



Mecanismos de acceso a la vivienda: *Comunnity Land Trust* y *Bausparen*

Los altos precios que ha alcanzado el suelo, y con ello las viviendas, en la mayoría de las ciudades y países, es una situación que se ha transformado en una barrera para el acceso a la vivienda para los sectores más vulnerables de la población. Entre distintos mecanismos que se han implementado para abordar esta situación se encuentran *Comunnity Land Trust* (CLT) y *Bausparen*.

Los CLT son sistemas de propiedad comunitaria que proponen mecanismos alternativos para acceder a la propiedad, administrar el suelo y controlar su precio. Las distintas experiencias que se revisan –EE.UU, Inglaterra, Escocia— dan cuenta que estos sistemas son capaces de abordar esta situación mediante la captura del valor del suelo en beneficio de la comunidad, siendo eficaces como alternativa de empoderamiento de las comunidades, al transformarlos en propietarios colectivos del suelo y de las edificaciones que habitan.

Otros mecanismos se refieren al acceso al financiamiento, como lo que propone el modelo *Bausparen*, revisados en Alemania y Francia. Estos son sistemas de ahorro y crédito que facilitan el crédito en condiciones preferenciales a sus ahorrantes, luego que han cumplido un plan de ahorro preestablecido. Con estos recursos colectivos se financian créditos accesibles que financian un porcentaje del costo de la vivienda.

Tabla de Contenidos

Introducción.....	2
Mecanismo de Administración del Suelo: Fideicomisos de Tierras Comunitarias.....	3
a.Estados Unidos de Norteamérica.....	3
b.Reino Unido.....	7
Mecanismo de Financiamiento: Bausparen, ahorros contractuales para la vivienda.....	9
c.Alemania.....	9
d.Francia.....	10

Introducción

Según datos del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, al año 2006 uno de cada tres ciudadanos del mundo vivían en condiciones de pobreza y hacinamiento¹. Entre las causas de este fenómeno se señalaban los bajos ingresos y la capacidad limitada de los núcleos familiares para pagar, la falta de inversión en infraestructura por parte de los gobiernos locales así como el encarecimiento del suelo urbano.

Esta situación ha propiciado, por una parte, la formación de asentamientos informales y, por otra, que la localización de las viviendas para estos sectores se realice en terrenos con las peores condiciones de emplazamiento de las áreas urbanas.

Los altos precios que ha alcanzado el suelo, y con ello las viviendas, en la mayoría de las ciudades y países, es una situación que se ha transformado en una barrera para el acceso a la vivienda para los sectores más vulnerables de la población.

Ante esta situación y en distintos escenarios, han surgido distintas alternativas para promover el acceso a la vivienda de todos los sectores. Estos mecanismos se plantean como opciones que, según la realidad local, funcionan ya sea de manera complementaria a los mecanismos más tradicionales de subsidio/crédito, propiedad individual y arriendo; ya sea planteando vías alternativas de solución y acceso a la vivienda.

Entre estas alternativas es posible distinguir propuestas que abordan la oferta de viviendas disponibles, generando mecanismos intermedios de tenencia que permiten disminuir el costo de la vivienda. En el otro caso consultado, se refieren a fórmulas de financiamiento diferentes, para acceder a una vivienda en el mercado tradicional.

Las posibilidades mencionadas son algunas de los mecanismos existentes para satisfacer la necesidad de una vivienda sin fines de lucro diseñada para satisfacer las necesidades públicas y sociales, y que son posibles en un modelo tradicional de acceso al suelo. Los ejemplos descritos son solo algunos de los ejemplos existentes de formas de abordar este problema, existiendo otras como los arriendos de viviendas sociales, los microcréditos, las cooperativas entre otros instrumentos.

¹ Disponible en http://www.lincolnst.edu/pubs/1534_El-desaf%C3%ADo-de-la-formaci%C3%B3n-de-asentamientos-informales-en-los-pa%C3%ADses-en-v%C3%ADas-de-desarrollo (Octubre, 2014)

Mecanismo de Administración del Suelo: Fideicomisos de Tierras Comunitarias

Los “fideicomisos de tierras comunitarias” (“*Community Land Trust*”) es el término genérico con el que se denomina a distintos modelos de organizaciones cuyos objetivos principales se relacionan con:

