha revocado la autoridad de las autoridades de planificación) incluye partes de la costa de Ocho Ríos y de la Bahía de Santa Ana, Negril y regiones de la costa de Portland, todas ellas zonas importantes de desarrollo.

En Octubre de 1984 los poderes del KSAC fueron reducidos aún más cuando se eliminó la Aprobación de Edificios del KSAC y se transfirió esta autoridad al Departamento de Planificación Urbana. Anteriormente a 1984 los Comités de Construcción y de Planificación Urbana del KSAC estaban compuestos de consejeros elegidos provenientes de la autoridad local. Estos comités eran la autoridad de aprobación para los permisos de construcción y para las subdivisiones. Como resultado de la transferencia de poderes el Planificador Urbano del Gobierno ahora es responsable del proceso regulatorio para la aprobación de construcciones y como tal es el elemento principal en el proceso de revisión y de ejecución. Es proceso de ejecución es un punto importante debido a que las infracciones de las aprobaciones aumentan y son más flagrantes.

PROBLEMAS FUNDAMENTALES Y SUS IMPLICACIONES

Se ha dado consideración a un número de temas relacionados con la Ley del Control de los Alquileros (Enmienda) de 1982 y se sugiere la necesidad de efectuar un estudio de la ley en las siguientes áreas:

- 1) Extensión de la cobertura
- 2) Método de administración de la valuación
- 3) Aumentos de alquiler permitidos y
- 4) Administración y certificación.

Otra área de la que nos debemos ocupar es aquella de los controles para la utilización de terrenos en general, pero en especial en el área metropolitana de Kingston. Existe una necesidad urgente de poner al día la Orden de Desarrollo de 1966 y se espera que la nueva orden será publicada pronto por el Departamento de Planificación Urbana. También se anticipa que la nueva orden se ocupará de los siguiente:

- (i) establecer pautas generales para el empleo de terrenos en la ciudad;

- (ii) establecer mayor flexibilidad en los requerimientos de zonas urbanas tales como la división de zonas para la utilización mixta y para el desarrollo de unidades de planificación y
- (iii) establecer viviendas accesibles, permitir niveles más altos de densidad y normas para el estacionamiento de automóviles y espacios libres modificados donde corresponda.

REFERENCIAS: SECCION IV

CAPITULO 5

1. Ministerio de Construcción (Vivienda) 1982, Política Nacional de la Vivienda, Kingston, Jamaica.
2. Ministerio de Construcción (Vivienda) 1984, Informe Anual 1983/84, Kingston, Jamaica.
3. Instituto de Planificación de Jamaica, Estudios Sociales y Económicos de Jamaica, 1974 a 1985, Kingston, Jamaica.

CAPITULO 6

4. Asociación de Sociedades Constructoras de Jamaica, 1985, LIBRO DE DATOS-1985, BSAJ Kingston, Jamaica.
5. Asociación de Sociedades Constructoras de Jamaica, Financiamiento y Viviendas, - Jamaica BSAJ, Kingston, Jamaica.
6. Comité Para el Financiamiento de Hipotecas, Informe Sobre el Financiamiento de Hipotecas, Kingston, Jamaica.
7. Una Conferencia del Caribe Sobre IYSH - Informe Preliminar, 1986, Kingston, Jamaica.
8. USAID, 1985, Apoyo de la Vivienda en Jamaica, USAID, Oficina Regional de la Vivienda, Kingston, Jamaica.
9. USAID, 1985, Memorando Sobre las Políticas Monetarias y Financieras, Oficina Regional de la Vivienda USAID, Kingston, Jamaica.
10. USAID, 1985, Recomendaciones Para la Política del sector de Financiamiento de la Vivienda, Oficina Regional de la Vivienda USAID, Kingston, Jamaica.
11. McKenzie, Joseph, et. al., 1984, Estudio de las Tasas de Interés en las Hipotecas de Jamaica, Comité Para el Préstamo Para Viviendas, USA.

12. Rosas, Luis Eduardo, 1984, El Sistema Financiero de Jamaica, Oficina Regional de USAID, Kingston, Jamaica.

CAPITULO 7

13. ESTUDIO FINAL DEL CRECIMIENTO URBANO Y SU ADMINISTRACION, 1978, Agencia Nacional de Planificación, Kingston, Jamaica.
14. McHardy, Pauline, 1986, Disparidad de los Servicios Públicos en el Area Metropolitana de Kingston, Informe Técnico No. 20, Proyecto UNCHS JAM 82/010, Departamento de Planificación Urbana, Kingston, Jamaica.
15. Agencia Nacional de Planificación, 1976, Análisis Histórico del Crecimiento Espacial y Demográfico del Area Metropolitana de Kingston, Informe Técnico No. 2, Estudio del Crecimiento y de la Administración Urbana, Kingston, Jamaica.
16. Agencia Nacional de Planificación, 1976, Informe Técnico No. 3, Estudio del Crecimiento y de la Administración Urbana, Kingston, Jamaica.
17. Instituto de Planificación de Jamaica, 1983, Estudio Económico y Social de Jamaica, Kingston, Jamaica.

CAPITULO 8

18. Una Conferencia del Caribe Sobre IYSH, Informe Preliminar, 1986, Kingston, Jamaica.
19. Notas del Instituto Para la Investigación en la Construcción, Instituto Para la Investigación en la Construcción, Kingston, Jamaica.

CAPITULO 9

20. Sherer, Samuel A., 1982, Un Análisis de la Ley de 1982 para la Restricción de Alquileres Propuesta (Enmienda), Oficina Regional de la Vivienda de USAID, Kingston, Jamaica.
21. Instituto de Planificación de Jamaica, 1981, Estudio Económico y Social de Jamaica, Capítulo 12, Kingston, Jamaica.
22. Rivkin Associates, Inc., 1984, Investigación de los Controles de Desarrollo y Planificación en Kingston, Jamaica, Washington, D.C., EE. UU.