

Estudio BID Vivienda
Problemática y oportunidades para la provisión integrada de
terrenos equipados y crédito para la vivienda progresiva

INFORME FINAL
ANEXO 2
Fichas – síntesis de los 7 estudios de caso

Octubre del 2002

INDICE

Argentina : Servicio de crédito en Córdoba

Chile : Programa de densificación predial “Fondo de Patio” - Municipio de La Reina

Colombia : Proyecto de Vivienda por desarrollo progresivo y autoconstrucción dirigida
El Remanso de Comfandi –Ciudadela Desepaz-Municipio de Santiago de Cali

India : Proyecto del Sector 26 de Vashi - Ciudad nueva de Navi Mumbai

Mejico : Programa de Vivienda de UCISV-VER y CENVI

Perú : Programa de densificación habitacional en Villa El Salvador -

Africa del Sur : Heatherley Housing Project - Ciudad de Pretoria

Servicio de crédito en Córdoba Argentina

Características del proyecto

A principio de 1995, la Asociación de Vivienda Económica (AVE), asociación civil sin fines de lucro y su centro CEVE (Centro Experimental de Vivienda Económica) presentaron a la Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano de la Nación (SSDUV) un proyecto para poner en marcha un servicio permanente de crédito y asesoramiento para inicio y mejoramiento de vivienda. El proyecto fue aprobado y la SSDUV aportó un subsidio a AVE con el encargo de que esta entidad lo usara específicamente como fondo revolvente.

El objeto es de desarrollar un servicio de financiamiento para la construcción progresiva de vivienda para familias de escasos recursos, que no acceden al sistema financiero ni a programas oficiales de construcción habitacional.

El proyecto apoya la construcción inicial de viviendas, así como la ampliación o el mejoramiento de éstas, en terrenos urbanizados en los que existe una seguridad básica en cuanto a la propiedad del suelo.

El proyecto se aplica sobre lotes dispersos en distintos puntos de los barrios periféricos de Córdoba y de pequeñas poblaciones próximas (Alta Gracia, La Calera, Villa Allende) y no sobre un terreno único.

El programa no considera ahorro previo ni subsidios explícitos. Las familias deben pagar en su totalidad el crédito solicitado, más un porcentaje destinado, además de otros usos, a los costos de operación. Sin embargo, dicho porcentaje no cubre estos costos en su totalidad, por lo cual AVE-CEVE subsidia un 42% de los costos globales de operación.

Los beneficiarios, además de cancelar las cuotas del crédito, aportan la mano de obra, que en la mayoría de los casos es propia o de familiares.

Resultados

Desde abril del 96 a agosto de 2000, se otorgaron 559 créditos a 400 familias, de manera tal que se intervino en 400 viviendas. El 71% (397) de los créditos se destinó a mejoramientos de vivienda; el 29% (162) fue para el inicio de una vivienda progresiva.

El 63% de los créditos ha sido tomado por familias dispersas y el 37% por familias pertenecientes a organizaciones de base. En poco más del 50% de los casos es la mujer la que solicita y gestiona el crédito.

Entre abril 1996 y agosto 2000, se prestaron \$ 626.278 (o dólares, a la convertibilidad existente entonces), un 194% del Fondo de crédito. Los créditos recuperados o con deuda al día representan el 94% y el restante 6% presenta diversos grados de atraso. La previsión habitual es que podría considerarse como incobrable un poco más de un tercio de estos últimos.

Los aspectos innovadores

- Desarrollo de una política pública en un área novedoso: desarrollo progresivo de la vivienda con autoconstrucción, en unidades dispersas, para una población de bajos recursos.
- Implementación de un proyecto individualizado para cada beneficiario, en terrenos dispersos en una unidad territorial amplia, con criterios generales rigurosos a fin de controlar los costos y asegurar el reembolso de los créditos.
- Aplicación del microcrédito, con asesoría técnica integral sobre el proceso de construcción progresivo de la vivienda.

Límites y factores de riesgo

Siendo un proyecto de naturaleza local, no mantiene prácticamente ninguna relación con las autoridades provinciales y municipales.

La utilización de terrenos dispersos facilita, en el proyecto, la solución de la cuestión del acceso al suelo pero genera otras dificultades y es una metodología que diluye sus “ventajas” al generalizarse.

Potencial de replicabilidad

- La multiplicación del proyecto en módulos semejantes, con tamaños relativamente similares en el equipo profesional y en el volumen de la cartera
- La inversión de recursos públicos en terrenos sin propiedad regularizada
- El microcrédito que, como parte de una línea de préstamos a la que las familias de menores recursos en general no tienen acceso, tiende a resolver en parte el problema del bajo monto de préstamos al que razonablemente éstas puede acceder, parcela el riesgo de los créditos y tiende a comprometer a los deudores, quienes responden tanto a la posibilidad de acceder a nuevos créditos, como al compromiso adquirido con la institución prestamista que adquiere rostro en la interacción directa.
- Subsidios controlados en sus montos para no inhibir el imprescindible esfuerzo de las familias y explícitos en sus montos y usos.