- a. Proporcionar control de la propiedad y de las edificaciones a la comunidad.
- b. Gestionar los activos que esta posee para mejorar las condiciones de inclusión, economía, bienestar y sostenibilidad de la propia comunidad.
- c. Preservar y aumentar la riqueza y la cohesión de la comunidad, aumentando el acceso a servicios, propiedad y vivienda a la propia comunidad.
- d. Capturar el valor de los subsidios, evitando que sea transferido fuera del territorio o a manos privadas y contribuyendo a disminuir los efectos del mercado inmobiliario.
- e. Elaborar un catastro de los recursos humanos y financieros en el ámbito local, tanto en la comunidad interesada como en el sector público y el privado (instituciones, inversores y otros miembros de la comunidad).
- f. Establecer estructuras de gobierno que involucren a los miembros de la comunidad y a otras partes interesadas en un proceso abierto e inclusivo.

a. Estados Unidos de Norteamérica.

Este modelo surgió a finales de los años 1960 en los Estados Unidos² como resultado de una fusión de ideas sobre propiedad común, administración de la tierra para beneficio de una comunidad, con las necesidades planteadas por las comunidades afroamericanas durante el movimiento de derechos civiles.

Robert S. Swann y Slater King, integrantes del movimiento para los derechos civiles, en el marco de crear oportunidades de largo plazo para la independencia económica y residencial de los afroamericanos en las comunidades rurales de EEUU, propusieron un modelo de propiedad comunitaria (*Community Land Trust* (CLT)). Ellos se basaron en ejemplos comunitarios similares como el movimiento “Gramdan”³ en la India, donde la tierra era entregada a las aldeas y la propiedad se mantenía en un fideicomiso administrado por el consejo de la aldea, como también las cooperativas agrícolas desarrolladas en Israel^{4 5}.

Robert S. Swan y otros profesionales en el “*International Independence Institute*” propusieron el sistema del fideicomiso de tierras. En 1972 publicaron el libro: “La confianza de tierra de la comunidad: Una Guía para un Nuevo Modelo de Tenencia de la Tierra”, definiéndola como una “persona jurídica con una estructura casi pública, creada para administrar la tierra existente y en los legítimos derechos futuros de todos los residentes”⁶. Actualmente el “Institute for Community Economics” ha continuado el trabajo vinculado a esta temática.

2 Disponible en <http://www.communitylandtrusts.org.uk/About-CLTs/History-CLTs> (Octubre 2014)

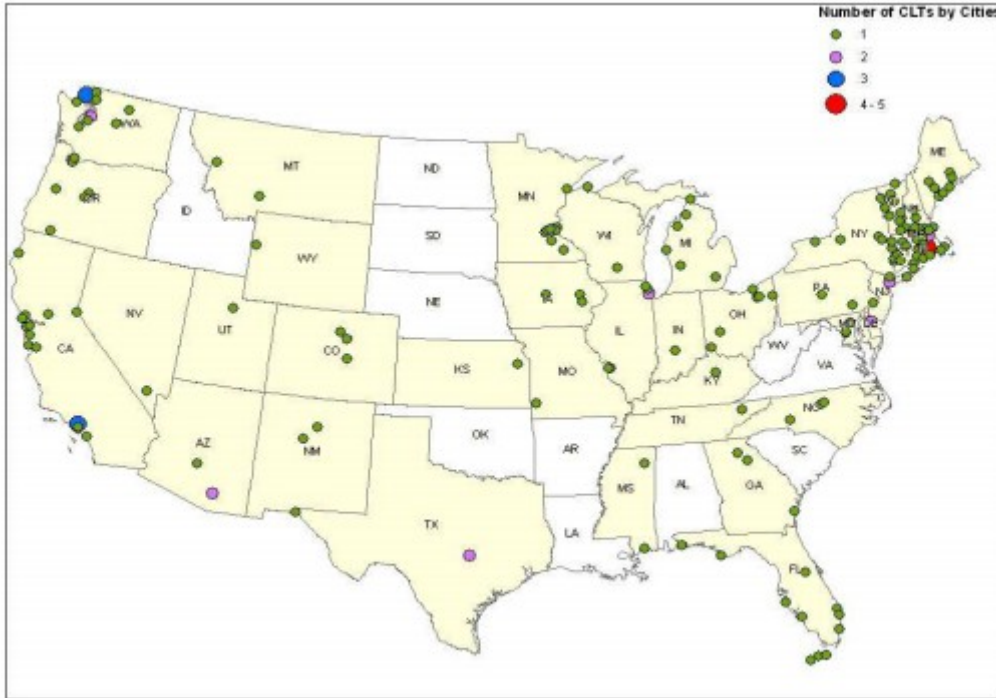
3 Movimiento Gramdan, antiautoritario y no violento, basado en comunidades autónomas agrarias al margen del Estado, regidas por asambleas generales que resolvían los conflictos sin autoridad gubernamental alguna. Creado en 1951 por Acharya Vinoba Bhave, amigo y discípulo de Gandhi. Disponible en http://www.historiaycultura.cl/doc/Horacio_Serrano_Hojas_de_la_India.pdf (Octubre 2014).

