

# Las lecciones de CHILE

Carlos Alberto Molina M. y Carlos Ignacio Molina M.

Chile pasó de construir entre 20 mil y 50 mil viviendas al año antes de 1970, a cifras que oscilan entre 80 mil y 200 mil, luego de implantar una exitosa política habitacional que consistió en estructurar una fuente de financiamiento diversa, sólida y confiable; otorgar subsidios directos a compradores de menores ingresos; y fomentar la participación y la competencia de los actores privados en el sector construcción.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE EL FINANCIAMIENTO habitacional? Tener vivienda propia provee estabilidad social. Permite a los ciudadanos adquirir un activo que en la mayoría de los casos representará su mayor inversión a lo largo de sus vidas. En el mundo, las viviendas principales representan usualmente entre 70 y 95 por ciento de la riqueza personal; y los gastos en vivienda, 40 por ciento del total de gastos mensuales por familia.

La construcción de viviendas contribuye de forma importante al desarrollo económico. Según datos de la Corporación Financiera Internacional, la inversión en viviendas representa entre 15 y 35 por ciento del agregado de la inversión mundial. La construcción residencial emplea directamente a un cinco por ciento de la fuerza laboral y a un cuatro por ciento adicional, cuando se consideran los componentes inmobiliario y de financiamiento.

El país líder de América Latina, en cuanto al crédito hipotecario como porcentaje del producto interno bruto, es Chile con 14 por ciento, seguido de Colombia (8), Brasil (7), México (6) y Argentina (4). Estos valores son muy bajos comparados con los de Dinamarca (70), Holanda (66), Reino Unido y Singapur (59).

La inversión privada en la construcción de viviendas es fundamental para satisfacer la demanda. Los países que encabezan la construcción de viviendas en el mundo comparten dos factores: inversión privada en la construcción de viviendas y un sistema hipotecario que financia la demanda. En los países en desarrollo los incentivos, regulaciones y leyes que impulsan los gobiernos para el desarrollo del sector construcción privado y el sector financiero e hipotecario son esenciales. El caso chileno es un buen ejemplo de cómo se han combinado estos factores para crear una oferta creciente de viviendas, con capacidad para responder a coyunturas como la del terremoto de 2010.

Carlos Alberto Molina M. es profesor y coordinador del Centro de Finanzas del IESA  
Carlos Ignacio Molina M. es director de Construcción y Proyectos de DEMO, S.A.

## Dos etapas en la política habitacional chilena

La política habitacional chilena ha sido afectada por diversos cambios y ajustes, resultantes de diferentes visiones y modelos que han propuesto los distintos gobiernos a lo largo del tiempo. Sin embargo, con el objeto de simplificar los ajustes realizados, la evolución de la política habitacional chilena puede dividirse en dos períodos con significativas diferencias en cuanto a las medidas aplicadas:

### Primera parte: antes de 1970

Antes de la década de los setenta, el Estado chileno estableció una serie de políticas con el objeto de reducir el déficit habitacional. El Estado proveía los recursos y las contrataciones necesarias para la ejecución de cientos de proyectos habitacionales, con la intención de ofrecer una vivienda digna a todas las personas. Específicamente, el gobierno creó un conjunto de instituciones —«consejos para la vivienda obrera»— mediante el cual planificaba y financiaba la construcción de proyectos para mejorar la calidad de las viviendas que la industria privada podía ofrecer.

Pese a los esfuerzos realizados las contrataciones fueron mínimas, en comparación con el déficit. La tasa de crecimiento del déficit habitacional superaba con creces la capacidad del Estado para producir viviendas. Los datos referidos a la construcción ejecutada en la primera mitad del siglo XX son difusos y escasos. Sin embargo, de manera aproximada y en promedio, entre 1943 y 1958 no se llegó a 6.000 viviendas por año (Rojas, 1999). Adicionalmente, comenzaron a surgir problemas con respecto a la repartición de los recursos y muchas poblaciones del interior del país se vieron obligadas a esperar que el Estado pudiese proveerles viviendas.

A partir de 1948 se establecieron reglamentos e incentivos para que el sector privado invirtiera en proyectos habitacionales. Sin embargo, seguía en pie la visión de que el Estado suministrara la mayor parte de los recursos. Se establecieron ordenanzas que identificaban uso, división, densidad y capacidad de construcción de cada uno de los terrenos que formaban las zonas urbanas de Chile. Se crearon nuevas instituciones técnicas para regular la calidad de las construcciones realizadas, lo cual agregó mayor complejidad burocrática a los procesos, por la intervención de mayor cantidad de instituciones que velaban por el correcto desarrollo de los proyectos. Los problemas relacionados con la repartición de recursos (dónde desarrollar los complejos habitacionales) se mantuvieron y cobraron mayor importancia a medida que la población crecía a tasas superiores a las de las viviendas que construían los sectores público y privado.

Los esfuerzos continuaron durante la década de los sesenta. Se ejecutó una política habitacional de mayor alcance, que combinaba programas financiados por el sector público y el privado. Para esa época, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu) fue el encargado de recibir los fondos provenientes del gobierno, para administrar y establecer las políticas que normarían la construcción de viviendas en el país. Por primera vez, en 1963 se instrumentan de manera formal programas dirigidos a los sectores de bajos ingresos, en los cuales se intentaba incentivar el ahorro y disminuir el gasto. Se iniciaron campañas de educación para el uso de los recursos, todo financiado por el Estado chileno.

El sector financiero recibía depósitos de los habitantes de ingresos medios y altos, con los cuales creó una cartera de créditos con condiciones preferenciales para el sector de bajos ingresos: tasas indexadas según la inflación reportada por el Banco Central, de manera que la volatilidad macroeconómica

del país no afectara las carteras de crédito. El Minvu, por su parte, continuaba recibiendo recursos importantes para realizar directamente construcciones que resolvieran el problema de la escasez de viviendas y redujeran la brecha creciente entre el déficit habitacional y la capacidad de la industria de la construcción.

Todas estas políticas fracasaron al enfrentar una situación de inestabilidad macroeconómica, con una gran recesión económica y alta inflación. Como las cuotas de los créditos hipotecarios estaban indexadas a la inflación, los sectores de bajos ingresos comenzaron a caer rápidamente en morosidad, lo que generó un desbalance en los bancos y los prestamistas, que recibían depósitos de corto plazo y mantenían préstamos de largo plazo. El problema de la repartición de fondos provenientes del Estado se acentuó hasta un punto en que no existían políticas para desarrollar viviendas en las zonas rurales.

Entre 1958 y 1970 la cantidad de viviendas construidas anualmente aumentó de 6.000 a 8.000, valores muy bajos para disminuir el déficit habitacional de la época (Rojas, 1999). A partir de 1970 y hasta 1973, el gobierno de la Unidad Popular incrementó la responsabilidad del Estado en materia de vivienda y estableció que la vivienda era un derecho que el Estado debía asegurar. Se destinó una cantidad mayor de recursos para impulsar las construcciones dirigidas por el gobierno y se inició una mayor cantidad de proyectos. Sin embargo, la situación macroeconómica por la que atra-

## Los países que encabezan la construcción de viviendas en el mundo comparten dos factores: inversión privada en la construcción de vivienda y un sistema hipotecario que financia la demanda

vesaba el país, la escasez de materiales de construcción, la burocracia, el incremento de las deudas con los contratistas y los problemas de financiamiento, causaron que gran parte de las construcciones iniciadas se paralizaran. Al finalizar este período se construyeron, en promedio, 9.000 viviendas anuales. En las zonas rurales se permitió y auspició la invasión de terrenos, que se extendió de manera importante. Todo esto se basó en la idea de promover aún más la política que establecía el derecho a la propiedad de tierras y vivienda, y el Estado como gran benefactor.

### Segunda parte: después de 1977

Entre 1973 y 1977 la incertidumbre en cuanto a la política habitacional se mantuvo, sin que hubiera mayor éxito en la construcción de viviendas. En 1977, el gobierno propuso una reforma profunda de la política habitacional, con el propósito de que el sector privado desempeñase un papel primordial en la construcción de viviendas. El objetivo de la reforma era que la construcción y el financiamiento de las viviendas fueran responsabilidad del sector privado y que el Estado actuara sólo como regulador y mediador.

Para que el sector privado se convirtiera en el principal actor en la construcción de viviendas se necesitaba comenzar por aumentar el poder adquisitivo de la población de menos recursos, de forma que pudiese adquirirlas. El Estado estableció una serie de subsidios, que se entregaban directamente a las poblaciones más pobres. Al mismo tiempo, las instituciones financieras privadas ofrecían oportunidades hipotecarias complementarias para los casos de menores ingresos, además de financiar a los sectores de medianos y altos ingresos.

Paralelamente se realizaron reformas importantes en la planeación urbana, incluyendo una reducción de la complejidad burocrática y la intervención de instituciones que no agregaban valor al producto final. El objetivo era ofrecer una mayor libertad a los inversionistas privados que actuaban en la industria de la construcción y aumentar la velocidad de desarrollo de la infraestructura en los centros urbanos y rurales.

Este conjunto de medidas, que incluía subsidios y mejores condiciones de financiamiento a los sectores de menores ingresos, y una reducción significativa de la burocracia para llevar a cabo proyectos de construcción, se estableció en un período de muy bajo crecimiento económico, por lo que debió ser ejecutado por etapas. Los subsidios serían sólo para la adquisición de viviendas (no se tomarían en cuenta remodelaciones ni mejoras) y se dirigirían en un principio a familias de medianos ingresos (no de bajos ingresos) con la finalidad de ir creando una demanda de viviendas mínima que pudiese reactivar la construcción del sector privado. En la medida en que se fuese regularizando la situación macroeconómica, continuarían incorporando sectores y ampliando los tipos de subsidios, colocando el énfasis en las familias de menos ingresos (Rojas, 1999).

Durante este período, y en paralelo, el Minvu continuó realizando contrataciones públicas de importancia para desarrollar complejos habitacionales con recursos del Estado. Estas contrataciones superaban inicialmente la participación de la industria de la construcción privada, situación que comenzó a cambiar a medida que la industria de la construcción se fue desarrollando.

En 1987 las políticas aplicadas en Chile para fomentar la construcción llevaron el número de viviendas nuevas iniciadas por año a superar el número requerido para cubrir la necesidad de viviendas por el crecimiento de las familias y las reposiciones necesarias. Entre 1992 y 2009 se logró la construcción de 2.362.667 viviendas nuevas (2.799.503 si se consideran las ampliaciones de viviendas existentes). La vivienda promedio construida en este período, incluyendo ampliaciones, tenía un área entre cincuenta y sesenta metros cuadrados. Más del noventa por ciento de estas viviendas fueron construidas por el sector privado y aproximadamente entre 57 y 82 por ciento de las viviendas, dependiendo del año, recibieron algún tipo de subsidio a la demanda por parte del Estado.

El índice del número de viviendas nuevas construidas entre 1973 y 2009 por cada mil habitantes confirma que las políticas de subsidio a la demanda e incentivo al sector privado incrementaron de forma importante la disponibilidad de viviendas para los chilenos.

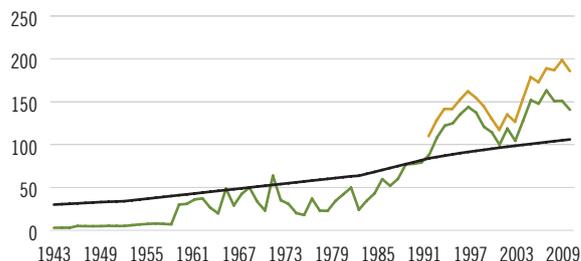
Chile cuenta actualmente con un mercado hipotecario vibrante. El típico crédito hipotecario oscila entre doce y veinte años de plazo, llegando en muchos casos hasta treinta. Las tasas de interés en UF (unidad de fomento ajustada por inflación) han variado entre 4,5 y 7 por ciento, dependiendo del riesgo del cliente, plazos y montos solicitados. El monto por financiar es usualmente un 75 por ciento del valor de la vivienda, pudiendo llegar hasta un 80 por ciento. Hay opciones en el mercado financiero para obtener una segunda hipoteca que financie la inicial.

En 2005 la banca comercial otorgó 80 mil créditos hipotecarios, a un promedio de 30 mil dólares por crédito, alcanzando un total de 1,53 millardos de dólares en créditos hipotecarios. Hay catorce bancos comerciales en el sistema hipotecario, con unos 500 mil créditos vigentes y 13,58 millardos de dólares en cartera hipotecaria.

## Chile: viviendas construidas, 1943-2009

(miles de viviendas nuevas aprobadas e iniciadas)

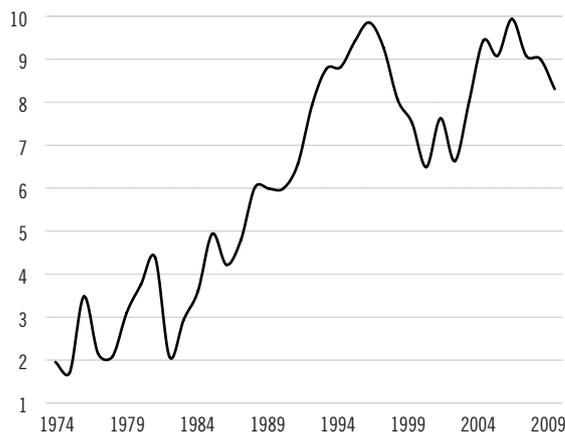
- Nuevas
- Requeridas para cubrir crecimiento de familias y reposiciones
- Nuevas, incluyendo ampliaciones



Nota: los datos sobre viviendas iniciadas, incluyendo nuevas obras, ampliaciones y remodelaciones están disponibles a partir de 1990. El número de viviendas requeridas para cubrir el crecimiento de las familias y las reposiciones se calculó según el crecimiento de la población entre 1991 y 2009, siguiendo la tendencia proyectada por Rojas (1999).

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas de Chile ([www.ine.cl](http://www.ine.cl)). Los datos previos a 1990 son de Rojas (1999) y Bravo (1993).

## Chile: viviendas nuevas iniciadas por cada mil habitantes, 1973-2009



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas de Chile ([www.ine.cl](http://www.ine.cl)).

En 2007 el presupuesto fiscal para viviendas consistía en subsidios directos para el veinte por ciento más pobre de la población. Se otorgaron subsidios de hasta el ciento por ciento para viviendas de hasta 25 mil dólares, para un total de 31.750 unidades al año. Adicionalmente se otorgaron 21.806 subsidios entre 2.500 y 4.000 dólares para ampliación, mejoramiento de viviendas y entornos urbanos.

## En qué se fundamentan las políticas y por qué fueron exitosas

Antes de profundizar en las políticas habitacionales es necesario resaltar que por sí solas no garantizan en un ciento por ciento el éxito. Es necesario que exista un ambiente macroeconómico estable, donde los inversionistas se sientan protegidos por el Estado. El marco económico y legal debe estar claro y debe ser aplicado, en todos los ámbitos, para todas las empresas por igual.

Una situación estable, en conjunto con los incentivos correctos para promover la construcción de viviendas, sin duda alguna generará resultados similares a los que pueden observarse en las últimas décadas en Chile. Las políticas habitacionales aplicadas en Chile se basan en los siguientes principios: 1) fuentes de financiamiento diversas, sólidas y confiables; 2) subsidios a la demanda y no a la oferta; y 3) incremento del número de actores y de la eficiencia.

#### **Fuentes de financiamiento diversas, sólidas y confiables**

Uno de los principales problemas que se presentan al formular cualquier tipo de política pública es la definición de la fuente de recursos; específicamente, las dificultades asociadas con la promoción y la construcción de viviendas exigen que el flujo del efectivo sea constante «antes y durante» la ejecución de los proyectos. Además, a diferencia de otras industrias, el sector de la construcción requiere inversiones de grandes proporciones que generan retornos a mediano plazo.

La falta o el retraso de recursos durante la ejecución de cualquier proyecto de construcción civil se traducen en incrementos de los costos de construcción, tanto los fijos como los variables, y, en consecuencia, en una menor eficiencia del sistema, que podría llevar a la paralización parcial o total de las obras. En otras palabras, las fuentes de financiamiento deben ser diversas, sólidas y confiables.

