



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

INFORME FINAL

Octubre del 2002

Introducción

Esta introducción al informe final del estudio « Problemática y oportunidades para la provisión integrada de terrenos equipados y crédito para la vivienda progresiva » realizado por ACT-GRET toma la forma de una síntesis de nuestras recomendaciones de como diseñar y poner en práctica programas de vivienda progresiva de gran envergadura y con posibilidades de éxito.

Esta síntesis se basa en el Informe N° 2 Nota de problemática, en lo que se refiere al contexto y a las condiciones generales, en el modelo, en cuanto a la operación, y en los estudios de caso, para los paradigmas posibles de acciones concretas sobre el terreno. Tiene en cuenta, además, la experiencia de los consultores y elementos dispersos de la bibliografía indicada.

Como toda síntesis, desprecia los matices y acentúa los trazos gruesos, con el riesgo de la simplificación.

1. A nivel global y de la política general

Nuestra recomendación central es que el gobierno nacional, teniendo en cuenta la política social y económica vigente y el nivel de impacto del déficit de vivienda, elabore y anuncie una política de reducción del déficit para los 4 primeros deciles con un objetivo cuantitativo a mediano plazo: 5 años. Los puntos a destacar son los objetivos cuantitativos de este programa, su impacto territorial y social y el costo del mismo para el sector público y su costo total.

Este anuncio debe comprender:

- el nivel de recursos públicos total necesario para el cumplimiento de estas metas, compatible con los objetivos y programas macroeconómicos;
- estos recursos públicos serán utilizados exclusivamente para:
 - subsidios directos a las operaciones, subsidios a los operadores,
 - subsidios a nivel institucional local;
- este total de recursos públicos debe incluir la cuota parte de los trabajos de infraestructura y de equipamiento que pueden ser afectados en beneficio de las viviendas y de la viabilización de los terrenos.
- los recursos que serán aportados por los niveles territoriales de administración: Municipios, provincias, Estados y departamentos u otros.

El anuncio estimará el costo medio de cada vivienda progresiva completa. De este costo medio se deduzirán los aportes de los beneficiarios, para obtener el nivel de gasto necesario al número total de viviendas fijado como meta-objetivo. Claro está que el total de recursos públicos debe ser compatible con el nivel de gasto público requerido.

Se fijarán las metas de financiamiento de este gasto público:

- presupuesto general;
- presupuestos locales;
- financiamiento externo (créditos del BID,...)

- endeudamiento interno: emisión de bonos y otros recursos posibles provenientes del endeudamiento del sector público y financiero.

Con los mecanismos institucionales propios a cada país, el Estado central deberá convenir con los niveles territoriales de administración las relaciones financieras y operativas específicas de este programa. Ello supone una definición inicial, por lo menos general, de las zonas geográficas de su aplicación.

2. A nivel local

Nuestra recomendación central es que el programa de vivienda para los cuatro primeros deciles -los sectores más pobres de la población- se desagregue en proyectos de carácter local, además de una eventual regionalización de sus objetivos.

El carácter local de los proyectos supone:

- la disponibilidad de suelo;
- la implicación fuerte del Municipio;
- la existencia de operadores locales;
- una dimensión de ejecución relativamente reducida (100 a 300 viviendas) que dependerá en gran medida de la "naturaleza" del suelo de cada uno de los proyectos previstos. La construcción en altura -más allá de 2 niveles- está excluida en principio.

Los operadores locales, de carácter social pero con un buen nivel de capacidad de ejecución, pueden constituir un eslabón débil del proceso, por ausencia de instituciones, estructuras y organismos calificados. El programa incluye una línea de trabajo y de financiamiento (subsidios) para la constitución y reforzamiento de estos operadores, con la intervención de la administración local.

La disponibilidad de suelo es un punto de estrangulamiento. El programa debería excluir los proyectos en las zonas periféricas de la ciudad, con crecimiento en mancha de aceite, por una suma de efectos perversos y de incremento de costos para los beneficiarios durante el usufructo del bien. Sin embargo, habrá proyectos en zonas urbanizadas recientes y en las áreas de expansión de la ciudad cuando permitan una solución adecuada al problema del acceso al suelo.

Los proyectos podrán emerger sólo si ofrecen una solución para el acceso al suelo -barrera estratégica de muy difícil superación. La administración municipal debe jugar todo su rol en este punto, logrando la identificación y la puesta en disponibilidad -por vía del mercado, de licitaciones cerradas, de regularizaciones u otros métodos- de suelos accesibles, que se integren en el proceso operativo de la construcción de vivienda progresiva. El montaje de operaciones inmobiliarias por parte de los poderes públicos puede ser uno de los elementos del flujo de ejecución de los proyectos.