4 Disponible en <https://freeenterpriseforum.files.wordpress.com/2013/01/clt-paper-final-8-8.pdf> (Octubre 2014).

5 Disponible en <http://www.hud.gov/offices/cpd/about/conplan/laws/titleicranstongonzalezexcerpt.pdf> (Octubre 2014).

6 Disponible en <https://freeenterpriseforum.files.wordpress.com/2013/01/clt-paper-final-8-8.pdf> (Octubre 2014).

Figura N° 1: Cantidad y distribución de los *Community Land Trust* en EEUU, 2006



Fuente: "A National Study of Community Land Trusts". *Lincoln Institute of Land Policy Working Paper*⁷

Según datos del *Lincoln Institute of Land Policy*, al año 2006, existen más de 190 CLT en los Estados Unidos, principalmente en el noreste del país. Allí, los CLT funcionan para proporcionar vivienda accesible a hogares de bajos ingresos mediante un contrato de arriendo a 99 años renovable. Los CLT se mantienen como propietarios del suelo o la tierra, mientras que los ocupantes son "dueños" de la casa y de las modificaciones que se les efectúen.

Al valorar el precio de la vivienda sin considerar el valor del suelo, la vivienda tiene un costo más económico y accesible para una mayor parte de la población. Los dueños de una casa bajo el modelo CLT tienen restricciones para vender su propiedad, ya que solo venden sus derechos sobre la edificación. Si bien esto limita el beneficio individual, el objetivo de estas restricciones es preservar la accesibilidad a la vivienda, así como una mayor participación de la comunidad en la administración del suelo, por tanto el propietario no pierde su posibilidad de decidir sobre la vivienda.

Por otra parte, este sistema ayuda a mitigar el riesgo financiero asociado a los segmentos de menores ingresos, ya que este tipo de organización permite que el riesgo financiero sea compartido entre todos los propietarios de las viviendas individuales, que conforman la comunidad. Además, este modelo ha permitido, tanto la participación de otras fuentes de financiamiento como que las fuentes tradicionales ofrezcan condiciones de mayor competitividad. En esto, es importante señalar que uno de los factores financieros que incide en

7

Disponible en https://archive.org/stream/A_National_Study_of_Community_Land_Trusts/A_National_Study_of_Community_Land_Trusts_djvu.txt (Octubre 2014).

el valor de la vivienda es que los créditos de esta población, de mayor riesgo, tienen tasas más altas de intereses financieros, que créditos de segmentos de mayores recursos.

Cabe tener presente que este modelo implica la existencia de un sistema financiero que incorpore este tipo de necesidades entre los productos financieros que ofrece.

Asimismo, este sistema constituye un régimen de propiedad, en donde una organización sin fines de lucro tiene el título de propiedad legal de la tierra, sobre la cual se construyen viviendas que son vendidas a compradores que reúnan ciertos requisitos.

La adquisición de una vivienda en estas condiciones limita luego la rentabilidad del dueño de la casa, quien cuando desee venderla deberá hacerlo respetando los precios de reventa establecidos por la comunidad. Además, en la mayoría de los casos, los CLT conservan la opción de que quienes vendieron puedan “recomprarla” a futuro.

El modelo de CLT tiene una estructura flexible y numerosas variables que se han ajustado a las distintas realidades locales. Por ejemplo, algunos CLT en lugar de centrarse en la propiedad de la vivienda como una meta, han optado por incluir propiedades de alquiler como parte de su oferta. Otros han aplicado este modelo a compradores de más recursos⁸.