El Estado chileno adoptó medidas para generar incentivos que permitieran al sector privado incrementar el financiamiento de obras. Como en cualquier país latinoamericano, el motor de financiamiento más inmediato para la ejecución de proyectos inmobiliarios es el sector bancario, que otorga financiamiento y créditos hipotecarios en la medida en que el retorno esperado sea suficientemente apetecible, en comparación con el riesgo enfrentado. Cuando la situación macroeconómica de un país comienza a estabilizarse y la volatilidad de los principales índices macroeconómicos disminuye, el sector bancario está dispuesto a inyectar mayor cantidad de recursos a tasas más atractivas a sus carteras de créditos hipotecarios. Asimismo, en la medida en que la inversión aportada por el promotor o constructor es mayor, se facilita el otorgamiento de créditos del sector bancario.

Una de las iniciativas desarrolladas por el gobierno chileno para lograr la estabilidad de precios fue la creación de la Unidad de Fomento (UF): una unidad de cuenta ajustada diariamente según los índices de inflación reportados por el Banco Central de Chile. Inicialmente fue creada exclusivamente para el manejo de los créditos hipotecarios, pero su éxito ha sido tal que se ha expandido a la mayoría de los créditos bancarios. Su aplicación permite mantener la estabilidad de los precios para los inversionistas y el sector bancario, pues el valor de venta de los inmuebles está basado en UF y no en pesos chilenos. En otras palabras, garantiza que el retorno de la inversión no será afectado por la inflación, se mantendrá estable y en valores reales en todo momento.

Los incentivos para que los inversionistas privados chilenos (promotores y constructores) incrementen su participación en los negocios inmobiliarios radican principalmente en la seguridad jurídica establecida por el Estado (el Estado garantiza la propiedad de los inversionistas privados sobre las inversiones realizadas) y en la situación macroeconómica del país. La estabilización macroeconómica, el uso de la UF y la seguridad jurídica para los inversionistas privados potenciaron el crecimiento de las fuentes de financiamiento y la disponibilidad de recursos provenientes de fuentes privadas,

lo que reactivó la industria chilena de la construcción en la década de los ochenta.

En la década de los noventa, con el objeto de ampliar la política de financiamiento mantenida hasta el momento de manera sólida y estable, el sector bancario procedió a empaquetar los créditos hipotecarios y transformarlos en nuevos instrumentos o títulos financieros cuyo retorno proviene de los pagos de los préstamos hipotecarios y su riesgo está determinado por las probabilidades de cesación de pagos del

### **Las políticas habitacionales aplicadas en Chile se basan en los siguientes principios: 1) fuentes de financiamiento diversas, sólidas y confiables; 2) subsidios a la demanda y no a la oferta; y 3) incremento del número de actores y de la eficiencia**

paquete de créditos. De esta manera, se crean instrumentos menos riesgosos con un mayor retorno en caso de que los créditos empaquetados tengan mayores probabilidades de caer en cesación de pagos, y menor retorno en caso contrario. Estos instrumentos financieros son completamente transables y se cotizan a diario en el mercado de capitales. La incorporación de estos títulos ha permitido ampliar la base de inversionistas y, en consecuencia, aumentar las capacidades de las instituciones bancarias para financiar las construcciones privadas.

El mercado de seguros ha tenido, también, un papel importante en el desarrollo de la dinámica de financiamiento. Las empresas aseguradoras generan mayor confianza en las inversiones realizadas, porque garantizan el valor del capital en los casos en que ocurran hechos inesperados, a cambio de una prima cuyo valor varía en función del riesgo percibido. Estas empresas constituyen fianzas y pólizas para asegurar que el mecanismo de financiamiento establecido entre la banca comercial y el mercado habitacional cumpla lo pactado en los contratos de créditos y préstamos bancarios. Igualmente, aseguran el mecanismo de financiamiento entre el mercado de capitales y el mercado financiero, con el objeto de inyectar mayor confianza y mayores inversiones en estos mercados. En otras palabras, las empresas aseguradoras absorben los riesgos asociados con las probabilidades de cesación de pagos, a cambio de una prima determinada para cada caso.

Las empresas aseguradoras ofrecen, además, pólizas a los propietarios para proteger el valor de sus viviendas ante siniestros y acontecimientos de causa mayor tales como sismos, inundaciones o incendios. Para casos catastróficos, como terremotos de magnitud superior a nueve en la escala de Richter o tsunamis de grandes magnitudes, las empresas de seguros establecen pólizas con el Estado, para protegerse ante estas eventualidades. Para casos catastróficos, el sector privado de la economía y el Estado generan confianza al asegurar que el valor del capital se mantendrá en el tiempo, tanto en las instituciones financieras como en el sector habitacional, lo cual incrementa los incentivos para atraer nuevas inversiones de procedencia nacional y extranjera.

#### **Subsidios a la demanda y no a la oferta**

Antes de los años setenta, el Estado chileno, como en la mayoría de los países latinoamericanos, estableció como política fundamental el subsidio a los constructores, y realizó contrataciones de empresas privadas para luego adjudicar

las viviendas a las familias de menores recursos. Esto trajo como consecuencia pérdida de eficiencia en la asignación de los recursos —a cuál empresa se le asignan los proyectos y recursos, qué proyecto se financia, dónde se desarrollan los proyectos— y produjo irregularidades en los procesos de licitación y falta de inversión por parte de las empresas de construcción para modernizar sus procedimientos.

Financiar la oferta de viviendas no ofrece libertad a las familias de menos ingresos para decidir cuáles tipos de viviendas desean en cuanto a ubicación, tamaño, arquitectura o diseño. Simplemente, el Estado en un papel paternalista decide dónde deben establecerse las familias y el tipo de vivienda que deben recibir.

En las últimas tres décadas Chile desarrolló políticas habitacionales coherentes con las necesidades de las familias de menos ingresos (clientes finales), basadas en el principio de libertad que debe tener cada núcleo familiar para elegir su vivienda y tomando en cuenta la necesidad imperiosa de reactivar la industria de la construcción hasta un grado tal que permitiera reducir anualmente el déficit habitacional. La columna vertebral de estas nuevas políticas fue el otorgamiento de subsidios a las familias de menos ingresos y el fomento del ahorro. En otras palabras, se otorgaron subsidios a la demanda (clientes finales) y no a la oferta (constructores o proveedores de bienes y servicios).

El subsidio a la demanda consiste en el otorgamiento de bonos de vivienda, con los cuales los usuarios finales tienen derecho a adquirir una vivienda básica hasta un determinado monto (definido en UF). El bono no es transferible y no puede ser destinado para la adquisición de otros bienes o servicios. Está diseñado para ser utilizado únicamente para la compra de viviendas.

Las promotoras y empresas de construcción, con el objeto de desarrollar economías de escala y de esta manera diluir el impacto de sus costos fijos, aglomera una cantidad determinada de subsidios en un espacio geográfico. Para ello existen entidades de gestión inmobiliarias sociales (Egis): instituciones privadas fomentadas por el Estado que se encargan de coordinar y ubicar a las familias que poseen subsidios y sirven de intermediarios entre los usuarios finales y los promotores. Actúan como corredores inmobiliarios para las familias de menos ingresos.

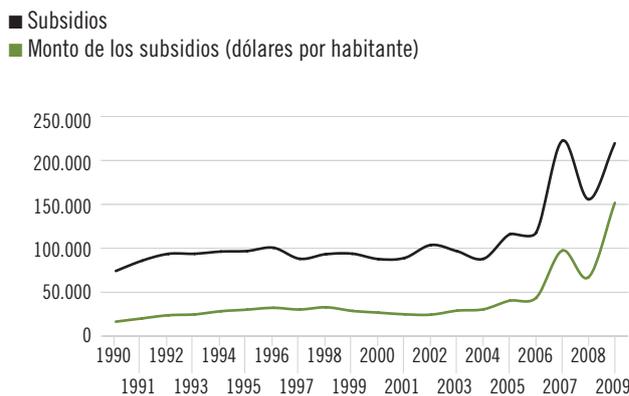
Las empresas constructoras y promotoras, una vez contratadas, solicitan ante la municipalidad el anticipo correspondiente a la cantidad de subsidios contratados y luego, al finalizar la construcción, solicitan el pago final a cambio de los bonos que los clientes finales les entregaron al recibir sus viviendas. Una vez establecido el procedimiento general, se desarrolló un conjunto de subsidios para ampliar el alcance de la política. El foco principal

estaba en atender las necesidades de cada familia en particular, promover el ahorro en las familias de menos ingresos e insertar a esta parte de la sociedad en el sector bancario. En términos generales, las políticas establecen:

1. Subsidios para vivienda progresiva y vivienda rural: se otorga a una familia una parcela de terreno pequeña con un núcleo habitacional mínimo (habitación y baño). Los subsidios están destinados a familias de muy escasos ingresos, que no poseen tipo alguno de ahorro ni califican para algún crédito hipotecario.

2. Subsidios para vivienda básica, programa de subsidios unificados, subsidios rurales y otros: una mezcla de subsidio directo, ahorro familiar y crédito hipotecario con los cuales las familias logran obtener viviendas acordes con sus necesidades. Se incentiva a las familias de escasos recursos a ahorrar parte del costo de la vivienda para obtener una vivienda de mejores características, complementando con un subsidio directo y un crédito hipotecario regular. En la medida en que el ahorro colocado por el beneficiario sea mayor en proporción, y que el subsidio solicitado sea menor en proporción, aumentan la probabilidad y la velocidad de adjudicación. Esto incentiva a las familias a incrementar sus ahorros y disminuir el monto de sus solicitudes al Estado, lo cual permite que una mayor cantidad de familias se beneficie. Estos subsidios pueden ser utilizados para la compra de viviendas tanto nuevas como del mercado secundario.

### Chile: número de subsidios a la demanda y monto otorgado, 1990-2009



Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, [www.minvu.cl](http://www.minvu.cl), e Instituto Nacional de Estadísticas de Chile, [www.ine.cl](http://www.ine.cl).

### Chile: subsidio por vivienda o beneficiario, 1990-2009 (dólares)



Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, [www.minvu.cl](http://www.minvu.cl).

Existe una amplia teoría sobre la eficiencia de los subsidios a la demanda, comparados con los subsidios a la oferta. El caso de la construcción es uno más al cual se aplican los mismos análisis realizados en educación, salud y cualquier otro sector considerado de importancia para cualquier sociedad. Entre los principales beneficios obtenidos al cambiar la visión sobre el otorgamiento de subsidios se encuentran los siguientes:

1. Mejor uso de fondos limitados. Debe recordarse que los fondos del Estado para financiar la construcción de viviendas son limitados. Por ello, una política que genere menos costos directos permitirá beneficiar a una mayor cantidad de familias. Al realizar contrataciones directas, el Estado debe mantener una nómina de empleados para ejecutar y controlar muchas actividades: proyectos, presupuestos, licitaciones, contrataciones, inspecciones y supervisiones técnicas, aprobaciones y decisiones técnicas, administración de recursos, financiamiento y flujo de caja, y aprobación de habitabilidad. Para llevar a cabo el control de todas estas actividades

### **Los fondos del Estado para financiar la construcción de viviendas son limitados. Por ello, una política que genere menos costos directos permitirá beneficiar a una mayor cantidad de familias**

es necesario mantener departamentos de Control de Obras, Gerencia Técnica, Gerencia de Proyectos, Contrataciones, Administración, Tesorería, Consultoría Jurídica y Contraloría Interna. La cantidad de empleados de cada departamento se incrementa en la medida en que el número de contrataciones y obras aumenta. En el caso de los subsidios a la demanda, la cantidad de actividades que debe realizar la institución de infraestructura se reduce a la inspección final para habitabilidad de las viviendas y el control del financiamiento de los subsidios. Esta modalidad de subvención requiere menor cantidad de personal, porque los precios son cerrados e iguales al valor de los subsidios y la cantidad de pagos es menor (dos o tres). Esto se traduce en un mejor uso de los recursos.

2. Mayor transparencia. Al subsidiar la demanda, los bonos son entregados directamente a los clientes finales, quienes cuidarán que les sea entregada la propiedad según específica el contrato de compra-venta. En el caso de las contrataciones realizadas directamente por el Estado, siempre existe el riesgo de que el proyecto no sea ejecutado por la empresa privada más idónea. En los países latinoamericanos, este riesgo cobra mayor importancia, porque la aplicación de la justicia es menos rápida y eficiente.

3. Libertad de elección. Cuando el Estado, en su papel paternalista, contrata proyectos directamente para luego adjudicar viviendas a los beneficiarios finales, éstos no tienen la posibilidad de elegir su residencia con base en sus criterios. No tienen posibilidad de escoger el diseño, el tamaño ni la ubicación de lo que será su principal activo familiar. Todo es realizado por la institución que proporciona las viviendas. Al otorgar subsidios al cliente final se le ofrece la oportunidad de elegir la vivienda que más les conviene, de acuerdo con sus necesidades.

4. Mayor competencia. Una vez que los usuarios finales tienen libertad de elección, el mercado comienza a funcionar. Las empresas privadas lucharán para conseguir la manera de ofrecer soluciones habitacionales innovadoras que se adapten a las necesidades de los clientes. Los productos serán diseñados con base en las necesidades de las familias y no en los requisitos del Estado, pues son ellas las que tomarán la

decisión de contratarlos o no. Esto trae como consecuencia mayor calidad de los productos, disminución de los tiempos de entrega y reducción de los costos de las viviendas.

5. Fomento del ahorro. Uno de los beneficios más importantes de subsidiar la demanda es el apoyo que brinda el Estado para bancarizar a las poblaciones de menores ingresos. Al exigir una cuota de ahorro a estas familias como requisito para el otorgamiento de un subsidio, las familias son incorporadas al sector bancario, y a partir de ese momento tienen a su alcance los beneficios crediticios y productos financieros que los bancos desarrollan para esos sectores. Adicionalmente se genera un beneficio educacional, porque las familias de menores ingresos jerarquizarán sus gastos y dirigirán sus ahorros a cubrir una de sus necesidades básicas: la vivienda.

6. Sentido de propiedad. Otro beneficio importante de establecer políticas de subsidio a la demanda es el sentido de propiedad que adquieren los beneficiarios. Al formar parte de la decisión de compra de la vivienda (libertad de elección), colocar parte de su esfuerzo (ahorros) en la inversión y sentirse parte del sistema bancario adquieren un sentido de propiedad importante sobre la vivienda. Su principal activo deja de ser una concesión del Estado en beneficio de ellos, para ser una propiedad ganada con su esfuerzo y dedicación.

#### ***Incremento del número de actores y la eficiencia***

La orientación de las políticas habitacionales para que las construcciones sean realizadas por el sector privado de manera autosuficiente (sin intervención directa del Estado) incrementa, en términos generales, la eficiencia en la industria de la construcción. La disminución de las funciones operativas del Estado trae como consecuencia una disminución de procedimientos públicos y administrativos, y una reducción importante de la burocracia gubernamental que siempre resta eficiencia al sistema.

Cuando el Estado trabaja coordinadamente con las empresas privadas la eficiencia aumenta, porque los recursos se manejan de manera menos discrecional. Una vez que el Estado asume el papel de intermediario, no de ejecutor, de obras de construcción civil, la competencia entre las empresas privadas aumenta, lo que se traduce en un incremento de la oferta y una consecuente disminución de los precios de venta de los inmuebles.

La industria de la construcción, al igual que cualquier otro segmento de la economía, se beneficia de la competencia entre empresas privadas. Una vez que el Estado coordina los incentivos necesarios para incrementar el interés del sector privado en la ejecución de obras de infraestructura, se reactiva el sector construcción y se inicia la competencia entre privados. Las empresas, en su lucha por multiplicar sus ventas de manera rentable, tratarán de:

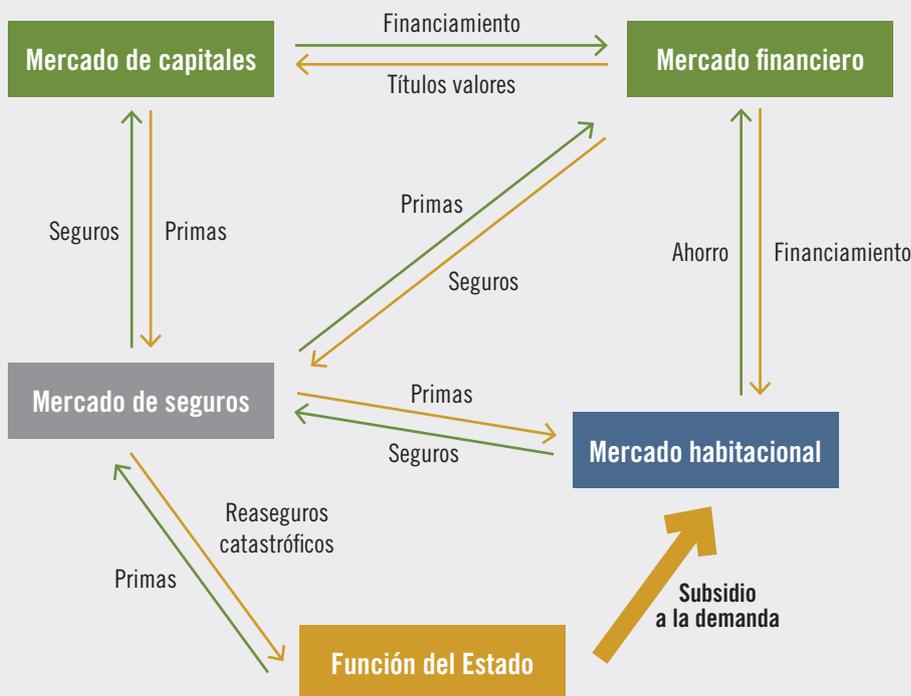
1. Desarrollar e importar nuevos métodos de construcción, menos costosos y más eficaces.

