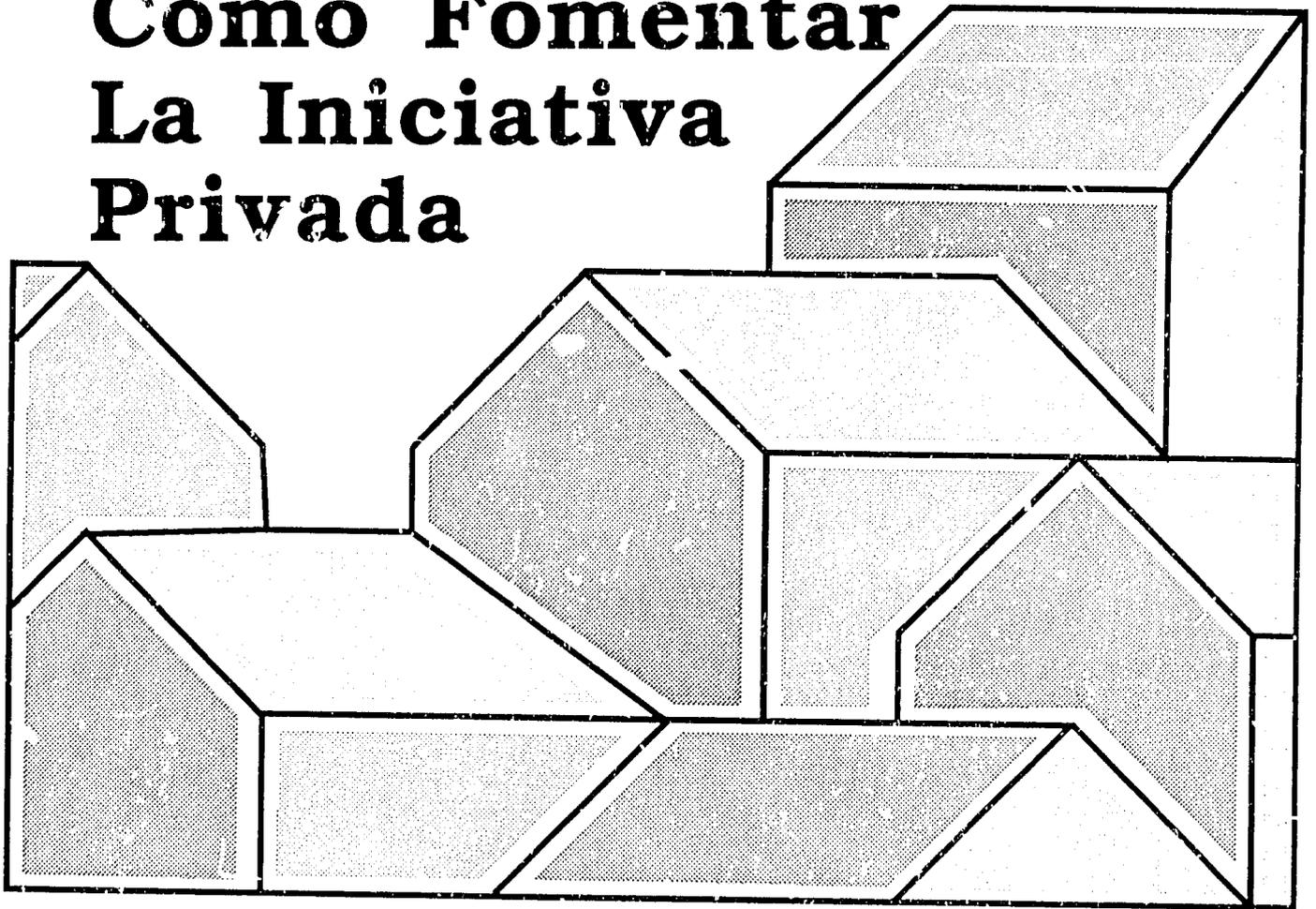


PH-160-87

Como Fomentar La Iniciativa Privada



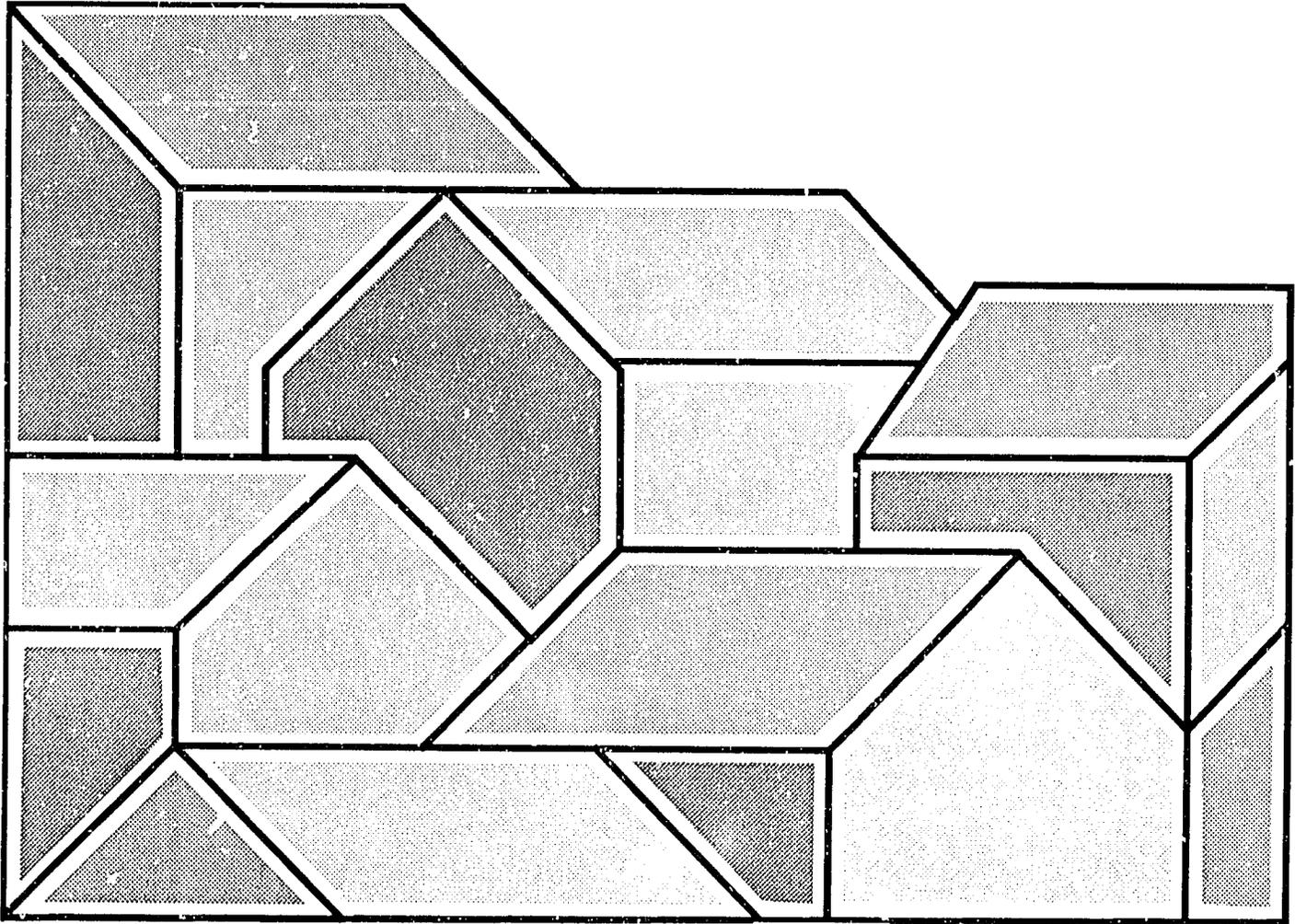
Preparado por

Royce LaNier
Carol A. Oman
Stephen Reeve
Technical Support Services, Inc.
Washington, D.C.

para

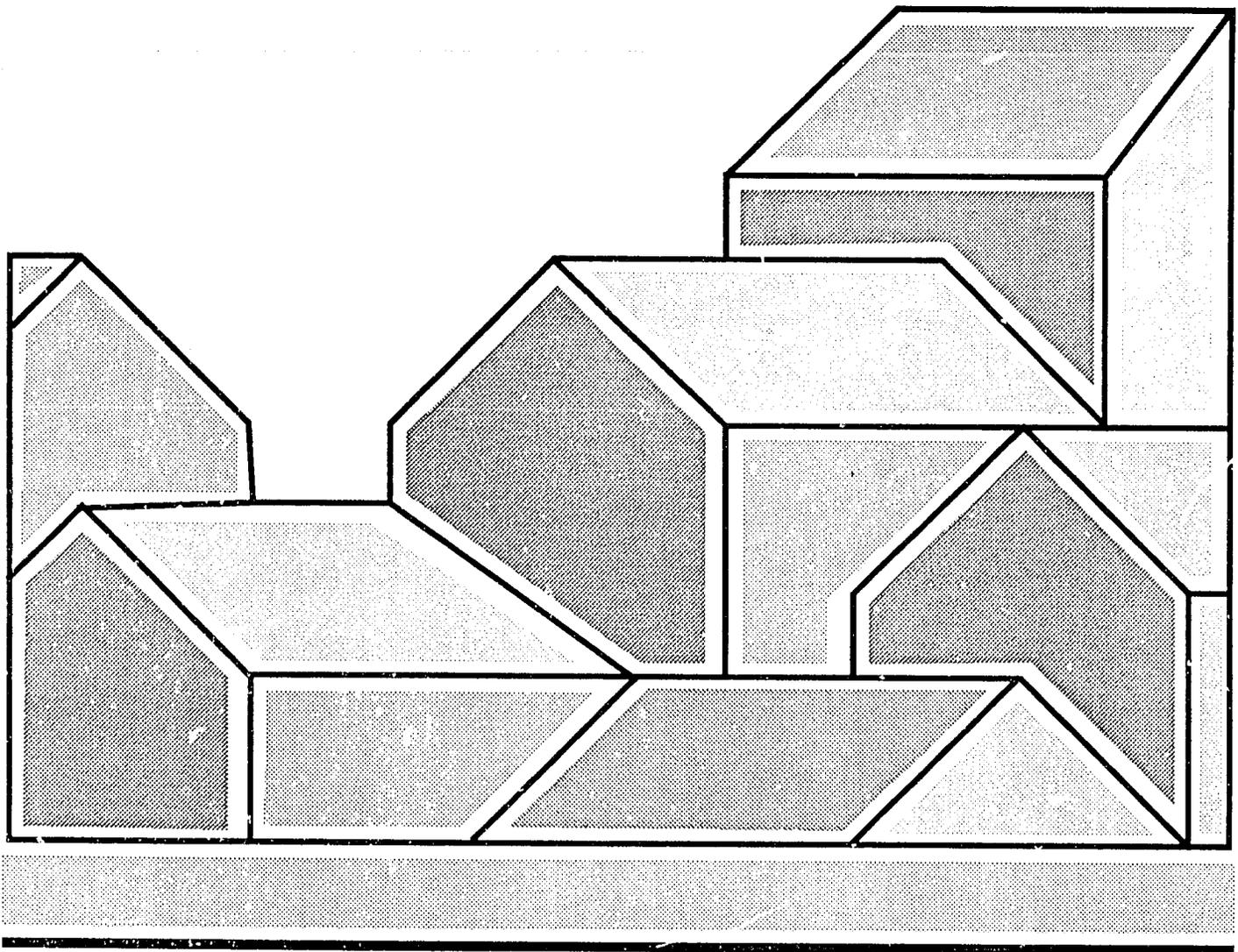
Oficina de Vivienda y Desarrollo Urbano
Agencia de EE.UU. para el Desarrollo Internacional
Washington, D.C.

Abril de 1987



Indice de Materias

Prefacio	1	Primera Parte:
Resumen Ejecutivo	3	Función del sector público y privado en la provisión de viviendas de bajo costo
		Mejoramiento del acceso a la vivienda y apoyo a los programas de vivienda 9
		Disponibilidad de terrenos, de infraestructura y de servicios urbanos 14
		Expansión de la producción de viviendas 26
		Movilización de fondos 38
		Provisión de préstamos 51

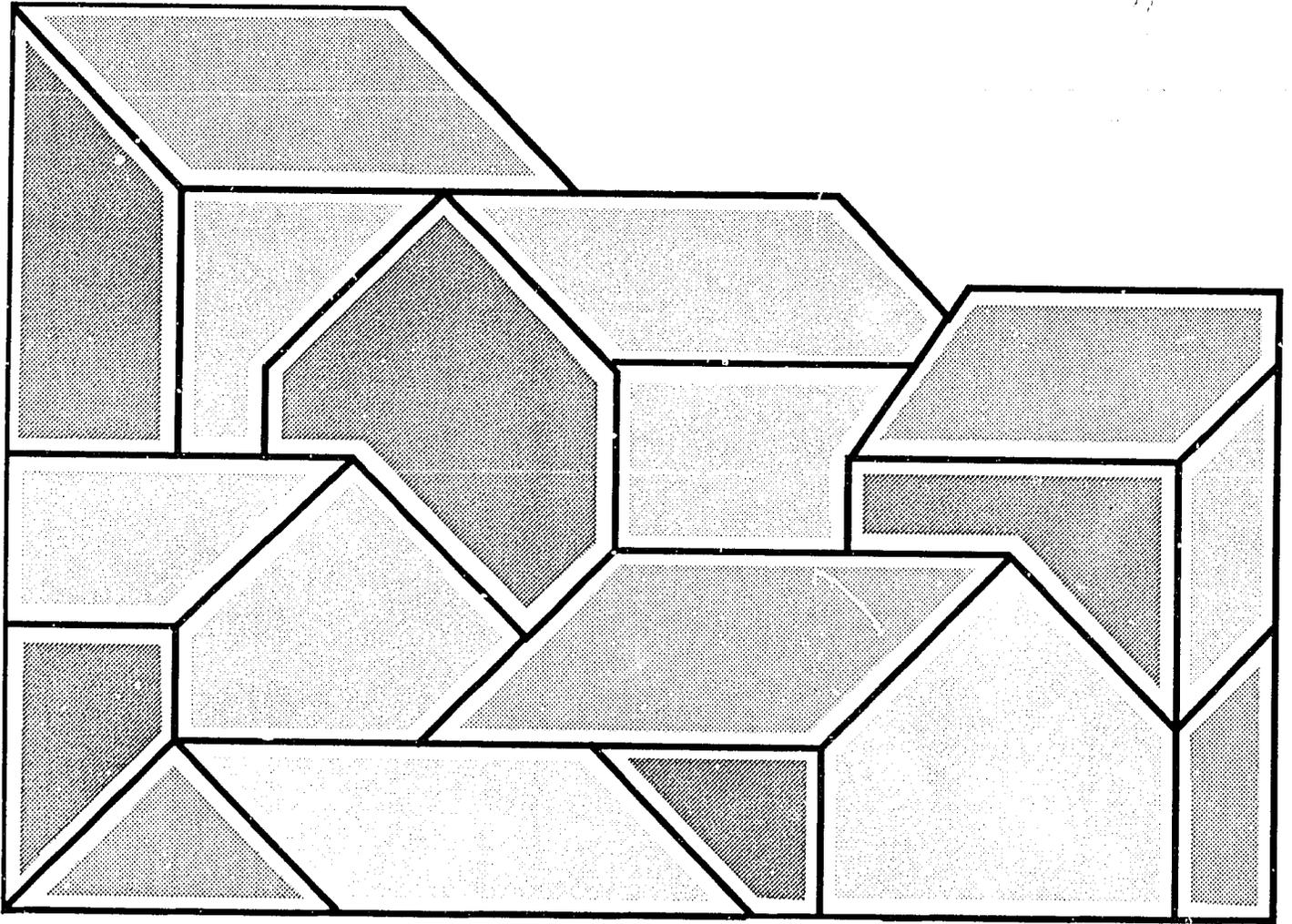


**Segunda Parte:
Estrategias para la
iniciativa privada**

Hacia una comprensión del sector privado	63
Definición de la política nacional	64
Formulación de una estrategia del sector privado para la vivienda	65
Identificación del programa inicial	73
Preparación de un enfoque apropiado	75

Bibliografía 78

Agradecimientos 80



Prefacio

. d'

La falta de viviendas adecuadas en los países en desarrollo es enorme. Las altas tasas del crecimiento de la población y urbanización continuarán ejerciendo presión en el sector vivienda hasta el fin de este siglo y el próximo. La Agencia de EE.UU. para el Desarrollo Internacional ha trabajado durante 25 años con los países en desarrollo para ayudarlos a promulgar políticas efectivas para satisfacer esta necesidad.

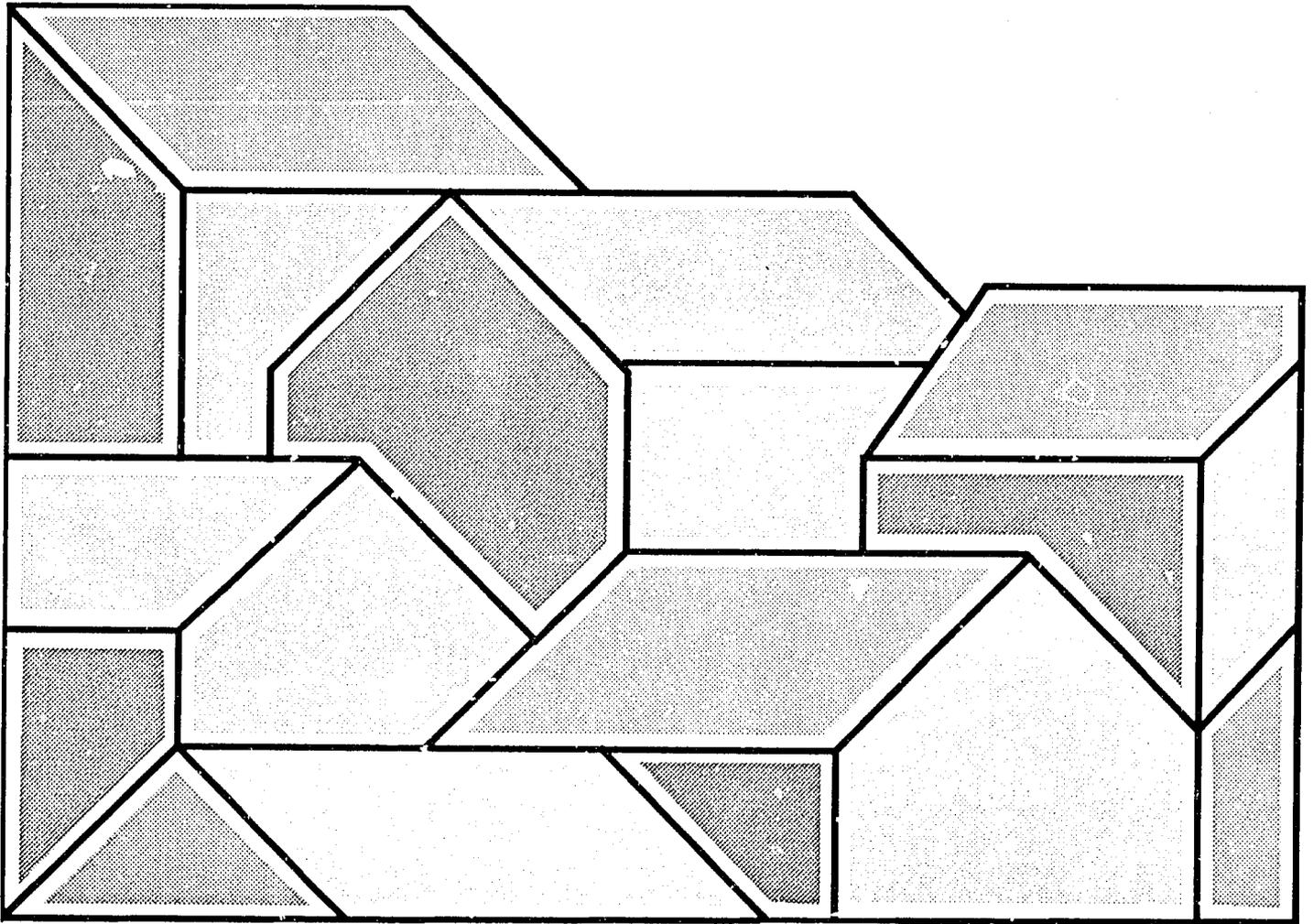
Nuestra experiencia nos lleva a una conclusión inexorable: contamos en la actualidad con los recursos y los conocimientos básicos para proporcionar por lo menos una vivienda mínima a todas las personas de bajos recursos en los países en desarrollo en el curso de nuestras vidas. Lo que precisamos son políticas efectivas y la voluntad política para ponerlas en práctica. Los gobiernos deberían abstenerse de iniciar una costosa e ineficaz actividad de construcción de viviendas. La posición correcta que debe asumir el gobierno es la de actuar como facilitador. El gobierno debe crear el ambiente en el cual se pueda movilizar al sector privado formal, al sector informal y a los individuos para que solucionen el problema. Los principales países donantes y organizaciones multinacionales que trabajan en este sector comparten esta conclusión.

Nuestro objetivo al preparar esta monografía para el Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar (IYSH) fue el de presentar ideas sobre cómo los gobiernos pueden fomentar y apoyar los esfuerzos del sector privado para proporcionar viviendas a las personas de escasos recursos económicos. Esta monografía explica muchas medidas específicas que pueden tomar los gobiernos en los países en desarrollo. En ella se analizan las alternativas para la participación del sector privado en cada aspecto de la vivienda, desde el desarrollo de terreno y la disponibilidad de infraestructura hasta la construcción y financiamiento de las viviendas. Asimismo presenta ideas concretas para el desarrollo y ejecución de la política pública a fin de aumentar la función del sector privado.

Cientos de millones de personas nacerán durante las próximas décadas, y tendremos que encontrar la manera de proveerles una vivienda. Sin embargo, los gobiernos no pueden desempeñar el papel principal. Esta monografía explica como se pueden movilizar y utilizar los recursos del sector privado para ayudar a solucionar este problema. En nuestra opinión, este es el mensaje más importante del IYSH. El Programa de Garantía de la Vivienda de la Agencia de EE.UU. para el Desarrollo Internacional, por medio del cual hemos ayudado a 41 países con más de 2 mil millones de dólares, es un excelente programa de trabajo para ayudar a lograr nuestros objetivos en el sector de la vivienda. Agradecemos la oportunidad de trabajar con los países a través de este mecanismo para ayudarlos a formular y poner en ejecución políticas para la vivienda, que dependan de la iniciativa privada.



Peter M. Kimm, Subadministrador Asistente
Oficina de la Vivienda y Desarrollo Urbano
Agencia de EE.UU. para el Desarrollo Internacional



Resumen Ejecutivo

Al designar 1987 como el Año de la Vivienda para las Personas sin Hogar, las Naciones Unidas han centrado la atención en un problema crítico que, en la actualidad, afecta a cientos de millones de personas en todo el mundo: la falta de una vivienda digna. La alta tasa de natalidad y la migración rural masiva hacia los centros urbanos han colmado la capacidad de muchos países en desarrollo de proporcionar viviendas, agua potable y condiciones adecuadas de salubridad. Como resultado, el ya elevado número de las personas que viven en condiciones insalubres y de hacinamiento está aumentando rápidamente. La mayoría de los centros urbanos de los países en desarrollo están rodeados por villas miseria que son el único refugio disponible para casi la mitad de su población urbana.

El proporcionar y estimular la construcción de viviendas son las prioridades nacionales de estos países, ya que ambos tienen un impacto profundo sobre el crecimiento económico nacional, sobre el asentamiento de vastas zonas de tierra productiva y la estabilidad social y política. Sin embargo, el brindar una vivienda adecuada, incluyendo la subdivisión de terreno, la instalación de la infraestructura necesaria (particularmente agua, saneamiento y carreteras), la construcción de las unidades de vivienda y la creación de un conjunto apropiado de instituciones de financiamiento no podrá lograrse mediante el desplazamiento de más recursos del tesoro nacional a los presupuestos municipales. La tarea simplemente sobrepasa los recursos que la mayoría de los gobiernos de los países en desarrollo pueden proporcionar, aún con una ayuda máxima proveniente de agencias internacionales.

Se precisa un enfoque nuevo y audaz. Uno de estos enfoques parte de la premisa de que los gobiernos deben aprender a canalizar la creatividad, la energía y el sacrificio personal que la mayoría de las personas están dispuestas a dar para obtener un hogar digno. La canalización de estos recursos requiere que los gobiernos faciliten la iniciativa personal al crear políticas y programas que fomenten la producción de vivienda por el sector privado.

Esta monografía trata sobre la importancia relativa del sector privado en la provisión de vivienda, y sobre la importancia que tiene una industria vigorosa de la vivienda en el desarrollo de la economía nacional. Con el

Programa de garantía de la vivienda de USAID

La Oficina de Vivienda y Desarrollo Urbano de la Agencia para el Desarrollo Internacional ha estado proporcionando capital y asistencia técnica para la vivienda y los programas urbanos durante 25 años. La principal fuente de asistencia de capital ha sido el programa de Garantía de la Vivienda (HG), con el cual AID garantiza préstamos de largo plazo de bancos privados de EE.UU., compañías de seguros, fondos de pensión, y asociaciones de ahorro y crédito para los países de desarrollo para el financiamiento de la vivienda básica y la infraestructura para familias de bajos recursos.

La oficina central en Washington cuenta con el apoyo de siete Oficinas Regionales de la Vivienda y el Desarrollo Urbano (RHUJO) que son responsables de identificar y diseñar proyectos de vivienda en sus respectivas regiones. Están ubicadas en Tegucigalpa, Kingston, Panamá, Tuncia, Nairobi, Abidjan y Bangkok. La oficina de Washington proporciona control y apoyo a través de su División de Operaciones y liderazgo en la política y desarrollo de programas a través de su División de Política y Programas Urbanos.

El programa HG fue promulgado en la Ley de Asistencia Extranjera de EE.UU. de 1961. La meta principal del programa es ayudar a lograr estrategias globales, y racionales para satisfacer las necesidades de vivienda en la mitad más pobre de los países en desarrollo. El Programa HG funciona con líderes de estos países para diseñar e implementar políticas que establezcan el clima propicio, que permitan la iniciativa individual y estimulen el sector privado para que produzca la vivienda necesaria. Hasta la fecha 41 países han recibido asistencia bajo el programa HG para promover el desarrollo de sus propias entidades financieras para la vivienda y para movilizar los ahorros que ayuden a satisfacer las necesidades de sus poblaciones.

fin de fomentar una fuerte industria de la vivienda, este trabajo propone nuevas funciones que el sector público y el sector privado pueden desempeñar para solucionar la falta de vivienda, examina varios medios de estimular la iniciativa del sector privado y muestra modelos para ampliar la contribución del sector privado haciendo uso de las experiencias adquiridas a través de los proyectos de la Oficina de Vivienda y Desarrollo Urbano de la Agencia de EE.UU. para el Desarrollo Internacional en varios países en desarrollo. Las diferentes secciones de la monografía tratan sobre los componentes principales de un programa de vivienda: los mecanismos adecuados para la producción de vivienda, acceso a la tierra, provisión de infraestructura y servicios urbanos, producción de materiales para la construcción, y la construcción y el financiamiento de las unidades de vivienda. Dicho trabajo elabora asimismo las estrategias generales para estimular la iniciativa privada, y se sugieren formas de evaluar la conveniencia de cada uno de los enfoques propuestos.

Para entender la función e importancia del sector privado en la producción de vivienda, hay que reconocer, antes que nada, la contribución relativa prestada por este sector al sector vivienda en general. Prácticamente en todas las naciones, ya sea a través de instituciones formales como bancos, compañías de construcción y urbanizadores; o a través de empresas informales y el trabajo de cada persona, el sector privado es el que proporciona la gran mayoría de las unidades ocupadas. La tarea de producir viviendas adecuadas excede la capacidad del sector público de proporcionarlas, tanto en términos de los recursos de capital disponibles como de la capacidad de administrar y organizar. Cuando al sector privado se le permite actuar con relativa libertad, éste ofrece muchos tipos de viviendas que pueden ser costeadas por los diferentes niveles de ingresos. Si bien los grupos de ingresos más bajos no podrán beneficiarse de este sistema y pueden precisar, por consiguiente, del subsidio del sector público, una proporción considerable de la población estará razonablemente bien alojada sin erogación de los limitados fondos públicos.

En los países en desarrollo, el sector privado formal dispone de mayores recursos financieros y humanos para la producción de vivienda que el sector público; y el potencial para generar inversiones de capital para vivienda provenientes de los ahorros de individuos e instituciones excede la capacidad de inversión de los fondos públicos. Al mismo tiempo, los administradores del sector privado

están sujetos a las presiones del mercado y a que se pasen juicios sobre su desempeño. En la medida que las empresas públicas funcionan como las privadas, no podrán existir mayores diferencias con respecto a la eficiencia o costo de sus operaciones. Sin embargo, la mayoría de las empresas del gobierno no tienen la obligación de competir en el mercado y no es juzgada en términos de su rentabilidad. A no ser que la política del gobierno proteja a una firma privada de las fuerzas del mercado (por ejemplo, otorgándole una posición de monopolio), el sector privado formal puede, generalmente, llevar a cabo una tarea en particular más eficazmente y a un costo más bajo que un organismo del estado.

Si bien puede disponer de mayores recursos aplicables al sector vivienda y ofrecer mayor eficiencia en su producción, el sector privado formal, al igual que el sector público, también ha fallado en la producción de viviendas dignas para las familias de bajos recursos económicos en la mayoría de los países. A diferencia de los gobiernos, el sector privado está motivado principalmente por las ganancias y no tiene obligación de responder a las expectativas públicas o a las necesidades sociales. El persuadir al sector privado a que extienda sus servicios para incluir las necesidades de un mercado más amplio requiere, por lo general, tanto un mercado que funcione relativamente libre como unas políticas de gobierno elaboradas para crear incentivos y reducir los riesgos. Por lo tanto, para lograr mejoras significativas en las condiciones de la vivienda, el sector público y privado deben cooperar. No se puede esperar el éxito si actúan por separado.