El *Lincoln Institute of Land Policy* realizó un estudio de los CLT existentes en los Estados Unidos al año 2006. Entre las principales características ha señalado:

- a. Corresponde principalmente a organizaciones sin fines de lucro cuyo objetivo principal es la provisión de viviendas.
- b. Normalmente son organizaciones pequeñas, tanto en relación al personal con que cuenta, el presupuesto de funcionamiento como el número de unidades de que disponen.
- c. Dependen de múltiples fuentes de ingreso para su financiamiento como organización.
- d. La mayoría de ellos sirve a un barrio o localidad.
- e. Aproximadamente el 60% de ellos se emplaza en suelo urbano.
- f. Alrededor del 50% de las familias beneficiadas corresponden a sectores medios y bajos de la población (cuyo ingreso es un 50% inferior al promedio del área en que se insertan).
- g. El 95% de las organizaciones ofrece tanto venta como arriendo de propiedades, y solo el 3% de las unidades se encuentra vacantes.
- h. El plazo de arriendo es variable entre 20 y 99 años, siendo el más frecuente el de 99 años renovables que utiliza el 95% de las organizaciones.
- i. Respecto de la modalidad de construcción, el 59% de los proyectos son unidades rehabilitadas, en tanto en el 41% de los casos son unidades de nueva construcción.
- j. La organización de los CLT se basan en las enmiendas realizadas en 1992 a la Ley Nacional de Vivienda Accesible, que surgió como alternativa de solución ante el creciente aumento de los precios de suelo⁹.

En la figura n°2 se muestra un modelo de los CLT. En ella se muestra como una vivienda cuyo precio es de US\$100.000 como precio original financiado con un subsidio de US\$25.000 dados por el CLT y US\$75.000 con cargo al comprador mediante una hipoteca. Al ser nuevamente vendida (reventa), el precio de venta en el mercado es de US\$180.000, o sea US\$80.000 más que el valor original.

8 Disponible en <https://freeenterpriseforum.files.wordpress.com/2013/01/clt-paper-final-8-8.pdf> (Octubre 2014)

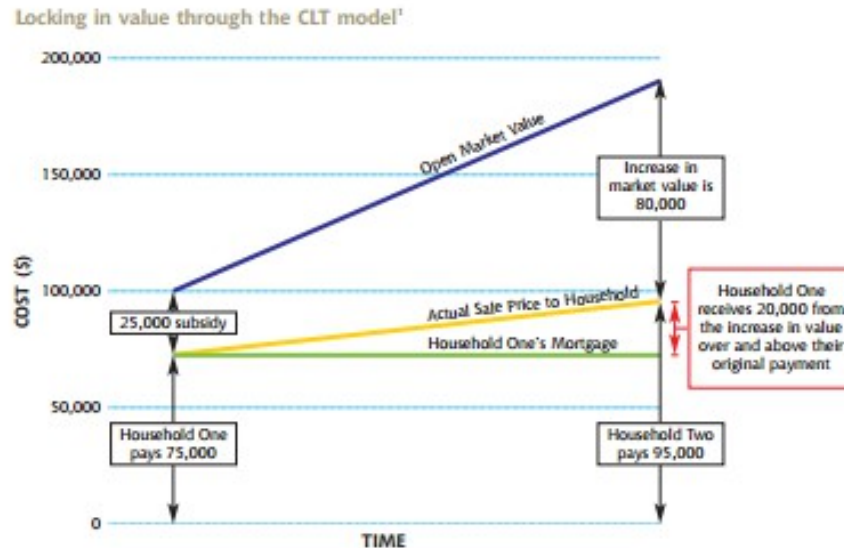
9 Disponible en <http://www.hud.gov/offices/cpd/about/conplan/laws/titlecranstongonzalezexcerpt.pdf> (Octubre 2014)

El precio de reventa es de US\$95.000. Calculado en base a la recuperación al pago de la hipoteca o financiamiento propio del comprador original más una ganancia de un 25% sobre el incremento del precio en el mercado abierto, o sea un 25% respecto de los US\$80.000 en que se incrementó el valor. Esto permite al comprador recuperar su inversión original, más una ganancia regulada.

Esta nueva vivienda es adquirida por un nuevo comprador a US\$95.000, pero adquiere una vivienda que en el mercado abierto costaría US\$180.000 y que imposibilitaría el acceso a esa vivienda para esa familia.

La subvención o subsidio original es un monto preestablecido y proporcional al valor de la vivienda. Para sus operaciones la CLT tiene la posibilidad de pedir créditos vinculados al incremento de valor de las propiedades.

Figura N° 2: Modelo *Community Land Trust*.



Fuente: *Burlington CLT. Vermont. The potential of Community Land Trusts Briefing for Labour Sustainable Communities Commission*¹⁰

b. Reino Unido

En Inglaterra, los CLT son alrededor de 1.300 organizaciones agrupadas en la *National Housing Federation*¹¹.

