



NACIONES UNIDAS

DISTRIBUCION

ASAMBLEA GENERAL

Distr.
GENERALA/9790
17 octubre 1974
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLES

Vigésimo noveno período de sesiones
Tema 46 c) del programa

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE

Criterios que han de regir la financiación multilateral
de la vivienda y los asentamientos humanos

Informe del Secretario General

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. ANTECEDENTES Y METODO DE ESTUDIO	1 - 11	2
II. CUESTIONES QUE DEBEN ANALIZARSE EN RELACION CON LA APLICACION DE LA RESOLUCION 3130 (XXVIII) DE LA ASAMBLEA GENERAL	12 - 41	5
A. Volumen, condiciones y modalidades de los préstamos . .	17 - 21	6
B. Cuestiones socioeconómicas	22 - 41	8
1. Efectos indirectos de las inversiones en la esfera de la vivienda y los asentamientos humanos	24 - 29	9
2. Migración rural-urbana y crecimiento de las ciudades y los asentamientos precarios	30 - 33	12
3. Instituciones gubernamentales y administración . .	34 - 35	13
4. Distribución de los beneficios entre la población	36 - 41	14
III. INFORME FINAL	42	16

Anexos

- I. Carta de fecha 17 de mayo de 1974, dirigida al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, al Banco Interamericano de Desarrollo, al Banco Africano de Desarrollo, al Banco Asiático de Desarrollo, al Banco de Desarrollo del Caribe y al Banco Centroamericano de Integración Económica por el Secretario General Adjunto de Asuntos Económicos y Sociales
- II. Carta de fecha 6 de junio de 1974 dirigida al Secretario General Adjunto de Asuntos Económicos y Sociales por el Director del Departamento de Relaciones Internacionales del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Asociación Internacional de Fomento
- III. Carta de fecha 7 de agosto de 1974 dirigida al Secretario General Adjunto de Asuntos Económicos y Sociales por el Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo

I. ANTECEDENTES Y METODO DE ESTUDIO

1. En su vigésimo octavo período de sesiones, la Asamblea General examinó un informe del Secretario General sobre los criterios que han de regir la financiación multilateral de la vivienda y los asentamientos humanos (A/9163), que había sido pedido por la Asamblea General en su resolución 2998 (XXVII), de 15 de diciembre de 1972. Al examinar el informe, la Asamblea General consideró que debía proseguirse el estudio para elaborar nuevos criterios que rigieran los préstamos y las tasas de interés para los programas de vivienda y de asentamientos humanos de las instituciones financieras internacionales. Por consiguiente, en su resolución 3130 (XXVIII), de 13 de diciembre de 1973, la Asamblea pidió al Secretario General que emprendiese, con carácter prioritario, un estudio analítico amplio y general que proporcionase nuevos criterios que rigieran los préstamos para viviendas y asentamientos humanos otorgados por instituciones internacionales, así como las tasas de interés para esos préstamos. También pidió al Secretario General que informase a la Asamblea General en su vigésimo noveno período de sesiones sobre la aplicación de la resolución 3130 (XXVIII).
2. En cumplimiento de la resolución 3130 (XXVIII), el Secretario General ha nombrado a un consultor de categoría superior para que ayude a la Secretaría en esta empresa. El informe definitivo será terminado para presentarlo a la Asamblea General en su trigésimo período de sesiones.
3. El presente informe tiene por objeto informar a la Asamblea General del criterio seguido por el Secretario General en la aplicación de la resolución 3130 (XXVIII) y de los progresos realizados hasta septiembre de 1974. Se invita a la Asamblea General a hacer observaciones sobre ese criterio y a sugerir posibles adiciones o modificaciones en relación con las cuestiones que se han planteado para análisis detallado. Esas opiniones serán sumamente útiles en la realización de esta tarea.
4. Para facilitar el análisis de los posibles nuevos criterios que los organismos internacionales han de aplicar a la vivienda y los asentamientos humanos, en mayo de 1974, el Secretario General Adjunto de Asuntos Económicos y Sociales, envió una carta al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y a los bancos regionales de desarrollo en la que pedía su cooperación en la realización del estudio incluida una exposición más detallada de sus criterios en materia de préstamos inicialmente presentados en el informe del Secretario General (A/9163). También se pidió a esas instituciones una declaración en la que aclarasen con cierto detalle cómo se tramitaban las peticiones de préstamo o de capital para los proyectos de vivienda y de asentamientos humanos. (El texto de la carta figura en el anexo I.)
5. El Banco Africano de Desarrollo (BAFD) y el Banco Asiático de Desarrollo (BASD) enviaron breves respuestas en las que se indicaba que hasta la fecha no habían hecho extensivas directamente sus actividades a la esfera de la vivienda y los asentamientos humanos; no obstante, ambos expresaron interés en examinar la cuestión con el consultor. El BASD indicó que ya estaba considerando la posibilidad de entrar en esa esfera, lo que hacía el estudio del Secretario General especialmente oportuno. El Banco de Desarrollo del Caribe respondió que los préstamos para vivienda y asentamientos humanos podían hacerse en condiciones favorables con cargo a sus

recursos de fondos especiales, y que tenía en cuenta el nivel de ingresos de los grupos a que iban destinados. Aunque no preveía introducir nuevos cambios en su política a favor de la vivienda y los asentamientos humanos, su personal estaría a disposición del consultor para seguir examinando el asunto.

6. Hasta la fecha se han recibido respuestas escritas bastante amplias a la carta del Secretario General Adjunto enviadas por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El BIRF dijo en carta de fecha 6 de junio de 1974 que su política en materia de préstamos para vivienda y asentamientos humanos seguía siendo esencialmente la misma que la expuesta en el informe del Secretario General a la Asamblea General en su vigésimo octavo período de sesiones (A/9163). Pero la carta indicaba también actualmente que los factores sociales estaban recibiendo mayor atención. (El texto de la carta del BIRF figura en el anexo II.) En un documento interno del BIRF de fecha 12 de abril de 1974, titulado Sites and services projects, se hace un examen de la forma en que estos factores se aplican, con criterios nuevos o modificados, a un tipo de proyectos de asentamientos humanos. En la evaluación de proyectos posibles de terrenos y servicios, el BIRF recomienda que los analistas consideren no sólo los criterios financieros tradicionales sino también los beneficios no monetarios o sociales de "los gastos destinados a servicios comunales como escuelas y dispensarios sanitarios incluidos en el proyecto", por ejemplo, "la eficacia del proyecto para responder a las necesidades sociales aceptadas a un costo razonable". Además, "la provisión de empleo es generalmente uno de los principales objetivos" de esos proyectos. "El análisis podría ampliarse más a fin de examinar la creación de empleo secundario, por ejemplo, en las industrias de materiales de construcción. /No obstante/ realmente no existe suficiente información para efectuar tal análisis".

7. El Banco Interamericano de Desarrollo indicó también que estaba dando considerable importancia a diversos factores sociales, así como a los criterios económicos tradicionales, al examinar las peticiones de ayuda para vivienda y asentamientos humanos. El Banco señaló: "la mayoría de los proyectos aprobados por el Banco en las esferas de la vivienda, sistemas de alcantarillado, agua potable, vías urbanas y en algunos casos proyectos de energía eléctrica, mercados y mataderos, están financiados con cargo al Fondo para Operaciones Especiales. Aunque esos proyectos no reciben trato preferencial en el Fondo para Operaciones Especiales, las condiciones y estipulaciones ordinarias del Fondo son preferenciales en sí y dependen del grado de desarrollo del país". (El texto íntegro de la carta del Banco Interamericano de Desarrollo figura en el anexo III.)

8. Durante el estudio, se proyecta visitar a funcionarios del BIRF, de los bancos regionales de desarrollo, de las comisiones económicas de las Naciones Unidas y de varios organismos gubernamentales para sostener conversaciones detalladas sobre las cuestiones presentadas en la sección II.

9. Ya se han mantenido conversaciones con la Comisión Económica y Social para el Asia y el Pacífico (CESPAP) 1/, con el BASD y con organismos gubernamentales de la vivienda en el Japón y Filipinas. Las conversaciones mantenidas en la CESPAP, en Bangkok, trataron principalmente de los criterios de los organismos internacionales para conceder préstamos. Los funcionarios de esa Comisión destacaron

1/ Anteriormente llamada Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente.

la importancia de obtener un nivel significativo de participación interna en los proyectos de vivienda y de asentamientos humanos que recibieran asistencia internacional, así como la necesidad de una política interna global en materia de desarrollo urbano. Otras cuestiones examinadas fueron la prioridad concedida a la eliminación o mejora de los barrios de tugurios, la limitada capacidad de los hogares de bajos ingresos para pagar la vivienda, y la necesidad de aplicar criterios especiales en las zonas rurales.