Programa de densificación predial “Fondo de Patio” Municipio de La Reina – Chile

Características del proyecto

La municipalidad de La Reina es uno de los municipios del Gran Santiago, situado al este de la ciudad y al pie de la cordillera.

El proyecto está ubicado en una urbanización llamada Villa La Reina, realizada en los años 60-70 por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), con la construcción de casas unifamiliares, llave en mano. La ocupación de esta urbanización se ha completado y se han edificado construcciones informales, muchas veces realizadas por auto-construcción, en los fondos de patios, para alojar miembros de la familia, los así llamados « allegados ». Estas construcciones efectuadas de manera progresiva y sin ningún control son generalmente de mala calidad, en una zona fuerte intensidad sísmica.

El proyecto de Villa la Reina forma parte de la política desarrollada por el MINVU y más especialmente de un programa llamado : « Proyecto de Densificación Predial Fondo de Patio ». Fue ejecutado conjuntamente por el SERVIU Región Metropolitana (organismo descentralizado de ejecución del MINVU) y la Corporación de Mejoramiento Urbano de la Municipalidad de la Reina : URCOREI Ltda

A partir de una división oficial de las parcelas existentes, el proyecto tenía como objetivo la construcción de viviendas en esos terrenos ya construídos y ocupados, de desarrollo progresivo en dos etapas, con la implementación de un sistema de subsidio global y de préstamos para cada una de las fases.

La primera etapa es para una superficie edificada de 15 a 24 m², según las disponibilidades efectivas de la parcela, con la construcción de una vivienda de una sola planta, con las conexiones a las redes y con la posibilidad de construir posteriormente en altura.

La segunda etapa es igualmente de 15 a 24 m², con una planta adicional.

Los beneficiarios son en la mayoría habitantes de Villa La Reina, generalmente miembros de la familia del propietario de la parcela, y muchas veces sus hijos. Una gran parte de las familias se sitúan en los cuatro primeros deciles.

Resultados

Entre 1993 y 2000, durante la primera etapa de construcción, se realizaron 95 viviendas de un nivel. La calidad de estas viviendas es, de manera general, satisfactoria, en la medida en que la construcción fue confiada a empresas de tamaño medio, seleccionadas por el MINVU y controladas de manera permanente por el SERVIU.

Hoy, cerca de la mitad de las construcciones realizadas durante la primera etapa han sido objeto de una construcción en altura. Sin embargo, tomando en cuenta las reglas administrativas definidas para la realización de la segunda etapa, ninguna familia, ha solicitado en realidad subsidios del MINVU; las sobrelevaciones se han realizado con auto-financiación. Esas ampliaciones fueron así realizadas en auto-construcción o por pequeños artesanos locales. En estas condiciones, la calidad de la construcción es mediocre y no se han respetado las normas antisísmicas

Los aspectos innovadores

Al nivel del montaje institucional

Montaje con una buena complementaridad entre varios programas nacionales del MINVU y una iniciativa local, con un seguimiento por un organismo municipal ad hoc y competente.

Esta complementariedad permitió involucrar a la población del barrio, desde el diseño hasta la realización de la primera parte de las obras; permitió también encontrar las soluciones más pertinentes y más adaptadas a cada familia a través de la buena utilización de los instrumentos ministeriales institucionales y financieros existentes.

Al nivel del costo de la tierra

En la medida en que el terreno es propiedad del propietario de la parcela que ha obtenido un título de propiedad oficial del SERVIU, en el momento de la construcción inicial, la división de dicha parcela se hace de manera gratuita, oficial y legal, en beneficio de un miembro de la familia del propietario, para permitirle construir su propia casa.

Al nivel del urbanismo

Esta situación permite una densificación homogénea del barrio y evita cualquier especulación inmobiliaria. Ella permite poner en marcha los instrumentos y actores institucionales y financieros, de tal manera que se les facilita a las familias allegadas de la comuna a seguir viviendo en el territorio. Minimiza los procesos de erradicación de los más pobres hacia la periferia de la ciudad.

Al nivel de la progresividad

Realización efectiva en dos fases sucesivas, escalonadas en el tiempo, en función de las posibilidades financieras de las familias, a pesar de un disfuncionamiento de hecho en el acceso al mecanismo de préstamo de la segunda etapa.

Limites y factores de riesgo

- Las importantes reglamentaciones de una administración burocrática y centralizada en comparación con los reducidos montos propuestos en cuanto a los subsidios y los préstamos, han retrasado considerablemente el proceso de la primera etapa y ha disuadido a las familias de tomar los préstamos para la segunda etapa.