2. Adquirir maquinarias y equipos de última generación que permitan aumentar los rendimientos de construcción y disminuir los tiempos de ejecución.

3. Ejecutar proyectos más diversos y dirigidos a satisfacer las necesidades de cada familia en particular.

4. Invertir en la formación de la mano de obra con el objeto de mejorar su rendimiento.

En otras palabras, se crea una industria de la construcción más eficiente y productiva, con capacidad para colocar en el mercado, de manera más rápida, viviendas de calidad y más económicas, adaptadas a las necesidades de las comunidades. Además, al incrementarse la cantidad de obras, se desarrollan «aguas arriba» todas las industrias de materiales y productos



necesarios para la construcción. El aumento de la demanda de los materiales de construcción genera mayores inversiones de los productores, con el objeto de disminuir costos y desarrollar nuevas técnicas de producción más eficientes para aumentar sus ventas y mantener o incrementar su retorno.

### Políticas después del terremoto de 2010

El terremoto del 27 de febrero de 2010 y el posterior tsunami que impactó las costas chilenas ocasionaron pérdidas catastróficas para la infraestructura y las viviendas. En un solo día, el déficit habitacional aumentó en más de 200 mil viviendas, para sumar un total de 600 mil viviendas a lo largo del país.

La reacción del gobierno chileno se centró principalmente en la ampliación de las políticas habitacionales que han mostrado éxito hasta el momento. En específico, los subsidios habitacionales fueron incrementados en cantidad y en monto. Todas las familias que perdieron sus viviendas asisten al Ministerio de Vivienda y Urbanismo en busca de la aprobación de un crédito por 380 UF (17 mil dólares) para construir su nueva vivienda. Hasta el momento se han otorgado 127 mil subsidios de reconstrucción, que equivalen a más de dos millardos de dólares. La meta es otorgar, para finales de 2011, un total de 220 mil subsidios por un monto de 3,75 millardos de dólares.

Los planes de subsidios son variados y complementados con ahorros del núcleo familiar y créditos hipotecarios:

1. Subsidio para sitio propio: un subsidio por 380 UF (17 mil dólares) para construir una vivienda en el terreno donde colapsó la vivienda anterior. Las personas que cum-

plen los requisitos deben mostrar la propiedad de su antiguo hogar ante el Minvu para ser beneficiadas. En caso de que el terreno aún presente escombros o sea necesario demoler algunos elementos estructurales pertenecientes al antiguo inmueble, el Minvu otorga un subsidio adicional para cubrir los costos correspondientes.

2. Subsidios para nuevos proyectos: los subsidios para la reconstrucción de viviendas son completados con subsidios adicionales para la adquisición de nuevas tierras y la realización de obras de urbanismo.

3. Subsidio para compra de vivienda en el mercado secundario: se otorga para la adquisición de una vivienda ya construida.

Las empresas privadas de construcción y los promotores deben diseñar una vivienda tipo que debe ser certificada por el Minvu, que comprueba el cumplimiento de condiciones mínimas establecidas con base en el diseño y en la velocidad de ejecución. Una vez

que las empresas obtienen la certificación están autorizadas para captar los subsidios en las entidades de gestión inmobiliarias sociales y las municipalidades para iniciar la construcción de viviendas. Con el objeto de acercar la demanda a la oferta, el Minvu, en conjunto con las municipalidades han promovido la realización de ferias de viviendas, en las cuales las empresas constructoras, previamente certificadas, instalan sus viviendas modelo de tamaño real para que los beneficiarios de los subsidios puedan observarlas y escogerlas.

### Construcción de viviendas en Chile: éxitos y lecciones

Desde finales de la década de los ochenta, Chile viene construyendo un número de viviendas por año bastante superior al necesario para atender el crecimiento de la demanda. De esta forma se ha reducido decisivamente el déficit habitacional. El éxito de sus políticas para la vivienda se basa en apuntalar a la demanda con subsidios directos y eficientes a los sectores más vulnerables de la población, dejando la oferta a un sector privado que compite para satisfacer la demanda de viviendas. El éxito chileno muestra que los modelos que se basan en fomentar la demanda directamente, en lugar de construir la oferta, son más eficientes en la producción de unidades habitacionales para los sectores de menos ingresos. ■

### REFERENCIAS

- Bravo, L. (1993). «Retrospectiva de 50 años de vivienda social». L. Bravo y C. Martínez: *Chile: 50 años de vivienda social. 1943-1993*. Valparaíso: Universidad de Valparaíso, Facultad de Arquitectura.
- Rojas, E. (1999): «El largo camino hacia la reforma del sector vivienda: lecciones de la experiencia chilena». Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible.

# LA CONSTANTE EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA HABITACIONAL EL CASO COLOMBIANO

Carlos Jaramillo Z.

Colombia es un ejemplo de creatividad en la búsqueda de mecanismos para aumentar los recursos dirigidos a atender las necesidades de su población, aunque está lejos aún de resolver su déficit habitacional. Mecanismos de subsidio, préstamo y ahorro son utilizados para enfrentar los clásicos cuellos de botella que dificultan la atención habitacional en América Latina: inflación, poca profundidad de los mercados financieros y dificultad para orientar los recursos hacia los más necesitados.

UNO DE LOS GRANDES PROBLEMAS que enfrentan quienes tienen el trabajo de ejecutar políticas públicas en el contexto habitacional es que viven constantemente haciendo compromisos entre lo que sus valoraciones técnicas les dicen y lo que los grupos de interés presionan para que se haga. A principios de los años sesenta, los países latinoamericanos tenían la ilusión de cubrir el déficit habitacional con la construcción de viviendas nuevas. Esta aproximación, como es natural, agradaba a los grandes constructores, los productores de insumos para la construcción, los dueños de tierras urbanizables y los políticos y dictadores que entienden perfectamente bien los dividendos electorales o de aceptación ciudadana que tal estrategia produce.

Cubrir el déficit habitacional sólo con la construcción de nuevas viviendas resultó ser un enfoque no solamente inviable en lo económico sino también reduccionista. El déficit incluye, además de las viviendas faltantes en un momento dado, las viviendas existentes ubicadas en zonas de insuficientes servicios y las que deben ser refaccionadas.

La evolución de la comprensión del tema habitacional —pasar de casa a hábitat y de construcción de viviendas a construcción de hogares— permitió entender que la inversión que los sectores de bajos ingresos habían hecho en las zonas de barrios era importante no sólo en términos económicos, y por lo tanto no desechable, sino también en términos emocionales. Pese a los problemas y las carencias, la gente se vincula con los lugares donde ha construido su capital social, sus relaciones laborales y, por supuesto, también sus afectos. Esta nueva perspectiva legitimó la inversión en la consolidación de barrios e hizo aceptar a regañadientes una nueva realidad: las zonas de barrios no van a desaparecer, pero pueden ser consolidadas.

Se ha ido entendiendo que muchos son los caminos para acceder a la vivienda: los desarrollos habitacionales totalmente ejecutados para los más pudientes, las viviendas de desarrollo progresivo, la autoconstrucción con acompañamiento técnico y social para no seguir promoviendo el caos urbano, la adquisición de viviendas usadas construidas en el mundo formal o informal. Todas estas variantes pusieron sobre el tapete el problema de identificar los factores que impedían a los grupos familiares acceder al mejor hábitat posible dentro de sus realidades.

Carlos Jaramillo Z. es profesor de finanzas en el IESA

Entonces la salida al problema habitacional se ha vuelto, poco a poco, un asunto de «estirar» los recursos disponibles, tanto del Estado como de los particulares. Se ha cuestionado la idea del Estado constructor, por lo costosas que resultan las unidades habitacionales que él ejecuta, tratando de hacer cada vez más participe al individuo en la solución de su problema habitacional, permitiéndole en algunos casos escoger dónde y cómo proveerse de tan ansiado bien.

En este proceso de «estirar» recursos se abren varios caminos. El primero conduce a potenciar la figura del crédito. Para ello es necesario que 1) las tasas de interés no sean onerosas, 2) el sistema financiero tenga suficientes recursos para prestar y 3) no se excluya a los grupos familiares que no se parezcan a los perfiles clásicos que la banca está acostumbrada a manejar. Los programas habitacionales que siguen esta vía han debido lidiar con situaciones de alta inflación, en las cuales no existen mercados de fondos a largo plazo y cualquier impacto macroeconómico puede hacer impagables los créditos hipotecarios.

El segundo camino lleva a potenciar la capacidad de pago del grupo familiar. Quienes lo promocionan parten de la idea de que la escasa capacidad de pago es la principal razón por la cual muchas familias no tienen vivienda; por lo tanto, si no pueden producirse viviendas suficientemente baratas para que las familias puedan comprarlas, el Estado debe darles un aporte que les permita cubrir la brecha entre lo que pueden pagar y lo que el mercado inmobiliario ofrece.

El tercer camino consiste en formalizar los factores que han hecho de la construcción informal el mecanismo más exitoso de producción de viviendas del Tercer Mundo. Mediante la autoconstrucción o el empleo de mano de obra informal, la vivienda se va desarrollando a medida que el ingreso disponible de sus dueños lo permite. La aspiración de los programas habitacionales que siguen este camino es canalizar el esfuerzo de las familias hacia la producción de unidades habitacionales que cumplan los estándares mínimos del mundo formal, incluyendo un título de propiedad que permita la constitución de hipotecas y la posibilidad de transferir la propiedad del inmueble, sin que surja alguna ambigüedad en la ejecución de la transacción.

La política habitacional en América Latina, durante los últimos cuarenta años, ha transitado de ida y vuelta por estos caminos, y Colombia lo ha hecho de manera imaginativa. Colombia es un importante referente para América Latina, por tener un sistema de financiamiento habitacional bien organizado, con una clara diferenciación de papeles para los sectores público y privado, aunque lamentablemente con una cobertura que dista de ser universal.

### ¿Qué hacen en Colombia?

Colombia, con una población de 42,8 millones de habitantes, de los cuales el 76 por ciento vive en zonas urbanas, registraba para finales del año 2010 un déficit habitacional de 2,3 millones de unidades, de las cuales 1,5 millones correspondían a la diferencia entre el número de grupos familiares existentes y el número de unidades habitacionales disponibles, lo que se conoce como déficit cuantitativo, y 0,8 millones correspondían a unidades que debían ser mejoradas en calidad o en acceso a servicios públicos, que constituyen el llamado déficit cualitativo. El 73 por ciento de los hogares colombianos devenga menos de cuatro salarios mínimos (1.135 dólares); el 17 por ciento, entre cuatro y ocho salarios mínimos (1.135 a 2.270 dólares); y el diez por ciento, más de ocho salarios mínimos (sobre 2.270 dólares).

La política habitacional de los últimos cuarenta años se ha orientado a otorgar créditos hipotecarios (en un ambiente de gran fluctuación de tasas de interés), aumentar la capacidad de

compra de los grupos menos favorecidos y desarrollar un mercado hipotecario profundo, líquido y estable que sirva como un motor del desarrollo económico.

### El subsidio habitacional

Con la llegada al poder de César Gaviria en 1990, Colombia comenzó a aplicar un conjunto de medidas económicas de corte neoliberal. En el caso de la política de vivienda, las medidas consistieron en eliminar las contribuciones obligatorias de los ciudadanos a la previsión habitacional, que sostenían a los organismos dedicados a la construcción de viviendas de interés social (el Banco Central Hipotecario y el Instituto de Crédito Territorial); liberar las tasas de interés que cobraban las entidades hipotecarias (cajas de ahorro y vivienda); y crear el subsidio directo a la demanda como sustituto de la provisión directa de vivienda por parte del Estado.

El subsidio directo a la demanda —inspirado en el subsidio chileno creado en los años ochenta— se otorga a grupos familiares que perciben ingresos inferiores a cuatro salarios mínimos en actividades independientes o de economía informal. Para tener derecho al subsidio, el potencial beneficiario debe abrir una cuenta de ahorro y acumular el diez por ciento del precio de la vivienda que desea adquirir. El subsidio habitacional se puede entregar a familias o a grupos de familias que, con la asesoría de una ONG, se organizan en una actividad de autoconstrucción. El monto otorgado puede usarse para pagar la cuota inicial de una vivienda nueva en un desarrollo de interés social, un lote de terreno o materiales dentro de un plan de autoconstrucción, remodelaciones o los gastos legales para obtener títulos de propiedad de viviendas construidas por el

**Colombia es un importante referente para América Latina, por tener un sistema de financiamiento habitacional bien organizado, con una clara diferenciación de papeles para los sectores público y privado, aunque lamentablemente con una cobertura que dista de ser universal**

sector informal. Las familias no reciben directamente el dinero del subsidio, que se deposita en un fideicomiso empleado para remunerar a los constructores de viviendas o a quienes presten servicios técnicos o de asesoría, en el caso de consolidaciones o remodelaciones de viviendas existentes.

Durante los primeros años de la puesta en práctica del subsidio se observaron algunos efectos indeseados, como inflación en el precio de lotes con servicios ocasionada por el incremento instantáneo de la demanda que generó el subsidio. Además, como el subsidio incluía un componente de crédito, en un comienzo muchas familias no pudieron recibirlo porque las instituciones financieras no les otorgaban crédito.

### La respuesta a la inflación

Debido a la inflación sufrida por Colombia en los años sesenta, sólo podía existir un sistema hipotecario en funcionamiento si las tasas activas y pasivas ofrecidas por las instituciones financieras se vinculaban con la variación del índice de precios al consumidor. Por ello, en 1972 se transformó el sistema hipotecario con la creación de las corporaciones de ahorro y vivienda que ofrecían instrumentos de ahorro y créditos hipotecarios atados a una Unidad de Poder Adquisitivo Contante (Upac), que se actualizaba con los cambios del índice de precios al consumidor. Las corporaciones de ahorro y vivienda eran las únicas instituciones que

podían usar el sistema Upac, y contaban con una línea de crédito especial del banco central colombiano (Banco de la República), para dar cara a cualquier corrida de fondos. El sistema tuvo tal aceptación que en 1975 financiaba el 75 por ciento de la actividad de construcción de vivienda.

El sistema Upac funcionó muy bien hasta el comienzo de los noventa, aunque las familias de bajos ingresos seguían sin tener acceso al crédito hipotecario. Las corporaciones de ahorro y vivienda llegaron a contar con diez millones de ahorristas y con el 35 por ciento de la cartera de créditos de la banca. Para el año

## **La política habitacional colombiana de los últimos cuarenta años se ha orientado a otorgar créditos hipotecarios, aumentar la capacidad de compra de los grupos menos favorecidos y desarrollar un mercado hipotecario profundo, líquido y estable**

1995, los créditos hipotecarios representaban el ocho por ciento del PIB del país, cifra de las más altas de América Latina. Sin embargo, las reformas financieras introducidas a partir de 1991 les quitaron a las corporaciones de ahorro y vivienda la exclusividad del uso de correcciones inflacionarias y cambiaron, además, el método de cálculo del sistema Upac. En un principio, la nueva unidad de poder adquisitivo tomaba en cuenta no sólo la inflación sino también la tasa de interés pagada por colocaciones a plazos. Luego, a finales de 1994, se dejó de tomar en cuenta la inflación para corregir sólo con base en la tasa de certificados de depósitos bancarios, cargando a la Upac una fracción de ésta.