10. En el BASD, en Filipinas, las conversaciones se centraron en las razones subyacentes de la política tradicional del Banco de evitar la participación directa en el sector de la vivienda y los asentamientos humanos, en los factores que impulsaban al Banco a reconsiderar esta política, y en las posibles estrategias para desarrollar un nuevo programa de préstamos en esa esfera. Los funcionarios del Banco expresaron la opinión de que el estudio del Secretario General era sumamente oportuno y debería facilitar enormemente su entrada en el sector de la vivienda y los asentamientos humanos.

11. Para hacer las visitas a Asia, Africa y América Latina lo más productivas posible, y para solicitar información y sugerencias de muchas personas de todo el mundo que no pueden ser entrevistadas personalmente con los recursos del presupuesto disponible, se ha identificado una amplia diversidad de cuestiones pertinentes. Estas cuestiones, que se resumen en la sección II, forman la base principal de la labor futura en relación con la resolución 3130 (XXVIII). Las observaciones de la Asamblea General sobre el alcance y contenido de esas cuestiones ayudarán a orientar esa labor a fin de lograr los objetivos y finalidades de la resolución.

II. CUESTIONES QUE DEBEN ANALIZARSE EN RELACION CON LA
APLICACION DE LA RESOLUCION 3130 (XXVIII) DE LA
ASAMBLEA GENERAL

12. Con respecto a los nuevos criterios para la asistencia financiera para vivienda y asentamientos humanos, el análisis realizado por el Secretario General hasta ahora ha demostrado que es necesario examinar un gran número de cuestiones concretas con el fin de formular recomendaciones que sean potencialmente eficaces y que se puedan aplicar. Esas cuestiones surgen, por lo menos indirectamente, si no directamente, de las resoluciones 2998 (XXVII), 2999 (XXVII) de 15 de diciembre de 1972 y 3130 (XXVIII) de la Asamblea General. En su resolución 2998 (XXVII), la Asamblea General recomendó "que todos los organismos que prestan asistencia para el desarrollo, tales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, den ... gran prioridad, en sus actividades de asistencia para el desarrollo, a las solicitudes de ayuda que presentan los gobiernos en relación con la vivienda y los asentamientos humanos".

13. Refiriéndose concretamente al BIRF, en su resolución 2998 (XXVII), la Asamblea General recomendó a) que el banco proporcionara fondos en condiciones y modalidades que reflejaran plenamente la naturaleza y características singulares de las inversiones en la vivienda e inversiones conexas; b) que al establecer criterios para el otorgamiento de préstamos en condiciones y modalidades más favorables, el Banco tuviera en cuenta, además de las consideraciones económicas y monetarias, factores socioeconómicos tan importantes como los niveles de desempleo, las tasas de crecimiento urbano, la densidad de la población y la situación general de la vivienda en los países en desarrollo; y c) que, como cuestión de prioridad, el Banco, de acuerdo con los gobiernos que lo solicitaran, aplicara su política declarada de otorgar préstamos para capital de inversiones en condiciones favorables, teniendo en cuenta las recomendaciones del punto b) supra a fin de que se establecieran instituciones y organizaciones nacionales de financiación que movilizaran y asignaran fondos para inversiones en la vivienda e inversiones conexas.

14. En su resolución 3130 (XXVIII), la Asamblea General amplió esas recomendaciones para que abarcaran otras instituciones internacionales además del BIRF. La Asamblea pedía que se proporcionaran "nuevos criterios que rijan los préstamos para viviendas y asentamientos humanos otorgados por instituciones internacionales" y recomendaba "que cualquier criterio nuevo sea aplicable también, en principio, a toda institución o arreglo que se origine en la resolución 2999 (XXVII) o en cualquier otra medida adoptada por la Asamblea General en relación con la financiación de la vivienda y los asentamientos humanos".

15. El establecimiento de nuevos criterios útiles para orientación de los organismos internacionales debe evitar ser tan detallado que pase por alto las variaciones de las condiciones pertinentes de diferentes países o en diferentes momentos. En cambio, los criterios no deben ser tan generales que no tengan contenido operacional alguno. El objetivo del Secretario General al realizar este estudio es establecer principios rectores que tengan consecuencias operacionales claras al mismo tiempo que permitan flexibilidad en su aplicación. Además, debe permitirse la posibilidad de realizar cambios en las diversas características apropiadas de los proyectos, porque no se puede esperar que muchos proyectos sean apropiados en todos los aspectos.

/...

16. En las secciones siguientes se presentan de manera resumida los temas concretos que deben estudiarse a fondo y en los cuales se basarán las recomendaciones del Secretario General.

A. Volumen, condiciones y modalidades de los préstamos

17. La cuestión principal de que se ocupa este estudio es cómo obtener un mayor volumen de préstamos de los organismos internacionales para la vivienda y los asentamientos humanos y condiciones más liberales para esos préstamos. Al decidir el volumen, las condiciones y modalidades de los préstamos y otras formas de asistencia, los organismos de crédito internacionales han considerado en general dos amplios aspectos: la posible contribución de un proyecto propuesto al desarrollo económico del país prestatario y la capacidad del país para reembolsar el préstamo, con suficiente interés para sufragar los gastos realizados por los organismos de crédito para reunir el capital y administrar los préstamos. Normalmente, los organismos se han interesado principalmente en la capacidad del proyecto para aumentar los ingresos por concepto de exportaciones del país o de reducir sus gastos de importaciones, mejorado así su balanza de pagos y su capacidad para reembolsar el préstamo en moneda fuerte.

18. Sin embargo, varios organismos de crédito han reconocido que muchos países en desarrollo necesitarán muchos años de inversiones básicas en infraestructura y capacitación de la mano de obra para poder mejorar su balanza de pagos en forma significativa. Actualmente, una proporción limitada de los fondos que suministran los organismos internacionales se concede en condiciones favorables, es decir, con tasas de interés muy inferiores a las del mercado (o sin cobrar interés) y con plazos de gracia y de reembolso más largos que los que se permiten para los préstamos tradicionales. Pero este volumen es insuficiente incluso para las necesidades de aquellos países que se considera reúnen los requisitos para este tipo de préstamos y que, en general son aquéllos cuya capacidad crediticia no les permite concertar préstamos a las tasas de mercado o tasas análogas. Además, si un país no reúne los requisitos para que se le otorgue la única combinación de condiciones de favor que ofrecen varios organismos, por lo común debe aceptar las condiciones normales en su totalidad.

19. Por supuesto, es necesario reconocer que a los organismos internacionales no les resultará fácil aumentar el volumen de préstamos para la vivienda y los asentamientos humanos ni conceder esos préstamos en condiciones más favorables de lo que lo hacen actualmente. Para aumentar el volumen de préstamos deben reducir el volumen de los créditos a otros sectores, que también tienen gran importancia para el desarrollo económico y social, o aumentar el volumen total disponible para todos los sectores. Aunque esta última posibilidad es muy deseable, los organismos tienen una capacidad limitada para lograrlo sin ayuda. En la mayor parte de los casos, sólo pueden hacerlo tomando prestado en los mercados mundiales de dinero y pagando tipos de interés competitivos, que son demasiado altos para traspasárselas a muchos de los países en desarrollo. Cabe esperar que el actual estudio estimule a los países más ricos a que proporcionen un mayor volumen de fondos para préstamos en condiciones de favor para que los organismos internacionales puedan usarlos en

/...

medida substancial para proyectos de vivienda y asentamientos humanos. Pero ya sea que se aumente substancialmente o no la provisión de fondos a los organismos internacionales en condiciones de favor, los organismos, junto con los gobiernos de los países prestatarios, deberían estudiar los medios para lograr beneficios adicionales del volumen de fondos de que se dispone actualmente.