El énfasis en el potencial de la contribución del sector privado está de acuerdo con la idea que en la actualidad comparten los economistas y los organismos de asistencia internacional de que la participación del sector privado es importante para lograr un desarrollo económico significativo. Es evidente que la relativa falta de atención al mercado y a la empresa privada que tuvo lugar durante la década del 1970, como consecuencia de la entonces prevalecte estrategia de lograr un desarrollo acelerado a través de controles directos del sector público, fue costosa en términos de las oportunidades perdidas. Aunque ahora se reconoce que la intervención excesiva del gobierno en las funciones de inversión, producción y distribución son perjudiciales para el desarrollo económico, ello no significa que se proponga un regreso a

Sector privado: Participantes formales e informales

El sector privado abarca las entidades 'formales' y las organizaciones que son propiedad de individuos particulares y las actividades 'informales' que incluyen individuos y empresas de menor escala que no están formalmente registradas, no mantienen una contabilidad estricta y emplean a trabajadores en forma irregular. En los países industrializados, el sector informal tiene un papel muy pequeño en la producción y financiamiento de las viviendas. En virtualmente todos los demás países, sin embargo, el sector informal es responsable de una gran mayoría de la producción de nuevas viviendas. Un estudio de las Naciones Unidas (Ramachandran, 1984) indica que, en las Filipinas, el 86% del aumento en el inventario de viviendas fue producido mediante 'modalidades informales', en Brasil el 82%, en Venezuela, el 77% en Colombia el 77%, y en Chile el 44%. La contribución por parte del sector privado informal puede esperarse que continúe en un futuro cercano, particularmente en los grupos de menores ingresos. Si se han de mejorar las condiciones para un gran número de habitantes, los gobiernos deberán reconocer esta realidad y adaptar sus políticas y programas como corresponde.

las normas de política de *laissezfaire* de la década del 1950 y principios del 1960. Entre las lecciones de desarrollo aprendidas en esa era, figura un firme escepticismo ante los factores que motivan a las empresas del sector privado, en particular los monopolios y las grandes corporaciones transnacionales.

Sin embargo, los funcionarios del gobierno deben darse cuenta que el proporcionar viviendas adecuadas no está dentro de las posibilidades del sector público. Los recursos, tanto del sector privado formal como del informal, son considerablemente más que los del sector público. Dados los incentivos adecuados, estos recursos del sector privado pueden canalizarse para proporcionar viviendas adecuadas para la mayoría de los segmentos del mercado de vivienda.

La motivación del gobierno para estimular al sector privado en el área de vivienda supera el beneficio obvio e importante de la mejora a las condiciones habitacionales: una industria de la vivienda activa crea empleos a largo plazo, y es un componente importante de una exitosa estrategia de desarrollo económico. La contribución de la vivienda al crecimiento económico global, a menudo, se subestima en el debate sobre la asignación de los escasos recursos económicos. La vivienda no es, como se piensa a menudo, meramente un bien social, sino una alternativa de inversión que tiene un efecto multiplicador del ingreso de casi el doble, en los países en desarrollo. Además estimula el ahorro y la inversión por parte de individuos que generalmente se consideran incapaces de participar en estas actividades, y estimula una amplia variedad de industrias nacionales.

Estos beneficios se logran mejor en los países que dependen mucho del sistema de mercado para crear productos y asignar recursos. El afán de lucro se combina con la iniciativa individual para mejorar la eficiencia de la producción, y para estimular el esfuerzo individual que por lo general falta en los programas estatales.

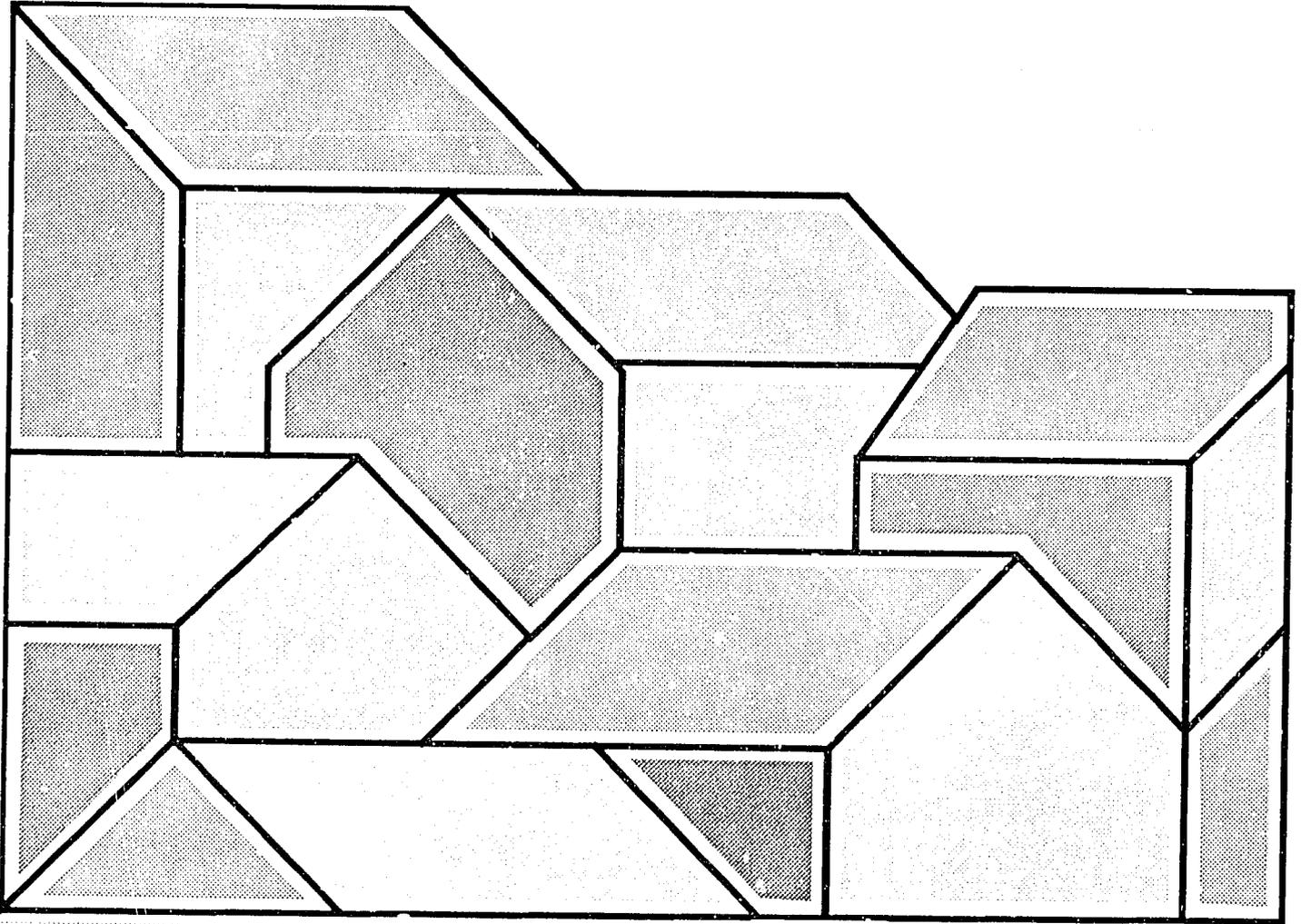
Si bien, por lo general, los gobiernos no son eficientes en la actual producción de viviendas, el sector público tiene una función sumamente importante en estimular los elementos formales e informales del sector privado. Esta función incluye el aceptar el crecimiento de la industria de la vivienda como un elemento importante

de la política nacional de desarrollo económico, creando un ambiente regulatorio propicio para que el mercado funcione libremente y formulando las políticas necesarias que promuevan el crecimiento de la industria de la vivienda en el sector privado. Específicamente, las medidas tomadas por el gobierno pueden facilitar o dificultar el acceso al crédito, aumentar o disminuir el costo de la vivienda, al influir sobre el costo del crédito, materiales, mano de obra o terrenos; y fomentar o desalentar la inversión en vivienda, tanto por el sector privado formal, como el informal.

Los efectos de las medidas del gobierno pueden ser complejas y difíciles de predecir. Se deberán considerar cuidadosamente las normas de política y los programas para determinar su efecto en la vivienda y en el desarrollo económico en general.

No hay duda de que algunas necesidades de vivienda deberán ser satisfechas mediante los subsidios del gobierno. Para aquellos individuos con poco o ningún ingreso en efectivo, y con pocas posibilidades de participar en la economía de la nación, la única solución justa podría ser la vivienda con subsidio público. Para aumentar los fondos disponibles para satisfacer estas necesidades básicas, los gobiernos deberán fomentar la capacidad del sector privado y proporcionar incentivos para producir una tipología mas amplia de viviendas a la vez que ejecuta sus programas de vivienda "de último recurso" de la manera más eficiente posible.

La Primera Parte de esta monografía examina los componentes de los programas de viviendas y sugiere maneras de estimular la iniciativa privada en estos componentes. La Segunda Parte sugiere una serie de opciones en materia de política que pueden adoptarse para fomentar una industria de la vivienda en el sector privado y mejorar las estrategias de inversión en vivienda del sector público.



Primera Parte:

Función del sector público y privado en la provisión de viviendas de bajo costo

Mejoramiento del acceso a la vivienda y apoyo a los programas de vivienda

Disponibilidad de terrenos, infraestructura y servicios urbanos

Expansión de la producción de viviendas

Movilización de fondos

Provisión de préstamos

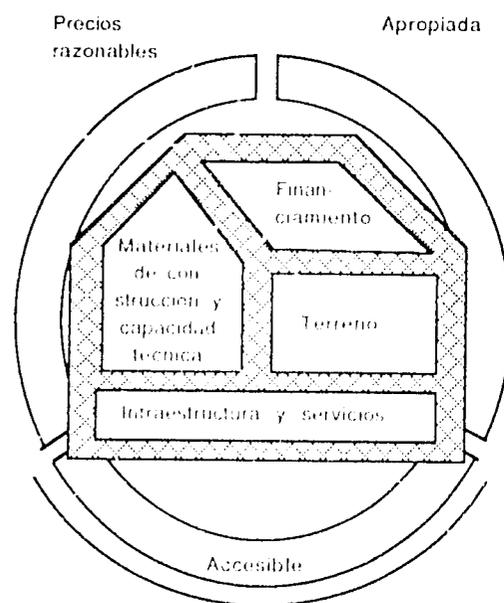
Mejoramiento del acceso a la vivienda y apoyo a los programas de vivienda

Intervención del sector público

La diferencia principal entre un mercado de vivienda privado y uno público es la manera en la cual las unidades de vivienda y/o lotes urbanizados son adjudicados a las familias. En el sector privado, el mercado es el mecanismo principal de adjudicación. Un comprador que desea comprar o alquilar un hogar negocia el precio con el vendedor o arrendador. El objetivo del vendedor o arrendador es conseguir una suma de dinero que cubra los gastos de la inversión, incluyendo una compensación adecuada por haber asumido el riesgo de producir y mantener la inversión en vivienda. Los compradores y arrendatarios buscan obtener una casa que satisfaga sus necesidades a un precio razonable. Un sistema de distribución de vivienda en base al mercado funciona bien en donde existe una diversidad de productos a precios accesibles para los compradores y arrendatarios potenciales.

En los países en desarrollo, existe a menudo una seria escasez de viviendas y de tierra. Ni el sector público ni el privado producen un número suficiente de viviendas accesibles, especialmente por las familias de bajos ingresos. En vista de la insuficiencia de la oferta y el desequilibrio entre lo que está disponible y lo que se puede costear, los gobiernos a menudo intervienen en el proceso de adjudicación. Ello resulta en una distribución, del inventario limitado de viviendas, basada en la necesidad social o la influencia política y al hacer esto, se distorsiona el mercado y se reduce la capacidad e incentivo del sector privado para satisfacer ciertas necesidades de vivienda.

Las intervenciones del gobierno, en el proceso de adjudicación, pueden ser directas o indirectas. Entre los métodos de intervención directa se incluye el establecimiento de criterios sobre quiénes son elegibles para ocupar las viviendas que pertenecen al gobierno y quién podrá comprar las unidades producidas por el gobierno. Por ejemplo, cuando los gobiernos establecen criterios de elegibilidad para la asignación de viviendas que favorecen a los funcionarios públicos, la vivienda se convierte en una prestación suplementaria para compensar



los bajos salarios del gobierno. Esto puede ayudar al estado a retener a empleados competentes, particularmente profesionales y técnicos capacitados que podrían ganar mejores salarios en el sector privado, pero también representa un subsidio oculto de inquietantes proporciones. A las familias de bajos ingresos se les podrá asimismo dar prioridad debido a que no hay viviendas adecuadas que éstas puedan comprar en el mercado privado.

Sea cual fuere el grupo favorecido, las familias que reciben la vivienda asignada por el gobierno generalmente retienen las unidades por muchos años, ya sea que la hayan comprado o alquilado, porque la escasez de viviendas dificulta la posibilidad de obtener otra vivienda. De hecho, una vez que se hace la asignación, la vivienda es casi permanente, ya que los cambios de residencia son mínimos. A medida de que las circunstancias económicas van mejorando, facilitando el que las personas puedan comprar viviendas en el mercado privado, éstas no están dispuestas a hacerlo. Ello se debe en parte a la escasez de viviendas, pero también se debe al hecho de que generalmente pagan menos que el valor de mercado por la unidad que ocupan. Los gobiernos son igualmente reacios a forzar a los inquilinos a reubicarse cuando éstos ya no son elegibles para ocupar las viviendas, ya que estas medidas no son políticamente populares. Esta situación contribuye a largas listas de espera para las viviendas asignadas por el gobierno y, como consecuencia, se dan subsidios para vivienda a algunas familias que tienen la capacidad de obtenerla sin la asistencia del gobierno.

Impacto de la intervención del gobierno

Las asignaciones de vivienda por el gobierno no interrumpen necesariamente el sistema de mercado si se usa sólo como una forma de distribuir un producto escaso. Sin embargo, la participación del gobierno en la asignación de viviendas significa, por lo general, una distorsión en el mercado, en particular a través de subsidios directos e indirectos. Los únicos subsidios que no distorsionan el mercado son los que están cuidadosamente destinados a familias que de otra manera no podrían comprar en el mercado privado.

Entre los ejemplos de subsidios que distorsionan el mercado figuran la venta de unidades a precios por debajo del mercado o por debajo de la tasa necesaria para recobrar el costo de la unidad o el terreno. Debido a que los gobiernos no precisan obtener una ganancia, tienen acceso a

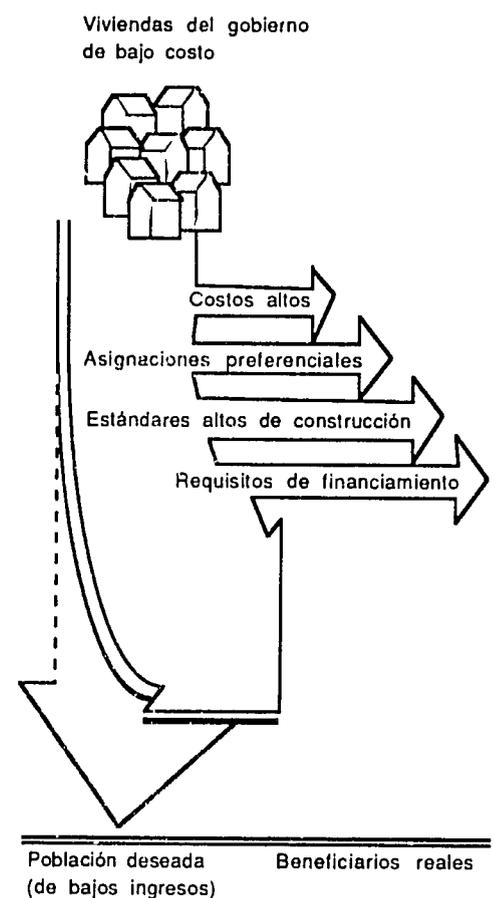
"Las únicas subvenciones que no distorsionan el mercado son aquellas que están dirigidas cuidadosamente a las familias que de otra manera no podrían comprar del mercado privado."

terrenos con poco o ningún costo directo, y tienen la libertad de establecer los precios sin incluir costos administrativos, de financiamiento, o de intereses, los terrenos o las unidades de vivienda que son propiedad del gobierno se venden a menudo a precios por debajo del costo de producción del mercado privado.

Cuando el gobierno vende terrenos o unidades de vivienda, compete directamente con los productores privados. Si las viviendas o los terrenos del estado se venden por debajo de los precios del mercado, como es posible que suceda cuando no se pretende recuperar el costo total, los productores del sector privado tienen menos posibilidades de competir y obtener una ganancia y, por lo tanto, no desearán producir viviendas o hacer disponible los terrenos.

Los alquileres que son subvencionados al establecer precios para las unidades del gobierno a un nivel inferior de lo que se precisa para amortizar el costo de la construcción, incluyendo el financiamiento, y provee fondos adecuados para mantenimiento, menoscaba al sector privado. Aunque estos subsidios se podrían justificar para los más necesitados, muy rara vez se aplican de manera que solo los que realmente cualifican son los que los reciben. Estos subsidios son doblemente contraproducentes, debido no solamente a la incapacidad de los gobiernos de los países en desarrollo de costearlos para todas las personas elegibles si no que, generalmente, cuando escasean los fondos estatales, se descuida el mantenimiento y el inventario de vivienda se deteriora, a menos que se puedan aumentar los alquileres para cubrir los requisitos de mantenimiento. Los gobiernos por lo general son reacios a aumentar significativamente los alquileres y, por lo tanto, se deterioran las condiciones del número limitado de viviendas para alquiler.

Sin embargo, es asimismo importante el que la existencia de viviendas subvencionadas para alquiler, propiedad del gobierno, afecta adversamente la disposición del sector privado a proporcionar viviendas de alquiler, en particular para las familias de bajos ingresos, porque no puede competir con los alquileres subvencionados por el gobierno y obtener una ganancia. Como consecuencia, se dispone de menos unidades y los alquileres en el sector privado pueden ser aún más altos de lo que serían de otra forma debido al número reducido de unidades disponibles para satisfacer la demanda. Las familias de bajos ingresos que no pueden obtener viviendas subvencionadas por el gobierno serán las más seriamente afectadas.



Otros ejemplos de subsidios directos que limitan o reducen las iniciativas privadas son el subsidio del primer pago de la venta de una vivienda o los intereses por debajo del valor de mercado que se conceden a ciertos grupos. Aún cuando los gobiernos no intervengan directamente en la construcción o provisión de viviendas, o en subsidiar los créditos o alquileres para viviendas, pueden afectar indirectamente al proceso de adjudicación en diferentes maneras, todas las cuales distorsionan la producción de viviendas del mercado privado. La imposición de un control sobre el alquiler y el crédito, de normas poco realistas de construcción y la existencia de procesos administrativos engorrosos pueden desalentar al sector privado de construir u otorgar préstamos para la vivienda, en particular para las familias de escasos recursos.

Tanto los subsidios directos como indirectos se imponen con las mejores intenciones, pero generalmente se ejecutan con resultados dudosos. A menudo, los subsidios para la vivienda los reciben los que no lo necesitan realmente, en tanto que otros con verdadera necesidad quedan excluidos. Cuando esto sucede, el gobierno, de hecho, está socavando al mercado privado, y como consecuencia el sector privado no sirve a determinados segmentos del mercado de viviendas o no participa en absoluto.

Normas y programas que fortalecen las fuerzas del mercado en la producción de vivienda

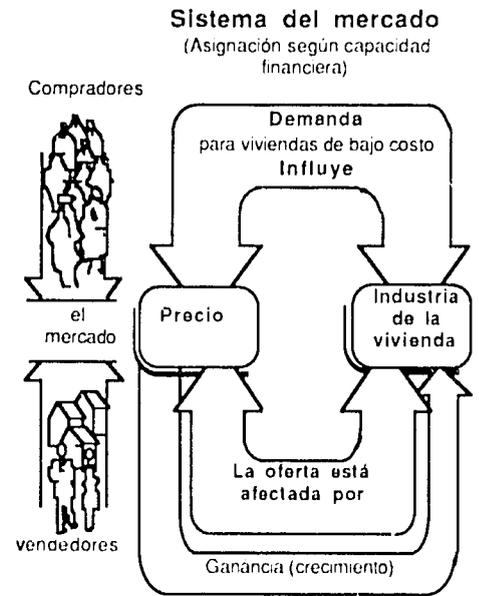
El gobierno puede fomentar una mayor participación del sector privado en la producción y el financiamiento de viviendas al reducir su función directa por medio de la privatización de las viviendas y las tierras que son propiedad del estado y al concentrar sus esfuerzos en una reevaluación cuidadosa de la necesidad de subsidios y distribución preferencial.

Privatización de la vivienda y terrenos que son propiedad del gobierno

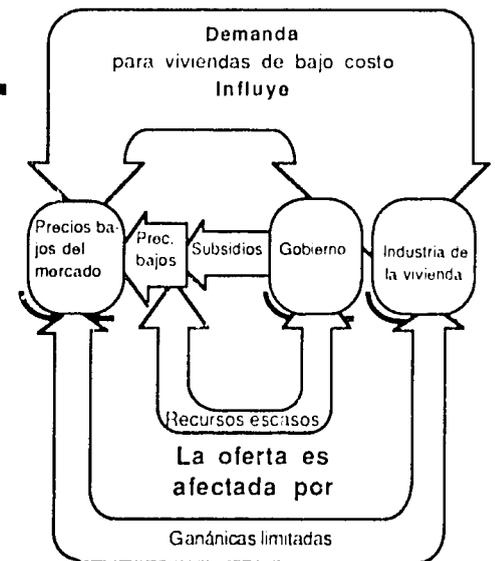
Una forma en la que el gobierno puede fomentar la participación del sector privado en el sistema de producción de vivienda es con la venta de terrenos sin urbanizar a constructores privados y de las unidades de vivienda de alquiler a los arrendatarios que las ocupan o a otras familias elegibles. El objetivo es reducir la presencia estatal en el mercado general de viviendas y concentrar la asistencia en aquellas familias para las cuales el sector privado no puede proporcionar viviendas. El propietario

por lo general cuida mejor su casa que el arrendatario y está dispuesto a realizar inversiones adicionales para mejorar o ampliar su unidad de vivienda. Ello significa que el gobierno puede reducir sus erogaciones de vivienda a la vez que las familias afectadas por el programa pueden obtener mejores viviendas a través de su propia inversión. De esta manera el gobierno no sólo reduce los gastos recurrentes asociados con el mantenimiento de las unidades de vivienda para alquilar, si no que los fondos obtenidos de estas ventas pueden utilizarse para asistir a otras familias a adquirir viviendas, construir unidades adicionales, y proporcionar la infraestructura o servicios necesarios, o puede invertirse en cualquier otro sector de la economía.

Si el gobierno vende los terrenos y las unidades a precios de mercado, el mercado privado no sufrirá. Si los actuales arrendatarios no pueden afrontar la compra de las unidades que ocupaban a precios de mercado, el gobierno puede considerar la reducción de los precios de venta o proporcionar subsidios para el préstamo, pero este enfoque deberá estar limitado a una medida única con el objetivo de retirar al gobierno de la participación directa en el mercado de la vivienda. El continuar con las ventas por debajo del mercado interrumpiría el funcionamiento del mismo. Con el conocimiento de que las ventas estatales no continuarán, los constructores privados y las instituciones financieras privadas verían un incentivo para ofrecer recursos para la vivienda.



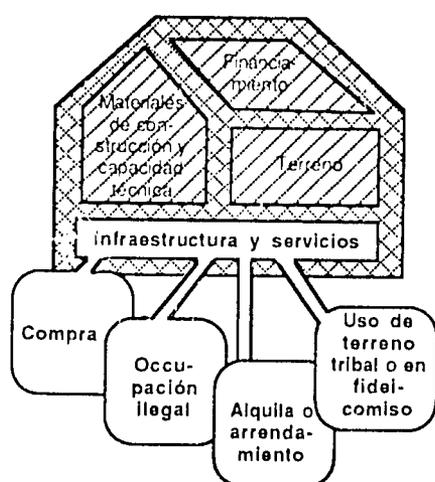
Industria de la vivienda en los sectores públicos y privados
(Asignación según la capacidad financiera de los beneficiarios y la política gubernamental)



Reevaluación de la necesidad de subsidios y asignaciones preferenciales

El gobierno podrá utilizar sus recursos más eficientemente si analiza cuidadosamente la necesidad de los subsidios y si mejora la administración de los mismos. Este proceso puede retirar al gobierno de una competencia directa con el sector privado y, por lo tanto, estimula a los constructores privados e instituciones financieras a invertir en viviendas que se puedan costear. Al facilitar la asignación de subsidios o de unidades subvencionadas a los que más lo necesitan, el gobierno puede conservar recursos escasos y evitar erogaciones innecesarias. Ello puede resultar en algunas decisiones difíciles sobre las familias que precisan asistencia y puede requerir la limitación de otras prácticas que beneficiaban a otros grupos. Aunque a corto plazo, estas medidas pueden ser poco populares desde el punto de vista político, los beneficios derivados de la conservación de recursos y del fomento de la participación del sector privado pueden a largo plazo resultar en mejoras a las condiciones de la vivienda para la población en general según vaya acrecentando la inversión en el sector de la vivienda.

Disponibilidad de terrenos, de infraestructura y de servicios urbanos para la vivienda



Cómo facilitar el acceso a la tierra

El requisito más básico para proporcionar vivienda es el acceso a la tierra. En algunos países, los terrenos se compra y venden como un artículo básico en el mercado. Su precio está determinado por su ubicación, el uso permitido, y el grado en el cual se precisa infraestructura para el desarrollo actual en el lugar. En general, la conveniencia y precio de los terrenos para su urbanización se establece de acuerdo a las demandas competitivas por una parcela en particular. Al otro extremo del espectro están los países en que toda la tierra es propiedad del estado con el gobierno que controla su uso. Estos incluyen sociedades tribales tradicionales en donde la tierra es propiedad del pueblo en común así como aquellas en donde la propiedad estatal de la tierra fue instituida para solucionar injusticias de los sistemas feudales o coloniales. En este sistema, el precio está establecido por el gobierno para responder a una variedad de metas sociales y económicas.

Independientemente de cómo se obtuvo la propiedad inicial de los terrenos, el acceso a los mismos con el propósito de construir viviendas es uno de los siguientes: adquisición directa; alquiler; uso de tierra en fideicomiso o tribal; u ocupación ilegal. La ocupación ilegal de los terrenos ha resultado en villas miseria en y cerca de la mayoría de las ciudades grandes y medianas en todo el mundo en desarrollo. La mayoría de estas zonas han sido invadidas por ocupantes ilegales que han construido sus albergues temporales en terrenos que no poseen, ni alquilan, ni tienen el derecho a usar.

La ocupación ilegal y subdivisión de la tierra poseída, ya sea por el gobierno o individuos privados es una indicación de que el método de distribución de la tierra, sea cual fuere su naturaleza, no está funcionando adecuadamente. La falta de posesión segura de la tierra es un factor principal en la inhibición de la inversión en viviendas permanentes en los asentamientos habitados por ocupantes ilegales. La falta de planificación previa y un programa de inversiones incrementales en infraestructura

y servicios públicos, evita eficazmente la transición de las zonas de villas miserias a vecindarios urbanos más estables. Las condiciones en la mayoría de las villas miseria puede cambiar drásticamente simplemente otorgando la oportunidad de comprar o alquilar la tierra con plazos que proporcionen una posesión relativamente segura a sus residentes.

Para minimizar la expansión de los asentamientos de ocupantes ilegales, deberá ponerse a disposición una cantidad adecuada de terrenos para la construcción de nuevas viviendas. Esto es también esencial para mantener los costos de los terrenos a un precio razonable. Además de fomentar los asentamientos no autorizados, la falta o escasez de terrenos lleva a la inflación de los precios de los terrenos.

Adquisición de parcelas o bancos de tierras

En muchas zonas en donde la tierra es propiedad de muchos individuos o entidades, la concentración de parcelas lo suficientemente grandes para planear una urbanización residencial factible puede requerir considerable esfuerzo. Algunos gobiernos han establecido organismos para el desarrollo de terrenos o programas de bancos de tierras para facilitar la provisión de terrenos para vivienda. Algunos de estos organismos participan en el desarrollo y venta de terrenos. Otros simplemente controlan la oferta de terrenos, ya sea poniéndolas a disposición o reteniendo aquellas que tienen bajo su control. Un organismo de desarrollo de tierras puede usarse para concentrar y poner a disposición solares para uso privado ya sea que la propiedad de la tierra esté bajo control del gobierno o del sector privado.

Un banco de tierras es una técnica para asegurar una oferta adecuada de terrenos mediante su adquisición a costo moderado y en posesión privada antes de que se le necesite y ponerlo a disposición a medida de que se la precise para su desarrollo. Si no pueden comprar terrenos en posesión privada, los gobiernos pueden ayudar a la concentración de tierra privada o usar sus poderes impositivos para alentar a los propietarios privados a, ya sea, retener los terrenos o ponerlos a disposición para su desarrollo en un momento determinado.

Subdivisión de la tierra

Ya sea que un organismo público o el sector privado asuman esta empresa, el proceso de levantamiento de planos y de la subdivisión del terreno en lotes adecuados para el desarrollo de apartamentos, casas en hilera o

"La ocupación ilegal y subdivisión de la tierra ilegal ya sea de propiedad pública o privada es un indicador de que el método de distribución de la tierra, sea cual fuere su naturaleza, no está funcionando bien."

viviendas unifamiliares es una función esencial. Durante el proceso de subdivisión, se prepara y presenta un plan para su aprobación ante la autoridad pública responsable. Se designan las zonas para carreteras y servicios públicos. Se pueden también asignar parcelas para escuelas, clínicas u otras instalaciones públicas. Durante el proceso de subdivisión, las autoridades públicas cuentan con gran latitud para determinar los usos adecuados de la tierra y la densidad de la urbanización que será permitida o que se precisa en el sitio.