Una definición legal de un CLT fue agregada a la Ley sobre Vivienda y Regeneración de 2008¹², durante su discusión en el Parlamento, con la siguiente definición.

Un *Community Land Trust* es una persona jurídica que:

- a. Se estableció con el propósito expreso de promover el desarrollo social, económico y los intereses ambientales de una comunidad local mediante la adquisición y gestión de la tierra y otros activos, para proporcionar un beneficio a la comunidad local y asegurarse de que los activos no se vendan o se desarrollen sino de la manera que determinen los miembros del fideicomiso para beneficio de la comunidad local.
- b. Se establece en virtud de acuerdos que han sido diseñados expresamente para garantizar que los beneficios de sus actividades se utilizarán en beneficio de la comunidad local (en caso contrario, serán pagados directamente a los miembros). Las personas que viven o trabajan en el área especificada tienen la oportunidad de convertirse en miembros de la comunidad y participar en su administración.

¹⁰ Disponible en <http://www.bshf.org/scripting/getpublication.cfm?lang=00&thePubID=21FF2660-15C5-F4C0-992220590CC6CE3E> (Octubre 2014)

¹¹ Disponible en <http://www.housing.org.uk/> (Octubre 2014)

¹² Disponible en <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/17/contents> (Octubre 2014)

De manera similar al caso americano, los CLT ofrecen una oportunidad de acceso a la vivienda, pero también son utilizados para otros tipos de bienes como espacios de juegos u otros equipamientos comunitarios o de infraestructuras.

Como miembro de un CLT, la comunidad puede participar con las autoridades de planificación e influir en el diseño de la vivienda y en otros aspectos relacionados con las prioridades locales. En Inglaterra es frecuente su utilización en comunidades rurales.

Además, estas organizaciones tienen la posibilidad de ser receptoras de tierras públicas, mediante algunos de estos mecanismos:

- Acuerdo Sección 106¹³ cesiones de suelo por parte de los urbanizadores para vivienda social.
- La transferencia de tierras públicas
- También algunos propietarios ofrecen la tierra para vivienda social, mediante una política del sitio excepción, a cambio de garantías en cuanto a su uso permitido.

En Escocia la idea se ha desarrollado aún más con los bancos de tierras comunitarias que se han puesto en marcha. Este instrumento ha demostrado ser eficaz para posibilitar la disponibilidad de tierras para satisfacer las necesidades de vivienda de las comunidades, especialmente de aquellas más vulnerables. Además, la Lotería Nacional dispone de un fondo para apoyar el financiamiento de los estudios previos para la realización de este tipo de proyectos.

En opinión de la *National Housing Federation*, las principales ventajas de los CLT es su capacidad de “utilizar el valor de la tierra para generar capital para el desarrollo”¹⁴. Estas organizaciones permiten una mejor relación precio-calidad entre el precio y la vivienda obtenida y además, agregar valor al subsidio del Estado permitiendo reciclarlo para generaciones futuras.

Otro aspecto, dice relación con la posibilidad que ellos ofrecen para fortalecer el compromiso de las comunidades con las autoridades y con su territorio, promoviendo la ciudadanía activa y participativa en las comunidades.

Entre los mecanismos que se señala para el financiamiento de los CLT se señala que, muchas de ellas obtienen hipotecas corporativas para financiar su desarrollo y el costo de los proyectos. Otro modelo utilizado calcula el valor de la cartera de bienes disponibles y divide el monto requerido en una “hipoteca de equidad”. Los integrantes de la comunidad pueden comprar esas acciones, y cuando los residentes revenden pueden también hacerlo con sus acciones.

Desde el punto de vista administrativo, la mayoría de los CLT ocupan el modelo de copropiedad, para consensuar los intereses de las CLT y de los propietarios individuales.

La *National Housing Federation* se encuentra trabajando en mejoras legislativas que faciliten el trabajo de las CLT¹⁵. En el año 2011, mediante la “*Localism Act 2011*”, lograron establecer:

13 Disponible en <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/8/section/106> (Octubre 2014)

14 Disponible en <https://www.google.cl/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#> (Octubre 2014).

15 Disponible en <http://www.parliament.uk/briefing-papers/sn04903.pdf> (Octubre 2014)

- El Derecho de la Comunidad para construir, que tiene como objetivo facilitar a las comunidades para ofrecer proyectos de pequeña escala, tales como la vivienda y los servicios;
- El Derecho de la Comunidad a hacer una oferta, que da a grupos de la comunidad una oportunidad justa para adquirir edificios comunitarios, instalaciones y terrenos que son importantes para ellos.