20. Por ejemplo, a los países que no reúnen los requisitos para recibir la actual combinación de condiciones de favor podría permitírseles contratar créditos para una parte de sus necesidades en condiciones de favor y para otra parte de ellas en condiciones normales, obteniéndose así un promedio de los dos extremos que se ofrecen actualmente. Como otro criterio posible, se ha propuesto un programa para un país en desarrollo en virtud del cual el gobierno, con la asistencia financiera de los organismos internacionales, compraría terrenos no urbanizados en los alrededores de las zonas urbanas, proveería los servicios necesarios para usos residenciales y de otra índole, y luego vendería los terrenos, obteniendo para sí gran parte de las utilidades de la urbanización de terrenos que ahora obtienen los especuladores privados. Las utilidades se destinarían a pagar el servicio de la deuda de una nueva emisión de bonos, cuyo producto se prestaría como capital generador a instituciones nuevas o ampliadas dedicadas a la financiación de viviendas, como cooperativas y asociaciones de ahorro y préstamos. Se están considerando varias combinaciones de técnicas financieras en el estudio, que serán examinadas en el informe final.

21. Entre las cuestiones concretas relacionadas con el volumen y las condiciones de los préstamos para vivienda y asentamientos humanos acerca de las cuales el estudio trata de obtener más información están las siguientes:

- 1) ¿Cómo deben determinarse los tipos de interés que cobrarán los organismos internacionales? ¿Pueden los organismos reducir esos tipos sin disminuir el volumen de fondos disponibles? ¿Deben tratar los organismos de que los tipos de interés sean los más bajos posibles o que el volumen de asistencia sea el más elevado posible?
- 2) En las circunstancias actuales ¿es útil o apropiado que los organismos internacionales proporcionen asistencia en forma de garantía de préstamos en lugar de préstamos?
- 3) ¿De qué manera deberían afectar la balanza de pagos y la capacidad de pago del servicio de la deuda del país receptor al volumen, condiciones y modalidades de la asistencia internacional?
- 4) ¿Deben los organismos internacionales apoyar y, o, participar en proyectos destinados a aumentar la corriente de capital privado hacia el sector de la vivienda y los asentamientos humanos, como seguro de hipotecas, mercados hipotecarios secundarios, subsidios para intereses, bonos hipotecarios garantizados y otros análogos?

/...

B. Cuestiones socioeconómicas

22. Para que los organismos internacionales aumenten la prioridad que dan actualmente a los préstamos para la vivienda y los asentamientos humanos será necesario proporcionarles pruebas convincentes de la utilidad que puede tener para el desarrollo de un país un mayor volumen de préstamos y condiciones más favorables para este sector. Los estudios anteriores realizados por las Naciones Unidas han identificado varios aspectos concretos de la vivienda y los asentamientos humanos que parecen ser especialmente apropiados para recibir asistencia financiera y técnica de los organismos internacionales. Entre esos aspectos están los siguientes:

- 1) La ayuda a los gobiernos nacionales para "emprender la labor de análisis, evaluación y preparación necesaria" para la ejecución con éxito de cualquier programa de desarrollo institucional en esta esfera;
- 2) La ayuda para establecer y apoyar instituciones nacionales de ahorro y de crédito y aumentar la asistencia a las industrias de construcción y materiales de construcción;
- 3) El establecimiento de "corporaciones de urbanización y el apoyo a las mismas, que adquirirían, habilitarían, venderían o arrendarían terrenos para los usos urbanos apropiados";
- 4) Investigaciones sobre la "economía del desarrollo urbano y la función económica y social de los centros urbanos en el proceso del desarrollo nacional; los programas de capacitación deben incluir temas de economía urbana y de financiación municipal y de la vivienda";
- 5) La asistencia técnica en los aspectos financieros y "no financieros de la vivienda, la construcción y la planificación que conduzca a propuestas de nuevas inversiones";
- 6) El alivio de "la escasez de personal capacitado para la gestión y las operaciones ... en la esfera de la financiación" de viviendas y asentamientos humanos;
- 7) Establecimiento de "un sistema regional de mercado secundario para hipotecas y otros valores relacionados con la vivienda"; y
- 8) Los componentes de importación indispensables de los proyectos en el sector de la vivienda y los asentamientos humanos 2/.

2/ Véase Propuestas relativas a medidas de financiación de la vivienda, la construcción y la planificación (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.73.IV.4), primera parte.

23. En el estudio se examinan esos y otros aspectos relacionados de la vivienda y los asentamientos humanos para definir las condiciones o etapas del desarrollo en que es más importante prestar mayor apoyo a cada uno de los aspectos. Las cuestiones socioeconómicas conexas se resumen más adelante en cuatro grupos: 1) efectos indirectos de las inversiones en la esfera de la vivienda y los asentamientos humanos; 2) migración de las zonas rurales a las urbanas y crecimiento de las ciudades y de los asentamientos de ocupantes sin título; 3) instituciones oficiales y administración; y 4) la distribución de los beneficios entre la población.

1. Efectos indirectos de las inversiones en la esfera de la vivienda y los asentamientos humanos

24. Los posibles beneficios de la asistencia internacional en los sectores citados para el desarrollo socioeconómico de un país son muy parecidos a los beneficios de las inversiones en viviendas y asentamientos humanos financiados localmente. Como se ha indicado en estudios anteriores de las Naciones Unidas, de otros organismos y de distintos especialistas, esos beneficios incluyen no sólo las ventajas directas para los ocupantes de las viviendas nuevas o mejoradas y de los asentamientos humanos y el empleo directo de trabajadores de la construcción, sino también una gran diversidad de beneficios indirectos, algunos de los cuales no son fáciles de medir en términos económicos. Entre ellos están: a) la mejora en el empleo de la capacidad técnica de los trabajadores de la construcción y la capacitación de nuevos empresarios de la industria de la construcción; b) el mejoramiento de la salud, productividad física y posibilidades de estudiar en el hogar de los ocupantes de la vivienda; c) movilización del ahorro de hogares individuales; y d) desarrollo de nuevas tecnologías ajustadas a las condiciones locales. Un país - Colombia - considera que los beneficios directos e indirectos de las inversiones en la vivienda y los asentamientos humanos son tan importantes que ha hecho del sector de la vivienda uno de los tres pilares de su programa de desarrollo económico, junto con la agricultura y las exportaciones. A continuación se señalan algunos aspectos importantes de los beneficios indirectos.

25. La industria de la construcción de viviendas tiene por lo general una alta relación entre empleo y capital y, por lo tanto, puede proporcionar trabajo con una aportación relativamente pequeña de capital, que es un elemento escaso. Ese sector proporciona los empleos más fácilmente accesibles a los migrantes rurales en las ciudades y ofrece oportunidades para la adquisición de conocimientos que forman la base de mayores ingresos y un nivel de vida más alto. La construcción de viviendas puede emplear el gran volumen de recursos humanos insuficientemente utilizados, característico de los países de bajos ingresos, y puede hacerlo con un costo social mínimo, porque hay muy pocos otros usos posibles para ellos. Ello es especialmente cierto si se hace un esfuerzo deliberado para usar técnicas de gran densidad de mano de obra, que entrañan un máximo de trabajadores no calificados o semicalificados. Es común la observación de que muchos de los recién llegados a las ciudades de las naciones en desarrollo se ven obligados a realizar actividades marginales, o incluso ilegales, que no conducen a ocupaciones estables en las que se pagan salarios más altos por mayor experiencia y que contribuyen muy poco al desarrollo económico e incluso pueden ser antisociales. En contraste, el empleo

en la construcción de viviendas proporciona a los que recién se incorporan a la fuerza de trabajo la oportunidad de aprender disciplina laboral y obtener nuevos conocimientos. El proceso de aprendizaje es aún más eficaz si se combina la capacitación sobre el terreno con instrucción sistemática fuera del empleo. Los trabajos en la construcción también pueden ayudar a crear empresarios de la construcción y administradores capacitados, como lo ha hecho tradicionalmente en las naciones más avanzadas.

26. Las medidas para aumentar la construcción de viviendas, especialmente las casas de precios moderados, pueden servir para fomentar el ahorro de los consumidores que de otra manera no ocurriría. Así, pueden ayudar a estimular el ahorro disciplinado y sistemático necesario para la formación de capital, condición importante para el desarrollo económico. Es más probable que las personas de ingresos moderados de las naciones en desarrollo en que aún no se haya establecido firmemente el hábito del ahorro renuncien al consumo habitual si se les estimula a ahorrar para un objetivo concreto (lo que los alemanes llaman Zwecksparen). La propiedad de una vivienda (que puede ser también en forma de condominio o propiedad cooperativa) parece ocupar un lugar muy alto entre las metas del ahorro de los consumidores. Varias naciones en desarrollo, especialmente en América Latina, han adoptado ya programas de ahorro para viviendas, principalmente mediante la creación de asociaciones de ahorro y préstamos. Aparentemente estos programas han sido utilizados por familias de bajos ingresos y por familias de clase media. Además, parece que no han afectado negativamente el aumento de los depósitos o activos análogos de los hogares en otras instituciones financieras. Esta experiencia confirma la esperanza de que el fomento del hábito del ahorro para el propósito expreso de ser dueño de una casa tiende a generar nuevo ahorro, al menos en parte.