Las normas urbanísticas definidas en esta etapa tienen un impacto significativo sobre el costo final de la vivienda ya que el costo del terreno es un elemento principal de la vivienda. Un tamaño excesivo del lote puede limitar la accesibilidad familiar a la vivienda. Por ejemplo, una subdivisión que distribuye 30% del terreno para carreteras y el 20% para instalaciones públicas y espacios libres debe recobrar el costo de la tierra de la venta de sólo el 50% de la misma. Una subdivisión con reservas más modestas para circulaciones y menos áreas públicas será más accesible ya que el costo por lote será menor y habrá más lotes para vender. Se deberá poner atención de que tanto la salud como la seguridad pública se encuentren adecuadamente protegidas, pero los funcionarios públicos también deben darse cuenta que los resultados de imponer normas arbitrarias o poco realistas en la subdivisión, será el crecimiento de los asentamientos de ocupantes ilegales. Por ejemplo, en zonas en donde la tierra por desarrollar es escasa y la demanda es alta, el costo de la tierra (ya sea propiedad del gobierno o privada) puede dictaminar cómo se urbanizará la tierra. A menudo los lotes grandes para viviendas unifamiliares no son factibles y deben idearse soluciones de mayor densidad si se espera que la oferta de nuevas unidades accesibles guarde relación con la demanda.

Tenencia de la tierra y titulación

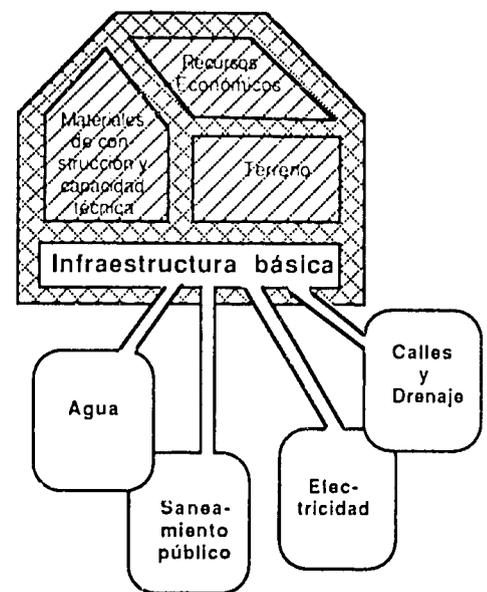
Los procedimientos para la posesión y título sobre los terrenos varían considerablemente en forma y complejidad. En algunos casos, varios sistemas diferentes coexisten haciendo que la escrituración de la adquisición y transferencia de la tierra sea extremadamente difícil. La causa más común de los problemas de escrituración es la falta de un catastro (un registro oficial de la propiedad) y un registro de la tierra incompleto o inadecuado. La falta de un levantamiento catastral de planos hace difícil la determinación de los límites de la propiedad y deja muchas áreas en discusión. Un registro de terrenos incompleto hace imposible trazar la historia de la

transferencia de los derechos de la propiedad de una parcela y por lo tanto dificulta la determinación de quién es el propietario de dicha parcela. Las disputas son comunes con varias partes reclamando la posesión en base de códigos legales conflictivos o derechos de herencia que han estado en vigencia en diversos momentos. Por ejemplo, la ley islámica establece derechos de herencia que a menudo están en contraposición con los de la ley civil, sin embargo ambos derechos pueden estar reconocidos por un país determinado. Las cartas reales, otorgamientos de tierra y otros vestigios de un periodo de gobierno colonial pueden establecer reclamos individuales a la propiedad en conflicto directo con reclamos tribales a la tierra que ha sido mantenida en común y utilizada por generaciones. Estos conflictos deben resolverse si se ha de establecer un sistema razonable para el otorgamiento de los derechos de posesión a largo plazo.

Suministro de la infraestructura

Un factor principal que afecta el costo de terreno para el desarrollo de vivienda es el nivel de infraestructura y servicios. Cuando el terreno se distribuye a través de mecanismos de mercado, el gobierno generalmente valúa los impuestos a la propiedad para cubrir la mayoría del costo de proporcionar y mantener la infraestructura urbana y sus servicios. El resto lo proporciona mediante determinados cargos al usuario y asignaciones de los ingresos impositivos generales. Cuando la posesión de los terrenos permanece con el gobierno, los cargos del alquiler de la tierra reemplazan por lo general los impuestos a la propiedad como fuente de ingresos.

Las normas pueden variar de aquellas adecuadas para zonas que reciben nuevas migraciones urbanas a aquellas desarrolladas como subdivisiones de altos ingresos o vecindarios urbanos de alta densidad. Si se enfoca el desarrollo del terreno desde el punto de vista del menor costo, las calles podrán reducirse a la marcación de derechos de vía y acomodar drenajes de agua superficiales; se pueden instalar fuentes de agua comunales; y los lotes de las viviendas pueden demarcarse. En estas zonas, la infraestructura puede mejorarse a medida de que los niveles de ingreso van subiendo. Las subdivisiones para familias de mas altos ingresos incluirán caminos pavimentados, conexiones individuales de agua, y quizás servicio de alcantarillado. Las zonas urbanas de mayor densidad precisarán más probablemente de rebordes y canaletas, caminos pavimentados y tuberías de desagüe, así como agua por cañerías. También precisarán protección de bomberos y recolección de basura con mayor frecuencia.



Infraestructura fuera y dentro del sitio

La infraestructura fuera del sitio por lo general será proporcionada por compañías de servicios públicos o entidades gubernamentales. Los costos de dicha infraestructura están típicamente financiados con rentas públicas en lugar de cargos al usuario o cargos directos para beneficiarios específicos.

Los proyectos de carreteras principales y drenaje de superficie podrán construirse mediante el uso de mano de obra directa de los organismos públicos o por contratistas privados seleccionados por lo general a través de licitaciones competitivas. El mantenimiento de las carreteras existentes se maneja por lo general a través de mano de obra directa, pero también puede contratarse, particularmente cuando se precisa un mejoramiento o repavimentación significativa. El costo de la construcción primaria y secundaria se recobra virtualmente siempre a través de impuestos generales en lugar de directamente de los beneficiarios.

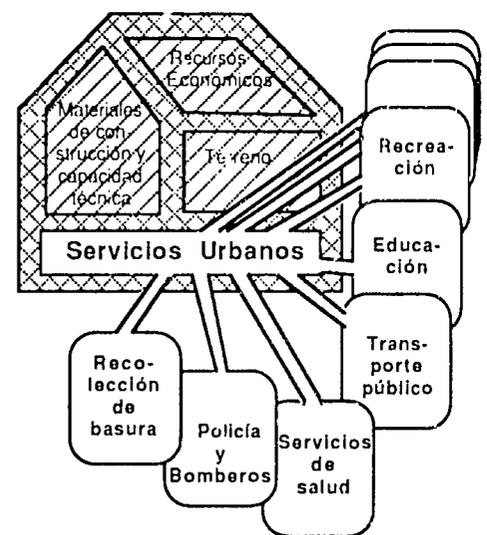
El embalse, estaciones de bombeo, plantas de purificación, líneas interurbanas y cañería matriz por lo general son construidas por el organismo público responsable o la compañía de servicios públicos misma o por contratistas privados bajo su supervisión. El mantenimiento lo lleva a cabo por lo general el mismo personal de la compañía de servicios públicos. El costo de estas instalaciones es amortizado por cuarenta o cincuenta años y recobrado en los cargos aplicados a los usuarios. Los fondos iniciales de construcción se obtienen típicamente de los préstamos de bajo interés del gobierno u organismos internacionales o de bonos vendidos principalmente a inversionistas institucionales, por ejemplo fondos de pensión y compañías de seguro.

El alcance de las obras sanitarias fuera del sitio varía considerablemente de lugar en lugar. En algunos casos, no existe. En otros, se precisan lagunas de sedimentación y otras instalaciones de alcantarillado para evitar la contaminación ambiental que pudiera afectar la salud del público. Los trabajos de sanidad son instalados ya sea bajo contrato o usando mano de obra directa contratada por el organismo público responsable o compañía de servicios. El costo de los trabajos de sanidad fuera del sitio son recobrados generalmente de la renta pública, pero pueden recobrase parcialmente a través de los cargos de las compañías de servicios responsables por el agua y el alcantarillado.

La infraestructura en el sitio es a menudo financiada por el urbanizador público o privado de la tierra y el costo se pasa directamente a los beneficiarios en el precio de compra o en los alquileres que se cobran. El costo de las calles y el trabajo de drenaje superficial se recobra generalmente en el precio de la tierra o la venta o el alquiler de las unidades residenciales mientras que los costos de agua y alcantarillado están cubiertos ya sea en el precio de la tierra o en los cargos de instalación. En casos donde las condiciones del suelo permiten y donde no existe una red sanitaria fuera del sitio, se usan a menudo los sistemas sépticos individuales. Estos sistemas son abonados directamente por el propietario del lote. Cuando las condiciones del suelo o el costo impiden la construcción de campos de filtración en el lugar, los sistemas sépticos individuales se convierten en tanques para mantener los desechos que requieren su servicio regular para vaciarlos. En estos casos, lo que normalmente es infraestructura se convierte, por lo menos parcialmente, en un servicio urbano permanente también. El bombeo y limpieza de los tanques sépticos puede contratarse a una compañía privada por un cargo o proporcionado por un organismo gubernamental, como por ejemplo el departamento de salud pública, como parte de los servicios generales proporcionados por la municipalidad. El costo será recobrado a través de los impuestos a la propiedad o renta pública o directamente a través de cargos a los usuarios por el servicio.

Servicios urbanos

Los departamentos gubernamentales a menudo son responsables de proporcionar una variedad de servicios urbanos incluyendo la recolección de basura, protección contra incendios, atención médica, educación, transporte público y el mantenimiento y operación de otras instalaciones de la comunidad. Principalmente, estos servicios son proporcionados a nivel del gobierno local, aunque uno o más podrían ser responsabilidad de un organismo estatal central. Cuando el gobierno proporciona los servicios, por lo general son pagados de los impuestos a la propiedad o ingresos generales. En algunas situaciones, las organizaciones privadas ofrecen servicios alternativos como escuelas o atención médica en base a un cargo al usuario. Los departamentos de bomberos de la comunidad operados por voluntarios pueden organizarse donde no sería posible contar con protección adecuada de otra manera. La recolección de basura y el transporte público son a menudo proporcionados en la actualidad por compañías cuando los servicios de apoyo del gobierno no están disponibles o cuando no son adecuados para satisfacer la demanda. La recolección privada de basura se



Kenya

Capacidad del gobierno local

Muchos gobiernos de países en desarrollo han luchado con los problemas de la ejecución de un programa nacional de vivienda en ausencia de organismos efectivos del gobierno local. En 1983, el Gobierno de Kenya, con la asistencia de USAID, inició un programa dirigido específicamente a mejorar la capacidad del gobierno local para planificar y ofrecer vivienda y servicios urbanos y para implementar las normas de la política del gobierno central así como programas en todo el país. Un elemento clave del programa fue el entrenamiento de los funcionarios locales en una variedad de aspectos incluyendo la evaluación de proyectos, planificación de proyectos y presupuestación, técnicas de administración financiera y recuperación de costo. El programa fue organizado para apoyar los esfuerzos del distrito para un gobierno central.

Un sistema para el proceso de planificación del desarrollo local y sistema de presentación de informes conocido como el Programa de Desarrollo de la Autoridad Local (LADP) fue establecido como un primer paso. El Ministerio del Gobierno Local preparó y distribuyó a todas las autoridades locales un formulario de información sencillo y una guía para completar el formulario, junto con indicaciones de que LADP era esencial para preparar el Plan de Desarrollo Nacional global de Kenya y que el proceso LADP sería utilizado para identificar y evaluar los proyectos locales que serían financiados por el gobierno central.

Con la primera vuelta de LADP recibidos, se demostró que si se proporciona un conjunto de reglas definidas, aún las autoridades locales menos sofisticadas pueden preparar un programa de desarrollo razonable. A medida que continúe el programa, se irán preparando manuales para asistir con la preparación de los estudios de viabilidad, administración de proyectos, y preparación de los estimados anuales de desarrollo para el presupuesto (T.S.S., 1982).

paga ya sea a través de los cargos por el servicio o por la venta del material recolectado. Para que los materiales de desecho cuenten con un valor de mercado, debe existir una industria de recirculación para seleccionar y procesar los materiales reunidos. Cuando existe este tipo de industria o una puede desarrollarse, la recolección privada de basura puede ser la alternativa más barata.

Normas y Programas que fomentan la iniciativa privada para la provisión de terrenos, infraestructura y servicios urbanos

Para desarrollar un programa eficaz para estimular la participación del sector privado en el desarrollo de terreno e infraestructura, varias iniciativas del gobierno merecen énfasis. Estas incluyen:

Fortalecimiento de la capacidad del gobierno local para trabajar con el sector privado para satisfacer las necesidades de desarrollo urbano

El permitir que el sector privado participe en urbanizaciones requiere una identificación clara de tanto las restricciones como las oportunidades. Se deben tomar medidas entonces para eliminar los factores desalentadores y capitalizar en las oportunidades. Aunque algunas medidas requieren acción nacional, por ejemplo, las reformas de las leyes, reglamentos y pautas nacionales, y la simplificación de ciertos procedimientos administrativos, cada zona urbana cuenta con su propia combinación de limitaciones y oportunidades que demandan iniciativas y soluciones locales.

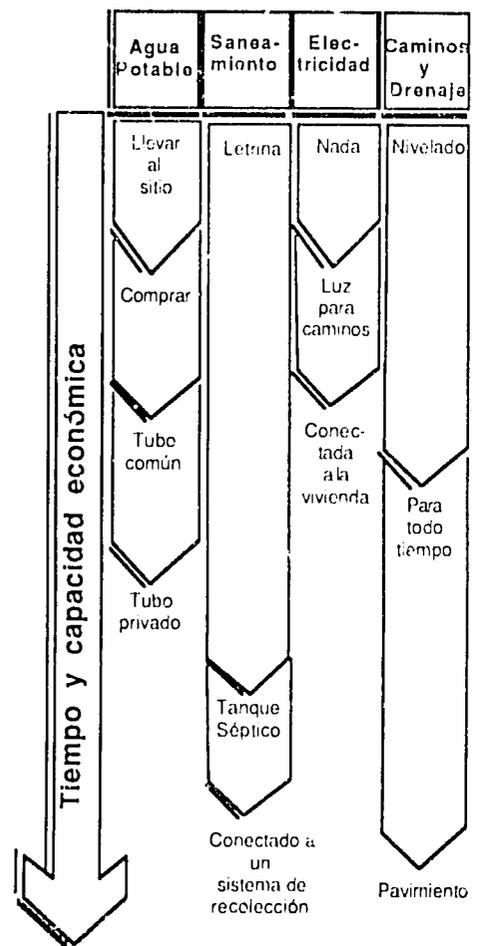
Las restricciones locales pueden ocurrir en muchas formas diferentes: marco de planificación inadecuado e incierto para guiar la urbanización y la infraestructura; estándares de urbanización demasiado elevados; procedimientos administrativos locales indiferentes para la aprobación de subdivisiones; falta de personal municipal calificado para guiar el desarrollo de subdivisiones adecuadamente y para estudiar y aprobar los pedidos de subdivisiones; falta de reconocimiento de los problemas sociales y costos futuros asociados con los asentamientos ilegales y espontáneos por parte de los líderes políticos; un ambiente físico difícil que requiere enfoques innovadores a la urbanización y la infraestructura; o simplemente una comprensión incompleta sobre la posesión legítima.

Se pueden encontrar oportunidades en terrenos bien ubicados, propiedad de las municipalidades que podrían ser desarrollados por el sector privado para viviendas de bajos recursos o por pequeños propietarios que, si fuera asistidos, podrían hacer disponible cantidades considerables de terrenos ya sea individualmente, con vecinos propietarios, o en cooperativas. Podría existir la posibilidad de adoptar métodos simples para guiar las urbanizaciones espontáneas para producir lotes en donde se pueda construir con estándares mínimos dentro del marco de una subdivisión legal. Otra oportunidad sería el desarrollo de un mejor sistema de información sobre terrenos que proporcione mayor seguridad de posesión para los residentes locales.

Si un programa de desarrollo fuese a maximizar la iniciativa del sector privado, todos los niveles del gobierno deberán asumir las correspondientes responsabilidades. Aunque es posible que se precise de esfuerzos a nivel nacional para estimular el cambio, a menudo son las municipalidades las que toman la iniciativa para trabajar con el sector privado para enfrentarse con las oportunidades y restricciones de las urbanizaciones. Son las mismas, las que deberán llevar el peso del crecimiento urbano, quienes deben responder a las necesidades de los ciudadanos de bajos recursos, y quienes deben acarrear las consecuencias financieras a largo plazo de las urbanizaciones espontáneas e ilegales. Los gobiernos locales son los que entienden mejor las necesidades y condiciones locales y, por lo tanto, son los que mejor pueden tomar la iniciativa para que el sector privado trate este tema.

Cómo desplazar el énfasis de la inversión en vivienda del sector público: de la construcción de viviendas, a la prestación de servicios

En la mayoría de los países en desarrollo, la falta de terrenos adecuados es una restricción para el desarrollo de vivienda del sector privado. Si los recursos públicos actualmente invertidos en vivienda fueran trasladados de la construcción de viviendas a la prestación de servicios, más ciudadanos se beneficiarían al construir sus propias casas. Para lograr esto, el gobierno puede elegir intervenir mediante la adquisición y disposición de tierras, ya sea como lotes con o sin servicios, de urbanizadores privados quienes acuerdan construir viviendas para los grupos de beneficiarios específicos.



Aunque la intervención del gobierno en el mercado de tierras puede ser esencial para proporcionar tenencia o para la producción de viviendas con toda rapidez en algunas situaciones, se debe evitar la intervención innecesaria, en particular la adquisición de terrenos, ya que esto con toda probabilidad inflará los precios de los mismos y por consiguiente el costo de la vivienda. Pero en países en donde se sobreponen los sistemas de tenencia de la tierra, cuando es difícil establecer el título, alguna forma de intervención del gobierno podrá ser esencial para proporcionar la seguridad hipotecaria que precisan los prestamistas.

En países donde el mercado de terrenos funciona bien, el urbanizador del sector privado es el que debiera adquirir los terrenos. Desde el punto de vista del urbanizador privado, siempre hay un número de sitios igualmente deseables para la urbanización, mientras que el gobierno por lo general identifica un lote particular en una zona, lo que limita la flexibilidad y generalmente aumenta los costos. Cuando adquiere terrenos para proyectos nuevos, el urbanizador privado negociará simultáneamente varios lotes, comparando las ventajas de cada uno de estos en base a los factores de mercado y al deseo del vendedor de completar la transacción. Al observar una región entera en busca de sitios de urbanización potencial, los compradores privados de terrenos pueden a menudo adquirir los sitios adecuados por el menor costo.

Corea

Fusión de tierras

Este concepto consiste en la adquisición, urbanización, y reventa de terrenos por parte del gobierno. Por lo general, estos habían estado en posesión de varios dueños privados. El Organismo de Urbanización de Corea ha usado este enfoque con bastante éxito. Un plan de desarrollo se prepara creando tres categorías de terrenos dentro de la zona del proyecto: (1) terrenos públicos para carreteras, escuelas, y otras instalaciones públicas que permanecen como propiedad pública, por lo general del 15 al 25 por ciento de la zona total; (2) terrenos privados que serán vendidos por el gobierno en venta pública para recuperar los costos varios de la urbanización de toda la zona, por lo general del 15 al 25 por ciento, y (3) terrenos privados que serán devueltos a los dueños originales, por lo general un 50 a 70 por ciento de la zona total (Kitay, 1985).

Otro método para la adquisición de terrenos utilizado por los urbanizadores privados es la compra de opciones para la adquisición de un lote en un futuro. Para lograr que esta transacción sea atractiva para el propietario, el precio futuro de adquisición se establece significativamente por encima del valor actual. El costo de la adquisición de la opción generalmente se relaciona con los costos de inactividad del capital del propietario que pueden ser bastante bajos para terrenos sin desarrollar. Por lo tanto, por un costo relativamente bajo, los compradores de terrenos pueden controlar muchos lotes más que si tuvieran que adquirirlos realmente. Dado que los mercados de terreno son altamente especulativos, este enfoque también ayuda a reducir el riesgo del urbanizador al proporcionar control de muchos lotes simultáneamente. Dado que los valores de los terrenos aumentan rápidamente justo antes de su urbanización, el costo de las opciones no utilizadas se balancea por el rápido aumento en el valor del sitio

adquirido (Kitay, 1984). Cuando los mercados de terrenos funcionan en esta forma, el sector público se beneficiaría si dejara la adquisición de terrenos al sector privado y brindara asistencia en algún otro aspecto de este proceso. En países en donde no existe un verdadero mercado de terrenos, se deben considerar otras soluciones.

Una asociación entre el sector público y privado para adquirir terrenos para desarrollo que se conoce como "fusión de terrenos" o "ajuste de tierras", puede ser efectivo en algunos casos. En este enfoque, el sector privado, generalmente varios propietarios aportan sus terrenos mientras que el sector público proporciona la infraestructura que posibilita la urbanización.

Este enfoque puede ser iniciado por el gobierno o los propietarios. La ventaja principal es un gasto mínimo para el gobierno en contraste con los programas de adquisición directa de terrenos. Los propietarios se benefician del valor que ha adquirido el resto de sus terrenos con servicios, que excede grandemente el valor de aquellos que no tienen servicios los cuales poseían al comenzar el proyecto. Los procedimientos legales que se precisan para poner en ejecución un programa de ajuste de tierras, sin embargo, son complejos y consumen tiempo. Se precisan varios requisitos previos: cooperación de todos los niveles del gobierno; legislación correspondiente; un sistema de registro de títulos o catastro razonablemente eficiente; tasadores objetivos y bien adiestrados de bienes raíces; y negociadores y administradores altamente calificados. Por lo tanto este enfoque de concentración de esfuerzos puede resultar demasiado complicado en muchos casos pero puede considerarse en países donde la mayoría de las condiciones previas existen.

Desarrollo de sistemas de información de tierras y titulación para promover la inversión privada en la vivienda

Cualquier solución permanente significa sobreponerse al déficit de personal capacitado en el proceso especializado de las transferencias de terrenos y tasación de los mismos. Un sistema confiable para identificar y registrar el título del terreno debe establecerse que corresponda en sofisticación con las destrezas crecientes del personal. La preparación del personal y las mejoras a los sistemas de registro de terrenos pueden llevar muchos años alcanzar, pero son pasos vitales para aumentar la

Somalia Título y transferencia de terrenos

Desde 1984, USAID ha brindado asistencia al Gobierno de Somalia, Municipalidad de Mogadishu, en sus esfuerzos por mejorar el programa de distribución de terrenos municipales. Entre las actividades claves en este esfuerzo es la reorganización de la oficina agraria, la modificación de los procedimientos para el título de la tierra y el registro de los lotes, y el entrenamiento de su personal para permitir una expansión de la capacidad para administrar un programa global de distribución de terrenos. El objetivo de estas actividades es crear un programa eficiente y auto-financiado de urbanización que permitirá el servicio municipal a nuevas zonas de Mogadishu y por lo tanto satisfará una alta demanda de lotes con servicios básicos.

disponibilidad de la posesión legal de tierras para personas de ingresos más bajos, lo cual es esencial para promover la inversión en la vivienda.

Desarrollo de normas adecuadas y accesibles para la subdivisión de terrenos e infraestructura

Aún cuando los terrenos mismos no presentan una restricción, la disponibilidad o costo de la infraestructura y de los servicios urbanos esenciales puede limitar la iniciativa privada. A menudo estas restricciones tienen que ver con los costos y cómo se recobrarán en lugar de quién será el encargado de realizarlo. Cuando existen normas realistas y las líneas de abastecimiento de servicios públicos se encuentran cerca, es posible por lo general que los urbanizadores instalen la infraestructura en el sitio y que recuperen los costos directamente de los compradores como parte del precio de venta.

En muchos países, los reglamentos especifican las normas para la subdivisión y la infraestructura. Estas normas generan costos tan altos que impiden que las urbanizaciones sean accesibles para las familias de bajos ingresos, o sea, la vasta mayoría de la población. Como resultado, el sector público debe asumir la responsabilidad de proporcionar la infraestructura y tratar de recuperar los costos a través de impuestos a la propiedad durante un periodo prolongado ya que los urbanizadores no podrán recuperar estos costos, tan altos, directamente de los compradores.

Algunos países han adoptado un criterio de beneficios adicionales para esta cuestión de las normas que puede ser útil en otros lugares. Por ejemplo, en Malawi, se designan varios niveles de zonas residenciales contando cada una con pautas de urbanización diferentes. Las zonas de bajos ingresos se planifican en base a pautas que se irán mejorando progresivamente. En estas zonas, los lotes de las viviendas están marcados sólo con estacas en las esquinas y los derechos de paso de las carreteras están nivelados. Una vez que esto está completo, los lotes de vivienda se pueden vender. Mientras que el comprador de estos lotes recibe poco más de lo que tiene disponible en las zonas rurales, la estructura para una urbanización futura ha sido establecida. Subsiguientemente se pueden agregar las líneas de agua ya sea para suministrar agua a torres de depósito o a conexiones individuales. Eventualmente, se podrá pavimentar las carreteras y agregar otros servicios. Este enfoque flexible para las pautas

reglamentarias reduce la necesidad de los asentamientos ilegales al permitir a constructores del sector privado que proporcionen soluciones de vivienda que puedan ser costeadas por todos los segmentos del mercado de viviendas.

Facilitar los procedimientos administrativos para la urbanización

Una limitación significativa para el desarrollo privado de terrenos es el costo de los retrasos excesivos que a menudo se experimentan en la obtención de las aprobaciones de los parcelamientos, esperas para que las compañías de servicios públicos presten servicio, o para obtener desembolsos finales de los préstamos. A menudo, los procedimientos administrativos asociados con la urbanización consumen tanto tiempo que las compañías del sector privado no pueden llevar los costos del financiamiento sin sufrir pérdidas. En estas circunstancias, los urbanizadores privados no cuentan con ningún otro recurso sino el de abstenerse de participar en la urbanización de terrenos residenciales.

Fomento de una participación mas amplia del sector privado en la prestación de servicios urbanos

En sus esfuerzos para satisfacer el creciente déficit en servicios urbanos con muy pocos fondos, algunos gobiernos están encontrando que no todos los servicios urbanos precisan ser ofrecidos por el gobierno, ni tampoco ser costeados mediante impuestos. Determinado servicios, incluyendo la recolección de basura, mercados, mataderos, terminales de transporte y tránsito, por ejemplo aeropuertos y autobuses, tienen usuarios específicos e identificables que se prestan para una posesión privada total o parcial, o para la administración privada. Muchos de estos servicios pueden prestarse más eficientemente y con menor costo por compañías privadas que por el gobierno local y no precisan ser costeadas mediante los impuestos.

Una variedad de factores locales determinarán si los servicios urbanos podrán proporcionarse mediante el sector privado y cómo se podrá lograr la privatización de la mejor manera. Estos factores incluyen: el ambiente político y económico del país, los beneficios específicos que resultarán para el público y aquellos que recibirá el operador privado, la disponibilidad de administradores capaces del sector privado y la medida en que la propiedad privada o administración desplazará empleos de servicios públicos.

Tunicia

Reformas de procedimiento

El reconocimiento de un déficit creciente en la provisión de terrenos para la vivienda de bajos ingresos y el crecimiento de asentamientos ilegales llevaron al estudio de las limitaciones con las que se enfrentan los urbanizadores privados. Se determinó que los retrasos ocasionados por los engorrosos procedimientos administrativos duplicaban la duración del proyecto de urbanización. Un programa recientemente aprobado para su financiamiento por AID ayudará a las municipalidades de Tunicia y otras entidades públicas relacionadas con la urbanización a mejorar los procedimientos administrativos para fomentar la participación del sector privado en esta actividad.

El proyecto se basará en la formulación de la política agraria apropiada del ministerio central y en la coordinación de proyectos. La creación de una 'unidad de asistencia a la urbanización' ha sido propuesta para proporcionar asistencia técnica a las municipalidades y urbanizadores privados. Las municipalidades seleccionadas tomarán el liderazgo para la preparación de estrategias de urbanización, para ayudar al sector privado a identificar los proyectos iniciales de urbanización dentro de las ciudades, y para ejecutar las reformas necesarias en los reglamentos, reglas y procedimientos locales. El financiamiento de la construcción para los costos de subdivisión y la infraestructura y el financiamiento de beneficiarios será proporcionado por una institución de financiamiento cuasi pública, que utilizará fondos de AID. Los urbanizadores privados serán responsables de ejecutar las actividades de urbanización.

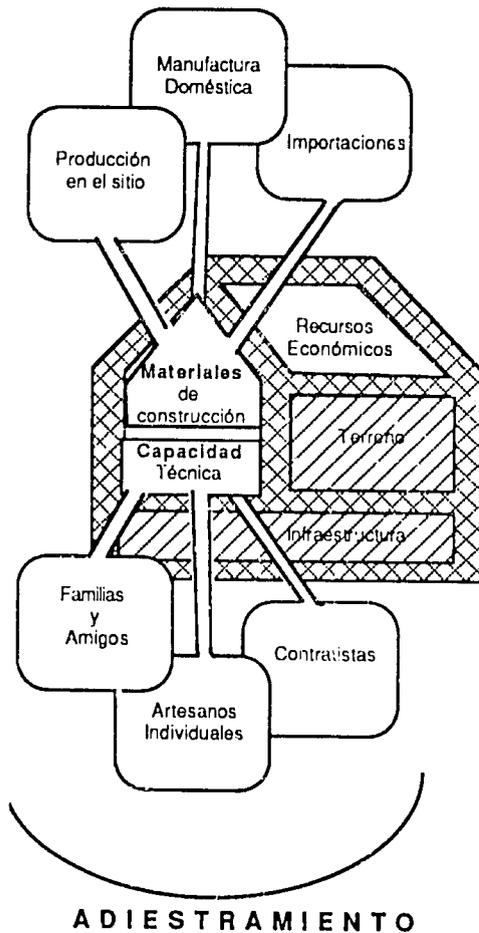
Un juego de instrucciones sencillas, para asistir a las municipalidades en la preparación de las estrategias de urbanización, se espera será el resultado de las experiencias logradas por las municipalidades seleccionadas.