Los cambios en el sistema Upac ocurrieron en un contexto en el que el Banco de la República intentó proteger el valor del peso subiendo las tasas de interés en el país. Adicionalmente, el gobierno trató de financiar el déficit público con endeudamiento interno. Las tasas de interés se dispararon, la actividad de la construcción mermó notablemente y el precio de la vivienda se vino abajo.

A partir de 1998 los deudores hipotecarios comenzaron a «insolventarse» masivamente, y los colaterales de sus créditos perdieron buena parte de su valor. Mediante el fondo de garantías de depósitos colombiano (Fogafin) se subsidiaron los pagos de las familias solventes cuyas cuotas hipotecarias habían subido más de un veinte por ciento, y se dio una ayuda única a quienes debían más de seis cuotas. El propósito era evitar que las corporaciones de ahorro y vivienda tuviesen que quedarse con los inmuebles, pero lamentablemente el plan no funcionó. En septiembre de 1999, la corte suprema de justicia colombiana (Corte Constitucional), en respuesta a las demandas introducidas por varios grupos de deudores hipotecarios, declaró ilegal el sistema Upac; meses antes lo había hecho con los contratos hipotecarios.

Por exigencias de la Corte Constitucional, el Congreso debió emitir una nueva ley de vivienda, conocida como Ley 546 de 1999. La nueva ley implantó la Unidad de Valor Real (UVR), que se usa en la actualidad, como mecanismo de corrección del valor de los créditos hipotecarios, los cuales sólo se ajustan a la inflación. Asimismo, se creó el mecanismo de titularización de cartera hipotecaria y se otorgaron beneficios fiscales para los inversionistas en el sector. Las corporaciones de ahorro y vivienda fueron obligadas a transformarse en bancos. Se estableció un tope para las tasas de crédito hipotecarias de trece por ciento para viviendas de los grupos de mayor poder adquisitivo, y de once para las viviendas de interés social.

Pese a la nueva ley, y a una reducción de los saldos de hipotecas que asumió el Estado y que totalizó 659 millones de

dólares, las demandas de los deudores hipotecarios no cesaron, pues las reducciones de saldos no resolvían de manera homogénea el problema de los deudores. Cerca de 43 mil hipotecas fueron ejecutadas entre 1999 y 2003, por un monto de 878 millones de dólares. Posteriormente 32 mil viviendas en poder de los bancos fueron vendidas por 600 millones de dólares, lo cual implicó importantes pérdidas.

Deudores e instituciones financieras terminaron demandando al banco central y al gobierno colombiano. Al final llegaron a algunos arreglos reparatorios, pero la desconfianza que desarrollaron los consumidores contra el sistema financiero es un problema con el cual ha tenido que lidiar la banca colombiana en la siguiente década.

El Banco Central Hipotecario fue liquidado en el año 2000. El Estado otorgó líneas de crédito a los bancos para fortalecer sus bases patrimoniales, ocurrieron fusiones y adquisiciones entre instituciones financieras y la banca especializada exclusivamente en el sector hipotecario desapareció.

### **La Titularizadora Colombiana**

En el período previo a la crisis del sector hipotecario, que comenzó en 1998, los préstamos hipotecarios representaban el diez por ciento del PIB. Durante la crisis, esta cantidad llegó a 1,2 por ciento. No es muy difícil imaginar que Colombia, en el primer quinquenio del siglo XXI, estuvo digiriendo los efectos de lo que podría llamarse una «burbuja inmobiliaria». Para muchos especialistas, el mayor logro de la ley marco del sector vivienda promulgada en 1999 fue la implantación del mecanismo de titularización hipotecaria, que ha permitido el crecimiento de los recursos dedicados al financiamiento habitacional.

La institución titularizadora por excelencia es Titularizadora Colombiana (TC), producto de la inversión conjunta de la International Finance Corporation (IFC), la banca de inversión del Banco Mundial, y ocho instituciones colombianas entre las que se encuentran bancos y empresas de seguros. Titularizar no es más que emitir un título de oferta pública, que será cancelado con las cobranzas de un grupo de hipotecas; por ello, mientras más estandarizadas sean éstas más fácil será empaquetarlas y venderlas bajo el mecanismo de titularización. En tal sentido, la banca colombiana hizo un importante esfuerzo para homogeneizar los contratos hipotecarios, en términos de condiciones, plazos y el modo de fijar la tasa de interés, entre otros aspectos.

La titularización sirvió no sólo para aumentar la rotación de los recursos asociados con las hipotecas emitidas a partir del año 2001, sino también para ayudar a sacar de los balances de los bancos, entre los años 2004 y 2005, parte de los préstamos insolventes que se habían acumulado durante la crisis hipotecaria. Tal medida permitió aumentar la liquidez de las instituciones financieras en problemas y generar nuevos préstamos que les producirían beneficios y recuperar parte de su base patrimonial. Las titularizaciones de préstamos insolventes se estructuraron a partir del cálculo de los flujos de caja de la venta de los inmuebles que habían sido embargados por los bancos, tomando en cuenta el tiempo requerido para vender esos inmuebles, las pérdidas incurridas en la venta y los costos de mantenimiento. Un fondo de reservas y una garantía parcial del IFC fueron ofrecidos a los inversionistas para hacer más mercadeables los títulos.

En sus diez años de existencia la TC ha emitido catorce billones de pesos. A enero de 2011 la cartera de títulos vigentes totaliza 3.800 millones de dólares, de los cuales el quince por ciento corresponde a viviendas de interés social. Gracias al mecanismo de titularización, las tasas hipotecarias han bajado 800 puntos básicos en diez años (cien puntos básicos equivalen a uno por ciento) y existe la posibilidad de tomar hipotecas a tasas fijas.

Las titularizaciones han generado entre treinta y cincuenta por ciento de los recursos desembolsados para vivienda. A finales de 2010, el 38 por ciento de la cartera hipotecaria estaba titularizada. En la actualidad, el ciento por ciento de las hipotecas colombianas se financia con recursos de largo plazo, cifra

### **Se ha cuestionado la idea del Estado constructor, por lo costosas que resultan las unidades habitacionales que él ejecuta, tratando de hacer cada vez más participe al individuo en la solución de su problema habitacional**

que contrasta con el veinte por ciento de diez años atrás. Un mejor calce entre el vencimiento de fuentes y usos de financiamiento ayuda a estabilizar las instituciones financieras.

A comienzos de 2011 el tamaño de la cartera hipotecaria colombiana es 4,2 por ciento del PIB, y se espera sea 6,4 por ciento en 2014. Pero no ha recuperado la participación relativa de finales de la década de los noventa. Sin embargo, el sistema financiero es más estable y los consumidores sienten un poco más de confianza al tomar créditos hipotecarios.

#### **La cuenta de ahorro para el fomento y la construcción**

La cuenta de ahorro para el fomento y la construcción (AFC) es un vehículo de ahorro diseñado para personas que perciben más de seis salarios mínimos (1.700 dólares) mensuales. La cantidad ahorrada, que no debe exceder del treinta por ciento del salario mensual del trabajador, se deduce del ingreso gravable y es enviada directamente por el empleador a la institución financiera escogida por el empleado. Los bancos invierten este dinero en títulos hipotecarios resultantes de las titularizaciones de carteras hipotecarias o en préstamos al sector construcción.

El dinero acumulado se usa para la compra de vivienda nueva o usada: completar la cuota inicial, hacer abonos a créditos existentes o pagar cuotas mensuales. Estos recursos pueden combinarse con los ahorros que el beneficiario tenga acumulados en su fondo de retiro y con los de su pareja en el esfuerzo de adquirir vivienda. Si los recursos son retirados antes de cinco años para un uso diferente del habitacional se pierde el incentivo fiscal y los retiros son gravados a la tasa impositiva correspondiente. Los recursos mantenidos en la libreta por cinco o más años pueden ser movilizables para cualquier propósito sin penalización. Sólo pueden acceder a este mecanismo de ahorro quienes no hayan recibido subsidio de vivienda.

#### **La política habitacional colombiana en la actualidad**

Las distintas vías mediante las cuales los colombianos acceden a la atención habitacional son resultados no sólo de esfuerzos del Estado para desarrollar mecanismos más efectivos de ejecución de políticas, sino también de cambios que ha impulsado la sociedad en general. No podría, por ejemplo, existir un mecanismo de titularización sin la existencia de grandes inversionistas institucionales, como son los fondos de pensiones, ni la presencia de profesionales de alto nivel en la industria financiera que han sido capaces de desarrollar e implantar sofisticados modelos de estimación de riesgo crediticio de carteras hipotecarias. El acompañamiento técnico y social que exigen los programas de habilitación de zonas de barrios ha sido posible, gracias a la construcción de una extensa red de ONG y los esfuerzos de investigación de las universidades del país.

En la actualidad se segmentan los grupos de beneficiarios usando como parámetro el ingreso familiar. Para los grupos que ganan hasta cuatro salarios mínimos, que forman parte

en su mayoría de la economía informal, el acceso a la vivienda se logra mediante subsidios a veces acompañados de pequeños componentes de crédito. Para quienes devengan entre cuatro y ocho salarios mínimos, el beneficio más relevante es la posibilidad de tomar créditos en UVR, pues no califican para subsidios ni perciben ahorros impositivos por aportar a un plan de ahorro para la compra de vivienda. Los grupos familiares con ingresos superiores a seis salarios mínimos se benefician exclusivamente de sus aportes a la AFC.

Causa cierta frustración notar que, pese al gran esfuerzo para desarrollar un mercado hipotecario estable, la participación de los grupos familiares que perciben menos de cuatro salarios mínimos es todavía marginal. Sin embargo, cuando el déficit habitacional es grande y no existen mecanismos de financiamiento para que los sectores medios-bajos resuelvan sus problemas habitacionales, estos grupos tienden a apropiarse de soluciones concebidas para familias con ingresos aun menores y, dado que tienen un poco más de dinero y mejor educación, pueden ser muy exitosos en su esfuerzo y echar por la borda la labor del Estado.

Un aspecto errático del modelo habitacional colombiano es la dificultad que se ha presentado en algunos períodos para conseguir créditos hipotecarios para la compra de viviendas usadas. En los años ochenta era comprensible que esto sucediera, pues era más rentable para la banca prestar a los constructores, en muchos casos socios o relacionados de los directivos de los bancos, que dedicarlos a financiar inmuebles de bajo costo, difíciles de avaluar, cobrando además bajas tasas y comisiones por ello. Generalmente, los subsidios se otorgan para viviendas nuevas y sólo se han hecho excepciones para atender grandes grupos de damnificados por desastres naturales o desplazados producto de los enfrentamientos entre el gobierno, la guerrilla y los paramilitares.

El financiamiento de viviendas usadas es muy importante, porque es una vía natural para promover la capitalización de las familias, que pueden empezar con una vivienda de desarrollo progresivo y, con el paso de los años y el dinero de la venta de la primera vivienda, algo de ahorro y más créditos, comprar viviendas más confortables y con acceso a mejores servicios. Hay países como Chile donde este proceso de compra y venta se estimula, porque consideran que de esta manera se aumenta el inventario de vivienda disponible.

Bastante se ha hecho en materia habitacional en Colombia, pero falta mucho por hacer. En un país donde el 77 por ciento de los hogares no propietarios percibe menos de cuatro salarios mínimos, y donde el 66 por ciento de este grupo pertenece a la economía informal, no existe mucho ingreso disponible sobre el cual construir soluciones. Las experiencias con microcréditos hipotecarios han sido poco exitosas, por lo que la política de subsidios pasa a ser el último as bajo la manga. Este es uno de los consensos que en materia de vivienda el país ha alcanzado. ■

#### **BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA**

- Dayaratne, R. y P. Kelleth (2008): «Housing and home-making in low-income urban settlements: Sri Lanka and Colombia». *Journal of Housing and the Built Environment*. Vol. 23, No. 1.
- Forero, E. (2004): «Evolution of the mortgage system in Colombia: from the UPAC to the UVR1 system». *Housing Finance International*. Vol. 18, No. 3.
- Gutiérrez, A. y M. Ospina (2009): «Mortgage securitization market in Colombia». *Housing Finance International*. Primavera.
- Universidad del Rosario (2007): «Política de vivienda: alcances y perspectivas». [http://www.urosario.edu.co/urosario\\_files/3f/3fd62460-2c03-46e6-a455-5315894deee1.pdf](http://www.urosario.edu.co/urosario_files/3f/3fd62460-2c03-46e6-a455-5315894deee1.pdf). Consultado el 20 de marzo de 2011.

# República Dominicana

## LA BÚSQUEDA DE MÁS Y MEJOR FINANCIAMIENTO HIPOTECARIO

Carlos Fiorillo y Pedro El Khaouli

El desarrollo de mecanismos alternativos para el financiamiento hipotecario resulta clave para satisfacer la creciente demanda de soluciones habitacionales. La República Dominicana ha estado adecuando su marco jurídico para dinamizar el sector hipotecario mediante el mercado de valores. Todavía quedan barreras que superar, pero estos primeros pasos marcan una nueva etapa en el desarrollo del mercado hipotecario.

LAS EXPERIENCIAS en varios países de América Latina han mostrado que, para satisfacer la creciente demanda de soluciones habitacionales, resulta clave el desarrollo y la profundización de mecanismos de financiamiento a largo plazo que amplíen la posibilidad de acceder a una vivienda. Los países que han logrado éxitos en esta tarea han desarrollado mecanismos de mercado que permiten financiar un mayor volumen de préstamos hipotecarios en la economía.

La presencia de mecanismos complementarios y alternativos a los tradicionales (depósitos del público), en volúmenes importantes y con un perfil de vencimiento de largo plazo, contribuye a alcanzar un financiamiento hipotecario con mayor eficiencia. Tales mecanismos no sólo profundizan el mercado y amplían la población atendida potencial, sino que también mitigan en mayor medida los riesgos de crédito, mercado, liquidez y operativos inherentes a los generadores del mercado primario de hipotecas. Ahora bien, el sostenimiento de políticas públicas asociadas con el desarrollo sustentable de soluciones habitacionales para todos los estratos sociales requiere, entre otras cosas, una economía estable sobre la cual se pueda desarrollar un mercado primario de hipotecas.

Carlos Fiorillo y Pedro El Khaouli son director gerente y director, respectivamente, de la empresa de calificación crediticia Fitch Ratings.

La perspectiva positiva con la que cuenta la calificación soberana de la República Dominicana (Fitch: B) refleja un buen desempeño de la economía en general, condición necesaria para la sostenibilidad de un mercado hipotecario. El país ha avanzado en un plan de reformas del mercado de capitales, con la intención de lograr una mayor penetración del financiamiento hipotecario, aun cuando esta etapa del proceso es todavía incipiente para la República Dominicana.

### El mercado hipotecario dominicano

Los organismos responsables de la política de vivienda en República Dominicana son el Instituto Nacional de Vivienda (Invi) y el Banco Nacional de Fomento de la Vivienda y la Producción (BNV). El Invi, creado en 1962, tiene como metas construir viviendas nuevas, ejecutar mejoramientos de viviendas y seguir los lineamientos planteados por el gobierno para este sector. Para esto, junto con el sector financiero y diferentes organizaciones no gubernamentales, ha otorgado subsidios que han beneficiado a familias de ingresos medios-bajos de la población.

El BNV, fundado en 1962, participa en el mercado financiero nacional, especialmente en el mercado hipotecario, como banco de segundo piso (mediante instituciones financieras reguladas y no reguladas) y con la oferta directa de financiamientos. También el gobierno ha implementado incentivos para el desarrollo del sector, como fue el caso de la reducción del encaje legal para el sistema bancario, cuyos recursos liberados fueron destinados a este y otros sectores durante el año 2009. Sin embargo, los mecanismos de financiamiento han sido principalmente los tradicionales: préstamos hipotecarios de las instituciones financieras constituidas por bancos múltiples y asociaciones de ahorro y préstamo.