27. El nuevo ahorro generado por los programas de vivienda pueden adoptar diversas formas. En primer lugar, los proyectos de vivienda del tipo de "autoayuda", destinados en general a hogares de bajos ingresos, incluyen por lo común aportaciones directas de trabajo en la construcción y mejoramiento de las viviendas ("patrimonio de sudor"). Ese ahorro incluye inversiones directas en capital para viviendas. En segundo lugar, los hogares con acceso a préstamos para vivienda ahorrarán dinero para reunir la cuota inicial necesaria para tener derecho a un préstamo, y más tarde ahorrarán de manera periódica y constante para reembolsar el préstamo. Es muy probable que ese tipo de ahorro genere un hábito de ahorro que no desaparece cuando se logra el objetivo inmediato de reembolsar el préstamo para la vivienda. En tercer lugar, en la medida en que una mejor vivienda está relacionada con una mayor productividad, conducirá a mayores ingresos y mayor capacidad de ahorro. Estas posibilidades indican que aunque el nuevo ahorro relacionado con los programas de vivienda está dirigido en primer término a la inversión en unidades de vivienda, a la larga esos programas pueden expandir el volumen de ahorro disponible para otros tipos de inversiones de capital, facilitando así el proceso general de desarrollo.

28. En la mayoría de los países en desarrollo se pueden construir viviendas nuevas con un mínimo de material y equipo importados. Por lo tanto, la expansión de la construcción no tiene por que entrañar una sangría considerable para la balanza de pagos, como sucede con otras inversiones de capital físico. Aunque las instalaciones de abastecimiento de agua y eliminación de desechos pueden requerir grandes

importaciones en países donde no existen acerías ni industrias de productos de cerámica nacionales, la producción de cañerías es un proceso relativamente simple y fácil de organizar; en muchos casos se puede desarrollar una tecnología que emplee materiales locales.

29. Con el fin de determinar las condiciones en que las inversiones de organismos internacionales pueden generar los máximos beneficios directos e indirectos, el estudio está investigando las siguientes cuestiones:

- 1) ¿Cómo deben calcular los organismos internacionales que evalúan los proyectos propuestos en la esfera de la vivienda y los asentamientos humanos las tasas de rendimiento social de esos proyectos, como orientación para la asignación de fondos? ¿Qué tipos de beneficios y costos sociales son más importantes y cómo se pueden evaluar para usarlos en la orientación de la política de préstamos?
- 2) ¿Qué clases de proyectos pueden emplear más eficazmente la mano de obra que de otra manera estaría desempleada? ¿Qué clases de políticas de ejecución de proyectos pueden aumentar al máximo el efecto neto de empleo del proyecto?
- 3) ¿En qué medida debe darse prioridad a proyectos que generarán nuevos conocimientos con respecto a las técnicas de construcción o de creación de comunidades?
- 4) ¿Qué clase de políticas producirá el máximo de nuevo ahorro por los ocupantes de los nuevos proyectos residenciales? ¿En qué medida puede la creación de nuevas instituciones financieras, o la modificación de las existentes, ayudar a aumentar ese ahorro, en vez de desviar, desplazándolo de otros usos, el ahorro existente? ¿Cómo puede medirse la eficacia de las nuevas instituciones financieras?

2. Migración rural-urbana y crecimiento de las ciudades y los asentamientos precarios

30. Es típico que los países en desarrollo experimentan no sólo una elevada tasa de crecimiento demográfico sino también una amplia redistribución de su población. Por lo general existe un movimiento de población en gran escala del campo o las ciudades pequeñas a las ciudades grandes, a menudo a una o unas pocas grandes zonas urbanas. Este movimiento representa una "atracción" hacia los lugares donde se concentran las oportunidades de empleo relacionadas con el crecimiento económico, así como un "empuje" resultante del subempleo en las zonas rurales. El crecimiento urbano causado por la migración está reforzado por el incremento natural de la población de las ciudades, que es típicamente casi tan elevado como el aumento natural en las zonas rurales. La urbanización rápida puede dar lugar a viviendas deficientes o improvisadas, a falta de saneamiento, transportes inadecuados e insuficientes servicios escolares; a escasa o ninguna planificación de los terrenos de las viviendas, el empleo y los servicios públicos; y a tiránteces sociales y otros problemas que hacen más lento el ritmo del desarrollo económico retardando el crecimiento de la productividad de la mano de obra.

31. Según todas las pruebas disponibles, la mayor parte de los países en desarrollo, si no todos, se han visto en la imposibilidad de producir vivienda adecuada en cantidad suficiente para seguir el ritmo del crecimiento demográfico total o urbano y no están debidamente preparados para llenar las necesidades del crecimiento previsible. El enorme aumento de los asentamientos precarios en las ciudades y sus alrededores es un índice revelador de esa situación. Los asentamientos precarios y los barrios de tugurios proporcionan actualmente alojamiento aproximadamente a la tercera parte o la mitad de la población de la mayoría de las zonas urbanas del mundo en desarrollo.

32. La fuerza de trabajo disciplinada que se requiere para expandir las actividades industriales, comerciales y de servicios al turismo, no se desarrolla en un medio en que son endémicas las enfermedades parasitarias, en que no se puede confiar en los medios de transporte, en que los habitantes de la ciudad tienden a estar desorientados y en que los obreros carecen de los rudimentos de una educación básica. De ahí que tal vez sean necesarias las inversiones en la vivienda y la infraestructura urbana para que sean óptimas las utilidades sociales totales de otras inversiones, incluidos a la vez los beneficios y costos económicos y antieconómicos.

33. En vista de esta situación, con el estudio se trata de obtener información adicional sobre las siguientes cuestiones:

- 1) ¿En qué forma puede prestarse asistencia a los países que solicitan fondos internacionales para desarrollar sus programas nacionales de manera que influyan en el crecimiento y la ubicación de los asentamientos humanos? y
- 2) ¿Hasta qué punto debe darse prioridad a) a proyectos que formen parte de un programa integrado de desarrollo urbano; b) a proyectos que sean indispensables para el desarrollo industrial o agrícola; y c) a proyectos que detengan o impidan la creación de asentamientos no planificados de barrios de tugurios o de ocupantes precarios?

3. Instituciones gubernamentales y administración

34. En el pasado, algunos proyectos ejecutados con asistencia internacional han sido concebidos y llevados a la práctica sobre todo por los organismos internacionales interesados con una participación limitada de los gobiernos. Empero, en los últimos años se ha dado mayor importancia a la participación directa de los gobiernos tanto en la ejecución como en el funcionamiento de los proyectos con financiamiento internacional. Los organismos internacionales de crédito deberían considerar, y ya lo hacen hasta cierto punto, si un solicitante de asistencia dispone de la estructura institucional y de los procedimientos administrativos que permitan la ejecución satisfactoria del proyecto, y con qué eficacia han ejecutado las instituciones existentes en el país proyectos anteriores y han prestado servicios a los grupos de población que debían servir. Sin embargo, no es en modo alguno evidente cómo debe actuar un organismo internacional cuando un proyecto propuesto parece sumamente promisorio en sí, pero el país que solicita la asistencia carece de la estructura institucional u organizacional necesario para llevarlo eficazmente a la práctica, inclusive el funcionamiento y el mantenimiento del proyecto una vez ejecutado.