Expansión de la producción de viviendas

Una vez que se cuenta con los terrenos y una infraestructura adecuada, se puede comenzar con la producción de viviendas. Los materiales de construcción son un ingrediente esencial así como la mano de obra capacitada para construir, con excepción de las formas más básicas de vivienda. La producción de viviendas en la mayoría de los países combina tanto organizaciones del sector público como privado brindando una amplia gama de tipos de vivienda. Para entender la fase de producción del proceso, se precisa considerar dos sistemas virtualmente separados, uno que funciona dentro del sector informal y el otro dentro del sector formal.

La producción de viviendas en el sector informal

La vasta mayoría de la construcción de viviendas en los países en desarrollo le corresponde a los propios dueños con la ayuda de miembros de la familia o vecinos, con obreros ocasionales contratados para construir un techo, agregar una cocina o colocar cerámica en el piso. La construcción progresa poco a poco de acuerdo con la posibilidad con que cuenta la familia para ir pagando las mejoras adicionales a la vivienda. El proceso por lo general comienza con la compra o alquiler de un lote en una subdivisión o al mudarse a un asentamiento ilegal o espontáneo. La primera fase de construcción generalmente son los servicios sanitarios y un cuarto, o estructura de usos múltiples. Los cuartos adicionales se van agregando a medida de que los ahorros de la familia lo permiten. En los asentamientos ilegales, es posible que se trate de una estructura temporal y, a no ser que se pueda conseguir la tenencia, es improbable que realicen mayores mejoras significativas. El otorgamiento de una posesión segura en un vecindario puede transformarlo de una villa miseria a una zona de viviendas adecuadas con jardines bien cuidados, y otras recreaciones. Cuando las familias compran un lote con servicios en una subdivisión, el período de tiempo requerido para completar el proceso de construcción adicional puede tardar hasta cinco años, pero la experiencia nos demuestra que la mayor parte del trabajo será realizado dentro de los dos o tres primeros años.



Dentro del sector informal, la compra de materiales de edificación puede ser la forma principal de ahorro de la familia. Cuando se han comprado suficientes materiales, la

familia puede agregar un cuarto a la casa, echar concreto en el piso para reemplazar el de tierra, o quizás embaldosar el piso de concreto que fuera preparado en una etapa previa. Para facilitar este proceso, los suministradores de estos materiales de construcción a veces proporcionan crédito a corto plazo que permite a una familia adquirir todos los suministros necesarios para completar una fase entera de construcción, pero pagar los materiales durante varios meses.

La producción de viviendas en el sector formal

El sector formal de construcción de viviendas incluye los organismos gubernamentales y organizaciones propiedad del gobierno, organizaciones cooperativas que son parcialmente financiadas por el gobierno, pero son administradas por juntas y cuentan con un cierto grado de autonomía, y los constructores del sector privado. Las tareas que asumen son similares, pero el papel que cumple el gobierno o el sector privado varía. El urbanizador proporciona una función general de administración: evaluación del mercado, definición del producto, negociación de la tierra y finanzas, contratación de la construcción, control de costos y comercialización. La función del urbanizador puede asumirla tanto el sector privado como el público. Cuando se trata de la actividad del sector privado, existe un elemento de riesgo financiero que ayuda a establecer los parámetros del proyecto. Cuando los gobiernos realizan la función del urbanizador, intervienen otros factores que pueden compensar las condiciones del mercado en proyectos que pueden ser o no económicamente factibles.

Las funciones de diseño que se precisan para construir casas y unidades multifamiliares pueden asumirla los arquitectos, agrimensores, e ingenieros que trabajan directamente para los organismos estatales o pueden contratarse profesionales en práctica privada. En ambos casos, la clave para el éxito del proyecto es cotejar las soluciones del diseño con el mercado elegido, por ejemplo, las soluciones deberán ser costeables y resultar agradables para aquellos que esperan alquilar o comprarlas.

De igual manera, la misma construcción podrá ser realizada por el personal de los organismos estatales o urbanizadores/constructores privados, o pueden contratarse compañías de construcción de propiedad privada. La selección de los contratistas se podrá realizar por licitación competitiva o a través de negociaciones.

La compensación para los contratistas podrá ser un precio fijo, o en base al costo, más cargos fijos o en base a tiempo y materiales reembolsables. La ventaja de la vivienda construida por contratistas por encima de la construcción individual de viviendas es una de velocidad y volumen. La construcción de viviendas unifamiliares realizada por contratistas requiere sólo unos pocos meses mientras que el proceso del sector informal puede requerir de dos a más años. El sector formal es también capaz de realizar proyectos más complejos, como por ejemplo las unidades multifamiliares.

Desafortunadamente, el costo de la vivienda construida por el sector formal es superior al que pueden costear las familias de pocos ingresos debido a reglamentaciones poco realistas. Los urbanizadores del sector privado generalmente están dispuestos a construir viviendas para niveles de ingreso mediano y elevados, pero no muy deseosos de reducir el nivel y el precio para construir para los grupos de menores recursos. Para facilitar la construcción de viviendas de bajo costo por el sector privado formal, algunos organismos del gobierno construyen unidades núcleo modestas o proporcionan sitios con servicios para constructores privados o individuos. En otras situaciones, los gobiernos brindan incentivos financieros para alentar a los urbanizadores/constructores privados para construir unidades de vivienda para familias de pocos recursos.

Producción de materiales de construcción

La producción de materiales de construcción es potencialmente un sector significativo de la economía del país. Los materiales de construcción, ya sea que los fabricantes sean empresas estatales, cooperativas propiedad del trabajador o compañías de propiedad privada, se precisan para todo tipo de edificios. Aunque los materiales de construcción de viviendas representan del 25 al 50 por ciento de todos los materiales de construcción utilizados, son generalmente los más fáciles de producir. Los materiales para la construcción de vivienda pueden producirse a menudo en el mismo lugar por el constructor y pueden también utilizarse materiales vernaculares en operaciones de fabricación doméstica.

El costo de los materiales de construcción es una parte significativa del costo total de la vivienda. En países donde los materiales producidos localmente son escasos, el elemento de divisas extranjeras para materiales importados puede ser un factor limitante para la producción de viviendas. De la misma manera, la

construcción de viviendas nuevas puede usarse para estimular y sostener la fabricación doméstica o la producción en el lugar de los materiales de construcción.

Los gobiernos ejercitan control sobre la circulación de importaciones ya sea directa o indirectamente. En algunos casos, el mismo gobierno es la única fuente legal de importaciones, en otras, el control que ejerce a través de licencias y cuotas o indirectamente por medio de aranceles, restricciones de divisas extranjeras o restricciones en el crédito. El objetivo de los controles de la importación puede ser la protección de las industrias domésticas o podría ser estrictamente una cuestión de la política económica, por ejemplo, control de la circulación de las reservas escasas de divisas extranjeras. Ya sea que los controles sean ejercidos directa o indirectamente por el gobierno, las restricciones en la circulación de materiales de construcción importados afectará la tasa y/o el costo de producción de viviendas cuando no se dispone de los materiales alternativos de producción doméstica.

Políticas y programas que fomentan la iniciativa privada para la producción de viviendas

El sector privado de la producción de viviendas puede estimularse a través de una variedad de acciones del gobierno. Los organismos públicos pueden celebrar contratos de empresas en conjunto con firmas privadas para urbanizar, construir y vender o alquilar viviendas. El sector público puede asumir la tarea de reunir parcelas o instalar la infraestructura para los urbanizadores privados. El gobierno puede promover incentivos como préstamos, garantías, subsidios y reducciones impositivas. Igualmente críticas son las acciones para eliminar obstáculos y trabas para la producción de viviendas por parte del sector privado, por ejemplo normas demasiado elevadas de construcción y planificación y control de alquileres. Otro método es promover el desarrollo de la capacidad doméstica para fabricar materiales de construcción que puedan lograrse de manera eficiente en términos del costo.

Asistencia al sector informal a través de la prestación de servicios a sitios y préstamos pequeños para la construcción

El gobierno puede jugar un papel importante al asistir al sector privado informal a producir viviendas. La experiencia en Kenya y Zimbabwe ilustra este punto.

El Gobierno de Kenya en 1977 inició un programa para proporcionar servicios a sitios para familias de bajos ingresos en una zona de Nairobi conocida como Dandora y préstamos para asistir a los compradores para construir sus propias viviendas. El programa no pretendía reemplazar sino asistir el infoque informal de la producción de viviendas de bajos ingresos.

Los préstamos del gobierno puestos a disposición a través del programa eran bastante pequeños, aproximadamente lo suficiente como para adquirir materiales para construir una casa de dos habitaciones. El trabajo era proporcionado directamente por los beneficiarios o pagado por ellos a través de ahorros o préstamos obtenidos a través de arreglos con el sector informal tradicional de préstamos. La experiencia del proyecto en Dandora sugiere que la combinación de la posesión segura de la tierra y los préstamos pequeños del gobierno pueden ser efectivos para estimular la producción de viviendas del sector informal. En un período de seis años la inversión privada en Dandora excedió los fondos del gobierno. Un noventa por ciento de las familias habían construido más de las unidades básicas de dos habitaciones y las inversiones iniciales tuvieron un efecto multiplicador del doble en construcción adicional. La experiencia con el reembolso de los préstamos del gobierno ha sido razonablemente buena, aunque las tasas de mora aumentaron en años recientes, debido al deterioro de las condiciones económicas en general.

El proyecto de Kwekwe en Zimbabwe proporciona variaciones significativas potenciales al enfoque utilizado en Kenya. El objetivo era principalmente el mismo: proporcionar apoyo para las actividades de construcción del sector informal. La diferencia básica fue el uso de instituciones financieras del sector privado formal para administrar los fondos del préstamo con el objetivo adicional de generar nuevas fuentes de préstamos para la vivienda. En el proyecto de Kwekwe, los fondos vinieron en contribuciones aproximadamente iguales de tres fuentes, un Préstamo de Garantía de la Vivienda de USAID, distribuciones directas del gobierno para el Fondo Nacional de la Vivienda, y Beverly Building Society (BBS). El Ministerio de Construcción y Vivienda Nacional (MPCNH) proporcionó servicios para las parcelas, ubicó los lotes y proporcionó la financiación de la construcción para las familias. Una vez que se terminó la vivienda, BBS emitió una hipoteca que reembolsaba al MPCNH por el préstamo de la construcción. La municipalidad era responsable de recuperar los costos de la infraestructura

de los beneficiarios mediante impuestos y cargos a los usuarios para reembolsar los fondos a M¹CNH.

Para formular un programa exitoso, la clave es contar con una comprensión clara de cómo el sector informal realmente funciona en un determinado país y cuáles son las restricciones reales que lo afectan. A menudo las restricciones pueden ser financieras, en cuyo caso los enfoques descritos pueden servir como modelos útiles. En cuanto las restricciones son requisitos excesivos reglamentarios y administrativos o un estándar poco realista, es preciso contar con una acción normativa correctora de este problema.

Uso de asociaciones públicas/privadas para producir viviendas en el sector informal

Los acuerdos contractuales directos entre el gobierno y las empresas del sector privado dirigidas a incrementar la producción de viviendas tienen la ventaja sobre relaciones menos directas de que se conocen los números exactos de unidades que se construirán. Estas empresas pueden ser de naturaleza limitada en donde el gobierno simplemente acuerda comprar las unidades completas a un precio fijo, llamados proyectos *llave en mano*, o de una naturaleza más amplia en donde las funciones específicas están definidas para cada participante y las unidades terminadas son vendidas o alquiladas con los participantes que comparten las ganancias o pérdidas. Aunque las empresas de este tipo son generalmente efectivas en términos del incremento de la producción, la experiencia de EE.UU. con programas *llave en mano*, sugiere la necesidad de expresar cautela dado que los costos por unidad en realidad subieron por encima del costo de las unidades construidas ya sea directamente por el sector público o por el sector privado por su cuenta (Nenno, 1968). La razón aparente fue la eliminación de los mecanismos del mercado al negociar un precio de compra en lugar de establecer un precio en base a lo que los individuos estaban deseosos de pagar. Aún las licitaciones no redujeron los costos ya que los constructores/urbanizadores encontraron que trabajar con los reglamentos adicionales y requisitos de informes impuestos por el gobierno que acompañan a los programas tan onerosos que sus costos realmente aumentaron. Por lo tanto, después de completar la primera entrega de los proyectos de demostración, los costos por unidad de los proyectos listos para su uso subió considerablemente (US HUD, 1982).

Honduras **Construcción "llave en mano"** **aumentará la capacidad de** **producción de viviendas**

Entidad ejecutora: Instituto de la Vivienda (INVA)

Mediante el uso de fondos de préstamos HG de AID, se aumentó dramáticamente la construcción de nuevas viviendas, de un promedio de 450 unidades anuales antes de 1982 a 3.400 unidades en 1982 y 2.100 unidades en 1983. Los constructores privados y bancos comerciales proporcionaron financiamiento interino necesario para completar la construcción que incluyó trabajos en el lugar además del costo de la construcción de las unidades.

A pesar de los problemas asociados con los proyectos *llave en mano*, todavía cuentan con una ventaja potencial sobre el enfoque utilizado por muchos organismos de vivienda de contratar constructores del sector privado para construir unidades de viviendas públicas.

La mayoría de estos organismos usan precios unitarios para establecer el precio del contrato de la construcción, pero este precio muy pocas veces permanece sin cambiar dado que se incluyen disposiciones para aumentos de costos según ciertas circunstancias. Algunas de las causas más comunes para el aumento de costos son directamente atribuibles a la falla de los organismos del gobierno para ejecutar sus responsabilidades de manera eficiente. Estas causas incluyen procedimientos de análisis prolongados, fallas para brindar las conexiones de servicios públicos cuando se les necesita, o fallas para realizar pagos a tiempo una vez que la construcción progresa (LaNier, et al., 1986).

Estas experiencias sugieren que el enfoque de un programa totalmente montado que elimina al gobierno totalmente del proceso de construcción puede ser comparativamente más eficiente que otros enfoques en donde el gobierno contrata a constructores privados.

Barbados

Incentivos para los constructores

Entidad ejecutora: Housing Credit Fund (HCF)

Un intermediario financiero cuasi público fue establecido por el Ministerio de Finanzas para fomentar la producción de viviendas para familias de bajo y mediano ingreso por parte del sector privado. HCF recibió capital mediante un préstamo de HG por US\$10 millones que opera como un fondo renovable mediante el préstamo a las entidades financieras privadas. Para fomentar que los constructores privados construyan unidades de bajo costo, HCF diseñó un plan por el cual la National Housing Corporation otorgó a los constructores lotes con servicios y los prestamistas del sector privado proporcionaron préstamos permanentes para compras realizadas con fondos de HCF.

La producción aumentó dramáticamente como resultado del programa. Antes de 1986, el sector privado formal no había producido unidades de vivienda para familias de bajos ingresos. En 1986, la producción de unidades de bajo costo aumentó en 250 unidades, un nivel que se podrá sostener por el tiempo en que dure la demanda.

Estímulo a la producción de viviendas de bajo costo por constructores/urbanizadores mediante incentivos monetarios

Otra opción que los gobiernos tienen para estimular la producción de viviendas por el sector privado es el ofrecimiento de incentivos para los constructores/urbanizadores. Los tipos de incentivos disponibles para los gobiernos son similares a aquellos tratados en el capítulo de "Cómo se proporcionan préstamos para la vivienda", pero los beneficios en este caso van al urbanizador privado en lugar de la institución financiera. Los tipos directos de incentivos incluyen préstamos, garantías, subsidios, y concesiones en los impuestos. Los tipos indirectos de incentivos incluyen acciones como la modificación de pautas de construcción o planificación poco realistas, agilización de los procesos de aprobación y la eliminación de las normas relativas a los alquileres. En estos casos, un incentivo monetario aumentará la probabilidad de que el urbanizador logre una ganancia en la empresa. Cualquier acción que reduce el riesgo o la incertidumbre o elimina los retrasos reducirá el costo para el urbanizador y por lo tanto aumentará las posibilidades de ganancia.

En un mercado monetario restringido, los préstamos podrán realizarse directamente al urbanizador o a través de instituciones financieras para los costos en construcción. También se usan a veces las tasas de interés concesionarias o planes de postergación de intereses para volver más atractivos los proyectos de vivienda para los urbanizadores privados, pero estos enfoques cuestan mucho al gobierno. Las garantías de préstamo para urbanizadores en la forma de hipotecas para compras elegibles puede ser menos costosos e igualmente efectivos como incentivo en situaciones en donde la escasez de dinero para hipotecas hace difícil la compra de la vivienda.

Los subsidios directos para urbanizadores también se usan para interesarlos en proyectos que no serían financieramente factibles. En Gran Bretaña, este enfoque se está utilizando para rehabilitar las unidades de vivienda para alquiler dilapidadas, propiedad de los gobiernos locales. Los edificios son vendidos a urbanizadores privados a un costo nominal, y se proporcionan subsidios iguales a un tercio o dos cuartos del costo del trabajo de rehabilitación necesario. El urbanizador obtiene el balance de los fondos de los prestamistas comerciales privados y vende las unidades terminadas a los compradores precalificados de bajos ingresos quienes obtienen préstamos de sociedades privadas de construcción. Empero, hay una creciente preocupación en Gran Bretaña de que esta modalidad sólo tendrá éxito con las unidades públicas de alquiler de viviendas que son más deseables, dejando que los gobiernos locales resuelvan el problema de aquellas unidades que los urbanizadores privados no desean (David, 1985).

La experiencia de EE.UU. con incentivos monetarios también sirve de modelo para los gobiernos que están considerando un enfoque parecido. Un estudio de los programas del Subsidio de Acción Urbanizadora y Subsidio para la Urbanización Comunitaria en Bloques para proporcionar incentivos a los urbanizadores privados, inicialmente sobrepasó lo que realmente se necesitaba para estimular el efecto deseado (HUD EE.UU., 1982).

Las concesiones en los impuestos para tipos específicos de proyectos son otra forma de estímulo del sector privado deseadas por los gobiernos. En EE.UU., los créditos en los impuestos a los proyectos de rehabilitación y de preservación histórica han sido utilizados para estimular la inversión privada para mejorar el inventario existente de edificios. Las tablas especiales de depreciación acelerada que aumentan las deducciones autorizadas durante los

Jordania **Financiación de urbanizadores del sector privado**

Entidad que lo ejecuta: Jordan Housing Bank (JHB)

Con los ingresos de un préstamo HG de US\$25 millones, JHB ha iniciado un programa diseñado para estimular a los constructores/urbanizadores del sector privado a que construyan viviendas para compradores de bajos ingresos. Jordania cuenta con una activa industria del sector privado para la vivienda pero hasta la fecha los urbanizadores privados han construido solamente para los mercados de mediano y alto ingreso.

El programa JHB consiste de préstamos de la construcción ofrecidos a los urbanizadores y préstamos de hipotecas individuales para los compradores. Los préstamos de construcción se ofrecen a una tasa apenas por debajo de las disponibles a través del departamento de préstamos comerciales de JHB. Los préstamos de hipotecas ofrecen los mismos términos pero un criterio más flexible para calificar de lo que se ofrece en condiciones normales del programa de préstamos individuales de JHB. Para ayudar a JHB a comenzar esta nueva actividad de préstamos, USAID ha proporcionado un subsidio para cubrir los costos de las divisas extranjeras para servicios y entrenamiento por consultores. Se ha preparado un plan inicial de comercialización que parece estar logrando gran interés entre los urbanizadores privados.

primeros años del proyecto también se han utilizado como un incentivo para la construcción de proyectos de viviendas de alquiler para familias de escasos o moderados recursos. Aunque estos enfoques fomentan un aumento en la producción de viviendas, son costosos para los gobiernos y deberán evaluarse cuidadosamente en términos de sus beneficios económicos y sociales. Se puede preparar un buen caso de que los créditos en los impuestos dados a los proyectos de preservación de estructuras históricas y de rehabilitación de otras propiedades han aumentado en forma neta las rentas del gobierno cuando se consideran los aumentos en los impuestos a la propiedad, pero la mayoría de las otras concesiones en los impuestos han resultado en pérdidas significativas de ingresos para el gobierno.

Promoción de la producción de viviendas de bajo costo por urbanizadores/constructores mediante incentivos fiscales

La clave para crear un programa efectivo de estímulo de la producción de viviendas por el sector privado es identificar y tomar la acción correspondiente para limitar las restricciones y falta de incentivos presentes en una situación en particular. En algunos casos, los incentivos monetarios directos serán esenciales; en otros, la corrección de la falta de incentivos regulatorios que afectan indirectamente los costos puede ser aún más importante. Un ejemplo es el efecto a menudo que las leyes para controlar el alquiler a veces tienen sobre la producción o mantenimiento de las unidades de vivienda en algunas ciudades.

Como resultado de las reglamentaciones que limitan la capacidad de los arrendadores para modificar los alquileres en respuesta a las condiciones del mercado, muchos urbanizadores privados no están deseosos de invertir en viviendas de alquiler para familias de moderados recursos. En mercados de vivienda saludables en otros aspectos, los edificios de alquiler de propiedad privada han caído en falta de reparaciones o se han abandonado totalmente, lo cual reduce el inventario de viviendas de alquiler. El control de los alquileres también promueve el "aprovechamiento" del inventario de bienes raíces existente cuando los propietarios rehúsan utilizar el ingreso de los alquileres para mantenimiento del edificio y/o su rehabilitación.

"El establecimiento de normas realistas que responden a criterios de costo puede ser la acción del gobierno más efectiva para fomentar la construcción de viviendas para las familias de bajos ingresos por parte del sector privado."

Un problema de mantenimiento parecido existe en muchos países en desarrollo cuando los alquileres impuestos a las viviendas del gobierno son tan bajos que

los ingresos generados no son suficientes para cubrir los costos de mantenimiento y administración, mucho menos amortizar la inversión de capital. Es esencial un movimiento hacia alquileres basados en factores económicos en lugar de inquietudes políticas o sociales si los gobiernos han de mantener sus propios programas de alquiler de viviendas sin subsidios masivos. Si el sector privado puede ser persuadido de construir viviendas para alquilar, entonces deberá permitirse que las fuerzas del mercado establezcan los alquileres.

Facilidades para la producción de viviendas estableciendo normas realistas para la construcción de viviendas

Las mismas preocupaciones por el bienestar público que llevan a los gobiernos a intervenir en la estructura de los alquileres, a menudo los llevan a establecer normas poco realistas en la planificación, subdivisión de terrenos y construcción. En muchos países, estas normas fueron establecidas con anterioridad a su independencia o se basaban en modelos europeos. En algunos casos, estas normas no han sido ni siquiera adaptadas al ambiente local y las condiciones climáticas. En muy pocas circunstancias las normas reflejan las condiciones sociales y económicas del país. Sin embargo, los gobiernos se muestran reacios para adoptar criterios realistas. Como resultado de esta actitud el costo de las nuevas urbanizaciones residenciales es innecesariamente alto y una gran proporción de la población no puede costearlos. Para eliminar la necesidad de continuar con los subsidios estatales, las normas de construcción deberán ser consistentes con su posibilidad de ser adquiridas.

Las normas no pueden utilizarse para mejorar las condiciones de vida del pueblo por encima de su capacidad de pago. Este no es su propósito. Los funcionarios que preparan las normas son por lo general profesionales bien intencionados que creen que están ayudando a lograr un objetivo social deseable cuando proscriben lotes de gran tamaño y criterios altos de infraestructura, y prohíben el uso de materiales de construcción "inferiores". Aunque el objetivo puede ser admirable, este enfoque es contraproducente, limitando innecesariamente al sector privado para construir viviendas que las familias de bajos recursos puedan adquirir. El crecimiento de asentamientos ilegales puede en muchas instancias atribuirse directamente a los criterios y normas de construcción y urbanización poco realistas.

Botswana **Códigos y reglamentos realistas**

Antes de 1978, toda la construcción de viviendas urbanas debía satisfacer los reglamentos basados en los códigos ingleses. Con la asistencia técnica de AID, se ha establecido un código de dos niveles a partir de 1980 que permite que las zonas para vivienda de bajos ingresos urbanizadas por las Agencias de Vivienda de Esfuerzo Propio (AVEP) usen normas diferentes a las que se aplican en otras urbanizaciones. El código AVEP está específicamente estructurado para el enfoque de construcción progresiva común en las zonas AVEP. Este código especifica alturas mínimas del piso por encima de la planta baja, permite que se construyan casas tradicionales en zonas urbanas, especifica el mejoramiento de carreteras de tierra con pedregullo para los caminos principales dentro de los vecindarios y carreteras de tierra niveladas para las auxiliares. Los reglamentos sobre el drenaje son los mismos que requeridos en el código uniforme debido principalmente a las lluvias torrenciales ocasionales. Se permiten las letrinas en el lugar debido a los lotes más grandes que son comunes en Botswana.

El proceso formal de revisar las normas es arduo. En algunas instancias, podrá ser necesario permitir "oficialmente" excepciones a los criterios aprobados mientras se realizan las revisiones. Se podrán realizar excepciones mediante la designación de zonas específicas o tipos específicos de construcción, por ejemplo viviendas de bajos recursos, para su urbanización informal. El establecimiento de criterios realistas que se conforman al costo podrá ser la única acción eficaz que pueda tomar el gobierno para fomentar la construcción de viviendas para familias de escasos recursos por parte del sector privado.

Los gobiernos a menudo tratan de proteger la salud y la seguridad del público mediante el establecimiento de criterios para el uso de la tierra permitido y la densidad de la urbanización; para el nivel de infraestructura y servicios; y para el diseño y cualidades estructurales de los edificios.

En el mundo industrializado, el uso de estándares de construcción de edificios está motivado generalmente por un deseo de eliminar restricciones en el uso de materiales recientemente desarrollados que no están incluidos en los códigos de tipo proscriptivo. En países en vías de desarrollo, los materiales de construcción incluidos en una lista proscriptiva a menudo reflejan algo más que simplemente inquietud por sus propiedades técnicas. A menudo intervienen prejuicios personales de los técnicos por los criterios, o prejuicios colectivos de los organismos gubernamentales que deben adoptarlos. Por esta razón, los materiales de construcción tradicionales utilizados comúnmente en la construcción de viviendas para familias de bajos recursos, rurales y urbanas son omitidos de la lista de materiales aprobados. En algunas instancias, estos materiales son excluidos aún cuando son adecuados para los propósitos indicados. El resultado de esta aplicación caprichosa de los criterios será un aumento innecesario del costo de las viviendas aprobadas oficialmente y, por lo tanto, fomentará la construcción de viviendas sin autorización, o asentamientos ilegales.

Expansión de la producción en sitio de materiales básicos de construcción y uso de la tecnología apropiada o tradicional para la construcción

A menudo se lleva a cabo en el sitio la producción en pequeña escala de materiales básicos de construcción, como son los ladrillos secos al sol o bloques de concreto, particularmente cuando un sólo constructor está realizando varias viviendas en el mismo lugar. La producción en el sitio es generalmente menos costosa

Ecuador

Códigos y normas

Las dos zonas urbanas más grandes de Ecuador—Guayaquil y Quito—han experimentado un rápido crecimiento en los últimos años. La mayoría del crecimiento ha sido el resultado de la migración rural a la ciudad de las familias pobres. Los patrones de asentamientos en estas ciudades son diferentes pero las consecuencias para los gobiernos locales y nacional son similares—zonas grandes de vecindarios 'espontáneos' de bajos ingresos con servicios inadecuados o no esenciales. El costo para proporcionar agua potable, acantarillado, y acceso básico a las carreteras de un asentamiento existe está estimado en tres veces lo que costaría prestar el mismo servicio en una zona vacía, pero designada para su expansión debido principalmente a la necesidad de reubicar las unidades en los asentamientos no planificados.

Dos gobiernos locales, en colaboración con la Junta Nacional de la Vivienda, están enfrentándose a este problema estableciendo normas apropiadas para el uso de la tierra y la construcción. Las normas no sólo pretenden planear el uso prudente de la tierra y la construcción de unidades de vivienda seguras y sanitarias, sino también asegurarse que el urbanizador (promotor privado o entidad pública) planifica y realmente brinda los servicios esenciales. Las normas se han preparado también para reflejar la realidad de los servicios de construcción y unidades de vivienda en aumento que deben reunir las normas básicas iniciales y más adelante normas más estrictas.

cuando se dispone localmente de los materiales primarios y de obreros capacitados con las destrezas necesarias. En algunas circunstancias, una modesta ayuda con capital inicial para equipo y una planta física puede usarse para lanzar una nueva empresa. También se podrá precisar asistencia técnica en aspectos como la determinación de la demanda de productos, establecimiento de precios y comercialización de productos.

Desarrollo de la capacidad doméstica para fabricar materiales de construcción cuando es factible económicamente en una escala apropiada

La asistencia del gobierno o la cooperación regional entre varios gobiernos podrá ser necesaria para lanzar una operación de envargadura para la producción de materiales de construcción. Un factor para determinar la viabilidad de la producción de materiales de construcción es la disponibilidad y el costo de la materia prima o componentes básicos. Otro factor clave es el costo competitivo de la fuerza laboral en relación con el salario/productividad. El tercer factor principal es el tamaño y estabilidad de la demanda por el producto en relación con el nivel de producción anticipada. Por ejemplo, no sería prudente construir una fábrica capaz de producir para una demanda máxima, mientras podría ser factible una fábrica que pueda producir alguna cantidad de la demanda nacional al mismo precio o por debajo del precio del producto importado.

La decisión de desarrollar la capacidad doméstica para producir materiales de construcción deberá hacerse cuidadosamente a la luz de otras alternativas. Existen numerosos ejemplos de gobiernos que invierten en costosas fábricas que producen materiales de construcción como el cemento a un costo muy por encima de los precios del mercado mundial. A menudo el problema es uno de tamaño del mercado doméstico, pero también puede ser el caso de usar una alta tecnología sofisticada con costos altos de oportunidad cuando un proceso más sencillo y con menor uso de capital, hubiera resultado en un producto más competitivo desde el punto de vista del precio. A menudo, los gobiernos toman decisiones de inversión sin tomar en cuenta su viabilidad económica. En el caso de artículos básicos o de aquellos para suplir a las industrias principales, se pueden justificar las decisiones no económicas de inversión, pero los materiales de construcción no pueden clasificarse como un producto esencial y, en cualquier caso, los gobiernos debieran estar conscientes del costo a largo plazo de estas inversiones.