- Las soluciones técnicas para la construcción de la primera etapa recurrían muchas veces a técnicas industrializadas labelizadas y controladas por el MINVU. Estas soluciones, operativas a nivel de la calidad, son poco adaptadas a la construcción en fondo de patio y no fueron retomadas por las familias en la segunda etapa, creándose diversas incompatibilidades técnicas, muchas veces perjudiciales para la calidad general de la construcción terminada.

Potencial de replicabilidad

- Ese tipo de proyecto permite una regularización fácil de la situación de los « allegados », sin traslado de población hacia la periferia, y una densificación homogénea de los barrios que poseen muchas urbanizaciones.

- Conviene observar que el pedido y las iniciativas locales se inscriban correctamente en los programas nacionales, para permitir el acceso fácil de las familias a los financiamientos y los instrumentos técnicos y de control existentes, con el objetivo de limitar las burocracias inútiles.

- Es importante efectuar una búsqueda previa en cuanto a las técnicas de construcción más sencillas y adaptadas a las dificultades, debido a la exigüidad de las parcelas y su acceso, que puedan ser ejecutadas por empresas artesanales, o eventualmente en auto-construcción, en la segunda etapa.

Proyecto de Vivienda por desarrollo progresivo y autoconstrucción dirigida El Remanso de Comfandi –Ciudadela Desepaz- Municipio de Santiago de Cali – Colombia

Características del Proyecto

El municipio de Cali (2.200.000 habitantes), es la tercera ciudad de Colombia y capital del Departamento del Valle del Cauca, al sur del país.

El proyecto **El Remanso de COMFANDI** (I, II y III) forma parte de un importante programa de extensión del perímetro urbano de Santiago de Cali: **Ciudadela Desepaz**, situado al oeste de la ciudad, destinado a la realización de cerca de 29.000 viviendas sociales, la mitad por desarrollo progresivo. Se dirige a una población proveniente de la región de Cali y perteneciente totalmente a los cuatro primeros deciles.

Se trata de una construcción “llave en mano”, de 1807 *Unidades básicas de vivienda por desarrollo progresivo y autoconstrucción dirigida*, sobre lotes urbanizados y equipados de 60 m². La superficie construida de la Unidad Básica es de 50m² sobre dos niveles, y deja disponible en el lote un espacio bien definido para una extensión posterior de 40 m² igualmente en dos niveles.

Este proyecto ha sido realizado a través de *una* alianza interinstitucional estratégica fuerte para este tipo de proyecto de vivienda social.

- **El Gobierno Nacional**, a través de la entrega del subsidio individual a las familias
- **El Municipio de Santiago de Cali**, que es responsable de la infraestructura urbana
- **La Caja de Compensación Familiar COMFANDI**, que asume la función global de desarrollar, promover y gestionar el banco de materiales, puesto implementado especialmente para permitir el proceso de autoconstrucción dirigida
- **La Corporación Financiera**, al inicio del proyecto CONCASA y luego **DAVIVIENDA**, organismos bancarios encargados de la puesta en marcha de los créditos hipotecarios a las familias reembolsables en 10 a 15 años
- **La Fundación Carvajal**, ONG local profesional, encargada de la organización comunitaria general y la asistencia técnica para la autoconstrucción.
- **La comunidad beneficiaria**, organizada, a través del pago de una cuota inicial familiar de 10% y una participación efectiva y obligatoria en el conjunto del proceso de autoconstrucción.

El objetivo final de este proyecto es de permitir luego a las familias, cuando los recursos financieros se lo permitan, ampliar su vivienda por autoconstrucción, respetando los diseños y las técnicas que les fueron propuestas con la construcción de la unidad básica.

Resultados

Las construcciones se iniciaron en 1998. En el momento de la misión del estudio de marzo de 2001, estaban terminadas 1149 unidades básicas sobre un total de 1807, mientras que las otras 658 unidades estaban en curso de preparación o de ejecución, en diferentes fases

de avance. Se preveía que el conjunto del proyecto estuviera terminado a finales de 2001 o a más tardar en el primer trimestre de 2002. Este plazo parece haberse respetado.

La calidad general de la construcción de las unidades básicas, realizadas a través de un proceso de autoconstrucción dirigida es notable y generalmente superior al que se puede observar en los programas privados igualmente “llave en mano”.

Durante la misión, se constató que cerca del 70% de las unidades básicas del proyecto habían entrado en un proceso de extensión por autoconstrucción individual, en diferentes fases de avance.

Los aspectos innovadores

A nivel institucional

Un buen ejemplo de utilización del conjunto de herramientas institucionales, financieras y técnicas existentes, tanto a nivel del Estado, de la región, del municipio, con una participación efectiva de la comunidad beneficiaria, para la realización de una primera fase habitable de una vivienda de desarrollo progresivo.

A nivel de la progresividad

La progresividad de este proyecto no está concebida verticalmente sino horizontalmente. En estas condiciones, cuando se efectúa la construcción de la ampliación, no hay ninguna intervención sobre la unidad básica, lo que permite evitar todo riesgo eventual de deterioro de esta unidad.

