

Title: OED Précis no. 127 - Creación de comunidades de ingresos mixtos en Jordania

Job number: 97S0324

Language: English

Translations: Spanish

Country: Jordan

Input date: 8/6/99

*OED Précis*

**Departamento de Evaluación de Operaciones - Boletín**

**Noviembre de 1996**

***Creación de comunidades de ingresos mixtos en Jordania***

*El Segundo proyecto de desarrollo urbano financiado por el Banco en Ammán, ejecutado entre 1986 y 1993, representó un sistema innovador para financiar viviendas destinadas a la población de ingreso bajo. Conforme a este plan, el gobierno vendió, a precios de mercado, propiedades comerciales y excelentes terrenos para viviendas y, a precios inferiores a los de mercado, lotes para beneficiarios de bajos ingresos; de esta manera se crearon, en los emplazamientos del proyecto, comunidades mixtas desde el punto de vista económico. En un reciente informe de evaluación ex post del DEO\* se llegó a la conclusión de que la supervisión de la construcción en el terreno y el novedoso mecanismo financiero fomentaron buenas prácticas de construcción y un desarrollo urbano con una acertada concepción espacial. Al aumentar la oferta de viviendas accesibles para los pobres, mediante el proyecto se redujo la cantidad de ocupantes ilegales y se contribuyó a impedir que éstos se asentaran en tierras fiscales. Un aspecto más importante aún fue que se fundaron comunidades socialmente integradas, con escuelas, centros sociales, dispensarios y servicios de atención social. Sin embargo, en el informe se advierte que la creación de vecindarios con ingresos mixtos mediante esta clase de subsidios sólo da buenos resultados en aquellas zonas donde la población más acomodada desea instalarse y donde los lotes y las viviendas destinadas a los grupos de bajos ingresos satisfacen las aspiraciones de los beneficiarios.*

**Finalidades**

En los últimos 20 años, la guerra y los periódicos conflictos políticos en los países vecinos provocaron un explosivo crecimiento urbano en Jordania. A comienzos de los años ochenta, para más del 40% de los habitantes de la ciudad de Ammán la densidad era de cuatro o más personas por habitación. Una parte considerable de la población urbana vivía en campos de refugiados o como ocupantes ilegales. Al mismo tiempo, había un exceso de inmuebles para la población que se encontraba en el otro extremo del espectro económico como consecuencia de disposiciones jurídicas deficientes y de incentivos mal diseñados en materia de viviendas.

La finalidad del Segundo proyecto de desarrollo urbano, por valor de US\$28 millones (aprobado en 1985) era mejorar las viviendas básicas de la población de ingreso bajo, alentar la aplicación de normas racionales para regir el espacio urbano y fortalecer la capacidad institucional del sector de la vivienda. Otro objetivo importante era proporcionar viviendas accesibles a los ocupantes ilegales.

La Corporación de la Vivienda y el Desarrollo Urbano, creada cuando el gobierno fusionó dos organismos --el Departamento de Desarrollo Urbano y la Corporación Jordana de la Vivienda-- fue la encargada de llevar a cabo la operación poco tiempo después de iniciadas las actividades del proyecto. Los fondos del proyecto se distribuyeron a través del Banco de la Vivienda, que conservaba las hipotecas sobre los terrenos urbanizados y los lotes mejorados y financiaba parte del costo del proyecto con sus propios recursos. El gobierno, con el considerable respaldo de los fondos del proyecto, debía cubrir el costo de las escuelas y la infraestructura social. El riesgo crediticio para el Banco de la Vivienda se redujo, pues cuando una familia se atrasaba tres meses en el pago de la hipoteca, la mora quedaba temporalmente cubierta por un fondo rotatorio para las viviendas de la población de ingreso bajo, constituido con un recargo del 5% sobre las amortizaciones del préstamo.

## **Resultados**

### *Creación de vecindarios de ingresos mixtos*

Al vender a precios de mercado y con utilidades los lotes más buscados tanto para uso residencial como comercial (principalmente los que se encontraban sobre las avenidas más anchas y las calles transitables por vehículos), el gobierno pudo ofrecer otras parcelas a precios accesibles a los beneficiarios de bajos ingresos. Con este sistema se logró llegar, en gran medida, al grupo previsto: el 77% de las familias que vivían en las nuevas comunidades tenían ingresos mensuales inferiores a JD 220, nueva suma establecida como meta para los beneficiarios. No obstante, debido a las demoras en suministrar agua y electricidad en una localidad (Mustanda) y al reducido tamaño de las parcelas y las viviendas en otra (Ruseifa), muchos de los lotes destinados a los beneficiarios en estas zonas quedaron sin vender. El problema puede haber obedecido, en parte, a que se consultó poco a los beneficiarios previstos. Se creía que las familias de ingreso bajo desearían comprar lotes pequeños en sitios menos ventajosos a precios más bajos, pero la experiencia demostró que incluso esos grupos preferían pagar más para vivir en el mejor vecindario posible. En Jordania, como en muchos otros países del Oriente Medio, la vivienda familiar es el principal símbolo de la posición social y constituye la inversión económica más importante.

La recuperación de los costos fue excelente, en gran medida por la creación del fondo rotatorio. Los pagos en mora fueron mínimos y ascendían al 1,3% de los saldos pendientes.

### *Buena construcción*

Prácticamente en todos los casos, los beneficiarios levantaron viviendas de buena calidad, las construyeran ellos mismos o no. Dejaron retiros desde los caminos y las construcciones lindantes, y para las ampliaciones posteriores respetaron fielmente el diseño de las estructuras de acero y concreto reforzado originales. Este tipo de construcción es muy diferente de la de los vecindarios de ingreso bajo en muchos otros países en desarrollo. Los logros alcanzados se debieron, sobre todo, a tres factores: un diseño adecuado, un plan de financiamiento novedoso y una estricta supervisión en el terreno.