En la mayoría de los países latinoamericanos, y República Dominicana no es la excepción, el mercado de financiamiento

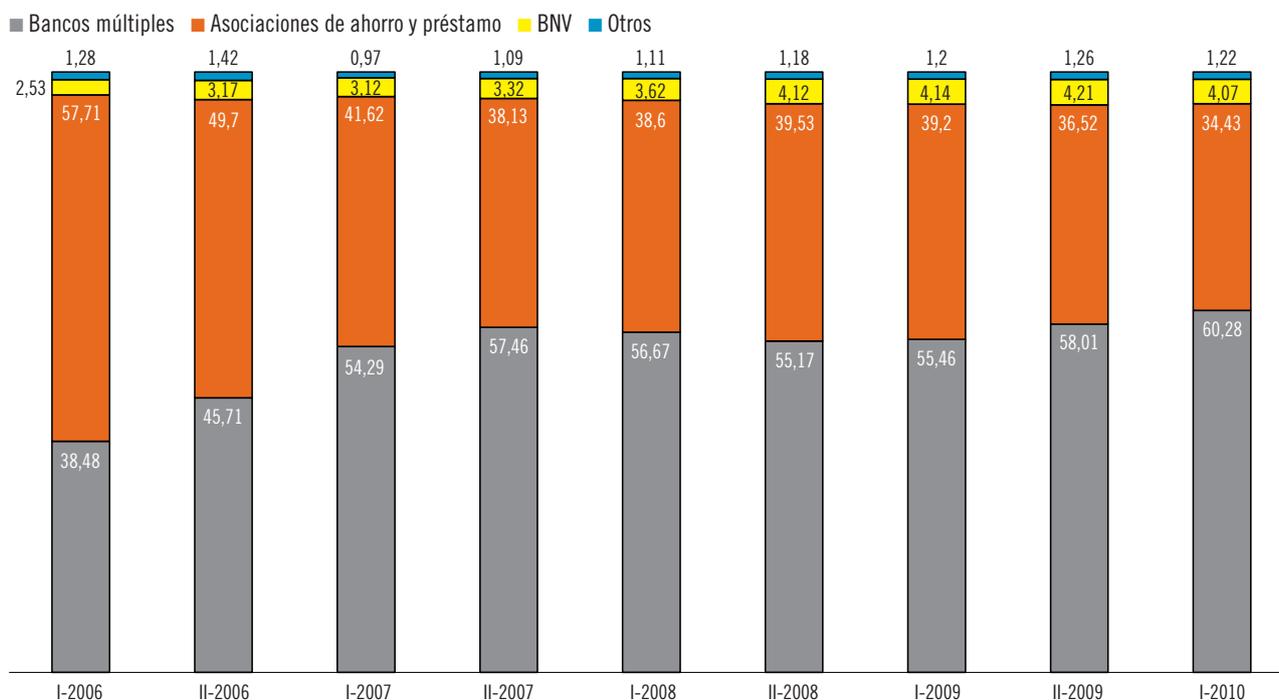
hipotecario se ha concentrado en atender segmentos de población con ingresos medios-altos y, en menor medida, los sectores de menos recursos, dado que el perfil de riesgo de éstos no se ve compensado con la tasa cobrada. En República Dominicana, los sectores medios y bajos de la población han sido atendidos históricamente por las asociaciones de ahorro y préstamo, y en menor medida por entidades microfinancieras. Se calcula que el déficit habitacional del país podría rondar el millón de viviendas.

Las asociaciones de ahorro y préstamo de mayor arraigo en América Latina han mostrado mayor penetración en los segmentos de menores ingresos, pero no ha sido suficiente. En República Dominicana el monto promedio de los préstamos otorgados por las asociaciones ha sido muy inferior a la mitad del monto entregado por los bancos múltiples. Con el objeto de alcanzar una rentabilidad que les dé viabilidad financiera, las asociaciones han ido ampliando su segmento objetivo, reduciendo la proporción de familias de bajos ingresos dentro de su cartera de préstamos hipotecarios. Por su parte, las entidades microfinancieras han venido realizando esfuerzos para incrementar el volumen de préstamos hipotecarios a los sectores de bajos recursos, en su mayoría con fondos provenientes de organismos multilaterales, pero el alcance ha sido reducido.

Mayores esfuerzos en la adecuada delimitación de los terrenos, entrega y validación de los títulos de propiedad, y ajustes en los mecanismos judiciales que resuelvan de manera expedita cualquier disputa entre las partes, podrían mejorar la recuperación del valor del préstamo en caso de incumplimiento, mediante la adjudicación y la posterior venta del inmueble. Esto, sin duda alguna, contribuiría a mejorar el valor de recuperación luego del incumplimiento y, por ende, a reducir el riesgo de crédito de las instituciones financieras, lo que se traduciría en mejores tasas de interés para el financiamiento hipotecario.

### Préstamos hipotecarios por tipos de entidades en República Dominicana, 2006-2010

(porcentajes con respecto al monto total de los préstamos por semestres)



Nota: «otros» incluye corporaciones de crédito y bancos de ahorro y crédito.  
Fuente: Superintendencia de Bancos de la República Dominicana.

## Participación de instituciones financieras en la inversión de los fondos de pensiones en República Dominicana, 2008-2010 (porcentajes)

	BM	BCD	AA y P	BNV	BA y C	Otros	Hacienda
Marzo 2008	51,53	25,43	10,24	4,06	6,27	2,47	
Junio 2008	43,85	29,28	7,27	3,84	5,78	9,98	
Septiembre 2008	40,11	29,75	10,15	5,37	5,18	9,44	
Diciembre 2008	33,22	37,95	12,21	4,28	4,37	7,97	
Marzo 2009	30,77	39,18	11,34	5,96	4,42	8,34	
Junio 2009	31,11	39,45	11,49	6,36	3,78	7,82	
Septiembre 2009	32,44	39,60	11,47	5,95	3,34	7,20	
Diciembre 2009	36,10	37,79	11,55	6,48	2,77	5,30	
Marzo 2010	33,78	37,45	10,34	6,04	2,62	4,97	4,79
Junio 2010	32,33	37,77	9,00	5,62	1,87	4,64	8,76
Septiembre 2010	31,95	37,61	10,49	4,65	1,81	4,39	9,10

Legenda: BM (bancos múltiples), BCD (Banco Central Dominicano), AA y P (asociaciones de ahorro y préstamo), BNV (Banco Nacional de Fomento de la Vivienda y la Producción), BA y C (bancos de ahorro y crédito).

Nota: «Otros» incluye las emisiones de empresas corporativas en el mercado de valores, entre otros instrumentos.

Fuente: Superintendencia de Fondos de Pensiones de República Dominicana.

El financiamiento hipotecario otorgado por las instituciones financieras en la República Dominicana alcanza hasta un setenta por ciento aproximadamente del valor del inmueble, generalmente a plazos comprendidos entre quince y treinta años, con tasas de interés variables revisadas mensualmente. En la evaluación de la capacidad de pago, el deudor no destina por lo general más allá del treinta por ciento de sus ingresos familiares a tal fin. Como la garantía hipotecaria del inmueble es clave para respaldar el préstamo otorgado, resulta indispensable la existencia de títulos legales para su constitución formal.

Las instituciones financieras obtienen fondos de fuentes tradicionales, como las captaciones del público (incluyendo proveedores institucionales), que históricamente han tenido un perfil de vencimiento de muy corto plazo. En la República Dominicana existen varios tipos de instituciones financieras, con distinta participación en el financiamiento hipotecario. La participación de cada tipo de institución financiera en el total de préstamos hipotecarios en República Dominicana a junio de 2010 era la siguiente: bancos múltiples (60 por ciento), asociaciones de ahorro y préstamo (34 por ciento), el BNV (4 por ciento) y el resto distribuido entre corporaciones de crédito y bancos de ahorro y crédito.

La participación por tipo de institución financiera estuvo, durante muchos años, dominada por las asociaciones, hasta que la caída de algunas barreras regulatorias le permitió a los bancos múltiples participar más decididamente en este mercado y desplazar la hegemonía de las asociaciones. Si bien ese proceso contribuyó a incrementar la profundidad de los préstamos hipotecarios, ante la mayor penetración de la banca en el mercado hipotecario, un mayor crecimiento estaría afectado en cierta medida por límites impuestos internamente por las gerencias para evitar concentraciones de riesgo por sectores, por lo que se prevé que ese crecimiento posiblemente provenga de fuentes no tradicionales como las del mercado de valores.

Los préstamos hipotecarios otorgados por las instituciones financieras en la República Dominicana se han mantenido alrededor de un 17 por ciento de la cartera de créditos en los últimos cuatro años y han representado en promedio el 4 por ciento del producto interno bruto (PIB), lo cual toda-

vía dista del grado de penetración registrado en países como Chile, donde el financiamiento hipotecario alcanza alrededor del 20 por ciento del PIB.

La mezcla de fondos para el financiamiento de esta actividad por parte de las instituciones financieras refleja un desequilibrio importante. Si bien ha aumentado la importancia de los instrumentos de mayor plazo en detrimento de aquellos a la vista, al revisar la madurez de esos instrumentos se observa una gran concentración de recursos de relativo corto vencimiento, a pesar del mayor plazo de los valores en circulación y del reciente aumento de las obligaciones de largo plazo emitidas por las instituciones financieras en el mercado de valores. Algunas instituciones han tratado de reducir el riesgo de concentración de fondos; sobre todo los generados por las administradoras de fondos de pensiones (AFP), que son las principales proveedoras de recursos del sistema. A pesar de las emisiones de deuda en el mercado de valores y del alargamiento de los plazos de los valores en circulación, el desequilibrio estructural entre activos rentables y pasivos onerosos limita un mayor desarrollo del financiamiento hipotecario mediante la banca.

Las AFP en la República Dominicana desempeñan un papel clave como proveedoras de fondos, que han venido creciendo en los últimos años y alcanzan unos 2.800 millones de dólares, equivalentes al cinco por ciento del PIB. La inversión de esos fondos en la economía nacional por las AFP se realiza bajo estrictas regulaciones; por ejemplo, las entidades e instrumentos financieros en los que se invierten los recursos deben contar con una calificación de riesgo nacional mínima de BBB. Debido a la escasez de instrumentos en el mercado, la cartera de inversiones de las AFP se concentra en instrumentos emitidos por el Banco Central Dominicano (BCD) y más recientemente los emitidos por el Estado a través del Ministerio de Hacienda. Las regulaciones locales prevén la creación y la profundización de instrumentos alternativos de inversión en los cuales las AFP pudieran colocar sus fondos, incluyendo instrumentos hipotecarios. Pero este proceso se encuentra en una etapa incipiente.

Las instituciones financieras asumen el riesgo crediticio asociado con los préstamos hipotecarios. En el análisis de la

capacidad de pago del deudor se incluyen factores que pudieran limitar o dificultar su disposición a realizar los pagos futuros de manera oportuna. Uno de esos factores es la tasa de interés activa aplicada a los préstamos, la cual no tiene una referencia estandarizada. En la determinación de la tasa de interés activa se toman en cuenta la probabilidad de incumplimiento del deudor, el costo financiero de los fondos obtenidos para el otorgamiento del préstamo, el costo operativo para ejecutar la transacción (personal y administrativo) y el margen de rentabilidad esperado por la entidad.

El costo financiero de los fondos, en América Latina y muy especialmente en República Dominicana, es un factor determinante en la fijación de las tasas de interés. Su magnitud depende no sólo de la liquidez existente en el mercado, sino también de la posibilidad de obtener los recursos excedentes de los agentes económicos en instrumentos de ahorro o inversión a largo plazo, lo que en última instancia está vinculado con la estabilidad económica del país. En la medida en que el mercado muestre una adecuada liquidez y fondos superavitarios para invertir o ahorrar en instrumentos de largo plazo, los riesgos de liquidez se minimizan y, por ende, la tasa de interés activa resulta menos presionada, lo que favorece la estabilidad de los compromisos adquiridos por los deudores para la cancelación de los préstamos hipotecarios.

Es precisamente en esa búsqueda de menores riesgos de liquidez, derivados del desequilibrio estructural del balance de las instituciones financieras, cuando surge la necesidad de un mercado secundario de hipotecas, cuyo principal beneficio sea catalizar la profundización y la ampliación del financiamiento hipotecario. Países como Chile, México y Brasil han logrado desarrollar ese mercado, lo cual les ha permitido potenciar la penetración del financiamiento hipotecario y, a la vez, crear mecanismos alternativos de financiamiento para ampliar las posibilidades de adquirir viviendas de la población.

Un mercado secundario de hipotecas consiste, en términos generales, en la venta de un conjunto de préstamos hipotecarios, generalmente a un agente especializado que posteriormente emite instrumentos respaldados por esos activos, que son colocados en el mercado de valores y adquiridos generalmente por inversionistas institucionales. Este proceso tiene una serie de impactos positivos en el perfil de riesgo de las instituciones financieras del sistema: 1) mejora la liquidez del balance, dado que al vender préstamos hipotecarios se recibe efectivo que estará disponible para ser colocado entre otros deudores; 2) amplía los recursos para profundizar el financiamiento hipotecario; 3) disminuye el riesgo de crédito, porque con la venta de la cartera es posible transferir la probabilidad de incumplimiento de los préstamos de la institución financiera al inversionista; 4) reduce el desequilibrio, al sustituir activos de largo plazo por liquidez; 5) reduce el activo ponderado por riesgo y, por lo tanto, favorece los indicadores de adecuación patrimonial, brindando a la entidad la posibilidad de aumentar su apalancamiento; y 6) diversifica las fuentes de financiamiento para sus operaciones.

El mercado secundario de hipotecas contribuye, además, a profundizar el mercado de valores, donde no sólo participan las instituciones financieras en busca de fuentes alternativas de fondos sino también organismos del Estado, como parte de las políticas públicas dirigidas a impulsar el sector de viviendas del país. En la República Dominicana, las emisiones del mercado de valores todavía son relativa-

mente escasas para el tamaño de la economía, mientras que los plazos (emisiones de hasta diez años) son mayores que los obtenidos con el financiamiento tradicional.

### **Protagonista: el mercado de valores**

Durante los últimos años, República Dominicana ha estado adecuando su marco jurídico e impositivo para impulsar la profundización del mercado de valores. Con la ley del mercado de valores, en el año 2000 se inicia un proceso que comienza a

## **La presencia de mecanismos complementarios y alternativos a los tradicionales (depósitos del público), en volúmenes importantes y con un perfil de vencimiento de largo plazo, contribuye a alcanzar un financiamiento hipotecario con mayor eficiencia**

abrir oportunidades de financiamiento para las empresas del país, incluyendo aquellas vinculadas con el sector hipotecario. Las experiencias a la fecha han consistido en emisiones de deuda por parte de instituciones de diferentes sectores de la economía: eléctrico, consumo, bancario y construcción, entre otros. En el sector construcción, algunas empresas que construyen y financian viviendas han emitido deudas; mientras que, en otros casos como el del BNV, las emisiones permiten a una institución especializada disponer de una fuente más eficiente de financiamiento, con tenor de hasta diez años.

El marco jurídico dominicano prevé el desarrollo de figuras especializadas que podrían potenciar el financiamiento hipotecario. Tal es el caso de las empresas titularizadoras, que han tenido un impacto importante en el desarrollo del mercado hipotecario de América Latina. Otras figuras, como la de los fondos de inversión, considerada en la legislación dominicana, podrían también favorecer el desarrollo del sector construcción. Ejemplo de ello ha sido la evolución de los llamados fondos inmobiliarios en países como Costa Rica.

En la actualidad se discute la figura del fideicomiso como un vehículo propicio para reducir ciertas barreras relacionadas con costos de transferencia de propiedad, con la fortaleza jurídica requerida para aislarlo del riesgo de quiebra, lo que genera una estructura favorable al desarrollo del mercado hipotecario. También se contempla el desarrollo de instrumentos específicos para el financiamiento de la vivienda, como las letras hipotecarias, los bonos hipotecarios y los contratos de participación hipotecaria, en función de diferentes perfiles de riesgo en los cuales los inversionistas y principalmente las AFP pudieran invertir. Se espera que este nuevo marco jurídico sea aprobado durante 2011 para dar inicio a una nueva etapa del financiamiento hipotecario en la República Dominicana.

Quedan barreras por superar, relacionadas con la estandarización y la especialización de los procesos de generación de hipotecas, y una estabilidad macroeconómica que permita el desarrollo del sector construcción. Tal vez uno de los obstáculos para el desarrollo de mecanismos eficientes de financiación de vivienda pueda ser el tamaño del mercado nacional, para lo cual se llevan a cabo debates sobre la ampliación del mercado de valores a otros países de América Latina. Sin embargo, no hay duda de que estos primeros pasos, de carácter institucional, son importantes para el desarrollo del mercado hipotecario en la República Dominicana. 