Lesotho

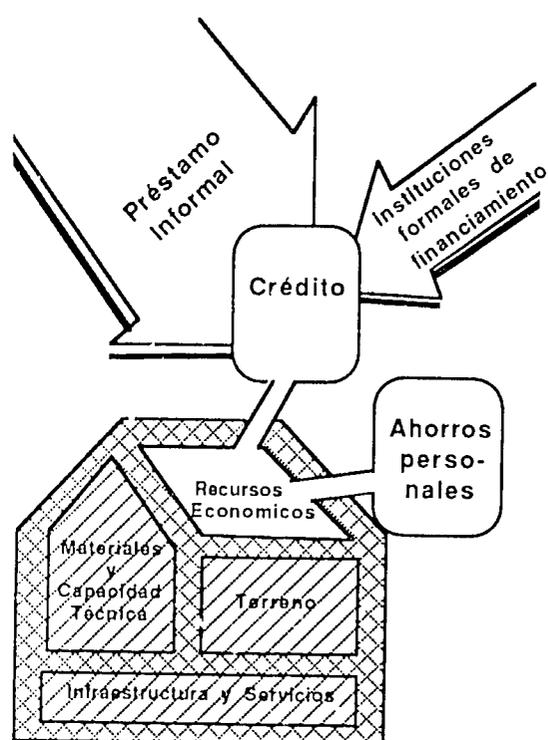
Producción de materiales de construcción

Entidad ejecutora: "Production Systems" (PS), una división de la Compañía de la Vivienda de Bajos Ingresos que funciona bajo el Departamento de Comercio e Industria de Lesotho.

Los productos incluyen: bloques de concreto, ventanas y puertas de madera, armarios de cocina y muebles del hogar sencillos.

La compañía se formó inicialmente a mediados de la década del 1970 para patrocinar la autoconstrucción de 200 casas. PS fue establecida para proporcionar materiales para ese proyecto a costos por debajo del mercado existente. La producción de los bloques de concreto depende de la importación del cemento (de Sudáfrica). La producción de ebanistería también depende de la importación de materiales. Con la asistencia técnica de USAID, PS amplió su personal después de completar el proyecto inicial y actualmente compete con otros productores locales para materiales de construcción con fines de lucro. PS no recibe subsidios del gobierno después de los fondos iniciales que recibiera para comprar el equipo y adiestrar el personal. Sus productos se venden tanto a contratistas del sector privado como público. PS actualmente cuenta con 70 empleados y produce cerca de 2.400 bloques por día así como una variedad de productos de ebanistería.

Mobilización de fondos para la vivienda



El acceso al financiamiento es un ingrediente necesario para la producción y mejoramiento de la vivienda. Se precisan fondos para la construcción inicial y para realizar las mejoras al hogar así como también para la compra tanto de la vivienda como del terreno. En los países en desarrollo, son muy limitados los fondos para préstamos para vivienda y en particular el financiamiento de hipotecas a largo plazo. Los recursos del sector privado exceden vastamente los del gobierno y el reto se encuentra en movilizar estos fondos y dirigirlos hacia la construcción de vivienda. Esta sección describe las fuentes principales del financiamiento de la vivienda y trata de las maneras en que se pueden movilizar los recursos del sector privado, incluyendo las acciones que pueden tomar los gobiernos para facilitar la participación privada y estimular el desarrollo de un sistema de financiamiento efectivo para la vivienda.

Típicamente en los países desarrollados, las instituciones financieras proporcionan los fondos necesarios al actuar como intermediarias para acumular fondos de varias fuentes y prestar estos recursos para la vivienda. Estas instituciones organizadas formalmente pueden ser entera propiedad ya sea del gobierno o del sector privado o pueden estar constituidas en conjunto. Pueden especializarse en brindar financiamiento para la vivienda, por ejemplo, bancos nacionales para la vivienda, sociedades de construcción y asociaciones de ahorro y préstamo, o tener funciones de préstamo más amplias, por ejemplo los bancos comerciales. La variedad total de instituciones que participan en el financiamiento de la vivienda constituye el sistema formal de financiamiento de vivienda.

Muy pocos países en desarrollo cuentan con sistemas de financiamiento de la vivienda totalmente en funcionamiento, ya sean públicos o privados. Las instituciones especializadas en el financiamiento de la vivienda no existen o cuentan con una capacidad limitada para satisfacer la variedad de necesidades de financiamiento. América Latina es la única región en donde se han desarrollado más extensamente las instituciones privadas de financiamiento de la vivienda. Otras instituciones financieras cuyas actividades principales no comprenden el financiamiento de la vivienda a menudo no tienen los recursos ni la experiencia

o no desean financiar, exceptuando en una escala menor. Las fuentes de fondos para vivienda a menudo son escasas, particularmente los préstamos a largo plazo. Cuando hay disponibles préstamos para la vivienda, su acceso no es generalmente amplio, obteniendo los fondos los grupos de familias de altos ingresos o grupos seleccionados, por ejemplo, empleados públicos. Las familias de bajos recursos, en particular, tienen un acceso limitado a los préstamos. La atención del gobierno típicamente se concentra en otros sectores de la economía que no son la vivienda y la política económica generalmente refleja las prioridades del gobierno. Las asignaciones presupuestarias, controles de crédito y tasas de interés, y la política regulatoria y contributiva en la mayoría de los países tienden, a propósito o no, a inhibir las inversiones en la vivienda.

Los dos ingredientes esenciales en cualquier sistema de financiamiento de la vivienda son la movilización de fondos para el préstamo y el préstamo mismo para la vivienda. Sin fondos, no hay capacidad para prestar. Por lo tanto, la movilización de fondos debe considerarse una parte integral de cualquier financiamiento para la vivienda. Las fuentes principales de fondos son los ahorros familiares, recursos del gobierno, préstamos domésticos e internacionales y fondos de jubilación y seguro.

Movilización de los ahorros familiares para la vivienda

En los países industrializados, los ahorros familiares depositados en instituciones financieras formales comprenden la fuente principal de fondos para el préstamo para la vivienda. En los países en desarrollo, el financiamiento de la vivienda es generalmente informal. Las personas cuentan principalmente con sus propios ahorros para financiar la vivienda o usan otros arreglos financieros informales. Los individuos podrán pedir prestado de la familia, amigos o prestamistas, obtener préstamos de organizaciones de la comunidad formadas con este propósito, o buscar crédito de los suplidores de materiales de construcción. En ausencia de préstamos de las instituciones formales de financiamiento para la vivienda, las familias de escasos recursos acumulan fondos de estas fuentes informales para comprar los materiales de construcción y pagar a pequeños contratistas para que construyan sus casas gradualmente.

A pesar de las opiniones populares sobre lo contrario, una gran proporción de la inversión en viviendas en los países en desarrollo se financia a través del sistema informal de los ahorros familiares individuales. Esta experiencia

Asociaciones de Ahorro y Crédito de América Latina

En varios países de América Latina, incluyendo Bolivia, Perú, Ecuador, Brasil y Venezuela, los sistemas de asociaciones de ahorro y crédito fueron establecidos a fines de la década del 1950, 1960 y 1970 con la asistencia de ejecutivos de asociaciones de ahorro y crédito de Estados Unidos y financiamiento de la Agencia de EE.UU. para el Desarrollo Internacional. Estas instituciones fueron establecidas principalmente como entidades mutuales basadas en el modelo de EE.UU. donde los depositantes son en efecto dueños. Su objetivo fue movilizar fondos para préstamos para la vivienda de las personas que depositan ahorros. La mayoría eran creaciones puramente del sector privado. Las altas tasas de inflación en varios países de América Latina disminuyeron el crecimiento de los sistemas de A&P a fines de la década del 1970 y 1980 y se precisaron soluciones innovadoras como la indexación de tanto los depósitos como los préstamos para sostener un mayor crecimiento. Aunque la mayoría de estas entidades de ahorro y crédito proporcionaban inicialmente préstamos a familias de ingresos medianos y altos, varias han comenzado a usar los fondos de Garantía para la Vivienda de USAID para suplementar los recursos generados de los depósitos.

Supervisión del financiamiento de la vivienda

En América Latina, al mismo tiempo que se establecían las entidades de A&P, se fundaron los organismos regulatorios del gobierno, por ejemplo el Banco Nacional de la Vivienda de Perú y el Banco Nacional de la Vivienda de Brasil, entre otras razones para proporcionar seguro para los depósitos y proteger los intereses de tanto depositores y prestamistas. En algunos casos estas organizaciones fueron establecidas para recaudar fondos y proporcionar liquidez a las A&P así como ofrecer control regulatorio. El Banco Nacional de Venezuela para el Ahorro y Préstamo y la Caja Central de Ahorro y Préstamo para la Vivienda en Bolivia son dos ejemplos. Varios han recibido asistencia técnica y financiera de USAID.

"... mientras que los ahorros informales constituyen la fuente principal de fondos (para la vivienda), los mismos permanecen sin ser aprovechados por las entidades financieras."

ilustra la significativa capacidad de las familias de pocos recursos para ahorrar para adquirir la vivienda. Si esta capacidad de ahorro puede canalizarse a instituciones de financiamiento de la vivienda, representaría una importante fuente de fondos. Sin embargo, poco esfuerzo han hecho las instituciones del sector formal para utilizar este recurso porque dudan de la capacidad de ahorro de las familias de bajos ingresos, y porque los costos de las transacciones asociadas con los depósitos pequeños y sistemas de sucursales son demasiado grandes. Por lo tanto, en muchos países en desarrollo, aunque los ahorros informales constituyen la principal fuente potencial de recursos, generalmente no son aprovechados por las instituciones financieras.

Varios mecanismos pueden usarse para utilizar los ahorros familiares. El principal es el ahorro voluntario mediante la competencia abierta del mercado por los fondos. Otra es el ahorro por contrato en donde el ahorro está unido a la obtención de un préstamo. Otros son esquemas de ahorro obligatorio en donde el gobierno hace evaluaciones de individuos y/o compañías para crear bancos de préstamos específicos para el financiamiento de la vivienda.

Ahorros voluntarios como fuente de fondos

Con los ahorros voluntarios, las personas que ahorran determinan si deben hacerlo y dónde quieren hacerlo en base a una evaluación de lo que ofrecen las instituciones financieras que compiten para obtener estos fondos. Para atraer los ahorros, las instituciones financieras deben proporcionar al depositante la seguridad de que los fondos estarán seguros y accesibles de acuerdo con las condiciones que acordaron, con una recompensa ya sea como pagos de interés o algún servicio financiero que sea compensación adecuada para el tenedor por el uso de los fondos; y con acceso al crédito. Para obtener ahorros de una variedad de personas, el potencial de acceso al crédito es importante, aunque no es necesario proporcionar crédito en realidad a todos los que ahorran. Estas pueden elegir el depositar fondos con un banco comercial específico, con una asociación de ahorro y crédito, un sistema de ahorro postal, una asociación de crédito u otra institución financiera. Alternativamente, se puede invertir el dinero en el gobierno o en otras cuentas de valores, en anualidades de pólizas de seguros o en acciones de la bolsa. Si ninguna de estas opciones ofrece lo que los que ahorran precisan, el dinero puede mantenerse en efectivo (debajo del colchón), invertirlo en haberes no rentables como oro y joyas, o utilizarlo en artículos de consumo o servicios.

En los países en desarrollo, las personas que ahorran típicamente no tienen tantas opciones de inversión, y las familias de bajos recursos son virtualmente ignoradas como posibles fuentes de ahorro. Las instituciones financieras principales son bancos comerciales públicos o privados que generalmente ven a sus clientes como empresas e individuos de mediano a alto ingreso. Donde existen asociaciones de ahorro y crédito sociedades de construcción junto con los bancos, estas se concentran en las ciudades principales y sirven tanto a los individuos de ingresos medianos a altos. Los planes de ahorro postal operados por el gobierno pueden ofrecer ubicaciones más convenientes a los que ahorran, pero rara vez otorgan préstamos para la vivienda, y generalmente prestan únicamente a grupos específicos como trabajadores asalariados o empleados públicos. Las asociaciones de crédito sirven sólo a sus miembros quienes, a su vez, comparten algunas características comunes como por ejemplo, el empleo. Los mercados de capital están relativamente desarrollados con pocas oportunidades de inversiones en acciones o bonos y concentrados en valores del gobierno o acciones y bonos de unas pocas compañías principales. Las personas que ahorran que son de bajos ingresos rara vez cuentan con el conocimiento o recursos suficientes para realizar estas inversiones. Las inversiones en jubilaciones y anualidades de seguros están generalmente limitadas a los empleados salarios, en particular los empleados del gobierno. Mientras que más de un tercio de los ahorros familiares depositados en instituciones financieras en EE.UU. y el Reino Unido se usan para préstamos para la vivienda, muy pocos son utilizados con este propósito en los países en desarrollo. Como resultado, no sólo no se utiliza una gran porción de los ahorros de familias para el financiamiento de la vivienda, sino que aquellos otros recursos que sí existen no son utilizados principalmente para la vivienda.

Ahorro contratado como fuente de fondos

Otra forma de atraer ahorros para las instituciones de financiamiento de la vivienda es ofrecer planes de ahorro contratado, en donde los depositantes, que deben ahorrar una cantidad específica durante un período de tiempo son automáticamente otorgados un préstamo que es un determinado múltiplo de los ahorros acumulados. La cantidad ahorrada durante el período contratado por lo general se usa como un pago inicial. En este plan, el que ahorra puede ganar intereses en el depósito de ahorros y saber que el acceso a un préstamo está garantizado. El término del préstamo y la tasa de interés pueden también estar fijos durante el tiempo del contrato.

Aunque los planes de ahorro contratado han tenido éxito inicial en generar fondos para el préstamo de viviendas en un número

India

Productos de ahorro

HDFC

Los varios productos de ahorro ofrecidos por la "Housing Development Finance Corporation" (HDFC), la única institución especializada de financiamiento de la vivienda en India, son un ejemplo de la variedad de métodos que pueden usarse para generar depósitos de ahorro. Dos planes de depósito relacionan los ahorros con un préstamo para la vivienda (el Plan de depósito que une el ahorro con el préstamo no requiere una cantidad mensual específica mensual, mientras que el Plan de Ahorro para la Vivienda relaciona los depósitos regulares a una tasa de interés baja). Los certificados de depósito (CD) con tasas de interés al mercado están disponibles para compañías e individuos y para no residentes. De acuerdo con el Plan de Interés Acumulado, el interés es compuesto y se paga a su madurez. Las organizaciones de beneficencia, religiosas y de fondos públicos también pueden invertir en CD HDFC sin perder ninguno de los beneficios en los impuestos.

de países en desarrollo, no están libres de problemas. Para que haya suficientes fondos para préstamos disponibles para aquellos que han terminado sus contratos de ahorro, es necesario contar con un flujo de nuevos contratos de ahorros.

Si no hay casas disponibles para la compra, o si las cantidades de los préstamos no son suficientes para comprar una vivienda debido a la inflación durante el periodo del contrato, las personas pueden decidir no iniciar nuevos contratos o retirar los ahorros antes de haber completado los contratos. Una dependencia en los planes de ahorro por contrato puede también significar que la institución está dejando pasar la oportunidad de conseguir dinero de otros individuos que ahorren. Cuando estos planes incluyen disposiciones para préstamos a tasas de interés por debajo del mercado, las personas que podrían pagar más obtienen un subsidio mientras que aquellos que necesitan el subsidio no pueden obtener préstamos con intereses bajos. Debido a los problemas asociados con los planes de ahorro contratados, estos deben considerarse con cautela, y los términos y condiciones establecerse con todo cuidado; y no deben usarse como la única fuente de financiamiento de la institución.

Planes de ahorro obligatorios como fuente de fondos

Otra variación del plan de ahorros por contrato es el impuesto por el gobierno, plan de ahorros obligatorio. En algunos países en desarrollo, los impuestos al ingreso y planes de ahorros obligatorios han sido usados como una fuente de fondos para la vivienda a largo plazo del sector público. Jamaica, Perú, Chile, y México, por ejemplo, han creado fondos sociales para la vivienda para préstamos de hipoteca imponiendo impuestos sobre la nómina para tanto los empleados como los patrones. Brasil y las Filipinas han utilizado planes de ahorro obligatorio para empleados, pero han pagado intereses sobre los fondos. Si estas técnicas crean o no una fuente de fondos eficaz depende de factores como la eficacia de la recolección y los términos de tasas y experiencia de reembolso para préstamos de hipotecas realizados o comprados con estos fondos en relación al costo de los fondos. Un diseño del programa y administración deficiente que lleve a un coeficiente y márgenes inadecuados de recolección entre el costo de los fondos y las tasas del préstamo de hipotecas han tenido resultados pobres y amenazan la viabilidad del financiamiento de estos fondos en algunos países incluyendo Jamaica y Perú. Brasil, sin embargo, ha tenido un éxito notable utilizando los ahorros obligatorios para crear un fondo para la compra de las hipotecas aprobadas por las instituciones financieras del sector público y privado. Una desventaja es que los ahorros obligatorios son a menudo una forma de impuesto regresivo en donde grandes cantidades de personas están obligadas a

contribuir, pero sólo unas pocas reciben préstamos para la vivienda. A menudo estos préstamos tienen tasas de interés subsidiadas que benefician a las personas de ingresos medianos y altos que tienen menos necesidad de un subsidio que aquellos individuos de ingresos bajos que no reciben los préstamos.

Uso de los recursos gubernamentales

Otra fuente de fondos es el mismo gobierno. El gobierno puede dirigir recursos, principalmente de los impuestos, para financiar la vivienda. El gobierno puede operar sus propios programas de préstamos hipotecarios para empleados civiles o para familias de bajos ingresos, o canalizar fondos como contribuciones o préstamos hacia bancos para el financiamiento de vivienda propiedad del gobierno. El gobierno también puede hacer préstamos al sector privado o a instituciones de carácter mixto que acuerdan realizar tipos específicos de préstamos para la vivienda. Los préstamos del gobierno pueden obtenerse con tasas menores de interés o por términos más prolongados que otras fuentes de fondos disponibles a la institución financiera, estimulando de esta manera a que la institución obtenga préstamos para la vivienda.

En algunos países en desarrollo, los recursos del gobierno pueden ser la única fuente de financiamiento, particularmente de fondos a largo plazo disponibles para la vivienda, y deberá ser necesario inducir a las instituciones financieras privadas a ofrecer tipos específicos de préstamos como lo son los préstamos para familias de bajos recursos.

Las desventajas del uso de los fondos del gobierno para el financiamiento de la vivienda reside en que estos fondos son a menudo escasos y costosos. El gobierno debe utilizar ya sea sus recursos presupuestarios o pedir fondos prestados. En un período como el actual, donde la mayoría de los gobiernos están experimentando déficits, y tienen altos costos de financiamiento de la deuda, el costo para el gobierno de proporcionar estos fondos para préstamos puede realmente ser alto, particularmente si otros usos de estos fondos serían más productivos en la economía o si el costo del préstamo de los fondos excede las ganancias de los préstamos. El dinero disponible para préstamos a largo plazo e hipotecas, tienen un costo más alto cuando no está financiado por préstamos a largo plazo, particularmente si el gobierno tiene que pedir prestado en el futuro a tasas de interés más altas que las ganancias de los préstamos que realiza. Más importante, el gobierno también tiene un costo de oportunidad asociado con el préstamo a largo plazo porque los fondos se recuperan lentamente y, en un ambiente inflacionario, tienen menos valor que cuando fueron recibidos.

India**Fuentes de financiamiento****HDFC**

En India, la HDFC que fuera establecido 8 años atrás como una institución principalmente de financiamiento de la vivienda del sector privado, ha utilizado un número de fuentes diferentes para lograr fondos. Además de generar cerca del 58 por ciento de sus recursos de los depósitos, HDFC vendió su primer bono en 1984 por US\$10 millones, y ha obtenido recursos de préstamos para tres compañías de seguros, así como US\$50 millones en préstamos HG de AID con otros US\$40 millones adicionales aprobados. HDFC no se beneficia de ningún subsidio estatal. En apenas unos pocos años, la HDFC se ha convertido en una entidad de financiamiento de la vivienda totalmente funcional que opera como una entidad del sector privado realizando una contribución considerable a la movilización de recursos para la vivienda y promoción de la vivienda para el pueblo de la India.

Préstamos de fuentes nacionales e internacionales

En países con sistemas de financiamiento bien establecidos, las instituciones financieras de la vivienda pueden pedir prestado internamente para proporcionar fondos para la vivienda. En otros países, el gobierno puede pedir prestado domésticamente y prestar para el mismo propósito. La forma más común de préstamos internos es la venta de bonos a inversionistas, particularmente a cajas de jubilación y compañías de seguros que necesitan inversiones a largo plazo. Estos préstamos pueden asegurarse con préstamos hipotecarios que pueden ser vendidos en los mercados secundarios por las instituciones gubernamentales o financieras.

Los fondos obtenidos de esta manera pueden usarse para realizar otros préstamos de hipotecas. Aunque la posibilidad de explorar este mercado tiene gran atracción entre las instituciones de financiamiento de la vivienda, puede no ser tan fácil de lograr. En muchos países en desarrollo, el potencial de los mercados secundarios puede ser bastante limitado porque la cantidad de los fondos realmente disponibles para una inversión a largo plazo es pequeña.

En algunos países, el gobierno ha solicitado la adquisición de bonos de parte de las instituciones financieras, cajas de jubilación y seguros, y hasta de individuos que quieren permisos para construir. Se trata de una medida para financiar los déficits del gobierno, las adquisiciones obligatorias representan la contribución esperada de estas instituciones. De hecho, es otra forma de ahorro obligatoria. Aunque es una manera de poner a disposición fondos para la vivienda, tiene la desventaja de interrumpir el mercado. Al solicitar inversiones que generalmente ganan menos que las tasas del mercado, estos programas eventualmente resultan en costos más altos al consumidor dado que los compradores de bonos buscan restaurar su posición financiera cargando más por sus productos y servicios.

Otra fuente de financiamiento para viviendas de bajos ingresos es el empréstito en los mercados internacionales. En los países en desarrollo, pocas instituciones nacionales de financiamiento para la vivienda tienen capacidad para endeudarse internacionalmente, por lo tanto el gobierno debe proporcionar apoyo en la forma de garantías o convertirse en prestatario. Los programas como el de Garantía para la Vivienda de AID y los préstamos para proyectos urbanos del Banco Mundial proporcionan una fuente de fondos a largo plazo a la misma tasa o por debajo

"En muchos países en desarrollo, el mercado secundario potencial puede ser bastante limitado porque las cantidades de fondos realmente disponibles para inversiones a largo plazo son muy pequeñas."

de ella, prevaleciente en los mercados internacionales. Esta puede ser la única fuente de fondos a largo plazo disponible en algunos países. El obtener préstamos para la vivienda en el mercado internacional puede tener una atracción adicional en situaciones donde las divisas locales pueden usarse para los mismos préstamos para la vivienda, liberando toda o la mayor parte de las divisas extranjeras prestadas para otras importaciones esenciales. Dependerá del uso de los fondos si los empréstitos internacionales son o no económicamente factibles.

Los empréstitos internacionales para la vivienda son esencialmente un proceso de dos etapas. El empréstito internacional proporciona divisas extranjeras para el país las cuales son utilizadas para pagar las importaciones u otros propósitos. Los términos de reembolso son generalmente de 20 a 30 años con un periodo de gracia en el reembolso del principal y por lo tanto son una fuente atractiva de fondos a largo plazo, siempre y cuando se puedan generar suficientes recursos en divisas extranjeras para reembolsar el empréstito durante el periodo del préstamo. En una segunda transacción, el gobierno pone a disposición en moneda nacional, el equivalente del empréstito internacional, que está disponible para el financiamiento de la vivienda. En este nivel, los fondos se prestan en los términos y condiciones prevalecientes en los mercados locales de crédito. Los términos y condiciones debieran ser adecuados para cubrir los costos de la administración del préstamo y para ofrecer una ganancia sobre los fondos, suficiente como para compensar el riesgo que se asume con los préstamos para la vivienda.

Utilización de los recursos provenientes de cajas de jubilación y seguros

Los planes de ahorro contratados con compañías de seguros y cajas de jubilación son excelentes fuentes potenciales de fondos para la vivienda. Los compradores de las pólizas de seguros de vida realizan pagos regulares durante un tiempo sin la expectativa de recibir beneficios en un futuro cercano. Los empleados y/o patrones hacen contribuciones regulares durante un periodo de tiempo a una caja de jubilación. En ambos casos, la necesidad de estos fondos de ser pagados a los beneficiarios en algún momento en el futuro puede estimarse con cierta seguridad.

Los programas como éste representan una fuente de fondos para la inversión a largo plazo. Tanto las cajas de jubilación como las compañías de seguros desean típicamente invertir

en haberes a largo plazo como hipotecas, pero no quieren realizar ni servir los préstamos dado que pueden realizar otras inversiones a largo plazo que tienen menores costos de administración y rendimientos similares. Por lo tanto, estas instituciones estarán interesadas en comprar préstamos o valores respaldados por préstamos hipotecarios en un mercado secundario donde se compran y venden relativamente grandes cantidades. Sólo buscarán inversiones en hipotecas y valores garantizados por hipotecas, cuando los mismos son seguros, con poco riesgo, o cuando una entidad pública o privada garantiza su reembolso. El seguro de hipoteca es una forma común de garantía. El gobierno y las garantías privadas han sido utilizadas extensamente en Estados Unidos para inducir a los inversionistas de largo plazo, individuos particulares y cajas de jubilación y seguro a invertir en valores de hipotecas. Cuando las compañías de seguro son propiedad o poseen una institución financiera, las compañías de seguros pueden comprar las hipotecas originadas por la institución financiera. La venta de hipotecas o valores respaldados por hipotecas proporciona una fuente de liquidez para las instituciones financieras que les permite hacer préstamos adicionales. En los países en desarrollo, las cajas de jubilación y seguros representan a menudo la única fuente doméstica de fondos a largo plazo. Estos fondos generalmente están dirigidos, sin embargo, principalmente hacia el financiamiento de necesidades de desarrollo diferentes a la de la vivienda.

Haití

Banque de Credit Immobiliere

En Haití, AID fomentó activamente la fundación de un banco de la vivienda de ahorro y préstamo del sector privado que es la primera entidad financiera en el país que se especializa en la vivienda. El Banque de Credit Immobiliere (BCI) comenzó a funcionar en enero de 1986 con un capital de US\$2,5 millones contribuido principalmente por individuos e instituciones privadas. A pesar de las difíciles circunstancias económicas y políticas del país, BCI ha tenido éxito en generar US\$2,5 millones en ahorros adicionales y ha realizado más de 80 préstamos en menos de un año de operación. AID ha brindado asistencia técnica para el funcionamiento del A&P a BCI y ha financiado un proyecto piloto para construir viviendas de bajos ingresos, que será el primer proyecto significativo de viviendas de escasos recursos preparado por entidades del sector privado formal en Haití.

Políticas y programas que fomentan la iniciativa privada para la financiamiento de la vivienda

En los países en desarrollo, tanto los sectores públicos y privados pueden tomar una serie de iniciativas para estimular los ahorros voluntarios de las familias y aumentar los recursos disponibles para el financiamiento de viviendas.

Promoción de ahorros voluntarios con instituciones financieras

Los países en desarrollo pueden movilizar ahorros creando instituciones de vivienda especializadas o permitiendo que las instituciones financieras existentes ofrezcan oportunidades de ahorro que satisfagan las necesidades de la vivienda. Esto puede hacerse ofreciendo tasas de interés más altas, que precisen balances mínimos pequeños y que tengan ubicaciones convenientes para ahorrar, o proporcionen diversos tipos de préstamos para la vivienda que reunan las necesidades de los que ahorran. Todas estas acciones requieren consideración cuidadosa de los costos

asociados con la atracción de nuevos clientes. Por ejemplo, si se ofrecen tasas de interés más altas, la institución financiera debe estar segura que podrá realizar préstamos a una tasa lo suficientemente alta como para pagar el interés sobre los depósitos y cubrir los costos de administración, incluyendo las reservas de acumulación para expansión tanto como para posibles pérdidas. Se debe prestar consideración también para atraer cuentas estables y de largo plazo para financiar los préstamos de vivienda.

Un requisito clave para la captación de ahorros familiares es brindar lugares convenientes para el ahorro. Las sucursales son la manera más común para llegar a las familias. Sin embargo, éstas pueden ser costosas, y los costos pueden exceder los beneficios obtenidos de los depósitos. Las sucursales pequeñas y unidades móviles son alternativas de bajo costo a las oficinas sucursales dotadas con un personal completo. Otras instituciones como la oficina de correos, compañías de servicios públicos e instituciones financieras que operan en conjunto podrían usarse como sucursales de ahorro. La institución financiera en cuyo nombre se reciben los depósitos podría pagar un cargo a las instituciones cuyas oficinas se utilizan o podría compartir los costos de las operaciones de la sucursal.

Mediante la promoción activa de las ventajas del ahorro y el acceso a los préstamos, las instituciones de financiamiento de la vivienda pueden llamar la atención de ahorristas potenciales para que realicen depósitos en la institución. En los países en donde los habitantes no usan tradicionalmente una institución financiera, se precisarán esfuerzos de promoción significativos para lograr que el pueblo ahorre. Podrían ser útiles la publicidad, artículos de diario y transmisiones radiales. En algunas zonas, las instituciones han utilizado loterías con premios para los depositores que abren cuentas nuevas. En otros casos, representantes, tanto empleados de la institución como otros, reciben una comisión por traer nuevos clientes.

Otra acción que puede contribuir a fomentar el ahorro es que el gobierno proteja los intereses de los depositantes mediante un seguro para los depósitos. De esta forma, los depositantes tendrán confianza de que su dinero estará seguro en la institución financiera.