Los límites y los factores de riesgo

Este mecanismo descansa sobre un sistema importante e histórico de subsidios, tanto directos como indirectos (de 35 a 45% del costo global). Un cambio de política del gobierno en materia de vivienda social puede poner en riesgo este hecho.

Potencial de replicabilidad

- Asegurar la existencia de todos los actores necesarios para tal proyecto, competentes y acostumbrados a trabajar conjuntamente, que permita la constitución de una alianza interinstitucional estratégica claramente definida. En particular, la presencia de un promotor financiero fiable y reconocido como tal por el sector bancario y de un organismo técnico profesionalizado, de tipo ONG, capaz de asegurar la interfase con la comunidad beneficiaria y con buena experiencia en materia de autoconstrucción.
- Realizar los estudios iniciales necesarios para adaptar la construcción al proceso de autoconstrucción, concibiendo la prefabricación de un cierto número de elementos de la obra gruesa, permitiendo así una simplificación máxima.
- Considerar el principio de la autoconstrucción dirigida como un método técnico de construcción en sí mismo, homogéneo y completo, utilizando lo mejor de las competencias reales de las familias, con un buen marco profesional y la presencia de artesanos calificados para la realización de algunos trabajos delicados.
- Establecer un banco de materiales, que asegure a la vez la función central de compra de materiales y de los elementos prefabricados e igualmente el control de calidad.

Proyecto del Sector 26 de Vashi Ciudad nueva de Navi Mumbai - India

Características del proyecto

La Ciudad nueva de Navi Mumbai fue creada en 1971 como contrapeso a la metrópoli de Mumbai. CIDCO (The City and Industrial Development Corporation of Maharashtra Ltd), es la entidad pública encargada del desarrollo de Navi Mumbai, con el objetivo de reducir las disparidades entre los grupos de ingresos, en materia de acceso a la vivienda.

Navi Mumbai se compone de 14 núcleos urbanos multifuncionales, zonas de usos residencial, comercial, industrial y otros. Vashi, límite de Mumbai, fue el primer núcleo desarrollado a partir de 1970, en terrenos públicos. Su superficie es de 1000 hectáreas.

El estudio comprende el proyecto de registro de la demanda de viviendas, lanzado en julio de 1987 en varios núcleos urbanos de Navi Mumbai, en particular en el Sector 26 de Vashi, con una superficie de 25 hectáreas, con una función principalmente residencial : las viviendas son construidas en función de la demanda. Se trata del proyecto más importante de este tipo en India.

El proyecto del Sector 26 de Vashi se dirige en prioridad a las familias con bajos ingresos. Este hecho se explica por la vecindad del mercado mayorista de productos agrícolas, trasladado de Mumbai, donde trabajan muchas personas con bajos salarios. El 62% de las viviendas del Sector 26 estaba destinado a esta población, el resto está destinado a los grupos de ingreso medios..

Los criterios de elegibilidad eran los siguientes: (1) tener un ingreso mensual regular declarado o atestado entre 701 y 1500 Rs por mes , (2) no tener ya un terreno atribuido y/o poseer una vivienda en Navi Mumbai. Para los grupos con bajo ingresos, la tasa de esfuerzo no debía ser superior al 25%, para la compra del terreno y la construcción de la vivienda.

A Navi Mumbai, cerca del 15% de los costos del proyecto, sin incluir la tierra, fueron financiados por un préstamo de HUDCO, organismo público, una de cuyas funciones es la financiación de la vivienda social, bajo la forma de un préstamo de locación-venta reembolsable en 15 años.

Resultados

Entre 1989 y 1995, el proyecto de registro de la demanda permitió la construcción de 25 000 viviendas en los distintos sectores afectados de Navi Mumbai.

El 51% de las viviendas fueron atribuidas a familias con bajos ingresos, el 37% a familias con ingresos medios y el 13% a familias con altos ingresos. A Vashi, la proporción era de 54%, 34% y 11%, respectivamente.

A pesar del retraso y del aumento de los costos, el proyecto fue satisfactorio para los beneficiarios. Si bien el costo de las viviendas fue multiplicado por 10 en 25 años, en el Sector 26 de Vashi, muy pocas cambiaron de propietarios. En cambio, muchas fueron alquiladas.

Aspectos innovadores

- El principio del registro de la demanda anterior al lanzamiento de los proyectos de construcción de viviendas es una innovación clara, en el contexto de la India.
- En el sector 26 de Vashi, así como en Navi Mumbai, los terrenos fueron comprados por los poderes públicos y puestos a la disposición de CIDCO. Fueron cedidos por contrato los ocupantes, contra una cuota pagadera por una sola vez en el momento del registro y un precio de cesión variable en función de los ingresos de las familias. Esta fórmula permite la financiación del desarrollo de la ciudad nueva.

