

Title: OED Précis no. 109 - Viviendas populares en Zimbabwe

Job number: 97S0036

Language: English

Translations: Spanish

Country: Zimbabwe

Input date: 8/9/99

OED Précis**Departamento de Evaluación de Operaciones - Boletín****Abril de 1996*****Viviendas populares en Zimbabwe***

En la mayoría de los países en desarrollo, por lo general el sector público se ha ocupado de proporcionar viviendas accesibles a las unidades familiares de bajos ingresos. Pocas instituciones financieras privadas estaban dispuestas a asumir lo que consideraban el riesgo de otorgar préstamos a los pobres o tenían la capacidad necesaria para administrar numerosos préstamos pequeños. La experiencia de Zimbabwe constituyó una excepción y los resultados fueron buenos. El proyecto de US\$113 millones para desarrollo urbano apoyado por el Banco dio lugar a una estrecha colaboración entre los sectores público y privado basada en una clara división de tareas: mientras que las autoridades municipales se ocupaban de urbanizar nuevos lotes, mejorando la infraestructura y el transporte de las ciudades, y fortaleciendo la capacidad de las municipalidades para prestar servicios urbanos, las principales compañías hipotecarias privadas del país concedían préstamos a las unidades familiares de bajos ingresos.

Todos se beneficiaron. Miles de unidades familiares pobres se convirtieron en propietarias o locatarias. Las instituciones crediticias privadas atendieron con éxito una necesidad social y, al mismo tiempo, obtuvieron ganancias. Asimismo, los principales centros urbanos de Zimbabwe pudieron contar con más de 20.000 lotes adicionales con servicios y la misma cantidad de viviendas para ayudar a paliar el déficit habitacional del país. El éxito del proyecto obedeció a varios factores: 1) un método integrado que vinculaba el suministro público de servicios municipales a los créditos privados para la vivienda, 2) la existencia de diversas compañías hipotecarias privadas con amplia experiencia, 3) la participación del sector privado en la cobranza de los préstamos hipotecarios, y 4) un diseño flexible y pragmático.

Objetivos del proyecto

Con la transición de Zimbabwe a un gobierno de la mayoría, se puso fin a las restricciones que durante años habían limitado la migración rural a las ciudades. Se preveía que la población urbana, que ya representaba el 23% del total de los habitantes pasaría a representar el 30% en 1990 y ocasionaría graves problemas a las principales ciudades del país, pues sometería a los servicios urbanos a una gran exigencia y crearía una sustancial escasez de viviendas para los pobres.

El préstamo del Banco por US\$43 millones para el desarrollo urbano de Zimbabwe (aprobado en 1984 y cerrado en 1993) estaba destinado a aliviar la presión de la urbanización durante la transición del país al autogobierno. El proyecto tenía por objeto aumentar la oferta de

viviendas accesibles para los habitantes de bajos ingresos de cuatro ciudades: Harare, Bulawayo, Mutare y Masvingo, en las que vivía el 70% de la población urbana del país. Los componentes eran los siguientes: 1) el fortalecimiento de la capacidad financiera y técnica de los gobiernos locales para proporcionar infraestructura y servicios urbanos esenciales; 2) la participación de las principales compañías financieras privadas del país en la concesión de créditos hipotecarios a las unidades familiares urbanas de bajos ingresos; 3) el mejoramiento del transporte urbano, y 4) la creación de una unidad de administración del proyecto.

Diseño y ejecución del proyecto

Plan de financiamiento y condiciones de las hipotecas. El éxito del proyecto dependía de la intervención de las tres principales empresas constructoras de Zimbabwe. La más grande de ellas, Central Africa Building Society (CABS), ya tenía en marcha un proyecto piloto de préstamos a los pobres. El proyecto se ejecutó en una época de rápida devaluación del dólar de Zimbabwe y serias limitaciones presupuestarias, y ello afectó la capacidad del gobierno para hacer su aporte al financiamiento. Con la ayuda del Banco, los responsables del diseño del proyecto pudieron obtener el cofinanciamiento de Commonwealth Development Corporation (CDC), lo cual permitió reducir el aporte estatal al 22% de los costos del proyecto. CDC convino en proporcionar unos Z\$11 millones (alrededor de US\$9 millones) en las mismas condiciones que el Banco, siempre y cuando las compañías de crédito hipotecario privadas (empresas constructoras) aportaran fondos de contrapartida en una relación no inferior a 3 a 1; éstas respondieron entregando unos Z\$30 millones.

Las empresas constructoras otorgarían préstamos de hasta Z\$6.000 a los compradores que cumplieran los requisitos correspondientes, a quienes se les exigía un pago anticipado del 10% de la compra; las empresas también deberían llevar control de las amortizaciones de las hipotecas y, posteriormente, proporcionar todos los recursos necesarios para financiar los préstamos hipotecarios. A cambio, las empresas solicitaron que se las eximiera de la reserva obligatoria del 23% establecida por el banco central, para cubrirse del riesgo estimado de otorgar préstamos a los grupos de bajos ingresos. Si bien en un principio el gobierno accedió a este pedido, se echó atrás cuando la situación monetaria del país se agravó, lo que obligó a las empresas constructoras a reducir proporcionalmente sus créditos a los pobres.