La solución inmobiliaria debe facilitar, y no perturbar, la ejecución de las múltiples funciones de la vivienda en el largo plazo: acceso a la ciudad, inserción social, acceso a los servicios, acceso al mercado de trabajo y a las actividades productivas. La mayor proximidad o el alejamiento en relación con el "centro" de la ciudad suele ser un criterio discriminante.

Para favorecer la proximidad, se puede optar por diversas alternativas, dadas las dimensiones reducidas de los proyectos:

- construcción en los "intersticios";

- elevación de una planta en las unidades existentes;
- construcción en los "fondos de patio"

A la vez, hay que considerar las ocupaciones de terrenos a través de la regularización y de la eliminación de los factores de riesgo (inundaciones, terremotos,...) con las obras indicadas. Si estos factores no pueden ser eliminados, o sólo lo pueden ser a un costo financiero y urbano inabordable, el programa debe incluir el traslado progresivo y voluntario de los ocupantes de este tipo de terrenos.

Los trabajos de viabilización tienen que ser proyectados, estimados y programados.

3. A nivel de los proyectos

Nuestra recomendación central es que se subraye que el Programa de construcción de vivienda progresiva para los sectores más pobres de la población es un programa de proyectos. El proyecto de dimensiones reducidas es el nivel de ejecución de este Programa. La cantidad de proyectos ejecutados será el criterio de su éxito o fracaso. El programa debe alcanzar una dinámica de replicabilidad de proyectos exitosos y de adopción y generalización de prácticas exitosas.

Una primera etapa está dada por la identificación y posterior selección de proyectos que respondan a los criterios del Programa. La identificación y selección se hará por intermedio de una licitación restringida a nivel local, en los diferentes "espacios geográficos" en que se habrá dividido el territorio nacional para la aplicación del Programa, tomando en cuenta, por supuesto, las metas cuantitativas de cada región en relación con las disponibilidades de financiamiento. Las autoridades locales tendrán un lugar importante en el jurado que decidirá sobre la adjudicación de la licitación.

Se prevé que a esta licitación se presenten empresas locales, entidades mixtas, organizaciones no gubernamentales, operadores inmobiliarios, operadores sociales, para cumplir el rol de "operador del proyecto de construcción de vivienda progresiva para los sectores más pobres de la población ». Si el Programa evalúa, o si la licitación da como resultado, una carencia de proyectos a desarrollar y/o de operadores, deberá implementarse una fase de promoción de operadores y de formulación de proyectos. El costo de esta campaña estará integrado en el Programa, como una de las variantes posible del subsidio a los operadores.

La licitación deberá definir el nivel de subvención para los operadores pero el costo del proyecto no se hará cargo de los gastos de exploración, promoción, implantación de los operadores y otros, anteriores a la ejecución de la licitación. La cooperación internacional puede financiar estos gastos y contribuir al subsidio necesario para los operadores.

Los criterios discriminantes para la atribución de financiamientos a los proyectos que se postulen son:

- la resolución del acceso al suelo;
- el nivel de subsidio requerido para la operación;
- la capacidad de movilización del eventual ahorro de los beneficiarios y de su entorno;
- el nivel de costos;
- la calidad del proyecto arquitectural;
- la capacidad de ejecución;

- la solvencia financiera;
- la durabilidad del operador y su capacidad de replicabilidad ;
- el grado participativo.

El modelo operativo será el **"modelo GRET-ACT para el acceso integrado a terrenos equipados y créditos para vivienda progresiva de la población de bajos ingresos ».**

4. A nivel de la ejecución

Nuestra recomendación central es que el Programa se dote de una "unidad central de ejecución", de un alto nivel jerárquico y de dimensiones muy reducidas, situada al nivel central de la administración, de tipo interministerial, con funciones de promoción y seguimiento, pero en ningún caso de ejecución de proyectos.

Las funciones de esta unidad serán:

- asegurar la preparación y el lanzamiento del Programa;
- asegurar su seguimiento y evaluación, con un "Informe" sistemático, que puede ser anual, de la cantidad de proyectos, del costo de las viviendas y de su calidad; este "Informe" tendrá también un estatuto político significativo: rendición de cuentas al Parlamento o mecanismos institucionales semejantes.
- constituir una base de datos e implementar las relaciones entre operadores y la circulación de información, teniendo en vista la replicabilidad de proyectos y la difusión de buenas prácticas

PLAN DEL INFORME

TOMO I

TOMO II

ANEXO 1 : DIAGRAMAS DE FLUJOS

ANEXO 2 : SINTESIS DE LOS 7 ESTUDIOS DE CASO

BIBLIOGRAFIA