35. Tanto gobiernos nacionales solos como organismos internacionales en cooperación con algunos gobiernos han establecido varios tipos nuevos o modificados de instituciones para la financiación y el desarrollo de la vivienda y los asentamientos humanos. Hay una serie de cuestiones sobre esas instituciones nuevas o modificadas que el estudio considera especialmente importante contestar a fin de ofrecer orientación y estímulo para que los organismos internacionales hagan inversiones adicionales. Esas cuestiones incluyen, entre otras, las siguientes:

- 1) ¿En qué forma pueden asegurar los organismos internacionales el grado óptimo de participación del país que reciba el crédito tanto en los proyectos de construcción como en el desarrollo de nuevas instituciones?
- 2) ¿Cuáles son los métodos adecuados de asignación para seleccionar ocupantes para los proyectos que reciben asistencia?
- 3) ¿Tiende la provisión de capital generador a las instituciones financieras que fomentan el ahorro y la propiedad de la vivienda a tener mayor efecto sobre la acumulación de ahorros internos y la construcción de viviendas, por dólar de asistencia, que el apoyo directo a los proyectos de construcción?
- 4) ¿En qué forma pueden las instituciones financieras cooperativas, como las asociaciones de ahorro y préstamos y los bancos de ahorro, complementar los organismos gubernamentales de préstamos directos (bancos de vivienda)? ¿Cuál es la manera más eficaz en que los organismos financieros centrales de los gobiernos pueden fomentar y apoyar las instituciones que se especializan en la financiación de viviendas y los proyectos de asentamientos humanos? ¿En qué forma pueden hacer frente a los efectos de una inflación severa los organismos financieros internacionales y los gobiernos?
- 5) ¿En qué medida debe darse prioridad a los proyectos que generan nuevos conocimientos relativos a la creación de instituciones?

/...

4. Distribución de los beneficios entre la población

36. Los problemas citados en las tres secciones precedentes se relacionan sobre todo con el concepto de eficacia, es decir, de obtener el máximo de beneficios totales, una vez deducidos los costos, de cualquier volumen de inversiones que se hagan en la vivienda y los asentamientos humanos. Sin embargo, no se refieren directamente al problema del modo en que estos beneficios deberían distribuirse entre los diferentes sectores de la población. Esta amplia cuestión incluye varios asuntos secundarios relativos a los subsidios, normas y preferencias.

37. Los préstamos de los organismos internacionales de vivienda y asentamientos humanos pueden ser utilizados, si se conceden en condiciones favorables, como medio para redistribuir los ingresos de los países ricos a los países pobres y, dentro de cualquier país, como medio de aumentar la proporción de la renta nacional que reciben las familias de bajos ingresos. Los préstamos a otros sectores económicos como la industria, la agricultura, el transporte a larga distancia, etc., también pueden servir para redistribuir los ingresos entre los países, y entre las familias dentro de los países. Sin embargo, los préstamos para vivienda y asentamientos humanos son particularmente adecuados para este objeto, pues pueden ser destinados a lugares concretos y, mediante la regulación de los costos y normas físicas a los grupos de ingresos que se desea.

38. La vivienda subvencionada representa un método indirecto pero útil de modificar la distribución altamente desigual de la renta en la mayoría de las naciones en desarrollo. Las disparidades de ingresos pueden reducirse con varios medios directos, como el impuesto sobre la renta y/o, el aumento de los pagos de bienestar social a los pobres. Sin embargo, la redistribución de la renta mediante subsidios a la vivienda tiene algunos efectos positivos en las etapas iniciales del desarrollo económico que no se obtienen mediante las transferencias de dinero. Una vivienda mejor es una demostración visible y directa de los posibles beneficios para el consumidor del crecimiento económico en una etapa de desarrollo en que tales beneficios no siempre son evidentes. En consecuencia, una mejor vivienda puede actuar como acicate para un mayor esfuerzo, incrementar la motivación de la población y fomentar un espíritu de orgullo, especialmente si supone la propiedad de la vivienda.

39. El problema más importante de un programa de subsidios es, naturalmente, la manera de obtener fondos para los subsidios. Un problema conexo es la determinación de las normas físicas, o de calidad, de los diversos elementos de los proyectos. Los problemas principales estriban en quiénes deberán determinar las normas y hasta qué punto éstas deberán ser altas, pues las normas más altas casi siempre suponen costos más altos. En proyectos de vivienda típicos que reciben asistencia oficial, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados, los planificadores profesionales han recomendado normas relativamente altas, y los organismos de desarrollo de la vivienda han logrado normas moderadamente elevadas. Pero los costos han sido tan elevados que las familias de bajos ingresos no podrían hacer frente a los alquileres requeridos, a menos que se concedieran grandes subsidios. En muchos países en desarrollo y desarrollados, los gobiernos no han querido o no han podido proporcionar los subsidios masivos necesarios para financiar viviendas "buenas" o al menos "adecuadas" para la mayoría de las familias de bajos ingresos. Es típico que unas pocas familias de bajos ingresos reciban grandes subsidios para la vivienda en tanto que la mayoría reciba muy poco o nada.

40. En los últimos años, este procedimiento de planificación y desarrollo ha comenzado a modificarse de dos maneras relacionadas entre sí. Primero, algunos planificadores están haciendo esfuerzos para basar sus recomendaciones sobre normas en la observación directa de los grupos de población a quienes se supone que deben aplicarse las normas, y en entrevistas con ellos. Como la mayor parte de los planificadores profesionales proceden de niveles económicos relativamente altos, sus propias ideas acerca de lo que se necesita para una vivienda adecuada a menudo no han reflejado algunas de las principales preocupaciones de la población a la que prestan servicios. Segundo, el elevado costo de la "buena" vivienda y la inequidad que supone disponer de ella en cantidad suficiente sólo para una pequeña proporción de las familias de bajos ingresos han llevado a políticos y planificadores a buscar, en cambio, los medios de prestar servicios "mínimos" de vivienda al mayor número posible de personas. Esos medios incluyen una gran diversidad de programas de vivienda mediante la autoayuda y los llamados programas de "terreno y servicios", en virtud de los cuales se proporcionan parcelas para vivienda con servicios básicos de abastecimiento de agua y de saneamiento a un gran número de familias a las que se permite construir casi cualquier tipo de vivienda temporaria. A juzgar por las experiencias observadas en muchos asentamientos precarios, es de esperar que la mayor parte de las familias irán mejorando gradualmente sus viviendas, mediante diversas combinaciones de autoayuda y de construcción por contrata, hasta que dichas viviendas sean adecuadas e incluso "buenas" con arreglo a las pautas de la clase media. La razón fundamental de su motivación es la seguridad de que las parcelas tienen por lo menos los servicios mínimos y que las familias tendrán autorización para permanecer en esas parcelas y sacar beneficio de lo que construyan. Simultáneamente, el gobierno puede aumentar paulatinamente el número y la calidad de los servicios que presta - electricidad, pavimentación, recogida de desperdicios y servicios comunitarios, tales como consultorios, escuelas, etc. - a medida que se disponga de más recursos gubernamentales.

41. En el estudio se están investigando los siguientes problemas en este sector de niveles de ingresos, subsidios, normas y preferencias:

- 1) ¿En qué forma puede orientarse la asistencia del sector de la vivienda y los asentamientos humanos hacia las familias de bajos ingresos de los países en desarrollo? ¿Es adecuado permitir que participen en los programas familias de ingresos altos si ello puede dar como resultado mayores beneficios, mediante el establecimiento arbitrario de precios, para las familias de bajos ingresos?
- 2) ¿En qué forma deberán determinarse las normas físicas y los costos monetarios de la vivienda que se proporciona en los proyectos que reciben asistencia? ¿Deben estas normas guardar relación con el total de los recursos para vivienda disponibles en el país, con el número total de familias que requieren asistencia, y con las normas locales actuales?
- 3) Dentro de las limitaciones que impone la necesidad de cierto grado de estandarización del diseño, de eficacia en la producción, y de satisfacción de las necesidades de salud pública y otras análogas ¿de qué manera se pueden incorporar con mayor eficacia en la planificación de los proyectos las preferencias reales de los posibles ocupantes?

III. INFORME FINAL

42. En el informe final se analizarán con considerable detalle los problemas presentados en la sección II, sobre la base de un análisis de las conversaciones con organismos internacionales e instituciones crediticias nacionales para la vivienda, de las respuestas escritas al cuestionario y de cualquier otro material que el Secretario General estime necesario. El informe general será preparado para presentarlo a la Asamblea General en su trigésimo período de sesiones; comprenderá un análisis de las políticas y criterios actuales de los organismos internacionales y las recomendaciones sobre nuevos criterios que el Secretario General estime oportuno que adopten los organismos internacionales. En el informe se aducirán argumentos a favor de que se dé mayor prioridad a las inversiones en vivienda y asentamientos humanos, y se describirán y analizarán las políticas que han seguido en realidad los organismos. Como la participación de los organismos internacionales en el financiamiento de la vivienda y los asentamientos humanos ha sido hasta ahora limitada, el alcance del análisis de los criterios pasados y presentes será bastante amplio, de manera que comprenda las políticas generales institucionales que pueden tener repercusiones para su participación (o no participación) en la financiación de la vivienda y los asentamientos humanos. El informe abarcará las políticas de préstamo de los organismos - en sectores distintos de la vivienda y los asentamientos humanos - que puedan tener importancia para determinar las políticas que podrían adoptarse si se ampliara el alcance de las actividades en materia de vivienda y asentamientos humanos.