- Una política de perecuación del precio de cesión del suelo, que favorece la mixtura social. Los grupos con bajos ingresos que tuvieron acceso a viviendas de pequeño tamaño solo pagaron el 25% del precio de referencia de terreno fijado por CIDCO. Los grupos con altos ingresos pagaron el 200% de ese precio.
- Créditos bonificados para la compra de la vivienda, otorgados a los grupos de bajos ingresos : prestamos de HUDCO, con baja tasa de interés, combinados con subsidios por perecuación y autofinanciamiento por cesión de las reservas inmobiliarias.
- Una organización en condominios (asociación de los copropietarios) por grupos de 100 a 200 viviendas, responsable por las tareas de gestión y manutención. Los condominios también contribuyen a asegurar la cohesión social al nivel de la unidad de vecindad.
- Recurso a consultores profesionales para el diseño y organización de la construcción . CIDCO es el encargado de la supervisión del proyecto.
- Posibilidad de desarrollo progresivo de la vivienda en el límite del 20% del área edificada.

Los límites de la experiencia y factores de riesgo

- 55 000 demandas fueron presentadas en los distintos núcleos urbanos de Navi Mumbai. Solo 36 000 fueron registradas, finalmente solo 25 000 fueron satisfechas.
- El recurso a muchos consultores complicó la gestión del proyecto.
- El proyecto quedó afectado por el aumento general de los costos y el agotamiento de las reservas inmobiliarias públicas, que permitían a CIDCO el financiamiento de sus proyectos y la perecuación de los precios, para asegurar la mixtura social de los barrios.
- La participación del sector privado en la producción de viviendas para los grupos con bajos ingresos fue un fracaso, bien que el 25% de los terrenos fueron cedidos por CIDCO a promotores privados con esa finalidad.
- Cambio en la composición social del barrio (Vashi secteur 26). El 70% de las familias son inquilinos de la vivienda. Las familias con ingresos medios ocupan cada vez más las viviendas originalmente destinadas a los bajos ingresos
- Dentro de los condominios, la mixtura es mal aceptada por los grupos de ingresos medios.
- El procedimiento de atribución resultó muy lento (de 2,5 a 6 años entre la concesión y la construcción de la vivienda), con un aumento de los costos de 20% en promedio.

Las lecciones para una replicabilidad

- Medidas reglamentares que se proponen limitar la especulación inmobiliaria, con subsidios por perecuación para el acceso al suelo, que permita la mixtura social.
- Simplificación de los procedimientos de examen de las solicitudes y de la atribución de las viviendas.
- Amplia gama de elección de viviendas en función de la solvencia de las familias.
- Promoción de un entorno institucional creativo, abierto a las innovaciones.
- Posibilidad para los grupos con bajos ingresos de escoger en cuanto a la ubicación de los proyectos y de los tipos de vivienda, en función de las oportunidades de empleo.
- Estrategia de producción de masa de vivienda en terrenos públicos en el marco de una asociación entre el sector público y el privado.

Programa de Vivienda de UCISV-VER y CENVI – MEJICO

Características del proyecto

El proyecto UCISV-VER y CENVI en la ciudad de Xalapa, Estado de Xalapa, forma parte de un vasto movimiento social que desde hace 20 años trata de encontrar soluciones innovantes y adaptadas para los agudos problemas de la vivienda urbana de los sectores más pobres de la población. Este movimiento se realiza en un cuadro institucional extremadamente complejo, marcado por la presencia fuerte del poder central y menor del estatal y por el rol de los partidos políticos en el tejido de redes clientelísticas.

El programa comenzó en 1997. Tuvo como objetivo general el mejoramiento de las condiciones de habitación de la población de bajos ingresos de la ciudad de Xalapa a través de un programa de ahorro y préstamo impulsado por una organización social y con el apoyo del gobierno local y estatal.

Desarrolló específicamente el método del mejoramiento progresivo de la vivienda en asentamientos populares periféricos por medio de grupos organizados para el ahorro y préstamo y la gestión comunitaria.

El programa consistió en la experimentación y expansión progresiva de sistemas financieros bajo el modelo "tanda-préstamo", con distintos tipos de soluciones habitacionales -basadas en un proyecto piloto- y mejoramientos. Se desarrolló una tipología de vivienda adecuada a las necesidades del poblamiento popular y a la valorización de elementos arquitectónicos tradicionales. Se trató de favorecer un enfoque del urbanismo de las periferias de las grandes ciudades que favorezca los elementos de integración ciudadana.

El programa de vivienda privilegió la participación de las mujeres jefas de familia y condiciona la incorporación de los beneficiarios a la participación activa de las mujeres de la familia.