Bolivia

Asistencia al sistema de A&P

En Bolivia, los A&P privados sufrieron considerablemente durante la crisis económica de principios del 1980 cuando la inflación redujo el valor de los préstamos hipotecarios, hizo difícil el reembolso de la deuda en divisas de EE.UU. y los ahorristas retiraron sus depósitos cuando las normas de la política de las tasas de interés respaldadas por el gobierno fueron inadecuadas. Ahora que la inflación no es un problema tan serio, los A&P se están recobrando con la asistencia de fondos de USAID para asistencia técnica en préstamos, comercialización y administración. El préstamo se está diversificando en plazos cortos y medianos para familias. Se está lanzando una extensa campaña de comercialización y promoción para atraer los depósitos de los ahorristas. Se están llevando a cabo entrenamientos en todas las facetas de operaciones de las entidades de A&P. Se espera que estos esfuerzos podrán permitir a las mismas a enfrentarse mejor con las cambiantes condiciones económicas y continuar proporcionando oportunidades para que las familias de modestos recursos puedan ser propietarias de sus viviendas.

Uso de la política de tasas de interés para fomentar el ahorro familiar

Lo tratado anteriormente sobre cómo atraer ahorros mediante la competencia por los fondos asume que existen condiciones de una libre economía que permite la competencia en tales áreas como el establecimiento de las tasas de interés para depósitos y préstamos. Este no es el caso en muchos países. Las instituciones financieras generalmente están reguladas por el gobierno tanto para proteger a los depositantes y para satisfacer los objetivos de la política económica y social del gobierno. Por ejemplo, las tasas de interés pagadas por depósitos y cargadas en los préstamos a menudo están fijas en un esfuerzo para controlar la demanda de dinero y mantener baja la inflación. Esto puede tener consecuencias positivas y negativas para las instituciones de financiamiento de la vivienda. Cuando se permite a las instituciones de financiamiento de la vivienda ofrecer tasas de interés que son más altas que otras instituciones financieras, el ahorrista se ve alentado a usar estas instituciones y, por consiguiente, más dinero está a disposición de los préstamos para la vivienda. Estados Unidos y muchos otros países han utilizado estas técnicas para dirigir recursos para el financiamiento de la vivienda. Sin embargo, si al mismo tiempo, las tasas de préstamos están circunscritas para que las ganancias de los préstamos no recuperen los costos de la obtención de ahorros y la administración de los préstamos, las instituciones financieras tenderán a racionar cuidadosamente el crédito concentrándose en clientes con suficiente colateral que limite la posibilidad de pérdidas y en préstamos grandes que resultarán en costos de transacción menores que muchos más pequeños. En estas circunstancias donde no es lucrativo el préstamo, la factibilidad de las entidades financieras podrá verse comprometida, se precisarán subsidios del gobierno para inducir préstamos, aún en las instituciones públicas o los préstamos se verán reducidos, en particular para las familias de menores recursos. Para que las instituciones del sector privado movilicen sus fondos para la vivienda, está claro que las tasas de interés para tanto los préstamos como los ahorros deberá ser suficientemente flexible como para permitir que la institución funcione con ganancias. En la medida en que el gobierno ordene cambios frecuentes en las tasas de interés, las instituciones del sector privado estarán aún más reacias a comprometer recursos para generar ahorros o realizar préstamos debido a la incertidumbre asociada con los posibles cambios futuros.

Si el ambiente de la tasa de interés es conducente, las instituciones financieras del sector privado podrán ser

alentadas a buscar los ahorros familiares como fuente de financiamiento para la vivienda.

Uso de la política tributaria para estimular los ahorros familiares

La política tributaria es otro método que los gobiernos pueden usar para fomentar los ahorros y de esta manera aumentar los fondos disponibles para el financiamiento de la vivienda. Un mecanismo tributario que puede fomentar el ahorro individual es la exención de pago de impuestos de una parte del ingreso por concepto de intereses sobre depósitos u otras inversiones. Esto tiene significado cuando una gran parte de la población paga impuestos y tiene particular atracción para aquellos individuos que deben pagar una porción significativa de ingresos en contribuciones.

La cuestión de fondo en el uso de la política contributiva para estimular la inversión en la vivienda es el costo al gobierno, el cual debe abandonar los ingresos de los impuestos que podrían dirigirse a la vivienda o a otros usos. A menudo la política fiscal se pone en ejecución sin el suficiente estudio de las posibles pérdidas de la renta pública. De igual manera, las políticas fiscales que reducen los impuestos, pueden no ser necesarias para estimular la inversión en la vivienda y pueden representar una ganancia inesperada para aquellos que más pueden afrontar el pago de impuestos que podría luego utilizarse para financiar viviendas para los individuos de bajos ingresos. Cuando se usa la política fiscal para promover la inversión en la vivienda, se deberán balancear cuidadosamente los posibles beneficios con la pérdida de la renta pública.

Desarrollo de programas de inversión en la vivienda y mecanismos secundarios del mercado para aumentar los fondos para préstamos a largo plazo

La creación de valores de la vivienda es una manera en la que el gobierno puede fomentar la formación de un mercado de capital así como lograr el objetivo de recaudar fondos para la vivienda. El gobierno, a través de un Banco Nacional de la Vivienda, el Banco Central o una institución creada para este propósito, puede comprar, combinar y revender las hipotecas como valores hipotecarios o valores respaldados por hipotecas. Las hipotecas podrían ser aquellas realizadas por las instituciones del sector privado y público. El tener acceso a una fuente para vender los préstamos para recobrar la liquidez puede fomentar que las instituciones del sector privado realicen préstamos a

Banco de la Vivienda de Jordán

Hipotecas originadas por los urbanizadores

Para facilitar la venta de sus unidades, los urbanizadores privados en Jordania han comenzado a recaudar fondos de inversionistas para brindar préstamos a los compradores de largo plazo, a menudo de 30 o más años y con reducido o ningún pago inicial. Aunque las tasas de interés en estos préstamos son por lo general 3 o 4 puntos por encima de las tasas ofrecidas por JHB, los pagos son más bajos debido a los plazos más largos del préstamo (los de JHB no exceden los 15 años). Con los fondos a largo plazo obtenidos de un préstamo HG, JHB ha comenzado cautelosamente a explorar mecanismos para proporcionar liquidez a los urbanizadores privados que desean ser elegibles para paquetes de préstamos que luego los venden a JHB o pueden pedir prestados con ellos de garantía. Aunque esta actividad no constituye un mercado secundario, cumple algunas funciones de éste y proporciona una base para una mayor variedad de servicios en el futuro.

largo plazo que de otra manera se sentirían reacios a hacerlo debido a las inquietudes sobre riesgos. Para que sea efectivo, estos programas de inversión deben estar estructurados de tal manera que las instituciones del sector privado puedan obtener una ganancia razonable, los términos de la hipoteca correspondan a la demanda del mercado, los programas sean competitivos con inversiones alternas y estas instituciones puedan estar seguras que el programa estará disponible durante un largo periodo. Además, para que estos programas sean atractivos, el volumen de hipotecas compradas y vendidas deberá ser lo suficiente como para justificar el gasto de la administración y combinación de los préstamos para su venta.

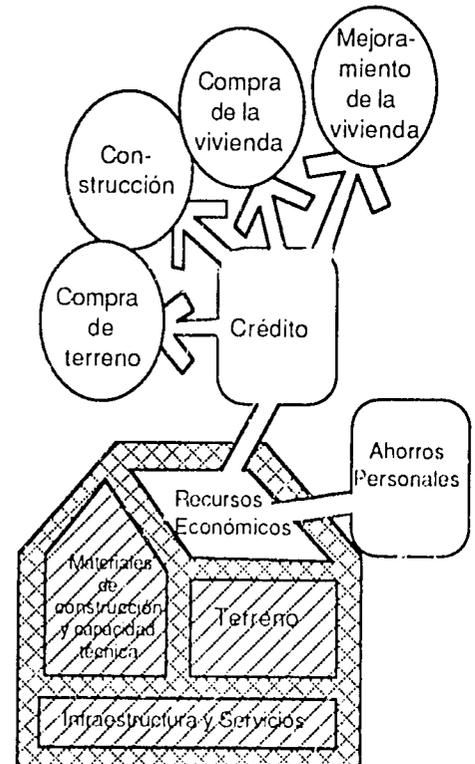
Para que un mercado secundario funcione, debe haber inversionistas disponibles. El gobierno puede jugar un papel aquí haciendo que los valores para viviendas sean elegibles para las cajas de jubilación y seguros del sector público y privado. Los valores pueden estar estructurados en términos del rendimiento y expiración para atraer al número mayor de inversionistas. El mismo gobierno puede comprar los valores cuando no hay disponibles inversionistas.

Para que los bonos de vivienda y otros valores, ya sean públicos o privados, puedan verse atractivos, los inversionistas deben tener confianza que la institución que los emite es segura y puede rembolsar la obligación totalmente a tiempo. De igual manera, las hipotecas compradas deben ser seguras con expectativas razonables de su reembolso a tiempo. Las inquietudes sobre la calidad de las hipotecas adquiridas podría precisar que el gobierno ofrezca una garantía. Con una garantía que disminuye el riesgo, los inversionistas podrán sentirse deseosos de proporcionar fondos que no lo harían de no existir una garantía de reembolso de toda o una porción de la hipoteca o bono con lo cual se reduce el riesgo. Esta técnica ha sido utilizada extensamente en los países industrializados y ha sido puesta en ejecución en algunos países en desarrollo a medida de que se desarrollan mercados de capital.

Las garantías pueden ser costosas para el gobierno si los préstamos no son seguros. Cuando se asumen las garantías de hipotecas, como en el caso de compra y venta, el gobierno precisa contar con experiencia para evaluar la calidad de los préstamos y asegurar que los mismos sean servidos adecuadamente. Sin esta experiencia, es muy probable que estas actividades no tendrán éxito porque los inversionistas no tendrán confianza en los programas.

Provisión de préstamos para vivienda

Hay básicamente cuatro tipos de préstamos: para la construcción de la vivienda, para la adquisición de la vivienda, para la adquisición de los terrenos y para mejoras a la vivienda. En los países en desarrollo, los cuatro tipos de préstamos escasean, particularmente para las familias de ingresos bajos, debido a que no hay suficientes fondos para préstamos destinados a la vivienda, como se dijo en la sección anterior. Las entidades financieras no creen en correr riesgos con las familias de ingresos bajos, ni creen tampoco que los préstamos que se le hacen a dichas familias puedan resultar en una ganancia. La presente sección describe los cuatro tipos de préstamos para la vivienda y discute medidas que el gobierno puede tomar para facilitar la participación de las entidades privadas al proveer una oportunidad para aumentar las ganancias o para reducir el riesgo relacionado con este tipo de financiamiento. La participación del sector privado en los préstamos para vivienda beneficia al gobierno de varias formas: (1) se pueden aumentar los fondos disponibles para la vivienda; (2) los fondos privados pueden sustituir a los fondos públicos; (3) se pueden asignar fondos para lograr objetivos específicos; (4) se pueden reducir los gastos administrativos para el sector público; y (5) la capacidad gerencial y la eficiencia se pueden aumentar al sustituir la gerencia del sector público por gerencia del sector privado.



Es importante observar que cualquier incentivo representa un gasto para el gobierno y habrá que estudiarlo cuidadosamente antes de ponerlo en práctica. Los incentivos pueden tener un impacto sobre el presupuesto (i.e. sobre préstamos del gobierno y exenciones contributivas). Pueden asimismo distorsionar la operación de los mercados financieros y tener efectos no proyectados, tales como aumentar la circulación del dinero, lo que contribuye a la inflación. Además, dichos incentivos pueden no ser necesarios una vez las entidades financieras adquieran experiencia. Puede ser más conveniente evitar el uso de los incentivos hasta que se pruebe que son realmente necesarios. Asimismo es importante cerciorarse de que estos beneficios favorecen a las personas que verdaderamente los necesitan. Algunas de las técnicas de incentivos que se usan son, en realidad, subsidios, y si se utilizan habrá que calcular cuidadosamente su costo para determinar si son necesarias para lograr los objetivos de la política de vivienda.

Préstamos para la construcción

Los préstamos para la construcción se conceden ya sea a personas que construyen su propia vivienda o a constructores/urbanizadores que las edifican para la venta o alquiler. Los préstamos para la construcción de viviendas suele ser un financiamiento con una hipoteca permanente que se paga en un periodo de cinco a 25 años, por lo general a una tasa fija de interés. Se diferencian de los préstamos de hipoteca permanente en que los desembolsos iniciales se hacen según avanza la construcción en lugar de un sólo desembolso de una cantidad total, como se hace cuando se adquiere una vivienda. Dichos préstamos son concedidos por bancos comerciales o por entidades especializadas en financiamiento para vivienda tales como entidades de ahorro y préstamo. En los países en desarrollo, asimismo se hacen préstamos de construcción a las familias de bajos ingresos para que adquieran los materiales de construcción.

Los préstamos para materiales de construcción son a menudo un componente de los proyectos donde las familias de bajos ingresos obtienen primero un préstamo para la adquisición del terreno y, más tarde, otro para los materiales, que se concede si han demostrado su capacidad de pagar y su expediente de pagos sobre el préstamo para la adquisición del terreno.

Los préstamos a los constructores/urbanizadores se parecen a los préstamos comerciales normales y, por lo general, los conceden los bancos comerciales. Sin embargo, las entidades de ahorros y préstamos y los bancos del gobierno que hacen préstamos para la vivienda de algunos países asimismo hacen préstamos para la construcción.

Los préstamos a los constructores/urbanizadores de unidades sencillas de vivienda, subdivisiones o unidades múltiples familiares se hacen a una tasa fija o a una tasa flotante y, por lo general, son para el periodo de la construcción y los desembolsos se hacen según la construcción avanza. Los préstamos para la construcción suelen vencer al primer o segundo año, pero pueden hacerse a cinco años para los proyectos de subdivisiones y la construcción avanza en fases. Dichos préstamos de construcción se pagan de las ganancias de la venta de la unidades, que provienen de la prima y por el préstamo hipotecario obtenido por el comprador. Por lo general, los terrenos y las mejoras sirven como garantía del préstamo, aunque se pueden sustituir por bienes personales del constructor/urbanizador, y en efecto se crea un fondo de donde se retira dinero según avanza la construcción. En los préstamos para la construcción de subdivisiones, el terreno

y los edificios se liberan de su función como garantía de la hipoteca según avanza la venta de viviendas y se reciben pagos por las mismas.

La construcción de vivienda de bajo costo por los constructores/urbanizadores del sector privado presenta problemas especiales. A menudo los constructores/urbanizadores dudan antes de iniciar la construcción de vivienda de bajo costo porque no creen que los compradores podrán obtener el préstamo al debido tiempo.

Por lo tanto, prefieren no correr el riesgo de construir para este mercado. Antes de empezar, ellos se aseguran de la venta de las viviendas exigiendo de los compradores un pago inicial significativo.

Préstamos hipotecarios

La necesidad financiera más importante relacionada con la vivienda es la de financiamiento permanente; en otras palabras, acceso a préstamos para la compra de una vivienda. El préstamo hipotecario a largo plazo permite a muchas familias adquirir una vivienda, cosa que les sería imposible hacer si no hubiese financiamiento o si sólo hubiese financiamiento a corto plazo. Este es un medio clave de proporcionar acceso a la propiedad de una vivienda para las familias de bajos ingresos y la razón principal por la que hay tantos propietarios de vivienda en los países desarrollados.

El préstamo hipotecario de una vivienda se calcula tomando un porcentaje del valor de la casa, que es por lo general de un 70 a un 80 por ciento, y el comprador proporciona la diferencia de sus ahorros como pago inicial. El vencimiento de un préstamo suele ser entre 10 a 30 años, aunque es más común un periodo de 20 a 25 años. Las tasas de interés pueden ser fijas o ajustables. Las tasas fijas le permiten al comprador saber la cantidad exacta que pagará desde ahora hasta la fecha de vencimiento del préstamo. Según el aumento de sus ingresos y/o la inflación, el valor relativo del pago baja y los propietarios se benefician porque una cantidad menor de sus ingresos en términos reales se paga al préstamo hipotecario. Las hipotecas ajustables limitan el potencial de ganancia de las entidades financieras en caso de que desciendan las tasas de interés y limita las pérdidas cuando ocurren aumentos, pero exigen que el comprador pague más cuando suben las tasas de interés.

Para ser elegible a un préstamo hipotecario, el posible comprador debe presentar un pago inicial y tener suficientes ingresos para hacer los pagos del préstamo sin gastar más de un por ciento máximo de su ingreso

India

Préstamos de HDFC

Un ejemplo de los diferentes programas de préstamos que se pueden emprender para apoyar la vivienda es el programa de préstamos que ofrece HDFC en la India. Los clientes de HDFC son personas, asociaciones y corporaciones. HDFC establece un límite sobre la cantidad del préstamo, financia únicamente proyectos nuevos (i.e. excluye segundas hipotecas) y no financia una segunda vivienda. Los recursos limitados se distribuyen más ampliamente a los que tienen necesidad de una vivienda. Se cumple así el objetivo de HDFC: fomentar la propiedad de la vivienda. Además de sus préstamos directos a personas, HDFC tiene otro programa de crédito por medio del cual los patronos garantizan los préstamos para la vivienda de sus empleados. Para apoyar las normas de política del gobierno respecto a la descentralización industrial, HDFC ha creado un programa de préstamos para las corporaciones para la provisión de viviendas para los trabajadores en áreas de atraso industrial.

(generalmente un 25 por ciento). La vivienda y el terreno sirven como garantía en caso de que no se pague el préstamo. El prestamista puede ejecutar la hipoteca y vender la casa para recuperar el balance del préstamo. Muchos prestamistas asimismo exigen que los compradores tengan una póliza de vida adecuada para pagar el préstamo en caso de que éste fallezca; asimismo se suele exigir un seguro contra incendios. En los países industrializados, donde el pago inicial es de menos de un 20 por ciento, el prestamista a menudo requiere mas garantías a la hipoteca para que, en caso de incumplimiento de pago, pueda protegerse de la posibilidad de que la vivienda se venda a un precio mucho más bajo que la cantidad del préstamo.

En la mayoría de los países en desarrollo, el financiamiento de hipotecas a largo plazo es muy limitado y, por lo general, disponible sólo a profesionales de ingresos medios y familias de ingresos más elevados. La falta de financiamiento a largo plazo, particularmente para familias de ingresos bajos, tiene que ver con la falta de fondos disponibles a largo plazo que se discutió en la sección anterior, así como con la percepción de los intermediarios financieros de que las familias de bajos ingresos no tienen la capacidad para pagar un préstamo a largo plazo y que cuesta lograr el que cumplan sus pagos.

Los principales proveedores de financiamiento hipotecario a largo plazo son las entidades financieras especializadas en la vivienda, entidades de ahorro y préstamo, sociedades constructoras, bancos nacionales para la vivienda y compañías de bancos hipotecarios. Estas pueden ser privadas o públicas. La principal actividad de las entidades de ahorro y préstamo, y de las sociedades constructoras, es hacer préstamos hipotecarios a las familias usando los ahorros como fuente principal de fondos. Los bancos nacionales de vivienda tienen muchos programas de préstamo, aunque el ofrecer préstamos hipotecarios a largo plazo es para muchos de estos bancos su principal actividad. Los bancos para la vivienda pueden recibir fondos de fuentes gubernamentales, entre ellos fondos del presupuesto, fondos prestados, recursos de los fondos de la seguridad social, y ahorros y préstamos privados. Las compañías hipotecarias actúan como intermediarios que hacen los préstamos, y luego los venden a inversionistas, usando las ganancias como fondos para otros préstamos.

En algunos países las cooperativas de crédito ofrecen también a sus miembros financiamiento a largo plazo. Sin embargo, debido a estas asociaciones a menudo carecen del personal suficientemente adiestrado para hacer los préstamos y supervisar que se cumplan los pagos, suelen concentrar sus esfuerzos en préstamos a corto plazo para los materiales de

construcción de la vivienda, construcción de ampliaciones a viviendas u otras mejoras a las mismas. Cuando hacen préstamos a largo plazo, estas asociaciones lo hacen como intermediarios usando fondos a largo plazo del gobierno o entidades financieras que luego prestan a sus miembros. Las cooperativas de crédito son responsables por el pago del préstamo. Esta es una manera en la que ciertas familias pueden obtener financiamiento a largo plazo, y una en la que las entidades financieras que ofrecen los fondos pueden reducir el costo y el riesgo que consideran es propio de los préstamos pequeños a personas de bajos ingresos.

Lo que diferencia a las entidades financieras del sector privado de las entidades del sector público es que éste último está dispuesto a hacer préstamos que, en ausencia de los incentivos del gobierno, no interesan a las compañías del sector privado. Por ejemplo, algunos programas de préstamo del gobierno se crean específicamente para funcionarios públicos; otros para familias de bajos ingresos. Los préstamos se hacen a intereses por debajo de las tasas del mercado y, de hecho, son subsidios a los beneficiarios seleccionados para recibir estos préstamos. El gobierno absorbe el costo de estos préstamos. Las entidades financieras del sector público asimismo están más dispuestas a financiar un mayor porcentaje del valor de la vivienda, y exigen menos garantía en términos de pólizas u otras garantías. De hecho, algunos programas del gobierno no requieren un pago inicial de los beneficiarios del préstamo.

Financiamiento para la adquisición de terrenos

Debido a que la tierra que no se mejora no produce renta y su valor puede variar significativamente, es decir, que puede subir o bajar en el transcurso del tiempo, las entidades sólo financian adquisiciones de terrenos por un periodo de cinco años. Por lo general, se requiere un pago inicial de más de un 20 por ciento y la misma tierra se hipoteca como garantía del préstamo. Además, a menudo se exigen como garantía otros bienes materiales del comprador.

Una excepción a estas características generales de los préstamos para la adquisición de terrenos son los préstamos para proyectos de lotes y servicios que se emprenden en muchos países en desarrollo y que se describen en otra parte de esta monografía. En dichos

Panamá

Bancos hipotecarios

En Panamá, la Agencia de EE.UU. para el Desarrollo Internacional (USAID) colabora en un programa innovador con cuatro bancos hipotecarios, tres de ellos privados, para establecer programas de préstamos hipotecarios para familias de bajos ingresos, que es un segmento de la población que no recibía los servicios de los bancos hipotecarios porque otros mercados se consideraban más dinámicos y rentables. Y para préstamos personales se espera que el programa demuestre que las familias de ingresos bajos pueden pagar y pagarán los préstamos hipotecarios y que serán nuevos clientes depositantes. Se espera que unas 3.500 familias se beneficien de este programa en los primeros cuatro años y que se contribuyan unos \$18.4 millones a este programa, además de los fondos de HG. Los cuatro bancos han pedido prestado a inversionistas norteamericanos un total de fondos a largo plazo provisto por HG de 25 millones de dólares. El dinero se colocará en un fondo de fideicomiso en un banco comercial privado. Con dichos fondos se harán préstamos del fondo de fideicomiso a los bancos hipotecarios que luego garantizarán los préstamos con las hipotecas elegibles. El fondo de fideicomiso pagaría el préstamo usando los recursos pagados a los bancos hipotecarios. Dicho programa ofrece un mecanismo seguro de pagos y acumula reservas que se pueden reinvertir en las hipotecas, o que se pueden utilizar para respaldar la venta de bonos para movilizar aún más fondos para los préstamos hipotecarios. El mecanismo del fondo de fideicomiso usado como servicio bancario contribuirá asimismo a fortalecer las funciones de Panamá como centro bancario.

proyectos, los préstamos se ponen a la disposición de compradores de bajos ingresos que quieren comprar lotes con todos los servicios necesarios. Dichos préstamos son, por lo general, de unos 15 años y requieren un mínimo de pago inicial, y una hipoteca sobre la propiedad como garantía. Los compradores luego construyen una vivienda en el lote usando sus propios recursos u obteniendo otros préstamos más pequeños para pagar por los materiales de construcción y por los servicios de los contratistas que los ayudan. La ventaja de ofrecer préstamos para la adquisición de estos lotes es que muchas familias de bajos ingresos pueden tomar prestada la cantidad de dinero para comprar un lote pequeño y construir una vivienda humilde, en tanto que son pocos los que pueden comprar una vivienda construida.

Tanto las entidades financieras del sector público como las del sector privado pueden hacer los préstamos a proyectos de lotes y servicios. Sin embargo, las mismas razones que impiden que hagan préstamos de hipotecas a familias de ingresos bajos, las entidades del sector privado suelen dudar mucho antes de hacer préstamos para lotes con los servicios.

Préstamos para mejoras a la vivienda

Los préstamos para mejoras a la vivienda se conceden a las familias que desean ampliar o mejorar sus viviendas. Dichos préstamos se usan para una cocina, un cuarto de baño, o un segundo piso. Pueden asimismo usarse para hacer reparaciones como un nuevo techo o para pintar la vivienda. Por lo general, dichos préstamos se hacen a uno o tres años, pero pueden ser de quince años cuando se trata de mejoras de más envergadura. Excepto por los préstamos más pequeños para pagar por reparaciones, por lo general, estos préstamos tienen como garantía una primera o segunda hipoteca de la casa. Los desembolsos se hacen gradualmente según avanza el trabajo, y se puede pagar directamente a la persona que suministra los materiales o al contratista encargado de la obra.

Los préstamos para mejoras a la vivienda pueden ser una solución para la mejora de las condiciones de la vivienda para muchas familias de ingresos bajos en los países en desarrollo que viven en condiciones de hacinamiento y carecen de las comodidades básicas, y para quienes una nueva vivienda excedería su capacidad de pago. En este caso, a menos que se ofrezcan incentivos, la mayoría de las instituciones financieras del sector privado se muestran reacias a hacer préstamos pequeños a familias de bajos ingresos, pues creen que los riesgos y el costo del pago del préstamo son muy altos.

Políticas y programas que fomentan la participación de la iniciativa privada en los préstamos para vivienda

El gobierno puede fomentar la participación del sector privado por medio de políticas tales como el hacer disponibles fondos para préstamos y représtamos, emitir garantías y ofrecer incentivos de tipo regulatorio.

Provisión de fondos del gobierno para préstamos y représtamos y emisión de garantías para pago del préstamo

El gobierno puede lograr la participación del sector privado por medio de préstamos directos y représtamos. Los préstamos del gobierno bien pueden ser los únicos fondos disponibles para la creación de viviendas de bajo costo cuando las entidades financieras no tienen otros recursos disponibles para hacer préstamos, o cuando estas entidades no están dispuestas a correr el riesgo de prestar o por motivos diferentes o bajo condiciones distintas a su práctica usual.

A fin de fomentar la construcción de vivienda de bajo costo, el gobierno puede tomar medidas para ofrecer fondos para préstamos que reducirán el riesgo tal como es percibido por los constructores/urbanizadores del sector privado.

El ofrecer fondos del gobierno como préstamos para la construcción, desarrollo del terreno o adquisición de vivienda por el sector privado es una forma en la que el gobierno puede fomentar una mayor producción de vivienda. Los préstamos se pueden poner a la disposición de las empresas y familias en el sector privado formal o se pueden proveer a las entidades financieras para los représtamos.

La administración de un programa del gobierno de préstamos directos presenta varias dificultades. Hay que originar, servir y recolectar los préstamos. La administración de los préstamos puede ser costosa en términos de empleados. Una mala administración puede resultar en pérdidas si no se pagan los préstamos. Ello puede ser un serio problema, particularmente si los beneficiarios creen que los préstamos del gobierno son un regalo al que tienen derecho y no préstamos que deben pagar. En los programas de préstamos del gobierno hay una alta incidencia de morosidad y de falta de pagos.

Barbados

Représtamos del gobierno

En Barbados, los bancos comerciales, las cooperativas de crédito y los constructores privados funcionaban con éxito, pero no prestaban sus servicios para satisfacer la falta de vivienda de las familias de bajos ingresos. Se prestó un total de 10 millones de dólares al gobierno de Barbados para que éste hiciera représtamos a bancos comerciales privados y públicos y a las cooperativas de crédito. Los fondos HG facilitaron el que, por primera vez, dichas entidades financieras ofrecieran préstamos hipotecarios y para mejoras a la vivienda a familias de bajos ingresos bajo condiciones normales de crédito. El gobierno asimismo facilitó su participación al extirpar los préstamos de mejoras a la vivienda del límite de crédito. En el caso de las cooperativas de crédito, los représtamos se hicieron a una tasa de interés levemente subvencionada para que más beneficiarios pudieran tomar préstamos. Como consecuencia de la experiencia adquirida en este programa, los bancos comerciales ahora usan sus propios recursos para hacer préstamos a familias de ingresos bajos.

Otra opción es que el gobierno preste el dinero a las entidades financieras para que éstas hagan préstamos a grupos específicos o para propósitos específicos. Si bien este método no elimina el alto costo de usar recursos prestados o del presupuesto, los costos del servicio de la deuda y el riesgo de pérdidas se transfieren a las entidades financieras. Dicho método tiene asimismo otra posible ventaja en cuanto a que las entidades financieras del sector privado pueden decidir usar sus propios fondos para préstamos similares una vez hayan adquirido experiencia originando y dando servicios a los préstamos usando los recursos del gobierno. Dicha experiencia podría resultar en un aumento en las fuentes de dinero para las viviendas, una de las razones principales para usar el método de préstamos.

Una variación de este método es el uso de los fondos del gobierno para préstamos en combinación con recursos de las entidades financieras del sector privado para lograr los objetivos propuestos. Ello, en realidad, significa que los fondos del gobierno tienen un efecto de palanca que motiva a las entidades financieras a utilizar sus propios recursos. El efecto palanca de los fondos del gobierno se puede lograr usando técnicas tales como préstamos mixtos, garantías y donaciones. En una de estas técnicas se usan los fondos públicos para subvencionar la tasa de interés de los préstamos en el sector privado, a fin de que éstos no sean tan costosos. En la técnica de préstamos mixtos, los fondos disponibles del gobierno permiten que el préstamo se haga a un interés más bajo, de manera que la tasa combinada (o mixta) de interés de los préstamos es más baja. Con la técnica de garantías que usa los fondos del gobierno, éstos se dejan aparte para garantizar toda o una parte de los préstamos hechos con fondos del sector privado, lo que puede fomentar los préstamos en dicho sector al reducir los riesgos para el prestamista, particularmente para que éste haga préstamos que no haría bajo otras circunstancias. Mientras los préstamos que sirven de base sean buenos, este tipo de garantía es una manera de movilizar a bajo costo y eficazmente el financiamiento de viviendas en el sector privado.