ANEXO I

Carta de fecha 17 de mayo de 1974, dirigida al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, al Banco Interamericano de Desarrollo, al Banco Africano de Desarrollo, al Banco Asiático de Desarrollo, al Banco de Desarrollo del Caribe y al Banco Centroamericano de Integración Económica por el Secretario General Adjunto de Asuntos Económicos y Sociales

En su último período de sesiones, la Asamblea General examinó un informe preparado por el Secretario General titulado "Criterios que han de regir la financiación multilateral de la vivienda y los asentamientos humanos". Ese informe había sido preparado en relación con la resolución 2998 (XXVII) de la Asamblea General y contenía un resumen de la información sobre las políticas y prácticas relativas al otorgamiento de préstamos por las organizaciones internacionales en esa esfera. Dicho resumen se basaba en información suministrada en respuesta a mi carta de 3 de abril de 1973. Se adjunta a la presente para su información una copia de esta carta y un ejemplar del informe (A/9163).

Al examinar el informe, la Asamblea General llegó a la conclusión de que en él no trataba de manera satisfactoria los criterios que regían las políticas de préstamos y los tipos de interés y que no mostraba "indicios de la identificación o establecimiento de nuevos criterios ...". La Asamblea aprobó entonces una nueva resolución sobre el tema, la resolución 3130 (XXVIII), cuyo texto también se adjunta a la presente. En esta resolución, la Asamblea General pide al Secretario General que emprenda, con carácter prioritario, un estudio amplio "que proporcione nuevos criterios que rijan los préstamos para viviendas y asentamientos humanos otorgados por instituciones internacionales, así como las tasas de interés para esos préstamos".

Cuando se la considera junto con los debates habidos al respecto en la Asamblea, se ve claramente que en la resolución se pide al Secretario General que formule recomendaciones sobre nuevos criterios que rijan el otorgamiento de préstamos por las organizaciones internacionales en esa esfera. Puesto que esto constituiría una actividad inútil si se realizara sin la cooperación de las instituciones interesadas, sería sumamente conveniente contar con sus opiniones al respecto.

Estamos realizando ese estudio, y para que nos asista en la empresa hemos contratado a un consultor, el Profesor Jack Guttentag de la Universidad de Pennsylvania. En el curso de esa labor, el Profesor Guttentag y sus auxiliares realizarán visitas personales a cada una de las instituciones financieras internacionales. Mucho agradeceré se sirva prestar su cooperación y asistencia para facilitar esta parte de la investigación.

Mientras tanto, sería útil que su organización comenzara a preparar información adicional que respondiera a los objetivos de la resolución 3130 (XXVIII) de la Asamblea General. Por ejemplo, si consideran que los criterios que rigen el

/...

otorgamiento de sus préstamos no fueron tratados adecuadamente en el documento A/9163, sería útil que nos proporcionaran una breve exposición en la que se explicara con exactitud y algún detalle la manera en que se conceden préstamos o subsidios para proyectos relativos a la vivienda y los asentamientos humanos. Ello podría incluir respuestas a preguntas tales como las siguientes:

1. ¿Se los trata como a cualquier otra solicitud de préstamo o reciben alguna consideración especial en lo que respecta a tipos de interés, condiciones de amortización u otros costos del otorgamiento del préstamo?
2. ¿Cómo se determina el porcentaje de los recursos disponibles que deben asignarse a ese sector?
3. ¿Qué factores económicos y sociales se tienen en cuenta cuando se evalúa una solicitud de préstamos o de subsidio para proyectos en esa esfera?
4. En vista del creciente interés de los países en desarrollo en el mejoramiento de la vivienda y el medio físico de los asentamientos humanos, ¿prevén ustedes cambios en sus actuales políticas y criterios relativos al otorgamiento de préstamos?
5. En su opinión, ¿cuál sería la mejor manera de utilizar el capital externo para mejorar la vivienda y los asentamientos humanos en los países en desarrollo?

Mucho agradeceremos se sirvan enviarnos una pronta respuesta a estas preguntas, junto con las observaciones que deseen formular respecto de los criterios presentes y futuros relativos al otorgamiento de préstamos en esta esfera. A este respecto, me permito sugerir el 15 de junio de 1974 como fecha límite. Una vez recibamos sus respuestas iniciales podremos preparar un marco de referencia más concreto para actuar. A fin de acelerar el proceso, sería útil que indicaran en su contestación una persona u oficina con la cual nos pudiéramos comunicar directamente sobre cuestiones concretas.

(Firmado) Philippe DE SEYNES
Secretario General Adjunto
Departamento de Asuntos Económicos y Sociales

ANEXO II

Carta de fecha 6 de junio de 1974 dirigida al Secretario General Adjunto de Asuntos Económicos y Sociales por el Director del Departamento de Relaciones Internacionales del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Asociación Internacional de Fomento

Me dirijo a Vd., con referencia a la carta del 17 de mayo de 1974 (SO 144 (47)) que envié al Sr. McNamara en relación con el estudio del Secretario General sobre los criterios que han de regir la financiación multilateral de la vivienda y los asentamientos humanos.

Con mucho gusto recibiremos al Profesor Guttentag. Sugiero que nos avise de su visita con cierta anticipación para que podamos hacer los arreglos necesarios para que sea provechosa.

En la carta que le enviamos el 1.º de junio de 1973, nos referimos con algún detalle a las actividades del Grupo del Banco relacionadas con los asentamientos humanos. Deseamos agregar solamente que desde que esa carta fue escrita, el Grupo del Banco ha seguido prestando atención a los proyectos en esta esfera. A continuación enumeramos algunos ejemplos de tales proyectos.

En Túnez, un préstamo de once millones de dólares otorgado por el Banco y un crédito de siete millones concedido por la AIF ayudarán a apoyar la elaboración de un plan a largo plazo para el futuro desarrollo de la ciudad de Túnez y a satisfacer las necesidades inmediatas en materia de transporte público; en el Irán, un préstamo de 42 millones de dólares otorgado por el Banco reforzará los transportes públicos y un crédito de 35 millones de dólares concedido por la AIF contribuirá a la rehabilitación de Calcuta, incluso el sistema de abastecimiento de agua, alcantarillado y desagüe, el mejoramiento de las carreteras y el tráfico, la eliminación de residuos, la higiene del medio ambiente y la vivienda.

En Jamaica, un préstamo de quince millones de dólares concedido por el Banco asistirá a un proyecto encaminado a proporcionar vivienda de autoayuda y servicios indispensables esenciales de la comunidad a grupos de bajos ingresos; se suministrará agua, un sistema de alcantarillado y conexiones eléctricas a cada una de 6.000 parcelas en diferentes lugares, y se brindará a las familias asesoramiento técnico para la construcción de sus viviendas; los actuales asentamientos precarios serán mejorados proporcionando servicios básicos de la comunidad a un total de 2.750 viviendas. En el Brasil, la construcción o el mejoramiento de sistemas de abastecimiento de agua y de alcantarillado en unas 31 ciudades será apoyado con un préstamo de 36 millones de dólares otorgado por el Banco. En la República Unida de Tanzania, un crédito propuesto de la AIF por la suma de 8,5 millones de dólares ayudará a financiar un proyecto de solares y servicios que incluirá nuevos solares, mejoramiento de los asentamientos de ocupantes precarios, servicios de la comunidad y préstamos para la construcción de viviendas.