Como el país es vulnerable a los terremotos, la Corporación de la Vivienda y el Desarrollo Urbano insistió en que los diseños estructurales estuvieran bien concebidos y se ajustaran a estrictas

especificaciones técnicas. La Corporación proporcionó gratuitamente a los beneficiarios tres diseños básicos. Quienes se inclinaban por otras opciones tenían que invertir en costosos servicios de diseño profesionales. La Corporación instaló una oficina en el lugar de las obras, con supervisores que examinaban los planos para decidir su aprobación y vigilaban la construcción.

Dos normas contribuyeron a que la supervisión fuera más eficaz: 1) todos los beneficiarios disponían de seis meses para construir una vez adquirida la parcela, y 2) toda ampliación de una unidad terminada y aprobada tenía que terminarse dentro de los seis meses de iniciada la construcción. Los inspectores visitaban las obras cinco o seis veces para cerciorarse de que las construcciones cumplieran con las especificaciones del diseño.

Para fomentar el cumplimiento del diseño aprobado, los beneficiarios recibían los fondos en tres etapas de la construcción: 1) cuando se preparaban los cimientos; 2) una vez terminada la estructura y 3) cuando estaban listas las terminaciones. Cada una de estas actividades, que representaba gastos considerables, se completaba con fondos de los prestatarios. Sólo después de inspeccionar y aprobar los componentes se reembolsaba a los prestatarios con los fondos correspondientes del préstamo. A menos que se aprobara la inspección, no habría dinero para terminar la casa y por ello los beneficiarios solían consultar voluntariamente a los supervisores para asegurarse de que la construcción se ajustaba a las especificaciones del diseño.

### *Creación de servicios sociales para la comunidad*

Además de las viviendas, el proyecto ayudó a proporcionar la infraestructura necesaria para la creación de comunidades: escuelas, dispensarios y centros sociales. En el marco del proyecto se construyeron cuatro centros comunitarios. Tres fueron terminados entre 1988 y 1990 y desde entonces han estado prestando servicios a las comunidades vecinas; el cuarto, concluido recientemente, se usa muy pocas veces, quizás porque está demasiado cerca de uno de los otros.

En los centros trabajaban mujeres de la comunidad, quienes también los administraban y ayudaron a adecuar los servicios a las necesidades colectivas y a mantener los gastos de operación en un nivel aceptable. En los cuatro centros funcionaban guarderías y jardines de infantes que cobraban entre 50% y 65% menos que la competencia comercial. En los centros de formación técnica se daba capacitación práctica a jóvenes desempleados. Los dispensarios construidos como parte del proyecto estaban dotados del personal necesario y se utilizaban mucho. Las nuevas escuelas contaban con bibliotecas bien provistas, salas de música y laboratorio de computación.

### **Enseñanzas recogidas**

Al aprovechar las ganancias de capital por la venta de algunos lotes y renunciar a las ganancias en otros, el gobierno pudo vender estos últimos a precios accesibles para las familias de ingreso bajo. Un aspecto igualmente importante fue que, además, el plan logró crear vecindarios cuyos habitantes tenían ingresos dispares pero estaban bien integrados, lo que es mucho mejor para el desarrollo urbano que los "ghettos" de bajos ingresos. Con todo, la experiencia de Jordania también demostró que este tipo de subsidio sólo da resultado en aquellas zonas donde la población más acomodada desea

instalarse y donde el tamaño de los lotes y las viviendas destinados a los beneficiarios despierta suficiente interés en los habitantes de bajos ingresos como para que quieran comprarlos. Por ello es preciso consultar a los beneficiarios.

Entre las enseñanzas extraídas se cuentan las siguientes:

- La instalación de oficinas para los supervisores de la construcción en el lugar de las obras permitió que propietarios y constructores estuvieran cerca y pudieran consultarse frecuentemente.
- Las normas de diseño se respetaron de manera más rigurosa porque los créditos para los clientes se desembolsaron una vez terminada cada etapa de la construcción.
- Como el personal para la infraestructura social se seleccionó entre los beneficiarios del proyecto, los costos de funcionamiento se redujeron y los servicios atendieron mejor las necesidades de la comunidad.

(BOX Page 1)

*\*Informe de evaluación ex post: "Jordan: Second Urban Development Project", Alcira Kreimer y Ronald Parker, Informe N° 15714, junio de 1996. Los miembros del Directorio Ejecutivo y el personal del Banco pueden obtener los informes de evaluación ex post en la Unidad de Documentos Internos y en los Centros de Información Regionales. El presente Boletín fue redactado por Ronald Parker y Farah Ebrahimi.*

(BOX Page 4)

OED *Précis* es obra del Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial y tiene por objeto contribuir a la difusión de los resultados de las últimas evaluaciones *ex post* entre los especialistas que se ocupan del desarrollo dentro y fuera del Banco Mundial. Las opiniones expresadas en este Boletín son las del personal de dicho Departamento y no deben entenderse como las del Banco Mundial o sus instituciones afiliadas. La presente y otras publicaciones del DEO pueden encontrarse en Internet, <http://www.worldbank.org/html/oed>. Sírvanse dirigir sus comentarios y consultas a la directora, Rachel Weaving, G-7137, Banco Mundial, teléfono 473-1719, Internet: [rweaving@worldbank.org](mailto:rweaving@worldbank.org)

*Noviembre de 1996*