Resultados

Entre 1997 y 2000, antes de entrar en una fase de expansión mucho más importante que las anteriores, el programa aportó 154 soluciones habitacionales, con aportes compartidos de los beneficiarios, el fondo UCISV-VER y CENVI y los gobiernos municipal y del Estado. La participación de los primeros en el financiamiento del costo total de la vivienda, sin computar el costo inmobiliario, fue decreciente en los 3 años, del 18 al 13 por ciento, mientras los poderes públicos pasaron del 54 al 67 por ciento, prácticamente como subvención.

Los aspectos innovadores

- Iniciativa que surge del trabajo coordinado de una organización social y una organización no gubernamental, que se basan en la participación social y obtienen el apoyo gubernamental para aportar soluciones a la urbanización periférica y a la vivienda de los 4 primeros deciles.
- Diseño, elaboración y experimentación de un modelo financiero y de producción de vivienda progresiva adecuado a la capacidad económica de un sector de población de bajos ingresos;
- Estrategia de respuesta a la demanda basada en la proposición de alternativas variadas de desarrollo progresivo, en la atención individualizada en el diseño, en soluciones arquitectónicas con recuperación de elementos tradicionales, y en los costos bajos, en contraposición a los productos ofertados habitualmente en el mercado, con o sin mejoramientos, que hasta ahora se encuentran más allá de las posibilidades de estos sectores de la población.

- Desarrollo de la capacidad de ahorro de la población y movilización de recursos para beneficio individual y colectivo.
- Adquisición de capacidades administrativas y de gestión por parte de la población beneficiada.

Limites y factores de riesgo

- La concepción de la propuesta sólo fue posible gracias al trabajo previo de instituciones sociales y organizaciones no gubernamentales, financiadas con sus recursos propios y la cooperación internacional. Este trabajo previo fue altamente costoso.
- El apoyo de los gobiernos estatal y municipal se manifestó fluidamente en las etapas de experimentación y de expansión inicial pero se torna más problemático cuando se pasa a una escala más masiva, en distintas áreas de la ciudad.
- La organización comunitaria, reforzada por el rol de las mujeres, resulta vertebral en este tipo de programas, favorecida por la tradición social y política del país. Sin embargo, no resulta fácil estabilizar este tipo de organización y asegurar su funcionamiento en proyectos operativos y financieros.
- El rol del operador resulta fundamental y es relativamente más costoso que en los proyectos tradicionales. Hay que asegurar, entonces, el financiamiento de este surplus sin que se afecte la economía general del programa y las posibilidades de acceso de la población que compone los 4 primeros deciles de la distribución del ingreso.

Potencial de replicabilidad

- Concebir módulos de ampliación y mejoramiento de la vivienda existente que se puedan aplicar en otros proyectos de soluciones habitacionales para los mismos sectores sociales, con formas diferentes de resolución de la cuestión del acceso al suelo.
- Generalizar el modelo de tanda-préstamo a aquellos asentamientos que tengan una fuerte tradición comunitaria.
- Estructurar formas de colaboración y asociación con los gobiernos estatales y municipales que potencien los efectos de las subvenciones para la obtención de soluciones habitacionales.

Programa de densificación habitacional en Villa El Salvador - Perú

Características del proyecto

Al sur de Lima metropolitana, Villa El Salvador se fundó en 1971 como una operación de reubicación de 4000 familias que habían invadido un terreno más cercano a la ciudad. En 1983, accede al rango de municipio. Hoy día, con 320 000 habitantes, constituye el más grande asentamiento popular del cono sur de la metrópoli.

El programa se inició en 1990. Tenía como objetivo central desarrollar la factibilidad de una política de densificación habitacional en barrios consolidados de la ciudad. La propuesta consistió en incentivar un proceso de edificación de nuevas viviendas independientes (un segundo piso, otra vivienda en el lote) por métodos de autoconstrucción, a partir de las viviendas ya existentes.

El programa involucró a varios actores privados y públicos peruanos: dos ONGs, Ciudad y Desco, la municipalidad de Villa El Salvador, una asociación de beneficiarios del proyecto de densificación, el Banco Wiese Ltdo y una pequeña sociedad de servicios y apoyo a la construcción, Provipo Srl. Benefició del apoyo de varias ONGs extranjeras francesas, holandesas, alemanas e inglesas.

El programa consistió en desarrollar un sistema de financiamiento para la edificación de vivienda por etapas, basado en créditos individuales de banca personal con el aval de un fondo de garantía. También tuvo aspectos técnicos: impulsar la construcción de nuevas unidades encima o al costado de lo ya edificado, mejorando la calidad de lo existente y respetando estándares de calidad compatibles con los de la ciudad convencional. Aspectos sociales: organización y acompañamiento social de los beneficiarios. Aspectos legales e institucionales: formulación de propuestas relativas a nuevas reglamentaciones de construcción y zonificación.