# LOS VAIVENES DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA

Francisco Olivares PERIODISTA | FOLIVARES@ELUNIVERSAL.COM | @FOLIVARES10

**A**l mismo tiempo que anunciaba el próximo lanzamiento de la Gran Misión Vivienda Venezuela, el presidente Hugo Chávez prometió, una vez más, que en 2011 se destinarán 30 mil millones de bolívares para levantar 150 mil viviendas. Sobre la nueva promesa, hecha durante la transmisión del «Aló Presidente» número 370, explicaba que se estaban ajustando los últimos detalles para garantizar que esta vez el programa sea una realidad. Ese compromiso, que ha sido asumido por el presidente de la República como un «reto personal» y sobre el cual dijo hace dos meses «nos estamos jugando el pellejo», forma parte de la oferta mayor de construir, hasta 2018, dos millones de viviendas y, más aún, asegurar que cada familia venezolana se convierta en propietaria de una vivienda digna con todos los servicios.

Nadie en Venezuela podría oponerse a una oferta tan justa como esa, que incluso está contenida en el artículo 82 de la Constitución Bolivariana: «Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénica, con servicios básicos esenciales que incluyan un hábitat que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias». Tan precisos señalamientos se hicieron en la Constitución inspirada por el entonces nuevo gobierno revolucionario surgido de las elecciones de 1998. En el advenimiento de una era que reivindicaba a los sectores excluidos de la sociedad, la vivienda pasó a ser una deuda de los nuevos líderes.

Pero tan justa puede ser la voluntad de lo ofrecido como complejo su cumplimiento. La distancia entre el deseo y las realizaciones han estado contaminadas con planes disímiles y opuestos unos a otros, misiones que se suceden y sobreponen en el tiempo, leyes que se transforman en laberintos y cambios de rumbo, expropiaciones que terminan en paralizaciones y ministros de vivienda que transforman cíclicamente las ideas del Gobierno y hacen que cada uno o dos años haya que comenzar desde el principio.

Tal laberinto de planes y estrategias han tenido distintos nombres y formas en el tiempo: Batalla por la Vivienda, Misión Hábitat, Revolución de la Vivienda, Misión Avalancha, Misión Villanueva, Transformación Endógena de Barrios, Nuevos Pueblos, Plan Caracas, Misión Tricolor, Plan Bolivariano para la Vivienda, Ciudades Socialistas... y esta última, cuyo lanzamiento fue pospuesto en varias oportunidades: la Gran Misión Vivienda Venezuela. Todo ello ha formado parte de la nomenclatura de las políticas de viviendas y los programas iniciados y muchas veces abandonados en el camino.

Tales programas quedaron atrapados entre 18 instituciones que se han ocupado del tema de la vivienda, ocho ministros de Vivienda y nueve ministros de Infraestructura, con varias fusiones y cambios de nombre de organismos, una práctica que forma parte del desorden y la improvisación con que en Venezuela se afronta el problema de la vivienda y la planificación urbana.

Por eso la oferta de dos millones de viviendas —150 mil que deben ser construidas en 2011— tropieza con una realidad: el sector oficial sólo logró construir un promedio anual de 25 mil viviendas en doce años. Las cosas se complican cuando cada año se incorporan 120 mil familias que no son atendidas, a lo que se agrega el drama que dejaron las lluvias con 130 mil damnificados, 25 mil viviendas afectadas y 851 albergues improvisados que sobrellevan el drama en medio de protestas.

Doce años de gestión han dejado un déficit de más de dos millones de viviendas y, aunque hay un acuerdo en que hay que construir las, el cómo llegar a esa meta es la piedra de tranca que ocupa a todos los sectores.

### Lo que se ha hecho y lo que se ha dejado de hacer

Las cifras recogidas por el Instituto Nacional de Estadísticas dan cuenta de que en los nueve años entre 1990 y 1998, los dos últimos períodos de gestión de los gobiernos de la democracia representativa, en Venezuela se construyeron 625.755 viviendas, sumadas las construidas por el sector público y por el privado. En contraste, durante los doce años del gobierno bolivariano se levantaron 472.545 unidades.

Tan baja productividad no se corresponde con la cantidad de misiones y anuncios de convenios con China, Irán, Brasil o Bielorrusia. En los últimos cinco años el gobierno anunció en materia de viviendas inversiones por el orden de 52.114 millones de dólares, para construir apenas 182.511 viviendas, según datos de Franklin Rojas Penso, el recientemente fallecido director del Centro de Investigaciones Económicas (CIECA). Estos números dan una idea de la tendencia a hacer grandes anuncios que luego no se concretan en obras.

En las cifras de realizaciones se destaca que el año más productivo que tuvo el período de la democracia representativa fue 1992, con 98.532 viviendas construidas; mientras que para el período revolucionario el año en que se construyeron más viviendas fue 2009, con 98.320, de las que sólo 30.124 fueron realizadas por el sector público, en las que se incluyen las contratadas con países aliados como Irán y China. Esta cifra récord de 2009 contrasta con el resto

## MISIONES Y MINISTROS

**1999-2000:** el gobierno se inaugura con el Programa Integral de Habilitación Física de Barrios. Responsables: Josefina Baldó, por el Consejo Nacional de la Vivienda, y Julio Montes, ministro de Infraestructura. A los dos años, el plan fue abandonado.

**2001-2002:** se anuncia la «Batalla por la Vivienda». Los generales Cruz Weffer (del Fondo de Desarrollo Urbano) y Esqueda Torres (ministro de Infraestructura) ofrecen viviendas dignas y equipadas, desconcentrar los barrios y culminar las viviendas previstas. Se establecen convenios con Brasil, China y Uruguay. Se anuncia el Plan Caracas para construir 17.500 viviendas por parte del Ministerio de Infraestructura y Pdvs. Los planes no se lograron por la poca inversión, la lentitud del desembolso de los recursos y las fallas de las contratistas.

**2002-2003:** al frente del Ministerio de Infraestructura nombran al general Hurtado Soucre, sucedido por Diosdado Cabello. Siguieron el plan de construcción de viviendas.

**2004-2005:** se anuncian la Misión Vivienda y la Revolución de la Vivienda. Se crea el Ministerio para la Vivienda y Hábitat, al que es llamado nuevamente Julio Montes. Se retoma el proyecto de rehabilitación de barrios, con un nuevo nombre: Transformación Endógena de Barrios. Se promulga la Ley del Deudor Hipotecario y Vivienda, y se establecen tasas sociales para préstamos. A Julio Montes lo sucede Luis Figueroa.

**2006-2007:** Plan Bolivariano para la Vivienda y Hábitat. Se retoman los planes de construcción de viviendas y se anuncian la Misión Avalancha, los Nuevos Pueblos y las Petrocasas. Son años de gran productividad. En 2007, Ramón Carrizales es nombrado ministro de la Vivienda.

**2007-2009:** anuncian la construcción de 19 ciudades socialistas, la Misión Villanueva para Caracas, las ciudades agroindustriales y las ciudades ecológicas. Se estatizan las empresas de producción de cemento y de cabillas. Entre 2008 y 2009 son ministros Jorge Pérez, Edith Gómez, Ramón Carrizales, Francisco Sesto y Diosdado Cabello.

**2009-2011:** se promulga la Ley de Tierras Urbanas y se lanza la Gran Misión Vivienda Venezuela. La oferta es construir dos millones de unidades. Se ejecutan expropiaciones de terrenos y galpones para la construcción masiva de viviendas. Se promulga la Ley de Emergencia de la Vivienda. En 2009 se crea el Ministerio de Obras Públicas y Vivienda, pero en 2010 vuelve a crearse el Ministerio de la Vivienda. Se anuncian 40 mil viviendas en Fuerte Tiuna. Entra Francisco Garcés al Ministerio de Vivienda. El presidente Chávez anuncia un convenio con China y una línea de crédito por petróleo para la construcción, inicialmente, de 10 mil viviendas en Fuerte Tiuna, además de otras partidas presupuestarias para proyectos habitacionales. Es designado Ricardo Molina como titular de Vivienda y Hábitat. Lentitud en los programas y contrataciones para cumplir con la meta de 150 mil viviendas para 2011.

de los años de la revolución, en los que la construcción osciló entre 8 mil y 50 mil unidades por año.

Aparte de los efectos del boom petrolero de los años 2006, 2007 y 2008, que en general impulsó la inversión, la asesora jurídica de la Cámara Inmobiliaria, Irma Lovera de Sola, atribuye el impulso constructor al hecho de que las constructoras privadas, a partir de 2008, podían cobrar a los compradores el ajuste por inflación o IPC (legalizado por el Ministerio para la Vivienda y el Hábitat mediante la resolución 98). Así, la mayoría de los proyectos que se desarrollaron en 2008 y 2009 se realizaron con recursos propios de las constructoras y con el cobro del IPC; otra modalidad fue cobrar fraccionalmente el precio de la vivienda o diferir

el cobro hasta el momento en que el banco otorgaba el crédito al comprador. De esta manera, con una inflación anual cercana al treinta por ciento, y manejando recursos propios y los obtenidos en la preventa, el constructor se aseguraba una tasa de retorno atractiva para invertir.

### Caída en el 2010

Entre 2009 y 2010 la caída de la producción de viviendas fue de 39 por ciento: de 98.320 a 59.904. Uno de los factores fundamentales de esta caída es que para el mes de junio de 2009 se aprueba la resolución 110 que prohíbe a las constructoras el cobro del ajuste por inflación, lo que paraliza algunas construcciones mientras que a otras las lleva técnicamente a la quiebra.

El cobro del IPC se realizaba mediante un acuerdo entre las partes que finiquitaba a la fecha de entrega del inmueble. Sin embargo, algunos constructores siguieron cobrando el impuesto a pesar de que las obras registraban retrasos. Al salir la resolución 110, de junio de 2009, que prohibió el cobro del IPC, muchas constructoras perdieron el cobro del IPC convenido al momento en que el comprador obtuviera el crédito, por lo que otras empresas se abstuvieron de hacer nuevas inversiones en construcción dado el riesgo que significaría no poder ajustar los precios a la inflación.

Un constructor que inició una obra en enero de 2007 y la culminó en enero de 2009 acumuló una inflación de 81,27 por ciento. Desde luego que, aparte de la eliminación del IPC, justificado por la alta inflación registrada en el país, hay otros factores que incidieron en esa caída, como los procesos expropiatorios, la falta de insumos para la construcción como consecuencia de las estatizaciones del cemento, cabillas y otros materiales para la construcción y la incertidumbre generada por nuevas leyes que han surgido producto de las políticas desarrolladas por el gobierno a partir de la llamada crisis habitacional.

Esta realidad se refleja claramente en dos cifras registradas por el Banco Central de Venezuela: en 2010 hay 110 mil viviendas en proceso de construcción (no terminadas o retrasadas) y 69.497 viviendas paralizadas. Para el año 2010 se registran además 146.063 proyectos sin iniciar.

Al analizar todos estos datos, la Cámara Inmobiliaria calcula que con una política coherente que tomase en cuenta a todos los sectores, el pasado año 2010 pudieron haberse construido 335.570: el sector público hubiera construido 103.292 y el sector privado 232.278.

De las cifras anteriores, el sector privado dejó sin iniciar 50 por ciento de las proyectadas, 14 por ciento quedaron paralizadas y 36 por ciento siguieron en construcción; mientras que el sector público dejó sin iniciar 28 por ciento de los proyectos y paralizó 37 por ciento de las que estaban en construcción, continuando así 35 por ciento de los proyectos programados para ese año.

La caída en el área de la construcción también aumentó el desempleo en el sector, ello se refleja en el hecho de que aproximadamente 50 por ciento del desempleo registrado anualmente en el país se lo lleva el área de la construcción a partir del tercer trimestre de 2008.

Otro dato que refleja la caída es que en el primer trimestre de 2009 se tramitaron permisos para vivienda que equivalían a dos millones de metros cuadrados. En contraste, en el primer trimestre de 2010 los permisos se redujeron a 800 mil metros cuadrados. La cifra muestra una caída de 60 por ciento.

## ENTRE MINISTROS E INVASIONES

- En Caracas, 154 edificios y 800 casas permanecen invadidos. A ellos se suman terrenos y galpones. En el país, entre 1999 y 2009, 22 mil inmuebles han sido invadidos. En 2006, 188 edificios alquilados fueron afectados en Caracas con medida de expropiación. En pocos casos fue indemnizado su propietario, ninguno adjudicado a sus inquilinos, la mayoría permanece en un limbo jurídico y en algunos casos se han producido traspasos o ventas fraudulentas. También en 2006 fueron ocupados y afectados por la Alcaldía Metropolitana 53 edificios vacíos para expropiación; de esos, sólo 12 fueron indemnizados y ninguno ha sido restituído a su propietario.
- Un constructor que inició una obra en enero de 2007 y la culminó en diciembre de 2009 tiene 81,27 por ciento de inflación acumulada. El PIB de la construcción fue de 32 por ciento en 2006, bajó a 13 en 2007 y terminó en 8 en 2008, según cifras del Banco Central de Venezuela. Durante 2009 el sector vivienda contribuyó a la creación de 490 mil empleos.
- En 2010 existían recursos financieros disponibles, aportados por la «gaveta bancaria» para construir 70.347 viviendas y sólo llegaron a terminarse 50 mil. Para 2011 se espera que la actividad de la construcción de vivienda se contraiga a la mitad con respecto a 2010.
- Desde la fundación del Ministerio de la Vivienda ocho ministros han ocupado esa cartera: Julio Montes (2004), Luis Figueroa (2005), Ramón Carrizales (2007), Jorge Pérez (enero 2008), Edith Gómez (marzo 2008), Ramón Carrizales (junio 2008, encargado), Francisco Sesto (julio 2008), Diosdado Cabello (Mopvi-2009) y Ricardo Molina (2010).
- En el Ministerio de Infraestructura, con nueve ministros en su haber, los cambios fueron: Julio Montes (1999), Alberto Esqueda (2000), Ismael Hurtado (2001), Diosdado Cabello (2003), Ramón Carrizales (2004), David José Cabello (2006), Isidro Rondón (2008), Diosdado Cabello (Mopvi-2009) y Francisco Garcés (2010).
- El Ministerio de la Vivienda ha sido cantera de talentos para promover funcionarios a puestos de mayor relevancia en la Administración Pública. Por ejemplo, Erika Farías, de viceministra de Vivienda, pasó a ministra de Alimentación, luego a ministra del Despacho de la Presidencia y a ministra para la Participación Social.

Fuente: Fundación Foro Socialdemócrata: «Informe Vivienda».

Por otra parte, aquellos complejos habitacionales que fueron expropiados se mantienen paralizados. Se han producido denuncias de desmantelamiento parcial de algunas estructuras que estaban casi terminadas.

El gobierno ha instado a la banca a terminar los desarrollos habitacionales que fueron expropiados y ocupados en noviembre de 2010, pero, según ha trascendido, las entidades no han podido conseguir las empresas que terminen esos complejos debido a la incertidumbre derivada de las nuevas legislaciones; en especial, existe inquietud por los términos previstos en la Ley de Contrataciones Públicas. El marco legal, reformado el año 2010, señala que si las empresas paralizan las obras, la institución contratante podrá requisar los equipos e insumos. A ello se agrega la cantidad de requisitos que están exigiendo diversos organismos.

### Legislación en tiempos de crisis

Varios decretos y leyes se han promulgado para atender la crisis habitacional. Todos

han influido sobre las políticas para la construcción de viviendas, y en algunos casos han creado incertidumbre en los empresarios, quienes han optado en algunas ocasiones por paralizar las obras.

Entre los nuevos instrumentos jurídicos destaca la Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Viviendas, de enero de 2011. Se trata de una ley de emergencia, y como tal no establece cuánto es el tiempo de la emergencia; al mismo tiempo le confiere al presidente de la República todas las facultades como rector en materia de viviendas.

A los constructores y promotores les preocupa que los artículos 25, 26, 33 y 34 confieran al presidente atribuciones en materia de expropiaciones sin que haya un proceso judicial que garantice el debido proceso. Tampoco es obligatorio fijar un justiprecio entre las partes (el valor del inmueble lo establece unilateralmente el Ejecutivo), como sí lo ordena la Ley de Expropiaciones mediante un peritaje.

Otro aspecto es que se violentan todas las normas existentes para la planificación urbana, al atribuirle al gobierno central la potestad de decidir sobre el uso que se le dará a los terrenos (artículo 9). Esto ya ha estado ocurriendo con las recientes expropiaciones, como las de los estacionamientos en el caso central de Caracas, cuyos terrenos tienen un uso diferente al de la vivienda y en donde no se han previsto los servicios para las nuevas comunidades. En tal sentido, violentan la competencia de los municipios, que tienen organismos especializados para planificar sobre esas materias.