Las donaciones a los compradores reduce la cantidad de dinero que las entidades financieras del sector privado deben ofrecer. Estas técnicas de efecto palanca se han usado extensamente en Estados Unidos y han producido fondos considerables para viviendas de bajo costo provenientes de fuentes del sector privado. Las donaciones han funcionado con éxito en el Reino Unido en la restauración de unidades de vivienda y venta de viviendas del gobierno, donde las

donaciones han hecho posible los préstamos al reducir el porcentaje del valor que se debe financiar por un préstamo.

Una vez hayan adquirido experiencia con estos tipos de préstamos, las entidades pueden seguir prestando sin necesidad de incentivos. Los programas que proveen incentivos se deben estructurar con el objetivo de retirar dichos incentivos una vez las entidades financieras vayan adquiriendo experiencia.

Por otra parte, cuando los fondos del gobierno se proveen como préstamos o garantías para propósitos específicos o bajo condiciones específicas que difieren de las prácticas corrientes de las entidades financieras del sector privado, dichas entidades pueden mostrarse reacias a participar porque les parece que hay riesgos adicionales de pérdidas que son inaceptables. Se necesitarán otros incentivos para fomentar la participación. Entre los incentivos que el gobierno puede proveer figuran las exenciones contributivas, control de crédito y otras exenciones regulatorias o tasas más favorables de interés.

Como se dijo en la anterior sección que trató sobre cómo movilizar los recursos, el gobierno puede fomentar los préstamos por medio de operaciones del tipo de mercado secundario, donde los préstamos se adquieren o se revenden, lo que provee fondos a las entidades financieras para hacer más préstamos para la vivienda, o bien garantías que hacen que los préstamos u obligaciones respaldados por hipotecas se pongan a la venta en los mercados privados. Estados Unidos ha utilizado extensamente este método. Entidades como *Government National Mortgage Association*, *Federal Home Loan Mortgage Corporation* y *Federal National Mortgage Corporation* son ejemplos de los esfuerzos realizados por el gobierno de Estados Unidos para apoyar un mercado secundario viable que fomente los préstamos hipotecarios a largo plazo.

Fomento a la participación de entidades financieras del sector privado por medio de incentivos legales

Además de ofrecer fondos y garantías, el gobierno puede fomentar la participación de las entidades financieras del sector privado haciendo uso de sus poderes de regulación e impuestos. En donde existan controles de crédito, se pueden hacer exenciones de la tasa o de la cantidad prestada si los préstamos son para la vivienda o para grupos específicos. Se pueden dispensar de las normas que gobiernan a otras entidades financieras a las entidades

especializadas en el financiamiento de viviendas o entidades pequeñas locales, tales como cooperativas de crédito. Por ejemplo, los requisitos de reserva de dinero se pueden bajar o se pueden elevar los límites de la tasa de interés sobre depósitos a fin de aumentar los ahorros disponibles para usarse en los préstamos para la vivienda.

El establecimiento de una tasa de interés sobre los préstamos y depósitos es una técnica común que el gobierno usa para controlar la cantidad de dinero disponible para usos diferentes en la economía. El tipo de interés se puede fijar sobre lo que las entidades financieras pagan o cobran a sus clientes y sobre lo que las mismas entidades financieras se pagan por prestar y tomar fondos prestados. La política que rige el tipo de interés se puede usar para fomentar la actividad económica al hacer que el crédito sea menos costoso; y para reducir los gastos y la inversión al hacer que el crédito sea más costoso. El limitar el crédito es a menudo una forma de frenar los desembolsos y el aumento del dinero en circulación para controlar la inflación. Como se dijo en la anterior sección, se puede fomentar el ahorro al permitir el pago de tasas más altas por depósitos y se puede reducir el ahorro mediante tasas más bajas. Las entidades financieras estarán más dispuestas a prestar si hay una diferencia considerable entre el costo del dinero (lo que se paga por depósitos y otras fuentes de fondos) y la tasa que se puede cobrar por los préstamos. Asimismo se mostrarán menos dispuestos si esta diferencia no es considerable y/o insuficiente para cubrir los gastos de la administración del préstamo.

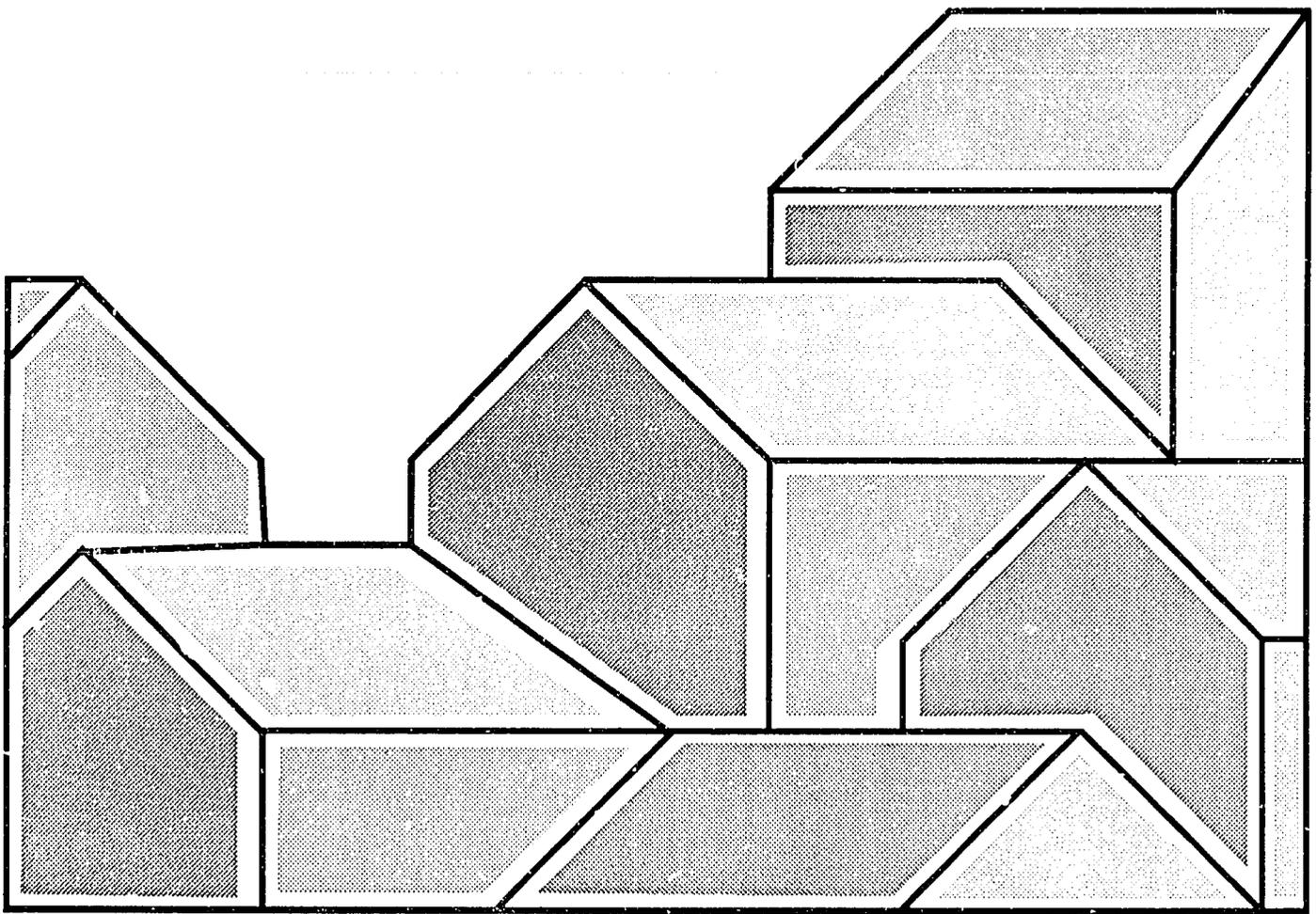
Cualquier política establecida para la tasa de interés tiene su impacto sobre las fuerzas del mercado de la demanda y oferta del dinero. El impacto específico de dichas políticas es difícil de predecir con una medida de exactitud ya que las respuestas de muchos individuos a estas políticas no se pueden saber con antelación.

Debido a que las políticas sobre el tipo de interés a menudo se establecen para lograr objetivos de una economía muy amplia, puede que su efecto sobre el sector de la vivienda no se tome en cuenta. Ya que la tasa de interés tiene un impacto diferente sobre cada uno de los sectores de la economía, es importante considerar su efecto sobre cada uno de ellos para minimizar cualquier efecto no anticipado. La vivienda es particularmente sensible a los cambios en el tipo de interés por la necesidad que tiene de préstamos y fondos a largo plazo.

El control estricto o los cambios frecuentes del tipo de interés crea una incertidumbre que puede provocar el que las entidades del sector privado no estén dispuestas a hacer préstamos para la vivienda. En otras palabras, las políticas que rigen la tasa de interés pueden facilitar o impedir la movilización de fondos del sector privado y los préstamos.

Si bien las políticas sobre la tasa de interés pueden afectar la oferta de crédito, el gobierno puede controlar directamente la cantidad de crédito que las entidades financieras pueden ofrecer en general o para propósitos específicos. Los objetivos del control del crédito son esencialmente los mismos que rigen la tasa de interés. Dichos controles se pueden establecer de varias formas. Se puede fijar la cantidad total y absoluta que una entidad financiera puede prestar durante un periodo específico de tiempo; se puede fijar un porcentaje de aumento de préstamos para todos los propósitos o para propósitos específicos durante un periodo específico de tiempo; se puede limitar el crecimiento de los activos. Cualquier medida que se tome tendrá su impacto sobre la demanda y oferta de crédito en el mercado.

Los controles al crédito pueden detener el flujo del dinero al sector de la vivienda, cuando las entidades financieras decidan sólo hacer préstamos a corto plazo ya que su volumen se puede controlar para cumplir con las restricciones impuestas al crédito. Es importante que los que elaboran las políticas del gobierno consideren el impacto de estos controles sobre algunos sectores en particular de la economía. Por ejemplo, algunos países han considerado ventajoso el eximir de estos controles a los préstamos de mejoras a la vivienda o préstamos para la vivienda para familias de ingresos bajos. Ello permite que las familias seleccionadas sigan teniendo acceso a los préstamos y se logran otros objetivos con las restricciones al crédito. Hay que considerar cuidadosamente los efectos de las medidas del gobierno para que los recursos fluyan conforme a los objetivos de las políticas del gobierno. Es poco probable que las entidades financieras del sector privado quieran participar en la provisión de fondos para vivienda de bajo costo si las restricciones las impiden hacer préstamos con ganancias.



Segunda Parte:

Hacia una comprensión del sector privado

Definición de la política nacional

Formulación de una estrategia del sector privado para la vivienda

Identificación del programa inicial

Desarrollo de un enfoque apropiado

Hacia una comprensión del sector privado

La formulación e implementación de programas de vivienda que dependen de las iniciativas del sector privado requiere que los funcionarios de gobierno de los países en desarrollo y el personal de la agencia de asistencia externa entiendan los objetivos, motivaciones y modo de operar que diferencian al sector privado del sector público. Asimismo deben entender las diferencias que hay dentro del mismo sector privado entre los prestamistas, accionistas (o inversionistas de capital) y los constructores y urbanizadores. No es suficiente considerar las ganancias como el único móvil del sector privado, ni tampoco es correcto presumir que la eliminación de los riesgos es esencial, o conveniente, al tratar de estimular la iniciativa privada en el área de la vivienda.

El sector privado no tiene una visión monolítica. En lo referente al importante asunto de la evaluación de riesgos, los prestamistas en el sector privado se diferencian notablemente de los urbanizadores en el sector privado, pues los riesgos son una parte integral de la función empresarial en tanto que otros participantes evitan tomarlos. La función del empresario es, por definición, aprovechar las oportunidades y tomar los riesgos necesarios para hacer una ganancia. Los prestamistas, a diferencia del empresario, buscan muchas capas de seguridad para evitar los riesgos. Los prestamistas no suelen ser empresarios, y generalmente, consideran que su función es de carácter fiduciario, es decir, invierten el dinero de otras personas de la manera más segura posible.

Los urbanizadores saben que deberán correr riesgos, pero esperan tener la suficiente libertad de acción para confiar en que pueden lograr sus objetivos. Los criterios usados por los urbanizadores para evaluar las limitaciones u opciones que ofrece un proyecto son igualmente importantes para determinar si proseguirán adelante con la inversión, así como lo son los riesgos financieros y las posibles ganancias. Los incentivos financieros pueden ser eficaces al estimular ciertas inversiones privadas, pero el retirar o modificar las regulaciones puede ser más eficaz y menos costoso en términos de los recursos públicos.

La clave para formular un programa de incentivos públicos para las actividades del sector privado en el área de la vivienda es asegurar que los objetivos de ambas partes sean compatibles, i.e. que los proyectos se estructuren de forma que el resultado beneficie a ambas partes. Por ejemplo, si

"No es suficiente considerar las ganancias como la única motivación del sector privado, ni tampoco es cierto que es esencial la eliminación del riesgo, ni siquiera que esto es deseable, al tratar de motivar la iniciativa privada en el sector vivienda."

se estructura un proyecto para aislar al urbanizador privado de un exceso de gastos, no entrarán en juego los incentivos financieros corrientes que hacen a los constructores del sector privado más eficaces que las agencias públicas en la producción de unidades de vivienda a un costo más bajo. Por otra parte, los constructores no deben ser sujetos a multas debidas a demoras en la construcción que están fuera de su control, tales como la falta de conexión a servicios públicos, inspecciones o procesos de revisión de la agencia. Finalmente, si bien no se puede motivar a las agencias públicas a que realicen sus tareas eficazmente con incentivos financieros, se deben utilizar otros medios como ascensos y bonos para recompensar al gerente público. El entender y respetar estas diferencias debe permitir a los planeadores del proyecto el poder diseñar un programa para cada parte sin socavar los objetivos de un esfuerzo conjunto.

La definición de una política nacional

Las estrategias para facilitar la iniciativa privada varían desde la estrategia nacional en vigor sobre la privatización a una variedad de enfoques donde los fondos públicos se utilizan para fomentar varias actividades del sector privado.

Los gobiernos que deseen atraer la participación del sector privado en la financiación y producción de viviendas deben primero considerar cuáles son las normas de la política nacional para determinar si éstas son conducentes a la inversión por parte del sector privado. Las normas de política referentes a lo fiscal, lo monetario, el tipo de cambio, los salarios y el intercambio comercial encierran la posibilidad de distorsionar los precios, lo que resulta en una asignación no conveniente de recursos, la pérdida de la eficacia y la reducción de inversiones en el sector privado, que a su vez reduce el crecimiento de la economía.

La formulación de una estrategia nacional que apoye las iniciativas del sector privado puede ser una tarea de inmensas proporciones, pero una que puede dar resultados notables. Por ejemplo, en 1984, la República Popular de la China aprobó reformas e hizo concesiones importantes en el plan de su economía para atraer la inversión extranjera y estimular la creación de empresas privadas. El propósito fundamental de las reformas económicas era introducir mecanismos propios del mercado comercial dentro de una economía controlada por el estado, e iniciar un nuevo equilibrio entre cada una de estas nuevas fuerzas económicas para lograr la modernización. Dichas reformas

económicas y los esfuerzos para la privatización fueron impresionantes en lo que se refiere a sus implicaciones para la modernización y su impacto sobre la población más numerosa del mundo. La China ha podido tratar rápidamente con las injusticias y abusos que surgieron inicialmente en el mercado según se introdujeron las reformas económicas en las áreas urbanas por medio de cambios en las leyes y regulaciones. En la actualidad, la China intenta encontrar el delicado equilibrio entre el apoyo para la introducción de fuerzas económicas del mercado y la liberalización de su plan centralizado de economía.

De una manera más limitada, otros países han acogido asimismo las estrategias nacionales de privatización. Tanto Barbados como Zanzibar han seguido un enfoque similar al iniciar una estrategia nacional o plan para una mayor privatización del sector de la vivienda. En ambos casos, el gobierno debatió sobre sus políticas hasta llegar a un consenso. El consenso motivó cambios legislativos y normativos que afectaron las actividades y responsabilidades de las agencias gubernamentales y dieron paso a nuevas iniciativas destinadas a estimular las actividades del sector privado en el área de la vivienda y a modificar las regulaciones que no proveían incentivos. La experiencia adquirida en todo el mundo nos dice que donde el sector privado tiene una capacidad significativa, el gobierno debe desempeñar una función de apoyo. Donde la capacidad del sector privado es más limitada, puede ser necesaria la intervención directa del gobierno para estimular el crecimiento de una industria viable de la vivienda por el sector privado.

Una estrategia nacional que fomente la participación privada en la vivienda debe crear políticas y un ambiente regulatorio que apoye el desarrollo del sector privado. Ante la ausencia de este tipo de ambiente, el éxito logrado en atraer la inversión privada será muy limitado.

Formulación de una estrategia para la participación del sector privado en el área de la vivienda

La investigación y la observación de los países en desarrollo que más eficazmente han satisfecho la falta de vivienda exhiben características compartidas en sus políticas y en sus programas. Entre ellas figuran:

Reconocimiento de la importancia de la industria de la vivienda para el desarrollo económico nacional

Los gobiernos de los países en desarrollo con diversas filosofías políticas afrontan decisiones difíciles en la asignación de sus limitados recursos fiscales entre los diferentes sectores de la economía. Los servicios urbanos y la vivienda deben competir con la inversión destinada a la industria, la agricultura, la educación y otros sectores. Al hacer una elección entre los diversos sectores, uno de los errores más comunes es pensar que la inversión en la vivienda utiliza los escasos recursos disponibles y no produce muchos beneficios económicos (i.e. creación de empleos y capital), a diferencia por ejemplo, de la manufactura y la agricultura. Sin embargo, es todo lo contrario, la vivienda sí tiene un impacto significativo sobre el desarrollo económico local y nacional.

La industria de la vivienda representa una proporción considerable de la actividad económica de la mayoría de los países. La vivienda es una de las principales fuentes de empleo, tanto directa como indirecta. Se calcula que los empleos directos en la construcción son un 10 por ciento de todos los empleos en el sector formal de los países en desarrollo. La mano de obra necesaria en la construcción crea un alto nivel de empleos por unidad de inversión. Indirectamente, la construcción genera una demanda de materiales de construcción, mobiliario, y productos y servicios relacionados que se traducen a empleos en los sectores de la manufactura y servicios. Si bien hay poco material cuantitativo disponible sobre la creación indirecta de empleos, un análisis de los estudios realizados en varios países indica que el factor multiplicador en la construcción de viviendas es aproximadamente de dos.

Algunos economistas han propuesto que los gobiernos deben limitar la inversión en la vivienda para evitar que se desvíen los escasos ahorros y recursos de la inversión de los otros sectores, pero la evidencia no apoya esta conclusión. La experiencia demuestra que las posibilidades de unas condiciones óptimas de vivienda y la seguridad de permanencia puede generar ahorros considerables en todos los niveles de ingreso; ahorros en una cantidad mayor que la invertida en la vivienda. (Christian, 1980) Además, el ser dueño de una vivienda se ha vinculado a una mayor inversión de tiempo en la mejora de la propiedad, que se traduce en capital ahorrado debido a que el trabajo es realizado por el mismo propietario. Por medio de las mejoras a su vivienda, las personas pueden

Países en desarrollo

Crecimiento económico

Se estima que, en los países en desarrollo, la construcción de residencias representa una tercera parte de la construcción total y un 15 a un 20 por ciento del capital fijo neto. La construcción contribuye al crecimiento económico. En el periodo comprendido entre 1960-1977, la construcción aumentó a una tasa promedio anual de 7,1 por ciento ante un 2,8 por ciento para la agricultura y 7,6 por ciento para la manufactura. Dicha tasa de crecimiento de la construcción es más del doble del GDP para el mismo periodo, durante el cual los aumentos fueron de un promedio de un 3,5 por ciento anual (Nathan, 1985).

transformar su trabajo en una inversión permanente donde el empleo asalariado y otras oportunidades de producir ingreso no están disponibles. El enfoque incremental de construcción de viviendas en la mayoría de los países en desarrollo es un claro ejemplo de este proceso. De esta manera, la industria de la vivienda puede desempeñar en el desarrollo económico una importante función como creador de empleos y estimulador de la inversión, en tanto que beneficia directamente a la sociedad por medio de una mejora en las condiciones de vida.

Alto grado de dependencia de los sistemas del mercado y el desarrollo privado de la vivienda

En muchos países en desarrollo, el mercado de la vivienda no es competitivo. Como se ha dicho anteriormente, los gobiernos controlan el flujo del capital, la disponibilidad de la tierra y las normas bajo las que las viviendas se pueden construir. Muchos gobiernos han intentado ofrecer viviendas a las personas de bajos recursos económicos por medio de la construcción directa. Desgraciadamente, los esfuerzos del gobierno por construir viviendas para los pobres con asignaciones directas de los fondos públicos han sido, por lo general, fracasos. Los recursos nunca son suficientes para satisfacer las necesidades y los gobiernos están poco dispuestos a construir viviendas de acuerdo a las normas que verdaderamente hacen posible su adquisición por personas de bajos ingresos. De igual forma, los intentos realizados por el gobierno para intervenir en otros aspectos del mercado de la vivienda rara vez dan los resultados deseados.

En la mayoría de los países, las personas pueden construir sus propias viviendas si tienen acceso a la tierra, los servicios y al crédito. Al sector público casi siempre le conviene alejarse del negocio de la construcción de viviendas y trabajar para aminorar o retirar las imperfecciones en el mercado. Como mínimo, los resultados de las políticas y los programas de gobierno que afectan al mercado de la vivienda tienen que ser cuidadosamente considerados para que los recursos privados y públicos sean consistentes con los objetivos del gobierno.

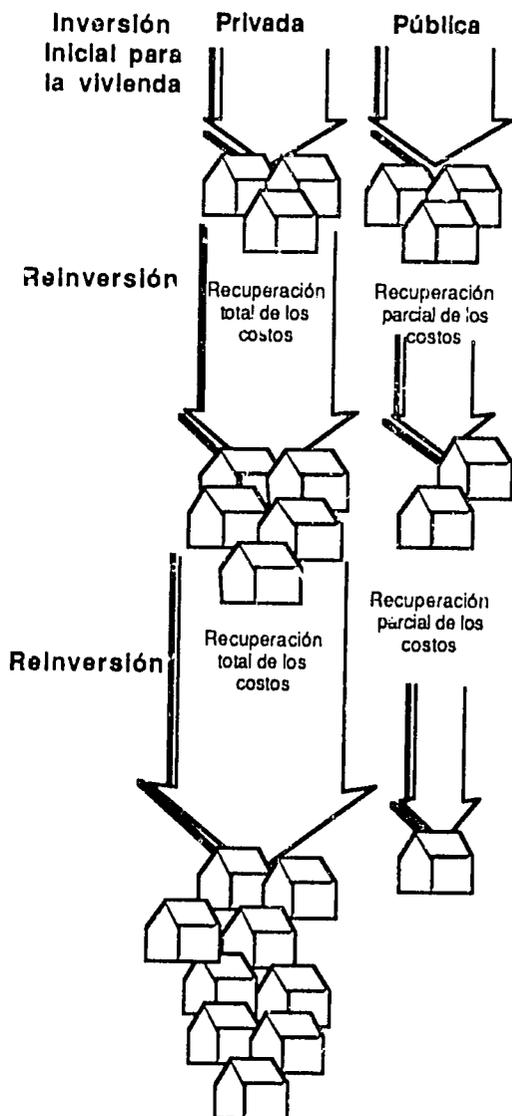
Recuperación de costos en la provisión y mantenimiento de los servicios urbanos y la vivienda

La recuperación de los costos en el sector vivienda significa que los programas de gobierno, participe o no el sector privado, están diseñados para que los beneficiarios del programa puedan costear al máximo posible la vivienda o

los servicios recibidos. El objetivo de la recuperación de los costos es minimizar los subsidios del gobierno y reducir la desvirtuación del mercado privado causada por esos subsidios. Una recuperación real ofrece la oportunidad de aumentar la cantidad y la calidad de la vivienda al unir las normas y los recursos del gobierno a la capacidad que tienen los beneficiarios de pagar por una mejor vivienda. La falta de interés del gobierno en la recuperación total de los costos afecta la disposición del sector privado a proveer viviendas, particularmente para las familias de bajos ingresos. Cuando no se practica la recuperación, el gobierno subvenciona los gastos y, por ende, afecta el precio de la vivienda en el mercado y retira el incentivo para la participación del sector privado.

El sector privado, por definición, intenta recuperar el total del costo del producto que ofrece, además de obtener una ganancia. El gobierno a menudo se muestra menos interesado en la recuperación de los costos y más interesado en lo que se percibe como un beneficio a la sociedad obtenido de los desembolsos. En muchos países en desarrollo, los programas de gobierno en el sector de la vivienda no prestan atención al concepto de recuperación. Los programas de vivienda para los funcionarios públicos y las familias de bajos ingresos son particularmente considerados como un beneficio social bien merecido. Sin embargo, cuando los recursos del gobierno son limitados, la recuperación de los costos es un instrumento importante para ampliar el impacto de unos recursos escasos. Los gastos recuperados pueden ser reinvertidos para crear viviendas adicionales. Así pues, los recursos limitados se nivelan y aumenta el número de viviendas. Un programa de recuperación necesita una evaluación total de los costos reales de proveer viviendas.

Desafortunadamente, hasta ahora la mayoría de los programas de recuperación han intentado recuperar sólo los gastos directos incurridos, y no prestan atención a la gran variedad de gastos indirectos. Por ejemplo, por lo general se piensa que las tierras pertenecientes al gobierno, utilizadas para la vivienda, no tienen otro costo que el posible costo de mejoras realizadas a la infraestructura. El costo de administrar los programas se omite, así como el valor que adquiere el dinero a través del tiempo. Se considera que todos los costos se recuperan aún cuando pasen muchos años antes de que se reciba el dinero. No se toman en cuenta los beneficios obtenidos de otros posibles usos del dinero, los que hay que descartar cuando no se recobran los costos en cierto tiempo. El interés que gana el dinero que se ha tomado



prestado del gobierno para estos programas es un costo adicional que a menudo se olvida en los cálculos sobre la recuperación. Además, las posibles pérdidas debidas a morosidad o falta de pago no se toman en consideración. Las pérdidas son el resultado de normas y procedimientos ineficaces al hacer el préstamo, así como el cobro poco eficaz de los préstamos. Muchos consideran que los programas de préstamos del gobierno son como un beneficio social que no requiere pago. Al pasar por alto estos gastos, no se puede determinar el costo real de los programas. De igual forma, al iniciarse los programas y hacerse proyecciones sobre el posible costo que estos representarán para el gobierno a través del tiempo, rara es la vez que se hacen cálculos para incluir estos gastos.

El problema de la recuperación va más allá del cálculo del verdadero costo de la vivienda para incluir la capacidad verdadera de los beneficiarios de pagar y el valor en el mercado de los beneficios de la vivienda. Al diseñar los programas, no se establece un vínculo entre el costo y lo que se puede costear. Como consecuencia, los beneficios de los subsidios se pueden asignar a los que no los necesitan o la vivienda puede ser muy costosa para satisfacer las necesidades de aquellos para quienes fueron planeadas. A fin de que la recuperación sea eficaz, los beneficiarios deben ser capaces de pagar los costos. Se deben establecer normas para la urbanización de las tierras y la construcción de viviendas que tomen en cuenta la capacidad de pago de la familia.

Cuando verdaderamente la familia no puede pagar el costo total, puede que sea necesario un subsidio del gobierno. Pero, los subsidios directos no son la única solución. Los que puedan pagar la vivienda deben hacerlo al precio del mercado que exceda el costo real, y la "ganancia" se puede usar para subvencionar a los que no pueden pagar. Se puede asignar un precio a la tierra del gobierno, por ejemplo un precio del mercado, y las ganancias de la venta sobre el costo real pueden utilizarse para ampliar los programas u ofrecer subsidios a los que no pueden pagar el costo total. Dicho enfoque es una invitación a que se cometan posibles abusos, a menos que las normas utilizadas en las áreas subvencionadas no sean aceptadas por los grupos de ingresos más altos.

Los programas de gobierno que desean el apoyo del sector privado, ya sea en la producción o financiamiento de la vivienda, deben tomar en cuenta el hecho de que el sector privado no sólo interesa recuperar los gastos sino que

asimismo le interesa obtener una ganancia. El gobierno puede facilitar la participación del sector privado al ofrecer sus propios recursos cuando el sector privado considere que no es posible la recuperación o la obtención de ganancias; pero el gobierno debe reconocer asimismo que los programas que no recuperan los costos totales socavan los esfuerzos del sector privado por actuar en los mismos mercados.

Procedimientos administrativos racionalizados para estimular la inversión privada en la vivienda y en la urbanización de terrenos

Un factor significativo en el costo de la vivienda puede ser el tiempo que demora sacar permisos para hacer una construcción, obtener financiamiento, clausurar el préstamo, obtener títulos de propiedad o aclarar alguna gestión administrativa propia del largo proceso de producir una vivienda. La existencia de normas sumamente restrictivas pueden aumentar

innecesariamente los costos e inhibir la participación del sector privado en la producción de viviendas de bajo costo.

Pasa a menudo que el mismo proceso administrativo puede llegar a tomar tanto tiempo que las compañías del sector privado no están dispuestas a correr el riesgo de emprender un proyecto de vivienda de bajo costo. Una demora en la terminación de un proyecto, no importa por la razón que sea, probablemente absorba todas las ganancias proyectadas y el costo por unidad aumentaría sobre el nivel que pueden pagar las familias de bajos ingresos.