Junto a estas medidas, el Gobierno ha creado un nuevo fondo "para ayudar a la comunidad con los costos de estudio de los proyectos, a cargo de la Agencia de Viviendas y Comunidades. El fondo es de 17,5 millones de valor de libras para 3 años, y de aplicación nacional con la excepción de Londres.

Asimismo se estableció la creación de una base de datos nacional para el uso de la tierra lo que les debe dar la posibilidad de ver oportunidades locales para desarrollo de sus proyectos¹⁶.

Mecanismo de Financiamiento: Bausparen, ahorros contractuales para la vivienda

Este sistema, denominado Bausparen, fue creado en Alemania en 1920, respondiendo tanto a necesidades sociales como económicas. Inicialmente intentaban ser la fuente de financiamiento única para la compra de una vivienda. Posteriormente, en 1938 el gobierno alemán estableció este mecanismo para las segundas hipotecas, lo que ocurre hasta la actualidad en donde aproximadamente el 60% de las propiedades tiene financiamiento parcial con este mecanismo en porcentajes entre el 20 y 30% de crédito (2° hipoteca), un porcentaje entre 50 a 60% lo solicitan a una entidad bancaria y el resto del financiamiento corresponde a capital propio. Los intereses pagados sobre el depósito en ahorro son fijos y preestablecidos, y por otra parte, si bien el destino de los recursos debe estar vinculado a la vivienda, se permite comprar, construir, mantener y ampliar la vivienda.

Actualmente, consiste en un sistema de ahorro, que implica un contrato por parte de un interesado de ahorrar una cantidad acordada en un plazo determinado a cambio de obtener un crédito en términos acordados previamente, tanto en plazo como en cantidad de recursos. Los créditos se regulan según una fórmula que considera ahorro y tiempo de permanencia en la entidad.

Desde el punto de vista del cliente, el proceso consta de dos fases: Durante el período de ahorro, el cliente ahorra regularmente una cantidad específica, construyendo así el equilibrio en su cuenta Bauspar, luego en la fase de crédito comienza con la llamada "asignación" que es el pago al cliente de la suma Bauspar estipulada por contrato. Para su cancelación se hacen pagos mensuales para pagar el préstamo.

c. Alemania

El sistema alemán es un sistema cerrado, solo está disponible para generar prestamos a los participantes del sistema y ser otorgado por organismos especializados en él. La cantidad de crédito que una persona puede obtener es entre 1 y 1,5 veces el capital ahorrado. En los primeros años de implementación, los integrantes de un Bausparen que cumplían el contrato de ahorro pactado recibían un bono del gobierno equivalente a un 25% de la cantidad ahorrada, con un máximo establecido. En la actualidad esta prima alcanza un 8,8% de los recursos, pero desde el año 2008 la normativa permite la participación en este sistema del ahorro previsional

¹⁶ Disponible en <http://www.parliament.uk/briefing-papers/sn04903.pdf> (Octubre 2014)

como una alternativa de jubilación privada, lo que ha aumentado la oferta de créditos y la rentabilidad del sistema.

Entre las principales ventajas que actualmente posee el sistema se señalan:

- es independiente de las fluctuaciones del mercado.
- Posee un interés fijo, tanto durante el ahorro como durante el préstamo.
- Constituye una fórmula de ahorro segura, dado el marco jurídico en que se desenvuelve.
- Los clientes pueden elegir entre distintos tipos de créditos disponibles según sus necesidades individuales y el proyecto que desee abordar.

d. Francia

En el caso de Francia que adoptó este sistema, este funciona desde 1970 como un sistema abierto, porque permite que el solicitante del crédito pueda retirarse al vencimiento de su contrato, y porque además este tipo de créditos puede ser otorgado por cualquier institución financiera (Logement Epargne)¹⁷.

En contraste con el sistema alemán, en Francia, el sistema promueve la incorporación de personas que están dispuestas a dejar sus ahorros por un largo periodo y no ejercer inmediatamente su derecho a crédito, para esto el estado financia una prima de entre un 40 a 50%, y la ampliación del número de años en que después de la fase de ahorro se puede ejercer la posibilidad de crédito.

Estos incentivos han incrementado los recursos disponibles para el financiamiento hipotecarios. El monto máximo de los créditos en Francia es de 2,5 veces el monto ahorrado.

17 Disponible en <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F16140.xhtml#N10086> (Octubre 2014)