Uno de los aspectos más importantes es que se violenta la propiedad privada cuando se autoriza la ocupación previa del inmueble o terreno decretado como ocioso sin establecer una justa y oportuna indemnización. La ley permite también que se haga una declaración general de utilidad pública sobre bienes, contraviniendo la Ley de Expropiaciones, que ordena una acción individual para cada caso. Otro aspecto que no queda claro es que la nueva ley no le confiere a los adjudicatarios del bien la potestad de la propiedad, es decir, el derecho a disfrutar y disponer del inmueble; sólo se habla del uso (artículos 8 y 4). Cuando se trata de inmuebles que se encuentran en arrendamiento, se le otorga al arrendatario la prioridad para la adquisición del inmueble expropiado por el Estado, pero no se fijan plazos, condiciones ni modalidades para la adquisición. Incluso se le exige al arrendatario pagar un monto previo sin haber obtenido la propiedad.

### Expropiaciones y falta de insumos

A partir de 2007 las empresas cementeras fueron incluidas en las medidas de estatización dictadas en las industrias más importantes del país. El presidente Chávez, en diversas alocuciones, ya tocaba el punto: «Actualmente están en plena construcción 143 mil viviendas y ese número se va a incrementar. ¿Saben dónde está el límite con el que nos hemos topado? La falta de materiales de construcción, el cemento», afirmó en abril de 2007. «Las grandes cementeras son las responsables de favorecer la exportación y de cartelizar los precios», dijo en junio del mismo año.

Al poco tiempo, el presidente de Pdvsa, Rafael Ramírez, hacía el anuncio: «Las unidades locales de la mexicana Cemex, la suiza Holcim y la francesa Lafarge serán objeto del proceso de nacionalización de la industria cementera anunciado la semana pasada por el presidente Hugo Chávez».

Para el momento en que ocurrieron las expropiaciones, en el mercado venezolano se producían aproximadamente 8,8 millones de toneladas de cemento. De ellas, Cemex producía alrededor de 52 por ciento, así como buena

parte del hormigón y agregados, en tanto Lafarge cubría 17 por ciento y Holcim 25. Cementos Andinos, propiedad del gobierno, producía alrededor de 5 por ciento, y Cementos Catumbo, propiedad de la familia Pineda, 1.

La razón esgrimida por el gobierno fue el carácter «estratégico» del cemento para los objetivos de desarrollo nacional; el planteamiento alude directamente a la necesidad de mantener «el control sobre las empresas básicas», entre ellas la industria cementera.

Junto a las cementeras también se produjeron expropiaciones en el área siderúrgica que afectaron a productores de insumos, como cabillas y otros materiales indispensables para la construcción. Las consecuencias de esas medidas se reflejaron en los años siguientes con resultados contrarios a los esperados por el gobierno.

En la actualidad, lejos de aumentar, la producción de cemento se ha reducido en 10,5 por ciento, a lo que se agrega el desgaste de las maquinarias y los equipos que no han sido repuestos, al tiempo que las cementeras tienen déficit de flujo de caja debido, entre otras razones, a los precios de venta regulados. En granzón, arenas, gravas y otras piedras se registró un descenso de 26,60 por ciento en la producción. En estos rubros también se han decretado expropiaciones y cierres de empresas por delitos ambientales.

En hierro y acero el descenso de la producción es de 26,3 por ciento, que se explica por la crisis del sistema eléctrico nacional, los conflictos laborales extendidos en toda la industria, la corrupción y el manejo político y no gerencial de las empresas básicas. Esa situación ha sido denunciada por los propios sindicatos afectados al oficialismo.

### Nuevos y viejos proyectos

El jefe del Estado anunció a mediados de marzo de 2011 la firma de nuevos convenios con China para la construcción de viviendas, como parte del programa «Gran Misión Vivienda Venezuela». Tales convenios implicaron un nuevo endeudamiento con China por más de 28 mil millones de dólares. El convenio incluye, además de la construcción de viviendas, la importación de maquinarias de construcción y otros insumos que escasean en el mercado nacional.

Esta medida forma parte del plan de construcción masiva que lleva adelante el gobierno, cuyo proyecto más emblemático es Ciudad Tiuna. Allí una empresa china se encarga de construir 40 mil viviendas destinadas, principalmente, a las familias que quedaron damnificadas en diciembre de 2010.

Unidos bajo el lema «Caracas cabe en otra Caracas», un grupo de reconocidos expertos y urbanistas del país cuestionan el afán gubernamental por construir de manera ma-

siva, sin reparar previamente en importantes criterios de urbanismo y servicios públicos. Estos expertos manejan desde hace años proyectos urbanísticos globales que han debido ser el punto de partida lógico para un plan estratégico.

Para la arquitecta y urbanista María Isabel Peña, directora del Instituto de Urbanismo de la Universidad Central de Venezuela, toda ciudad es como un cuerpo que tiene sus componentes imprescindibles, unos «vacíos» y otros «llenos». No se los puede eliminar ni tomar los espacios vacíos y ocuparlos arbitrariamente.

A juicio de Peña, el gobierno apela a modelos obsoletos en materia de construcción cuando propone «ocupar» cualquier espacio. Cree que en esos proyectos anunciados de la noche a la mañana hay fallas de planificación y de diseño para una buena calidad de vida, espacios para disfrutar y para vivir en armonía con el resto de la ciudad. «La meta no es meter gente en viviendas», razona la experta, «sino cómo hacerlo».

Peña considera que se está perdiendo una gran oportunidad para repensar a Caracas; un desafío intelectual que ha orientado el trabajo de muchos urbanistas, de institutos de investigación reconocidos y de los mejores expertos en materia de construcción en el país. En Venezuela existen proyectos muy sólidos que han llevado años de investigación e inversión (actualizados constantemente por sus autores), que han sido desechados por el gobierno.

### Fuerte Tiuna

Un ejemplo de estos nuevos planes masivos es el proyectado en los terrenos de Fuerte Tiuna. Allí el gobierno se propone construir de unas 40 mil a 50 mil viviendas. Según el Colegio de Arquitectos, 40 mil viviendas significan 500 edificios de 10 pisos y 4 apartamentos por piso, entendiendo, tal como ha sido anunciado, que se trata de unidades de 70 metros cuadrados.

Para llevar adelante una obra de esa magnitud se requieren, al menos, 200 hectáreas y otras 25 para vialidad. Además, habría que disponer de otros espacios para recreación y áreas de servicios para la comunidad. En estas viviendas se alojarían 200 mil personas, de manera que, si esas más de 200 hectáreas no se encuentran disponibles, será inevitable el congestionamiento urbano. Asimismo, una vez construido el urbanismo habrá que prever cuánto costará el mantenimiento de las áreas comunes, los ascensores y demás servicios. Si se toma en cuenta que los futuros propietarios de las viviendas son personas de muy bajos recursos, ¿quién pagará por los previsibles gastos de condominio y mantenimiento?

### Ciudad Caribia

Desde Ciudad Caribia se han realizado muchas transmisiones televisivas en cadena y varios programas de Aló Presidente a modo de inauguraciones. Este complejo habitacional fue concebido por el presidente Hugo Chávez como parte de un programa modelo conocido como «ciudades socialistas», que acogerían a la nueva sociedad y que tendrían un urbanismo integral y autosustentable, en donde la población de escasos recursos sería capaz de acceder a una vivienda digna, porque tendría a su alcance medios de trabajo creados en la misma zona por la dinámica productiva de las empresas socialistas. A esto se agregarían todos los servicios suministrados por el Estado, como Mercal, centros de salud, medios de transporte, escuela y centros de recreación.

Este proyecto piloto fue ideado por el propio presidente cuando hace unos años volaba a bordo del helicóptero presidencial por la zona ubicada a un lado de la autopista Caracas-La Guaira, a la altura del túnel Boquerón. El presidente quedó maravillado con las extensas montañas verdes a unos pocos kilómetros de la capital: «Allí, en esos espacios vacíos, construiré una nueva ciudad para los pobres», comentó al observar las grandes colinas que se extienden hasta El Junquito y que forman parte de la Zona Protectora de Caracas. Ya el 17 de enero de 2007, en un largo discurso en el Teatro Teresa Carreño, develó su bien guardada creación: «Hay una idea que a mí me parece maravillosa: crear un sistema de ciudades federales. Por ejemplo, aquí al lado de Caracas, entre Caracas y el mar, hay una belleza de territorio. Allí vamos a hacer una nueva ciudad. Hay miles de hectáreas entre Caracas y el mar, por allí donde llaman "El camino de los indios" (...) Pero va a ser una ciudad socialista, no va a ser una ciudad capitalista; ¡no! Un concepto nuevo de ciudad».

En enero de 2007 se comenzó a construir la primera ciudad socialista. En el proyecto han intervenido 12 ministerios y 16 institutos autónomos, coordinados por el Ministerio de Vivienda y Hábitat conjuntamente con la empresa mixta cubano-venezolana Alba Bolivariana. Para 2008 fue ofrecida la entrega de la primera etapa (240 viviendas), pero eso aún no ha sido posible. Este proyecto dispone la construcción de 40 edificios, de 20 apartamentos cada uno, para un total de 800 unidades habitacionales en la primera etapa y 20 mil en total.

Aunque se anunció que estaban listas 640 viviendas, su entrega no ha sido posible, porque el complejo todavía no cuenta con vías de comunicación. Durante los días de lluvia sólo es posible acceder mediante vehículos «cuatro por cuatro» debido a las

## ¿QUÉ SE NECESITA PARA CONSTRUIR 100 MIL VIVIENDAS?

### Materiales

- 175 mil toneladas de acero
- 4 millones de metros cúbicos de concreto
- 10 millones de metros de tuberías de 2, 3 y 4 pulgadas
- 21 millones de metros de tuberías de media pulgada y de tres cuartos de pulgada
- 100 mil juegos de piezas para baños (pocetas, lavamanos y griferías)
- 40 millones de metros de cables
- 3 millones de piezas eléctricas
- 600 mil cuñetes de pintura texturizada
- 1 millón de cuñetes de estuco
- 8 millones de metros cuadrados de cerámica
- 500 mil juegos de piezas de carpintería (puertas, marcos y cerraduras)
- 1 millón de metros cuadrados de ventanas
- 3,5 millones de metros cuadrados de manto
- 1,2 millones de sacos de cemento, cal y yeso
- 8 millones de metros cúbicos de cortes para banqueros
- 8 millones de metros cúbicos de rellenos de terraplenes
- 1,2 millones de metros de acueductos
- 1,2 millones de metros de cloacas
- 500 mil metros de drenajes
- 6,5 millones de metros de cables de alta y baja tensión
- 6.500 transformadores

### Proceso de construcción

- Durante los dos primeros meses se preparan las terrazas y se colocan las losas. En el tercer mes se vacían las casas con encofrados, a un promedio de 10 mil casas mensuales y 400 diarias.
- Sólo en viviendas se vacían 10 mil metros cúbicos por día de concreto. Falta agregar el concreto necesario para los trabajos de urbanismo.
- Se requieren cien moldes de encofrados de cuatro casas cada uno para vaciar en simultáneo 400 viviendas. Estos moldes, importados, hay solicitarlos con dos meses de anticipación; un trámite que dura de dos a tres meses.
- La entrega de las primeras 10 mil viviendas comenzaría al quinto mes de iniciados los trabajos. A este ritmo, en el resto del año sólo se podrían entregar 70 mil casas más, para un total de 80 mil.
- En este escenario ideal, sin contratiempos, hay que contemplar variables como: 1) el trámite de los permisos de ministerios y alcaldías para urbanizar los terrenos tarda de seis a doce meses, 2) las relaciones con los sindicatos crean conflictos que merman la productividad, 3) la productividad de los trabajadores de la construcción está muy por debajo de los estándares internacionales y 4) la necesidad de evaluar si el país está preparado para producir o importar la enorme cantidad de insumos para construir las viviendas, y si cuenta con la maquinaria necesaria.

empinadas laderas. No han podido terminarse las acometidas de agua y electricidad, y se emplean plantas eléctricas para las transmisiones de televisión del presidente. El agua deberá obtenerse mediante pozos. No existe ningún tipo de servicios. La conclusión de todos los trabajos supone una inversión de 3.000 millones de bolívares fuertes, según informó Chávez.

Sin embargo, las críticas no se agotan en los incontables problemas de vialidad y servicios públicos asociados al proyecto de Ciudad Caribia. Algunos especialistas llaman la atención acerca de la ubicación de los terrenos y

alertan sobre la cercanía de la falla de Tacagua y sus peligros sísmicos. El ambientalista Alexander Luzardo señala que, de acuerdo con un decreto de 1972, se trata de una zona protectora del área metropolitana. Sobre estos terrenos pesa otro decreto emitido durante la presidencia de Luis Herrera Campins que los declaró «Patrimonio Nacional», por ser áreas ubicadas en cuencas hidrográficas que ameritan un tratamiento especial. Son zonas destinadas a la conservación de bosques, suelos y aguas; aunque para el presidente Chávez sean «espacios vacíos donde únicamente hay monte y culebra».

# LA VIVIENDA EN NÚMEROS

Graciela Urdaneta y Jessica Grisanti | ECONOMISTAS E INVESTIGADORAS DEL IESA

**A** raíz de la crisis ocasionada por las fuertes lluvias de finales de 2010, el gobierno elaboró un plan para la construcción de 150 mil viviendas durante 2011, con el fin de contribuir a alcanzar la meta de dos millones de viviendas para 2017. Entre 1999 y 2010 el sector público construyó 283.452 viviendas; 2006 fue el año con los mayores números: 58.584. Por su parte, el sector privado construyó en el mismo período 260.760 viviendas. La actividad del sec-

tor privado en la construcción de viviendas durante entre 2005 y 2010 creció de manera significativa, a una tasa promedio anual de 67 por ciento, que permitió compensar la disminución del número de viviendas construidas por el sector público. Si bien la acción del Estado en materia de construcción de viviendas fue deficiente, existieron incentivos (como la gaveta hipotecaria de la banca y las altas tasas de crecimiento económico) que impulsaron la inversión privada. En 2009 se

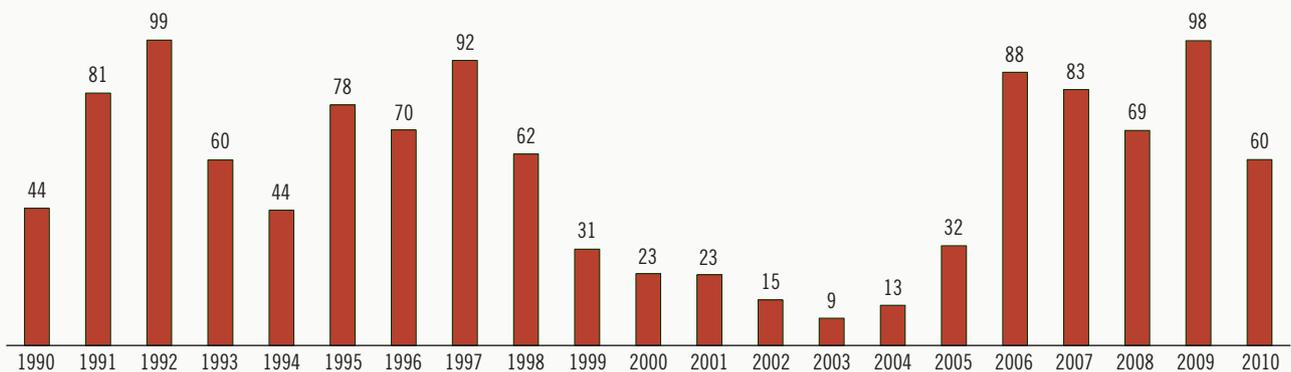
registró el mayor número de viviendas terminadas por el sector privado.

La actividad del sector público en la construcción incluye, además de las viviendas, la infraestructura pública, en la que destacan las inversiones en el sector eléctrico, la planta de úrea-amoníaco en Morón de Pequiven, el tercer puente sobre el río Orinoco, la autopista Puerto La Cruz-Cumaná, la rehabilitación de la vía Valencia-Puerto Cabello y la carretera Mamera-El Junquito.