En su carta de 17 de mayo de 1974 formuló usted cinco preguntas acerca de la política del Banco en lo relativo a la financiación de la vivienda y los asentamientos humanos. El material sobre la política del Banco que figura en el documento A/9163 (Anexo II, páginas 17 y 18) debe leerse en relación con las siguientes respuestas a las preguntas formuladas:

1. Los proyectos relativos a la vivienda y los asentamientos humanos son tratados de la misma manera que los proyectos de otros sectores. Los criterios a que se hace referencia en el primer párrafo de la sección sobre política (A/9163 anexo II, págs. 17 y 18) siguen vigentes. En los períodos de sesiones de la Asamblea General de 1972 y 1973, los representantes del Banco explicaron con algún detalle las políticas del Banco en esta materia.
2. No reservamos un porcentaje de nuestros recursos para este sector ni para ningún otro sector concreto. El Banco otorga sus préstamos sobre la base de las necesidades de un país determinado en un momento dado. Por supuesto, los créditos que concede la AIF a países que reúnen las condiciones necesarias para recibir financiación de ese organismo están limitados por la disponibilidad de los recursos con que cuenta la AIF.
3. Al considerar la financiación de proyectos en materia de vivienda y asentamientos humanos, tenemos en cuenta la prioridad de los proyectos en el contexto del desarrollo económico y social del país y sus planes de desarrollo. Los factores que se tienen presentes comprenden, además de la relación entre costos y beneficios, la población afectada, la pobreza, la disponibilidad de recursos, etc., los mencionados en el párrafo 3 de la parte dispositiva de la resolución 2998 (XXVII) de la Asamblea General, a saber, los niveles de desempleo, las tasas de crecimiento urbano, la densidad de la población y la situación general de la vivienda en los países en desarrollo. En el documento adjunto, "Proyectos relativos a solares y servicios", se indica el tipo de factores que se tienen en cuenta.
4. En cuanto a las políticas, consideramos que el enfoque del Banco en esta materia es flexible e innovador, y responde realmente al interés cada vez mayor en los asentamientos humanos de que dan muestra los países en desarrollo. Ello lo ilustran los proyectos relativos a solares y servicios que se describen en el citado documento y que el Banco ha estado financiado en los últimos dos años, cuyos ejemplos más recientes son un crédito otorgado por la AIF a la República Unida de Tanzania y un préstamo concedido por el Banco a Jamaica.

Sin embargo, debe tenerse presente que las necesidades de financiación en estas esferas son enormes y que las inversiones no poseen un potencial intrínseco de amortización por vía de reducción de importaciones. Para la mayoría de los países, incurrir en deuda con el exterior para satisfacer algo más que una pequeña porción de sus necesidades de vivienda tendría como inmediata consecuencia el aumento de sus ya graves problemas de servicio de la deuda externa. Las limitaciones a que estén sometidas las actividades del

Banco para hacer frente a la crítica escasez mundial de una vivienda adecuada hicieron que éste se concentrara en soluciones de bajo costo y de gran densidad de mano de obra que entrañan la movilización de los recursos locales.

En cuanto a los criterios que rigen el otorgamiento de préstamos, las condiciones establecidas por el Banco, en lo que respecta al interés son uniformes, independientemente del proyecto o el sector involucrado. Sin embargo, puede haber flexibilidad en lo que respecta a los planes de amortización y los plazos de gracia. Para cada sector y proyecto, esas condiciones se determinan teniendo en cuenta las características particulares del proyecto, lo cual, por su puesto, se aplica enteramente a los proyectos relativos a la vivienda y los asentamientos humanos. Todos los créditos de la AIF se otorgan en condiciones uniformes.

Cabe señalar que las condiciones de los préstamos del Banco y de los créditos de la AIF no determinan automáticamente las condiciones del otorgamiento del préstamo al prestatario último. Sólo son uno de los factores que tienen en cuenta los gobiernos y las instituciones intermediarias a los cuales se conceden los préstamos y los créditos y por conducto de los cuales éstos se encauzan. Entre las otras consideraciones pertinentes se encuentran los tipos de interés que rigen en el mercado local, la necesidad de mantener la viabilidad financiera de los organismos locales de préstamo y la posición del gobierno respecto de la cuestión de si la vivienda debe recibir subsidios y en qué medida debe hacerse. Así pues, aunque existe uniformidad en lo que cobran el Banco y la AIF, el costo para el prestatario último varía según los países.

5. Como ya se ha indicado, es ilusorio pretender que cualquier volumen de ayuda internacional presente o previsible pueda proporcionar algo más que una pequeña proporción de los recursos necesarios para satisfacer incluso las necesidades mínimas de vivienda y otros asentamientos humanos para las poblaciones en aumento de los países menos adelantados. En estas circunstancias, estimamos que la mejor manera de utilizar el capital externo es destinarlo a la financiación de proyectos innovadores con un claro efecto de demostración, atribuyendo mayor importancia a la infraestructura urbana que a la construcción de viviendas propiamente dichas. El capital generador internacional que se proporciona a las instituciones para movilizar los recursos nacionales puede producir algún efecto, y la Corporación Financiera Internacional ha indicado que está dispuesta a proporcionar ese capital.

En los párrafos anteriores se consignan las reacciones iniciales a las preguntas que usted ha formulado. Con mucho gusto examinaremos estas cuestiones con mayor detalle con el Sr. Guttentag cuando a éste le resulte conveniente.

Me pidió usted que le indicara el nombre de un funcionario con el que pudiera comunicarse directamente sobre cuestiones concretas. Tales comunicaciones deben ser dirigidas al Sr. Harold B. Dunkerley, Asesor Principal del Departamento de Proyectos Urbanos y de Transportes del Banco.

(Firmado) Michael L. HOFFMAN
Director
Departamento de Relaciones Internacionales

/...

ANEXO III

Carta de fecha 7 de agosto de 1974 dirigida al Secretario General
Adjunto de Asuntos Económicos y Sociales por el Presidente del
Banco Interamericano de Desarrollo

Le escribo esta carta en respuesta a su solicitud de fecha 20 de mayo de 1974 de que formule observaciones sobre el reciente estudio del PNUMA titulado "Criterios que han de regir la financiación multilateral de la vivienda y los asentamientos humanos" (A/9163). Acepte mis excusas por el retraso en responder. Sin embargo, dada la importancia que el Banco atribuye a las cuestiones relacionadas con el desarrollo urbano, consideré que era necesario celebrar consultas con el personal antes de contestar.

Con respecto a su solicitud de colaboración en la investigación que está realizando el Dr. Jack Guttentag, de la Universidad de Pennsylvania, sírvase informar al Dr. Guttentag que los servicios del Banco están a su disposición, y que le recomiendo que se ponga en contacto con el Sr. Alfred Wolf, asesor de programas de mi oficina. El Sr. Wolf puede hacer los arreglos necesarios para que el Dr. Guttentag se entreviste con los funcionarios del Banco que se ocupan de los diversos aspectos del desarrollo urbano.

En cuanto a los demás asuntos a que se refiere su solicitud, a modo de prólogo, de observaciones más concretas quisiera expresar mi opinión, reflejada en recientes declaraciones públicas que he hecho sobre el tema, de que la amplia serie de problemas relacionados con los asentamientos humanos de la región deben ser tratados cuidadosamente por el Banco. Estamos dispuestos a enfocar esta cuestión en el futuro, como lo hemos hecho en el pasado, con un espíritu innovador y estamos decididos a actuar de manera que nuestra cooperación tenga un significado importante dentro de los esfuerzos que se han hecho en América latina para lograr un crecimiento metódico y racional de las ciudades.

Concretamente, adjunto una copia del documento en que figura la política del Banco Interamericano de Desarrollo sobre desarrollo urbano. Aunque el significado de esa política es evidente, permítame señalar algunos de los elementos sobresalientes de ella.

Aunque la vivienda, o lo que se llama en el citado estudio del PNUMA "centros de viviendas", es un elemento importante del problema del desarrollo urbano, en la política del Banco se da más importancia a considerar la multiplicidad de las necesidades de desarrollo dentro del espacio urbano. Como se dice en el documento sobre la política del Banco acerca del desarrollo urbano, las inversiones del Banco en estas esferas se harán siempre que sea posible, como componentes de planes integrados de desarrollo urbano y no como actividades aisladas u orientadas hacia proyectos. A pesar de los problemas con que se ha tropezado para hacer realidad esa política, el Banco considera que será más provechoso determinar y hacer frente a las causas básicas del desarrollo urbano insuficiente, que tratar simplemente las manifestaciones más visibles y superficiales de esos problemas.

Evidentemente, al aplicar esa política, como también se señaló en el estudio del PNUMA, la cooperación exterior en la esfera del desarrollo urbano por parte de organismos como el Banco es necesariamente residual en relación con el esfuerzo que los distintos países tendrán que hacer. La cooperación exterior no puede financiar ni siquiera una pequeña parte de la demanda existente en esta esfera. Por lo tanto, para lograr los efectos máximos, la asistencia del Banco debe prestarse sobre la base de criterios selectivos teniendo en cuenta los siguientes objetivos:

a) Los efectos de demostración deben ser máximos, para que la experiencia pueda ser útil en otras aplicaciones para otras zonas;

b) El proyecto debe ser un catalizador en la movilización de los recursos internos y de los externos de otras instituciones. La movilización de los recursos internos es especialmente importante dado el componente relativamente bajo de productos y servicios importados necesarios para la mayoría de los programas de desarrollo urbano. A este respecto el Banco Interamericano de Desarrollo ya ha tenido alguna experiencia, a través de su programa de cooperación técnica de prestación de asistencia a los gobiernos miembros para movilizar los recursos nacionales con fines de desarrollo urbano. En el texto del discurso que pronuncié en el Simposio sobre Desarrollo Urbano en Río de Janeiro el año pasado se describe en detalle un programa semejante para el Brasil (véase la página 12 del texto adjunto).