Cuando el gobierno desee estimular la participación del sector privado en la producción de viviendas de bajo costo, el reducir los procedimientos administrativos puede ser de particular eficacia. En un esfuerzo por fomentar dicha participación, algunos gobiernos han creado una unidad administrativa para procesar todos los permisos necesarios del gobierno para la construcción de un proyecto. Debidamente administrado, dicho esfuerzo puede reducir considerablemente el tiempo necesario para las aprobaciones administrativas y eliminar el riesgo de que las demoras burocráticas tengan un impacto adverso sobre el proyecto. Aún cuando se coordinen la revisión gubernamental y el proceso de aprobaciones, pueden haber otras áreas donde la modificación de los procesos administrativos puedan ayudar a reducir los costos del proyecto. Por ejemplo, el proceso de obtener títulos de propiedad de los terrenos suele demorar más que la construcción de las unidades de vivienda, causando

así una demora en el proceso de transferir el título del constructor al comprador. Dicha demora es muy costosa para el constructor, que sigue pagando intereses sobre el préstamo para la construcción hasta el día que se verifique la transacción de la venta. Los esfuerzos del gobierno por mejorar los procesos administrativos que consideran las necesidades de los constructores privados y de las instituciones de financiamiento de vivienda pueden ser, por lo general, muy eficaces en la reducción del costo de la vivienda y en estimular una mayor participación del sector privado en la construcción de viviendas para familias de bajos ingresos.

Asistencia a los esfuerzos del gobierno local

A fin de poner en práctica una estrategia nacional para mejorar las condiciones de la vivienda, el sector público debe tener la capacidad administrativa y los fondos para seguir esa estrategia. Gobiernos centrales tan diferentes como el de China y el de Estados Unidos han descubierto que los gobiernos y comunidades locales pueden satisfacer más eficazmente las necesidades locales de vivienda que las agencias del gobierno central, y acogen estos programas donde la cooperación y la administración local son esenciales.

En Estados Unidos, el gobierno federal se ha alejado de la intervención directa en el mercado de la vivienda para proveer fondos a las comunidades locales que tienen programas con grupos privados e instituciones financieras locales (US HUD, 1984). De esta forma, los gobiernos locales han podido obtener la participación financiera del sector privado y, en efecto, utilizar los fondos del sector público y obtener la pericia del sector privado para una mayor actividad en el sector de la vivienda que beneficie a las familias de bajos ingresos, más de lo que sería posible si se utilizaran sólo los recursos del gobierno. Uno de los factores claves que han facilitado el éxito de estos programas es la presencia de gobiernos locales y grupos de la comunidad capaces de participar en esfuerzos conjuntos con las entidades e inversionistas del sector privado.

La mayoría de los países en desarrollo no tienen un sistema administrativo que vincule las decisiones sobre las normas de política en el nivel nacional con la planeación de proyectos y el presupuesto al nivel del gobierno local. Ante la falta de dicho sistema, no es fácil poner en práctica un programa nacional. La centralización de la autoridad es la solución que dan la mayoría de los gobiernos ante la falta de un sistema que influya eficazmente las decisiones para el

desarrollo local. Ello trae como consecuencia el que hayan gobiernos locales débiles e ineficaces en la mayoría de los países en desarrollo.

La asistencia a los gobiernos locales en sus esfuerzos de desarrollo es un plan destinado a crear la capacidad dentro del sector público y a participar en iniciativas públicas/privadas. Sin socios en el sector público que tengan las capacidades necesarias, tanto en el nivel central y el local del gobierno, los proyectos con el sector privado tendrán un éxito limitado debido a factores tales como mala planificación de proyectos, lentas revisiones reglamentarias, fondos escasos o mala administración de fondos. El fortalecer la capacidad del sector privado puede ser esencial en muchos casos para lograr el éxito en las iniciativas públicas/privadas.

Desarrollo de entidades financieras públicas y privadas

Los beneficios plenos de la iniciativa privada sólo se pueden obtener dentro de un ambiente de apoyo en donde las responsabilidades básicas del sector público se realicen eficazmente y donde las entidades del sector privado puedan participar. Es importante que tanto las entidades privadas como las públicas estén suficientemente desarrolladas para desempeñar una función en la provisión de financiamiento para la vivienda.

La función de las entidades financieras es poner en movimiento los fondos y canalizarlos al financiamiento de viviendas de una manera eficaz. Las entidades que participan en este proceso constituyen un sistema de financiamiento para la vivienda. En la mayoría de los países en desarrollo, dicho sistema o bien no existe, o bien es muy rudimentario. La mayor parte de las inversiones en la vivienda dentro de los países en desarrollo se emprende por personas sobre una base en aumento, usando ahorros y otras fuentes informales de fondos, en tanto que las entidades financieras desempeñan una función muy limitada. Por lo general ofrecen fondos limitados a personas de altos ingresos o a los beneficiarios de programas auspiciados por el gobierno, en particular a los funcionarios públicos. Son pocas, o ninguna, las entidades que se especializan en tomar parte activa en el financiamiento de viviendas.

Las entidades financieras del sector privado son las que usualmente financian las transacciones comerciales y ofrecen facilidades de préstamos a corto plazo. Las entidades vacilan antes de prestar para hipotecas de largo plazo porque las condiciones económicas, particularmente la

inflación y la incertidumbre económica, favorecen los préstamos a corto plazo y de menos riesgos. A menudo, la gerencia de dichas entidades financieras o bien carecen de conocimientos sobre préstamos a largo plazo o creen que sólo las familias de ingresos altos son capaces de hacer pagos regulares a una hipoteca. Es asimismo cierto que las fuentes de fondos a largo plazo son limitadas y generalmente se cree que la mayoría de las personas no tienen la capacidad de ahorrar con una institución financiera. A pesar de las pruebas contundentes sobre cómo todas las familias, y en particular las familias de ingresos bajos ahorran considerablemente para construir en el sector informal, pocas son las entidades que aprovechan esta fuente de fondos del sector privado.

Las entidades financieras del gobierno asimismo han tenido poco éxito al ofrecer fondos hipotecarios. Los programas a menudo ponen énfasis en los fondos para funcionarios públicos y para familias de bajos ingresos, y muchos de ellos incluyen subsidios considerables e ineficiencias que resultan en pérdidas.

Para fomentar la participación del sector privado en el financiamiento de la vivienda, los gobiernos pueden diseñar programas de vivienda que no compitan con las entidades del sector privado y pueden seleccionar los programas en los que el sector privado no desea participar. El gobierno puede ofrecer incentivos para las entidades financieras privadas que reduzcan la percepción de riesgos en los préstamos para vivienda usando políticas relacionadas con crédito, impuestos y tipo de interés. El gobierno puede asimismo ampliar los recursos privados disponibles para la vivienda usando mecanismos tales como garantías y mecanismos de mercado secundario. Los objetivos de dichas políticas son motivar a las entidades financieras a que creen nuevos recursos para los préstamos de viviendas, así como reasignar los recursos existentes. En otras palabras, los fondos privados se sustituyen por recursos mucho menores del gobierno para asumir la actividad de los préstamos hipotecarios y desarrollar la capacidad de poner en movimiento los ahorros para viviendas.

Identificación del programa inicial

Asistencia al sector privado para estimular la inversión en la vivienda

Las medidas tomadas por el sector público con el fin de estimular la producción de viviendas por el sector privado asumen varias formas. Entre dichas formas figuran: proyectos de iniciativas conjuntas donde las agencias

públicas se suscriben a acuerdos por contrato con las empresas privadas para urbanizar, vender o alquilar unidades de viviendas; programas donde el sector público ofrezca servicios específicos tales como la preparación de terrenos o la instalación de la infraestructura en lugar de los urbanizadores del sector privado; programas donde los incentivos tales como préstamos, garantías de préstamos, concesiones en los impuestos se ofrecen para estimular las iniciativas del sector privado. El retirar obstáculos tales como las normas poco realistas de construcción o planeación, y el eliminar impedimentos tales como el control del alquiler, pueden ser medios importantes de estimular la producción de viviendas por el sector privado. Todos estos elementos se han discutido ampliamente en la primera sección de esta monografía. Las actividades iniciales de importancia incluyen la evaluación de las maneras en las que pueden eliminarse los impedimentos de carácter público al crecimiento y estabilidad del sector privado de la vivienda, y formular actividades iniciales públicas/privadas que tomen en consideración las necesidades del gobierno y del sector privado.

Fortalecimiento de los esfuerzos del sector privado informal

La manera más sencilla y quizás la más eficaz de iniciar un programa para fomentar la iniciativa del sector privado es que el gobierno estudie los actuales esfuerzos del sector informal privado y busque maneras de aumentar su participación. Este es el concepto básico que subyace a los proyectos de servicios que ofrecen asistencia a las familias durante el período de consolidación de la vivienda, y es asimismo un elemento clave de casi todos los proyectos de rehabilitación de asentamientos.

Hay muchos enfoques posibles a la asistencia pública para el sector informal privado. Un programa de asistencia que use un sistema ya en operación tiene ventajas diferentes sobre el programa que se aparta radicalmente de la norma. Al formular un programa de éxito, la clave es una comprensión clara de cómo trabaja verdaderamente el sector informal en un país en particular y cuáles son las limitaciones financieras y regulatorias que le afectan.

El fortalecimiento de los actuales esfuerzos del sector privado informal es un plan diseñado para aprovechar las capacidades y recursos de una parte importante del sector privado y de aumentar su capacidad de producir viviendas. En este caso, lo que se necesita es entender las medidas del sector público necesarias para estimular al sector informal

para que aumente sus capacidades y mejore la calidad de la vivienda que produce.

Re-enfoque de los esfuerzos del sector privado formal en la producción de viviendas de bajo costo

En muchos países, el sector privado formal se mantiene activo en la construcción y financiamiento de viviendas para el mercado de ingreso medio y alto. Estos casos presentan una oportunidad para que se tomen medidas públicas con el fin de demostrar la viabilidad de ampliar las actividades del sector privado para servir al mercado de viviendas de bajo costo.

Estados Unidos ha adoptado este método y ha dirigido sus más recientes esfuerzos a lograr la participación de las entidades del sector privado en programas que apoyan la mejora de las viviendas de bajo costo; un mercado que no suele interesar a estas instituciones. Los fondos se nivelan al nivel local por medio de sociedades establecidas con el gobierno local, grupos de la comunidad e instituciones financieras (US HUD, 1983, 1984). Por medio de técnicas tales como adquisiciones cuando bajan los tipos de interés, garantías y donaciones, se usan fondos públicos. En efecto se utilizan como dinero "inicial" para proveer incentivos a las entidades financieras del sector privado para que asignen sus propios fondos para préstamos a proyectos para familias de bajos ingresos.

La concentración de los esfuerzos del sector privado formal en viviendas de bajo costo es un plan que utiliza las capacidades existentes en el sector privado, y por medio de medidas coordinadas con el gobierno, crea condiciones donde las entidades del sector formal privado pueden obtener beneficios al cambiar su modo normal de operación. Para que este plan tenga éxito, el diseño del programa debe tomar en consideración la capacidad y los requisitos tanto del sector privado como del público en áreas tales como riesgo, cantidad y tipos de incentivos necesarios, costos versus beneficio de dichos incentivos, y las capacidades administrativas de los participantes.

Desarrollo de un enfoque apropiado

Al principio, las decisiones estratégicas en general deben tener en cuenta la evaluación de los asuntos más importantes. Dicha evaluación debe proveer la base para determinar una estrategia que fomente las iniciativas del sector privado. Para determinar programas específicos en el área de la vivienda, hay que responder a preguntas como las siguientes:

¿Cuáles son las funciones apropiadas del sector privado y del sector público en los servicios que se ofrecen en el área de la vivienda?

¿Cuáles son los principales impedimentos a los esfuerzos conjuntos del sector público y del sector privado? ¿Cómo pueden ser superados?

¿Cómo se puede ampliar el nivel del financiamiento y del capital de inversión particularmente para las viviendas de bajo costo?

¿Qué incentivos, además de subsidios, son necesarios para lograr la participación del sector privado? ¿Cuánto costarán estos incentivos?

¿Pueden utilizarse programas experimentales para probar enfoques distintos que fomenten las iniciativas del sector privado? Y, de ser posible ¿en qué áreas?

¿Qué nivel de asistencia técnica y financiera se necesita? ¿Cuáles son las posibles fuentes? ¿Cuánto se puede esperar de ellas en términos realistas?

¿Cuándo y cómo se puede evaluar la eficacia de una política de privatización?

En todos los casos se deben estudiar las políticas, evaluar las capacidades del sector privado y del sector público, determinar las necesidades del sector vivienda, y mirar en conjunto el ambiente económico que afecta la vivienda para poder establecer estrategias que faciliten la participación del sector privado en el área de la vivienda. Es importante asimismo determinar la división apropiada de las tareas entre el gobierno y el sector privado, manteniendo en mente la necesidad que tiene el gobierno de gastar su dinero en las áreas donde los individuos no pueden actuar sin su ayuda.

Al explorar otros enfoques aparte de un aumento en la participación del sector privado en la vivienda, los funcionarios de gobierno de los países en desarrollo se plantean varias opciones. En algunos países, el enfoque más razonable será el de iniciar su labor con las actividades existentes del sector privado en el área de la vivienda y encontrar maneras de estimular y fomentar la expansión de estos esfuerzos o la ampliación del segmento del mercado al que se prestan servicios. En otros países, se necesitarán tomar medidas más fuertes antes de que el sector privado participe en el área de la vivienda. En estos casos, primeramente se deben estudiar las normas de política en los programas que surgen de las estrategias que consideran las limitaciones y los incentivos necesarios para construir una industria fuerte de la vivienda por el sector privado.

Al determinar cuáles estrategias serán las más eficaces para lograr los objetivos de las políticas del sector público, los gobiernos deben considerar cuidadosamente la situación en el país en general y la del sector de la vivienda en particular. Dicho sencillamente, los gobiernos deben establecer los objetivos de sus políticas, deben determinar las capacidades y limitaciones del sector público y el privado, y adoptar enfoques, con la cooperación del sector privado, que reflejen dichas evaluaciones.

Las preguntas que siguen a continuación se han diseñado para ofrecer la estructura de un plan que fomentará el análisis de las actuales condiciones y la formulación de estrategias y programas que reflejen dichas condiciones. Con las respuestas surgirán los elementos esenciales de un programa del sector privado.

¿Cuál es la capacidad del sector público?

¿Qué programas sigue en la actualidad el gobierno? ¿Cuán eficazmente cumplen estos programas los objetivos y por qué han fracasado o por qué han tenido éxito?

¿Qué presupuesto u otras fuentes financieras hay disponibles? ¿Hay fondos adecuados para administrar los actuales programas o para añadir otros?

¿Cuáles son las organizaciones que tienen responsabilidades en el área de la vivienda? ¿Están bien definidas, claras y coordinadas sus funciones?

¿Cuál es el nivel de los conocimientos técnicos en el desarrollo y financiamiento de la vivienda? ¿Hay que fortalecer algunas entidades en particular? ¿Cómo se debe hacer?

¿Qué normas de política y qué regulaciones afectan al sector de la vivienda? ¿Son eficaces o deben ser revisadas? De ser así, ¿de qué manera habría que hacerlo? ¿Cómo facilitan o obstaculizan estas normas y regulaciones la participación del sector privado en la vivienda?

¿Qué incentivos y subsidios se ofrecen para la vivienda? ¿Cuál es el costo de los subsidios e incentivos? ¿Son estos necesarios?

¿De qué maneras se pueden recuperar los gastos asociados a la producción de la vivienda?

¿Cuál es la situación de la vivienda en el país?

¿Cuánto debe aumentar el número actual de viviendas y qué nivel de mejoras son necesarias para satisfacer las actuales y futuras necesidades?

¿Se están satisfaciendo las necesidades? ¿Cuántas están a cargo del sector privado y cuántas del sector público?

¿Cuáles son los obstáculos que impiden que se satisfagan estas necesidades?

¿Cuáles son las limitaciones que impiden la conversión de las necesidades de vivienda en una demanda eficaz?

¿Cuál es la relación entre el sector privado y el sector público?

¿Qué se necesita para facilitar una colaboración entre los dos sectores?

¿Cuál es la capacidad del sector privado?

¿En qué áreas opera el sector privado y cuáles son los conocimientos técnicos que aporta a la urbanización de tierras, a la construcción y el financiamiento? ¿Qué áreas se deben fortalecer?

¿Son bien administradas las compañías del sector privado? ¿Han obtenido ganancias? ¿Invierten estas compañías en la economía local? ¿Qué factores afectan su actuación?

¿Están distribuidas las capacidades entre muchas compañías e individuos o están concentradas en varias organizaciones que operan en ciertas áreas, i.e. qué nivel de competencia existe? ¿Compite las entidades del sector público con las entidades del sector privado?

¿Tienen acceso las compañías del sector privado a la mano de obra, equipo, materiales, tierras y dinero? ¿Qué factores afectan el acceso del sector privado a estos elementos?

¿Dispone el sector privado de los recursos y la capacidad para ampliar sus actividades? ¿En qué áreas?

¿Cuáles son las capacidades, tanto técnicas como financieras, del sector informal? ¿En qué áreas está activo el sector informal?

¿Qué se necesita, si es que se necesita algo, para fortalecer la capacidad del sector privado de proveer viviendas?

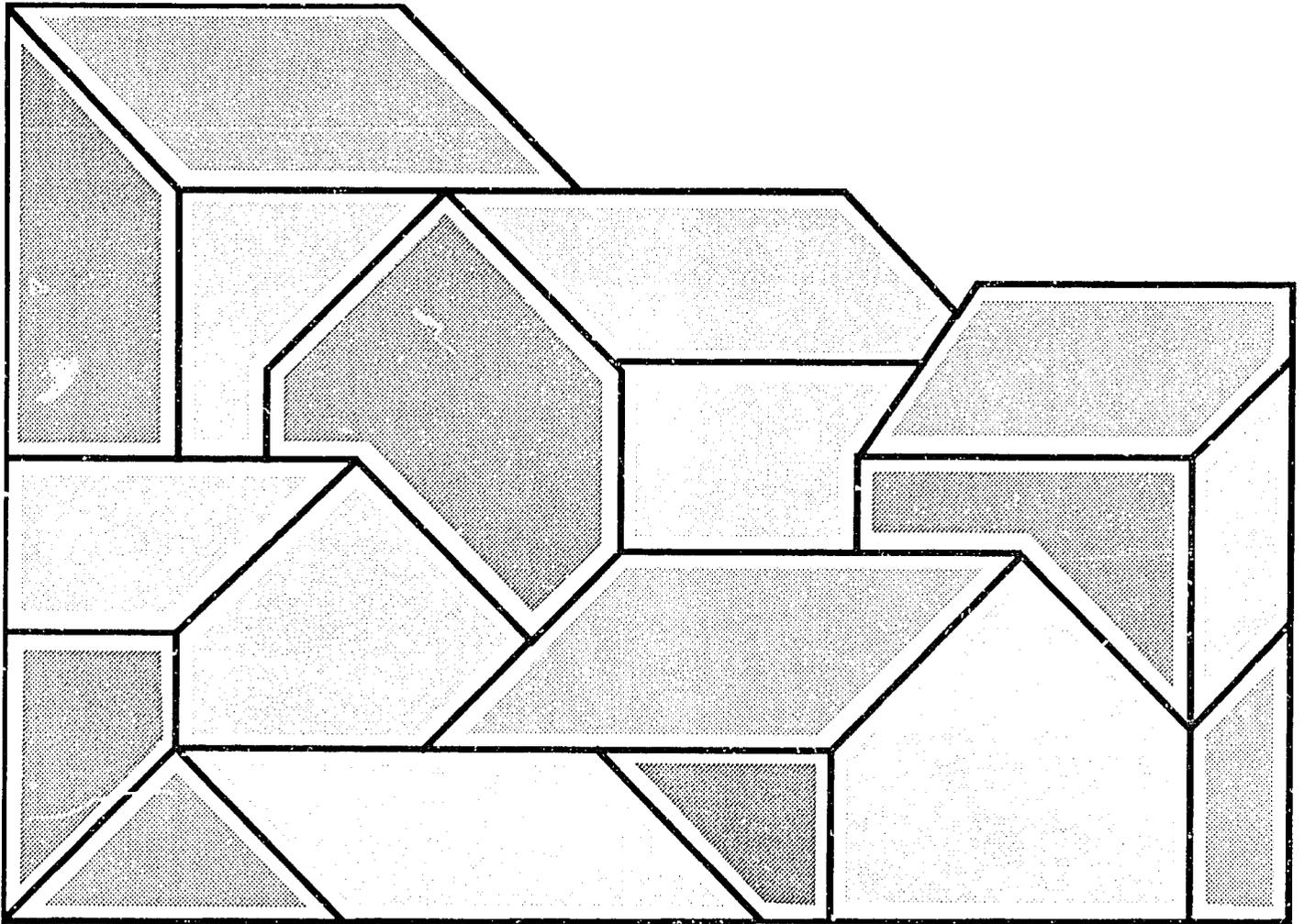
¿Cuál ha sido la función de las agencias del gobierno y de las organizaciones de asistencia internacional?

¿Cuán eficaz ha sido esta ayuda?

¿Qué tipo de asistencia se necesita y qué se puede esperar en el futuro?

¿Cuál es la situación económica del país y cómo afecta al sector de la vivienda?

¿Cómo se ven afectados los distintos grupos de la población?



Bibliografía

Bremer, Jennifer; Cole, Elizabeth; Irelan, William and Rourke, Phillip (1985), "A review of AID's Experience in Private Sector Development", Robert R. Nathan Associates, Inc. para USAID/PPC/CDIE (Abril).

Hilson, David G. (1983), "Report on Social Housing Funds", por la Liga Nacional de Ahorro y Préstamo de la Oficina de la Vivienda, Agencia de EE.UU. para el Desarrollo Internacional.

Christian, Dr. James W. (1980), *Housing Finance for Developing Countries*, Unión Internacional de Sociedades de Construcción y Asociaciones de Ahorro, Londres

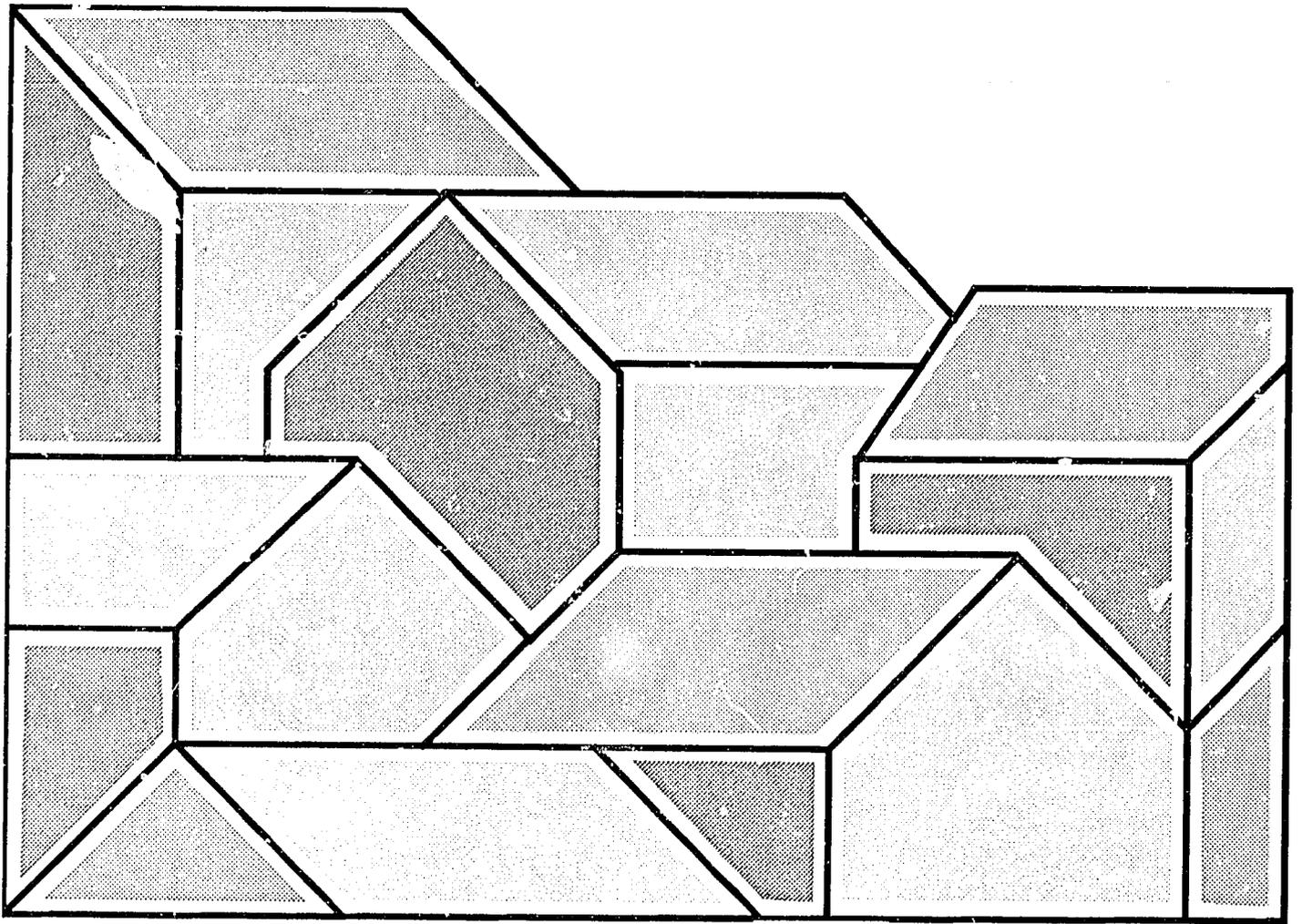
Comisión para el Desarrollo Económico (1982), "Public Private Partnerships: An Opportunity for Urban Communities", Nueva York, Comisión para el Desarrollo Económico.

David, Rhys (1985), "The Builders Move In", *Financial Times*, Londres (8 de octubre)

Fazey, Ian Hamilton (1985), "Taking Out the Risk", *Financial Times*, Londres (8 de octubre)

Foster, Scott y Berger, Renee, editores (1983), *Public Private Partnerships in American Cities*, Lexington, Massachusetts: Lexington Books.

- Hugues, Margaret (1985), "Legislation Changes Will Release Fresh Funds", *Financial Times*, Londres, (8 de octubre).
- Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (1983), "Pricing for Efficiency, A Statistical Analysis of Pricing Distortions and Growth", Capítulo 6 *World Development Report 1983*, IBRD, Washington, D.C.
- International City Management Association (1982), "Housing and Local Government", Municipal Management Series, Washington, D.C.
- Kitay, Michael G. (1984), "Land Financing by International Donor Agencies: Problems and Prospects", ponencia presentada en el Noveno Congreso Internacional Earoph, Hong Kong (21 de agosto).
- Kitay, Michael G. (1985), *Land Acquisition in Developing Countries, Policies and Procedures of the Public Sector*, Instituto Lincoln de Política Agraria, OG&H, Boston.
- LaNier, Royce; McQuillan, D., Aidan; Aalund Flemming; McAuslan, Patrick; McPhelim, Patricia (1983), *The Stone Town of Zanzibar: A Strategy for Integrated Development*, Centro de las Naciones Unidas para Asentamientos Humanos, Nairobi (abril).
- LaNier, Royce; Massoni, Albert; Oman, Carol (1986), *Public and Private Sector Partnerships in Housing: A Background Paper*, Agencia de EE.UU. para el Desarrollo Internacional, X Conferencia sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano en Africa, Harare.
- Nathan, Robert R., Associates, Inc. (1985), "Guidelines for the Economic Analysis of Housing Projects", preparado para la Agencia de EE.UU. para el Desarrollo Internacional (diciembre).
- Nenno, Mary (1968), "Turnkey Public Housing", *Journal of Housing*, Vol. 1, National Association of Housing and Renewal Officials, Washington, D.C.
- Ramachandran, Dr. Arcot (1984), "The International Year of Shelter, Potential for Public/Private Partnership", Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos para *Report on the First International Shelter Conference*, Asociación Nacional de Corredores de Bienes Raíces, Washington, D.C. (noviembre).
- Serageldin, Dr. Ismail (1984), "Private Sector Participation in Shelter Programs, The Experience of the World Bank", Región de Africa Occidental, Programas por País, Banco Mundial para el *Report on the First International Shelter Conference*, Asociación Nacional de Corredores de Bienes Raíces, Washington, D.C. (noviembre).
- Technical Support Services, Inc. (1985), "Guidelines to Assist in Development Project Planning and Implementation", Ministerio del Gobierno Local con asistencia de la Agencia de EE.UU. para el Desarrollo Internacional, Nairobi.
- Departamento de EE.UU. para la Vivienda y el Desarrollo Urbano (1982), "An Impact Evaluation of the Urban Development Action Grant Program", Washington, D.C.
- Departamento de EE.UU. para la Vivienda y el Desarrollo Urbano (1982), "The Cost of HUD Multifamily Housing Programs", Vol. 2, Apéndices, Washington, D.C.
- Departamento de EE.UU. para la Vivienda y el Desarrollo Urbano (1983), "Evaluation of the Urban Homesteading Demonstration Program", Washington, D.C.
- Departamento de EE.UU. para la Vivienda y el Desarrollo Urbano (1983), "Working Partners 1982: 100 Success Stories of Local Community Development Public/Private Partnerships at Work", Washington, D.C.
- Departamento de EE.UU. para la Vivienda y el Desarrollo Urbano (1984), "Working Partners 1984: Reprints of Successful Local Community Development Public/Private Partnerships", Washington, D.C.
- Departamento de EE.UU. para la Vivienda y el Desarrollo Urbano (1984), "Affordable Housing", Washington, D.C.
- Departamento de EE.UU. para la Vivienda y el Desarrollo Urbano (1985), "The Affordable Housing Demonstration: Case Studies", Washington, D.C.



Agradecimientos

La producción, corrección y presentación gráfica son dimensiones importantes en la preparación de una monografía. *Technical Support Services, Inc.* es afortunada en contar entre su personal a miembros de extraordinaria capacidad y dedicación que han contribuido sus talentos y energías a este esfuerzo. Nuestro particular agradecimiento a Dennis Kuklok que preparó las ilustraciones y diseño gráfico, April Young que se desempeñó como editora, y Catherine Stoffer que estuvo a cargo de la producción de los numerosos borradores.