El programa fue concebido como un proceso que iba desde las acciones piloto hasta la generalización de la experiencia bajo la forma de una política de densificación habitacional. Se realizaron las primeras dos etapas: etapa piloto para probar las hipótesis de trabajo, etapa de transición para sentar las bases de un funcionamiento continuo de los procesos de otorgamiento de crédito, asistencia técnica y construcción. La tercera fase de ampliación de escala no ha sido iniciado debido a la crisis financiera nacional y a la falta de recursos del programa.

Resultados

Entre 1990 y 1998, fin de la etapa de transición, 210 créditos fueron otorgados por un monto de 382 000 US\$. 1619 personas fueron atendidas y se realizaron 434 mejoras de vivienda. El 95% de las familias atendidas pertenece a los cuatro primeros deciles de ingresos. El 32% de los titulares de crédito eran mujeres.

Los aspectos innovadores

- No se trata de una propuesta de crédito para la vivienda, ni tampoco de una propuesta de asistencia técnica para el autoconstruccionista, sino de un programa que busca poner en conjunto las diferentes dimensiones de producción de vivienda popular, incluyendo los aspectos institucionales.
- El programa ha sido concebido con una metodología gradual, que permite ir avanzando por etapas, en la medida de la disponibilidad de recursos.
- Regularizar no solamente la tenencia del suelo, sino la vivienda construida y los aires de la vivienda, como modo de lograr que el proceso de formalización sea sostenible.
- Intervención de la banca privada nacional en procesos de autoconstrucción de vivienda.

- La asistencia técnica como modo de apoyarse en los procesos existentes de producción de vivienda para incentivar que las familias produzcan más y mejores alojamientos.
- El subsidio que reciben las familias es transparente. Se ha optado por subsidiar la asistencia técnica en vez de la tasa de interés.
- La propuesta actúa insertándose en el medio social y económico que ya opera el mercado: se trabaja con la banca privada convencional, se adquiere los bienes en las ferreterías de la zona y se contrata los servicios de construcción con los maestros de obra y pequeñas empresas existentes.

Límites y factores de riesgo

- La concepción de la propuesta sólo fue posible gracias a la existencia de instituciones dedicadas al estudio de la vivienda de bajos ingresos y a la flexibilidad de los modos de financiamiento movilizados por la cooperación extranjera. El diseño y la experimentación de propuestas innovadoras requiere estos dos condicionantes.
- La voluntad política de las autoridades públicas es un asunto fundamental para el cambio de escala. Se necesita no solamente la participación de los beneficiarios, sino también la participación del Estado.
- La estabilidad del sistema financiero para el desarrollo de acciones de microcrédito es un requisito clave. También es preciso que haya mecanismos de incentivos globales, ya que para la banca los costos fijos son similares (y hasta mayores) que los de créditos de montos mayores.
- Es necesario que haya una apertura clara hacia el tema de los subsidios hacia la vivienda popular.
- El crédito a la vivienda es distinto del crédito a la microempresa. Requiere esquemas específicos.
- El interés del banco por desarrollar su sistema convencional de manera tal que se favorezca a la institucionalización del proceso es otro asunto clave.

Potencial de replicabilidad

- Concebir módulos de ampliación y/o mejoramiento de la vivienda con sus respectivas características que se puedan reproducir a escala del distrito, es decir un número reducido de productos técnicos relativamente homogéneos asociados con productos financieros adecuados
- Concebir un modelo de financiamiento sostenible que permita a una entidad financiera otorgar créditos a gran escala para el mejoramiento de la vivienda.
- Armar una coalición político-institucional local en capacidad de apropiarse y orientar a mediano plazo el proceso de densificación.
- Elaborar un marco de reglas y normas de referencia para la construcción. (Es indispensable para poder promover un proceso masivo de densificación).
- Subsidiar la asistencia técnica.

Heatherley Housing Project (tambien conocido por Nellmapius Extensions) Ciudad de Pretoria – Africa del Sur

Características del proyecto

Luego de su compromiso de proporcionar un millón de viviendas para los pobres en 5 años, el Gobierno de Africa del Sur elaboró un cuadro nacional en adecuación con sus objetivos cuantitativos. Fundamentado en una política de la oferta y en la adquisición individual de la propiedad, este cuadro se apoya en el sector privado para la ejecución. El financiamiento de los beneficiarios está asegurado a través de subsidios que totalizan 100% de los costos de: la transferencia de propiedad, la disponibilidad y la viabilización del terreno, el abastecimiento de servicios mínimos así como la construcción de una unidad básica. El subsidio es una ayuda exclusiva de cualquier otra ayuda a la vivienda, y es pagada en una sola vez.

El proyecto Heatherley, ubicado a aproximadamente 25 kilómetros del centro de Pretoria, prevé la construcción de 5000 unidades de viviendas destinadas a familias con bajos ingresos. Forma parte de un programa de construcción de 25.000 viviendas, entre 1998 y 2000. Este proyecto ilustra la política nacional de vivienda conducida desde 1994. Comporta dos componentes :

- Productos « vivienda » financiados a 100% por el subsidio
- Productos financiados por una combinación de subsidio, ahorro, y micro-crédito.