Desearía también señalar que, además de ayudar a las instituciones financieras, la política sobre desarrollo urbano del Banco está claramente orientada hacia la mejora y el refuerzo de las instituciones locales y nacionales encargadas de la planificación y ordenación del desarrollo urbano, y hacia la prestación de asistencia a los países miembros para incorporar en los planes nacionales las necesidades prioritarias de los centros urbanos. Además, la asistencia externa del Banco puede utilizarse para las investigaciones técnicas y socioeconómicas necesarias para elaborar los métodos y los criterios técnicos que han de utilizarse en la preparación y evaluación de los planes de desarrollo urbano y los programas de inversiones. Dada la magnitud de la tarea y los limitados recursos disponibles para el desarrollo urbano, se prestará especial atención a la creación de nuevas instituciones y a la mejora de las existentes, así como a la capacitación de personal especializado en actividades relacionadas con el desarrollo urbano. En la medida en que los países miembros sean capaces de realizar estudios sobre desarrollo urbano integrado, se establecerá una corriente de programas y proyectos de inversión y sin duda habrá necesidad de asistencia exterior. El Banco está dispuesto a considerar estos programas no solamente para otorgar un posible préstamo, sino también para asesorar a los países sobre la movilización de los recursos de otras fuentes.

En cuanto al citado estudio del PNUMA sobre los criterios para financiar los proyectos de desarrollo urbano, quisiera señalar a su atención las siguientes observaciones:

/...

a) El documento pone muy poco énfasis en los problemas de vivienda y asentamientos humanos de las zonas rurales. A este respecto, cabe señalar que el Banco Interamericano de Desarrollo ha financiado muchos proyectos, relacionados en general con el desarrollo agrícola, que incluyen importantes elementos relacionados con la vivienda, el saneamiento, agua potable y otros servicios en las zonas rurales. Considerando la dificultad de separar esos elementos dentro de todo el préstamo, no es posible expresar este esfuerzo en términos cuantitativos. Sin embargo, este tipo de servicio representa una parte significativa del total de los préstamos hechos por el Banco, especialmente en los últimos años, en que el Banco ha aprobado un mayor número de proyectos de desarrollo rural integrado.

b) En el informe no se menciona debidamente la asistencia prestada a los países miembros por el Banco en la esfera de las industrias básicas directamente relacionadas con la construcción. El Banco ha aprobado préstamos concretos para proyectos como fábricas de cemento y plantas de productos prefabricados para la construcción de casas, así como préstamos generales, una parte importante de los cuales se ha utilizado en la industria de la construcción e industrias conexas.

c) En el cuadro 1 de la página 5 del informe se indica que la asistencia total anual para asentamientos humanos aprobada por el Banco durante el período 1968-1972 equivalió al 10% de los préstamos totales hechos por el Banco. Sin embargo, esta cifra sólo tiene en cuenta la asistencia directa para sistemas urbanos de abastecimiento de agua y alcantarillado y para instituciones de vivienda y crédito que financian la vivienda. La cifra no incluye los aspectos de desarrollo urbano de proyectos para transportes urbanos, telecomunicaciones, energía eléctrica, salud, educación, industria y comercialización. Todos estos sectores comprenden elementos de un programa de desarrollo urbano integrado.

Con referencia a las cinco preguntas concretas que Vd. consignó en su carta de 20 de mayo de 1974, deseo formular las siguientes respuestas:

1. La mayoría de los proyectos aprobados por el Banco en las esferas de la vivienda, los sistemas de alcantarillado y eliminación de desechos, agua potable, caminos urbanos y, en algunos casos, proyectos de energía eléctrica, mercados y mataderos, son financiados con cargo al Fondo para Operaciones Especiales. Aunque estos proyectos no son objeto de trato preferencial en el Fondo para Operaciones Especiales, las condiciones y modalidades normales para el Fondo son preferenciales en sí y dependen de la situación de desarrollo del país. Le adjunto una copia del memorando interno más reciente que describe los términos y condiciones de los préstamos para los diversos grupos de países.
2. Con respecto a la cantidad de fondos asignados para el desarrollo urbano, el Banco no tiene un sistema a priori para asignar fondos por sector, aunque ha estado utilizando una fórmula no oficial para los objetivos de desarrollo por sector en virtud de la cual el desarrollo urbano propiamente dicho iba a recibir el 7% de los préstamos totales para el período 1972-1974. Sin embargo, habida cuenta del criterio multisectorial aplicado por el Banco al desarrollo urbano, es difícil determinar si ese objetivo particular tiene

sentido como objetivo sectorial de préstamos separado. En el período del 1º de enero de 1961 al 30 de junio de 1974, cerca del 6,2% de los préstamos totales (deducidos los préstamos anulados) ha sido para vivienda y desarrollo urbano y cerca del 9,2% de los préstamos durante ese período ha sido para proyectos urbanos de abastecimiento de agua y alcantarillado. Sin embargo, para determinar las inversiones totales de esta institución para mejorar el espacio urbano o para determinar si las inversiones en desarrollo urbano han aumentado o disminuido, como se indica precedentemente, tendría que añadirse a las cifras citadas una parte de los préstamos para energía, transportes, agricultura, comunicaciones, salud y educación.

3. Dentro de los criterios socioeconómicos normales aplicados por el Banco al evaluar los proyectos que entrañan préstamos, el Banco ha estado siguiendo varios criterios especiales para proyectos de vivienda y desarrollo urbano, que son los siguientes:
 - a) Las prioridades de desarrollo urbano deben establecerse sobre la base de las necesidades de la población a la que ha de prestarse servicios, así como de los criterios técnicos de un plan de desarrollo urbano adecuado.
 - b) Deben determinarse la influencia del diseño y la ubicación del proyecto en las tradiciones culturales y las costumbres, el medio ambiente físico y la disponibilidad de materias primas.
 - c) Debe tenerse en cuenta la capacidad del beneficiario del préstamo para pagar la hipoteca y otros gastos, así como su deseo de hacerlo.
 - d) Debe asignarse prioridad máxima a los programas que tienen como objetivo inmediato producir efectos directos sobre el sector de más bajos ingresos de la población urbana.
4. La respuesta a esta pregunta ya ha sido consignada en la primera parte de mi carta. Sin embargo, permítame reiterar que los problemas causados por los asentamientos humanos, así como sus repercusiones en el medio ambiente, son consecuencia de muchas causas que afectan a toda la estructura urbana. Causas importantes son el desempleo y el empleo insuficiente y deficiencias en la administración y la financiación urbanas. Por esta razón, dentro de la actual política del Banco, se prestará cada vez más atención a la generación de empleo y la mejora de programas de administración de la planificación y de financiación integrada. A este respecto, se tendrán en cuenta los proyectos de todos los sectores que afectan el espacio urbano, y no solamente los mencionados en el informe del PNUMA.
5. Es evidente que la asistencia exterior para el desarrollo urbano representa sólo una pequeña parte de las necesidades totales de América Latina. Por lo tanto, el capital disponible podría utilizarse eficazmente en algunas de las formas siguientes:

a) Cuando el proyecto afecte la estructura del empleo, deben aumentarse las oportunidades de empleo al máximo nivel posible teniendo presente la disponibilidad de capital;

b) Debe proporcionarse capital de inversiones para la mejora de las instituciones financieras existentes y, si es necesario, para la creación de otras nuevas;

c) La cooperación técnica debe utilizarse para el perfeccionamiento de la planificación, así como los procedimientos y arreglos administrativos e institucionales que afecten el espacio urbano.

Espero que las observaciones precedentes sean útiles para el examen del estudio del PNUMA. Por supuesto, los servicios del personal del Banco que se ocupa del desarrollo urbano estarán disponibles para examinar esas observaciones con el Dr. Guttentag cuando visite el Banco.

Le ruego me informe si requiere más asistencia.

(Firmado) Antonio ORTIZ MENA