Poco tiempo después de la aprobación del préstamo resultó evidente que muchos de los posibles prestatarios no conseguían reunir suficiente dinero para cubrir los anticipos exigidos. Con acuerdo del Banco, las empresas constructoras pronto eliminaron esa exigencia y ampliaron de tres a seis meses el período de gracia para el reembolso; asimismo, a fin de aumentar la protección de los beneficiarios, agregaron un seguro de vida colectivo de bajo costo a todos los préstamos.

El Banco también demostró flexibilidad al aceptar la tasa de interés hipotecario variable propuesta del 12,5%, aun cuando la inflación llegaba al 16%. Pero como el costo de los préstamos para las empresas constructoras era de alrededor del 9,5%, éstas obtuvieron ganancias al tiempo que atendían una necesidad social.

Focalización en los beneficiarios. En vista de la población destinataria, era fundamental que los lotes y las viviendas fueran accesibles. Conforme al proyecto, se habían establecido dos límites máximos de ingresos para tener acceso a los préstamos: Z\$200 mensuales (el 70% de los beneficiarios debía corresponder a este nivel de ingresos) y Z\$400 mensuales, el ingreso máximo admisible. Los responsables del diseño del proyecto creían que, con este sistema de dos niveles, beneficiarían a las unidades familiares urbanas de hasta el decimotercer percentil de distribución de ingresos. En la práctica, no obstante, sólo el 45% de los solicitantes correspondió al primer nivel, frente al 70% previsto, incluso cuando el ingreso máximo se elevó a Z\$300.

La cuestión del tamaño de los lotes y las viviendas también estaba relacionada con la accesibilidad financiera. El Banco recomendaba casas pequeñas --de 20 a 29 metros cuadrados-- para que resultaran asequibles, mientras que los zimbabwenses consideraban que una vivienda y un lote aceptables no debían tener una superficie inferior a los 50 y 200 metros cuadrados, respectivamente. Por último, se optó por las viviendas más grandes, si bien, según encuestas posteriores, los beneficiarios pensaban que los lotes más pequeños también habrían sido satisfactorios.

Resultados

El proyecto ayudó a instalar servicios en más de 20.000 lotes y a construir, posteriormente, la misma cantidad de viviendas. Se duplicó, así, la meta original, sobre todo porque el equipo a cargo del proyecto utilizó los ahorros acumulados por la valorización del dólar de Estados Unidos para urbanizar más lotes. Si bien el proyecto no consiguió prestar asistencia a la población más pobre, logró el objetivo general de beneficiar a los habitantes de ingresos bajos.

Una encuesta posterior a la terminación del proyecto indica que casi el 40% de las viviendas costó menos de Z\$500 (aproximadamente los ingresos de un mes). Además, al alquilar habitaciones, alrededor de la tercera parte de los beneficiarios aumentó sus ingresos en un 50%, como promedio. Pero hacia 1994, para el 37% de los beneficiarios los gastos totales de vivienda representaban el 40% de los ingresos, debido, en parte, al acentuado incremento de la tasa de interés hipotecario variable. Sin embargo, la recuperación de costos fue buena, sobre todo porque en la mayoría de los casos las empresas constructoras los deducían automáticamente de los sueldos.

El sector público realizó grandes inversiones en infraestructura e instaló satisfactoriamente servicios en los lotes, aunque las demoras en inscribirlos en los registros de propiedad fueron constantes durante el proyecto. Los cambios en la política monetaria oficial pusieron a prueba la capacidad de las empresas constructoras para mantener sus niveles de préstamo, por lo que algunos lotes no se pudieron vender inmediatamente después de urbanizados.

Menos éxito tuvieron los esfuerzos realizados, en el marco del proyecto, para fortalecer las instituciones. Debido a la escasez de personal, la unidad del proyecto resultó inoperante durante la mayor parte de éste y la renuencia del gobierno a utilizar fondos del exterior para asistencia técnica obstaculizó las gestiones encaminadas a proporcionar la capacitación necesaria.

Enseñanzas

- *Un método integrado basado en la cooperación entre el sector público y el privado puede constituir una alternativa viable en los países que cuentan con compañías hipotecarias con experiencia y municipios que dependen de los servicios del sector público.* El proyecto de Zimbabwe tuvo éxito fundamentalmente porque intervinieron, desde un principio, las compañías hipotecarias más importantes del país, en estrecha colaboración con los gobiernos municipales, y hubo una precisa división de tareas. Además, la experiencia demostró una vez más que las empresas privadas son más eficientes que el sector público para conseguir que los acreedores amorticen las hipotecas.
- *Es importante que el diseño del proyecto sea flexible.* Todas las partes adoptaron un criterio pragmático con respecto al diseño del proyecto (por ejemplo, eliminaron la exigencia del pago inicial).
- *La participación de los beneficiarios puede ayudar a establecer criterios más precisos de selección y mejorar así el diseño del proyecto.* El debate entre el Banco y el prestatario en torno al tamaño de los lotes y las viviendas y a la modificación de los requisitos para acceder a los préstamos podría haber concluido antes si, en las etapas iniciales del diseño del proyecto, se hubieran realizado encuestas para consultar a los beneficiarios.

(BOX, page 1)

**Informe de evaluación ex post: "Zimbabwe: Urban Housing Project", Informe No. 15630, enero de 1996. Los informes de evaluación ex post están a disposición de los Directores Ejecutivos y el personal del Banco, y pueden solicitarse a la Unidad de Documentos Internos y a los Centros de Servicios de Información de las Oficinas Regionales.*

(BOX, page 2)

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 se pueden encontrar 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