Resultados

En el nivel cuantitativo, se lograron los objetivos :

- 4.960 viviendas construídas sobre la base de un sistema totalmente subvencionado y 145 con microcrédito, con superficies entre 32 y 51m², con un .costo que varía entre US\$3.120, para las viviendas totalmente subvencionadas, y US\$ 4.000 à US\$ 4.666, para los otros.
- Servicios por encima de las normas mínimas, agua y saneamiento integrados, abastecimiento de agua con contador individual, carreteras asfaltadas.La conexión a la red eléctrica es posterior al proyecto.
- 73% de los beneficiarios de las viviendas totalmente subvencionadas tienen un ingreso mensual inferior a US\$200 ; los ingresos de las familias de las demás viviendas oscilan entre US\$200 y US\$467.

Globalmente, el proyecto Heatherley logró mejorar las condiciones de vida de las familias beneficiarias. Ello demuestra la factibilidad técnica de un enfoque estandarizado de la producción de habitat social individual. Mencionemos sin embargo que ese tipo de enfoque no integra un dispositivo particular de participación en los proyectos de los beneficiarios.

El tamaño de las parcelas - 250 m² – le permite a algunos propietarios construir habitaciones suplementarias o locales para actividades económicas informales. En recientes visitas en el sitio, se verificó que varias familias hicieron obras o iniciaron actividades. El proyecto inicial comportaba reservas inmobiliarias pero no la realización de futuras obras públicas. Sin embargo, la municipalidad ha previsto el desarrollo de un proyecto de transportes públicos se plantean otras inversiones privadas y públicas.

Los aspectos innovadores

El proyecto no era por definición un proyecto innovador. Las innovaciones surgieron como respuesta a límites o dificultades. Las principales son :

- con respecto a las viviendas totalmente subvencionadas: La adecuación de los procedimientos administrativos y de tesorería para permitir la realización en hora y en número del programa de construcción. La provincia y el municipio aceptaron también asumir una gran parte de los riesgos financieros y comerciales.
- Con respecto al componente micro-financiero: fue introducido como respuesta a las objeciones de los propietarios de una urbanización vecina que temían que la construcción de un barrio cercano de habitat social les devalorice su patrimonio. Es la razón que explica que el operador haya tomado la decisión de construir, viviendas de mejor calidad y más caras en una parte del terreno, al fin de crear una zona intermedia entre los 2 barrios.
- Una innovación importante proviene de la implementación por parte del promotor privado de modalidades de financiamiento que permiten controlar los riesgos políticos, comerciales y financieros.

Límites y factores de riesgo

- Los riesgos inducidos por una política de suelos : El ejemplo sudafricano muestra los efectos perversos de una política que combina un subsidio total para los más pobres y una política de “libre mercado” para los que sobrepasan un cierto nivel de ingresos. De hecho, este efecto de umbral excluye de la ayuda pública a muchas familias que no tienen, tampoco, acceso al mercado privado.
- Una política que no toma en cuenta las situaciones locales: la política sudafricana tiende a cuantificar, más que cualificar las problemáticas ligadas al habitat. Este enfoque da como resultado una minimización de lo que está en juego en las cuestiones cualitativas, por ejemplo la integración urbana de los nuevos barrios o la producción de una oferta diversificada de vivienda en adecuación/de armonía con las situaciones locales.
- La viabilidad de la política de vivienda en cuestión: la política focalizada en el acceso subestima muchas veces lo que está en juego con la estabilidad de la vivienda. En el caso del proyecto Heatherley, la opción de la municipalidad en el sentido de mejorar las normas de los servicios (y por lo tanto el pago de los mismos puede tener dos tipos de consecuencias negativas : si el municipio aplica una política estricta de recaudación, las familias más pobres deberán probablemente desprenderse de su propiedad, lo que las pondrá en una informalidad residencial definitiva. Si, a la inversa, adopta una posición más flexible, va a penalizar entonces su propia solidez financiera.
- Reequilibrar el juego de actores : Las relaciones observadas entre municipios, promotor-constructor y beneficiarios reflejan las tensiones inherentes a la política sudafricana. Esta trabaja en la conciliación de los intereses públicos y privados pero elude los límites intrínsecos de dicho enfoque y las contradicciones posibles con la defensa de los intereses de los pobres en medio urbano.

Lecciones para una reproductibilidad

- La colaboración entre actores públicos (Provincia, municipio) y privados (Operadores, organismo financiero)
- Una capacidad de innovación y de respuesta a demandas locales : por ejemplo, la introducción del componente micro-financiero, el más innovador del proyecto
- La escala significativa del proyecto y del programa, respectivamente 5000 y 25000 viviendas
- El micro-crédito como herramienta de financiación de la vivienda con carácter social, él que puede representar un complemento y un relevo posible a la política única basada en el monopolio de la subvención.