## Viviendas terminadas, 1990-2010

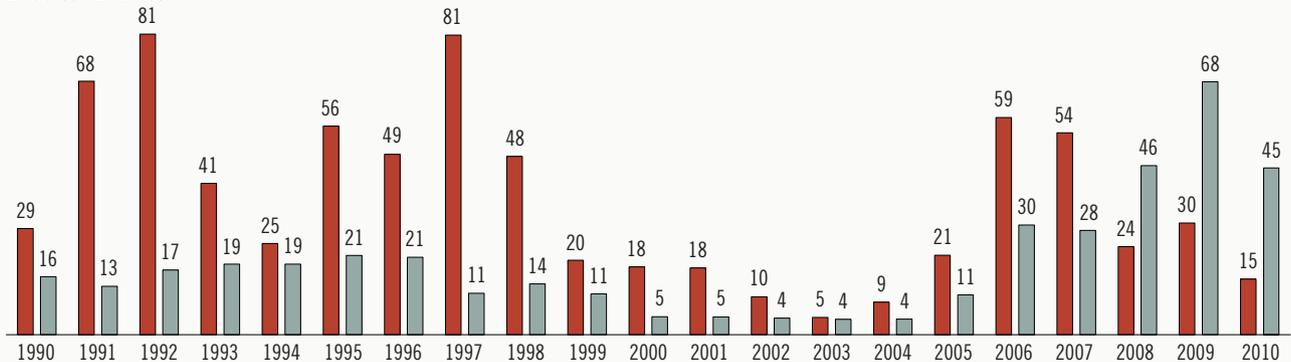
(miles)

Totales



## Construidas por los sectores público y privado

■ Público ■ Privado



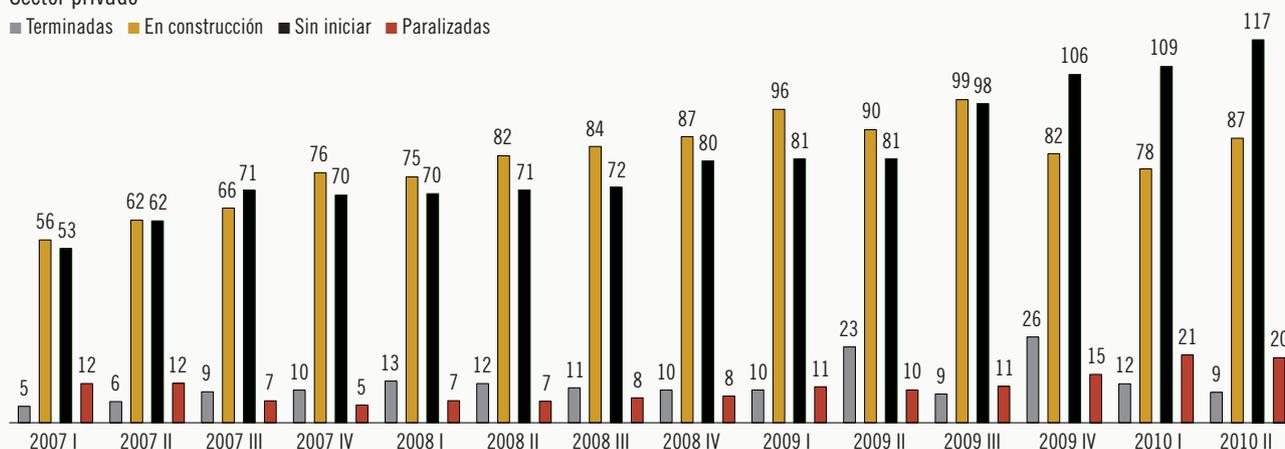
Fuente: Consejo Nacional de la Vivienda: informes anuales (1990-1998); Ministerio de Infraestructura: Anuario estadístico (1999); Cámara de la Construcción: Inventario de vivienda (2000-2005); Banco Central de Venezuela: Indicadores de la construcción (2006-2010).

**Viviendas terminadas, en construcción, paralizadas y sin iniciar, 2007-2010**

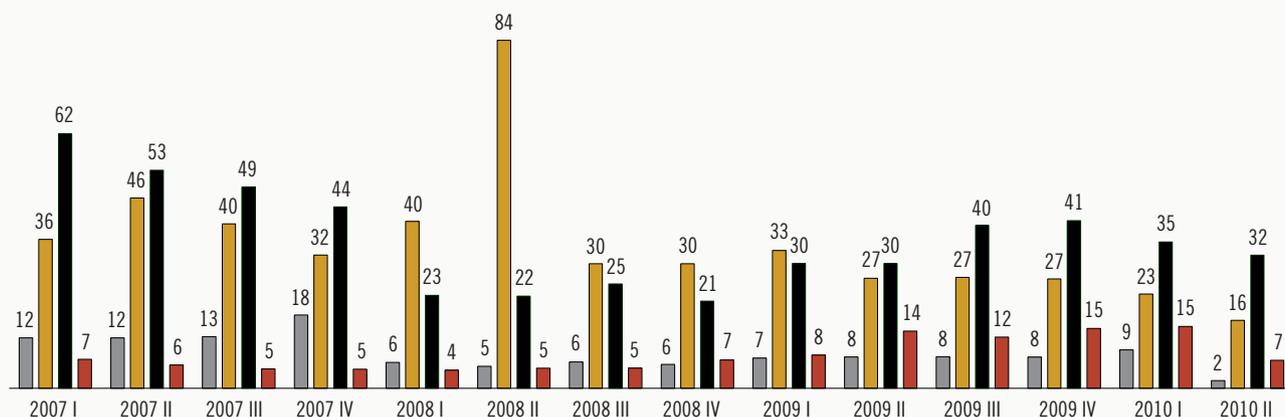
(miles por trimestre)

Sector privado

■ Terminadas ■ En construcción ■ Sin iniciar ■ Paralizadas



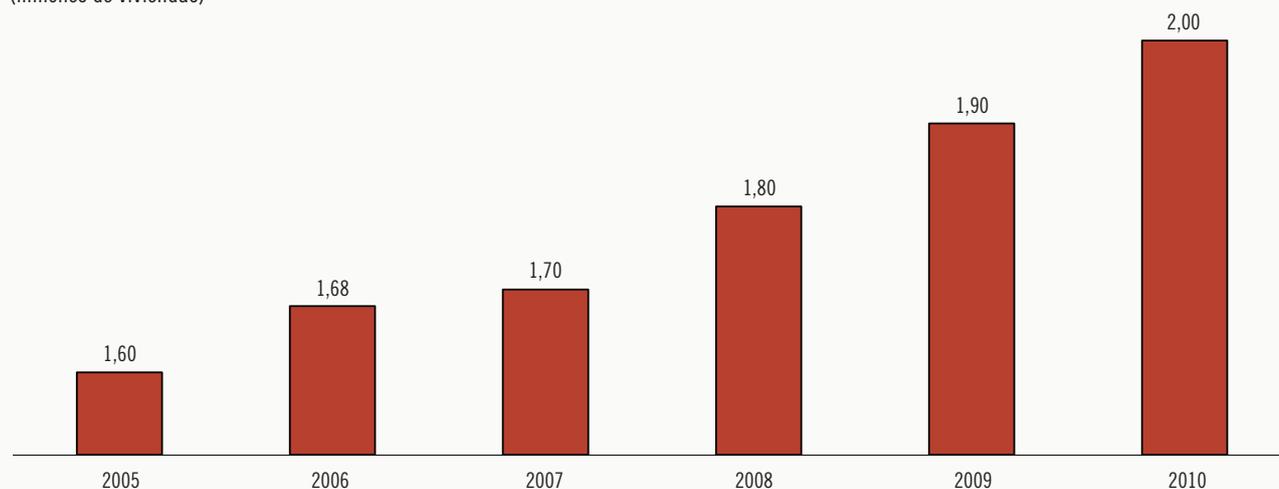
Sector público



Fuente: Banco Central de Venezuela: Indicadores de la construcción (2006-2010).

**Déficit habitacional, 2005-2010**

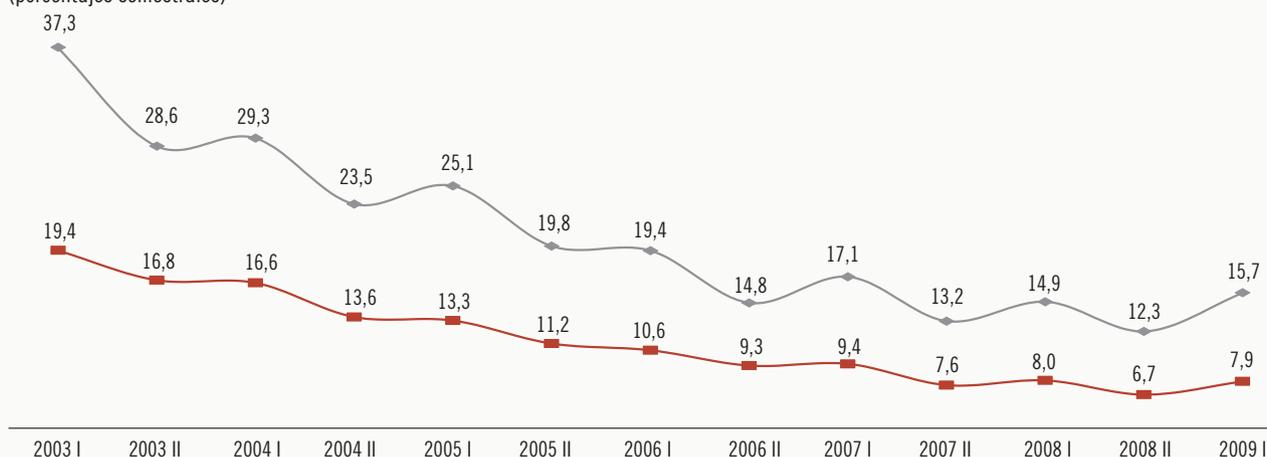
(millones de viviendas)



Fuente: Cámara Venezolana de la Construcción: Proyecciones del déficit habitacional con base en el XIII Censo General de Población y Vivienda 2001 del Instituto Nacional de Estadísticas.

### Tasa de desocupación nacional y de la construcción, 2003-2009

(porcentajes semestrales)



Fuentes: Banco Central de Venezuela: Tasa de desocupación semestral según actividad económica (2003-2009); Instituto Nacional de Estadísticas: Indicadores de fuerza de trabajo semestral (2003-2009).

### Inversión pública en viviendas, 1999-2008

Año	Miles de millones de bolívares (base 2007)	Crecimiento anual (%)	Número de viviendas	Inversión por vivienda (millones de bolívares)
1999	43		20.075	2,15
2000	81	87,8	18.313	4,43
2001	73	-10,4	18.000	4,04
2002	72	-1,2	10.239	7,02
2003	60	-16,3	4.668	12,88
2004	92	52,6	8.766	10,46
2005	138	50,1	21.443	6,42
2006	200	45,4	58.584	3,42
2007	141	-29,4	54.457	2,59
2008	141	-0,1	23.783	5,93

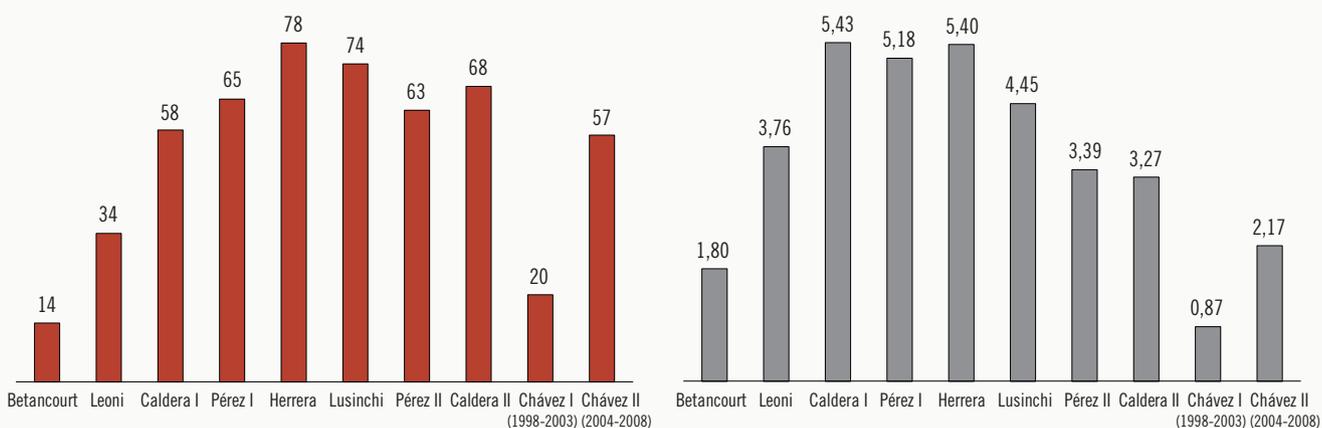
Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales de Venezuela (SISOV) con base en las cifras suministradas por la Oficina Nacional de Presupuesto en inversión pública real en vivienda (1999-2008).

### Medio siglo de construcción de viviendas por el sector público, 1959-2008

(promedio anual por período presidencial)

Miles de viviendas por año

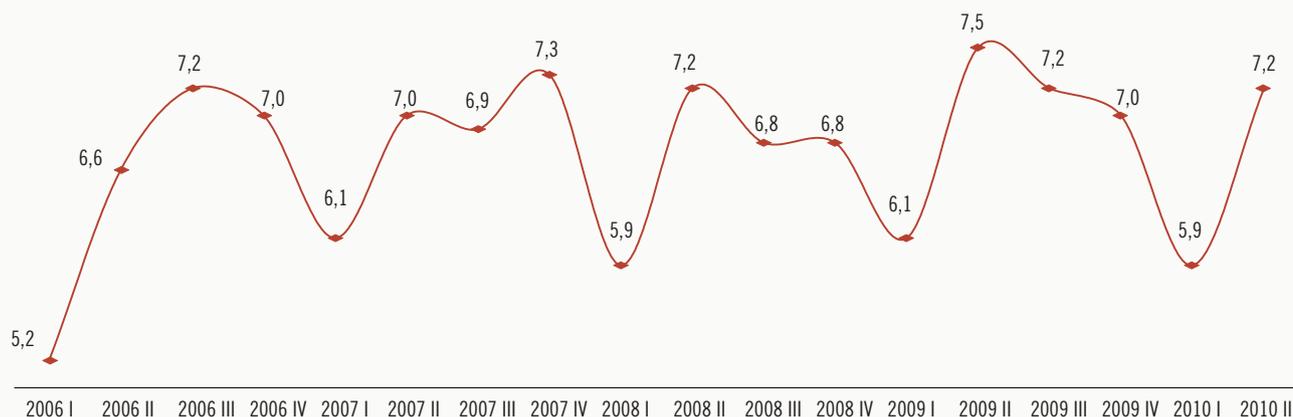
Viviendas por año por mil habitantes



Fuente: Cámara Venezolana de la Construcción: «Políticas y producción habitacional en las últimas cinco décadas». 2010.

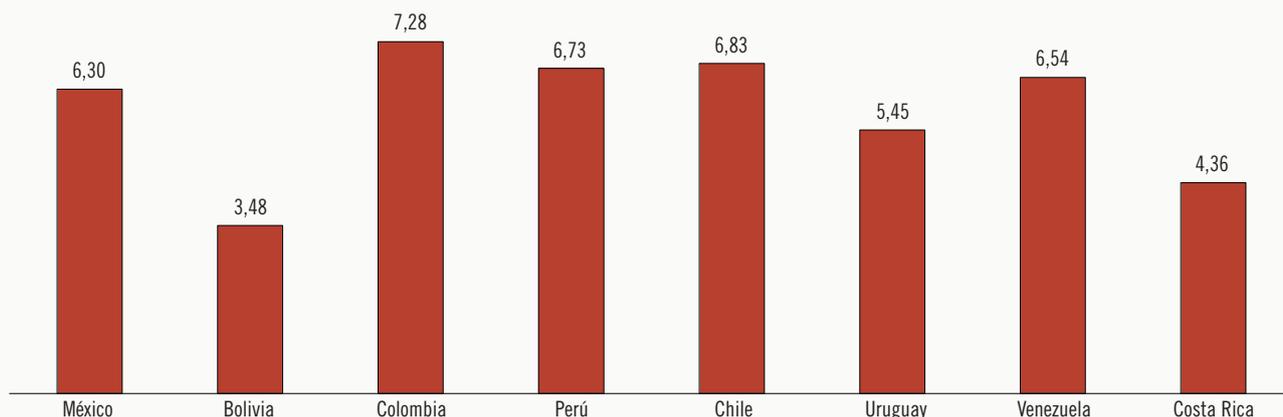
### Participación de la construcción en el PIB, 2006-2010

(porcentajes trimestrales)



Fuente: Banco Central de Venezuela: PIB por actividad económica (2006-2010).

### América Latina: la construcción como porcentaje del PIB, 2010

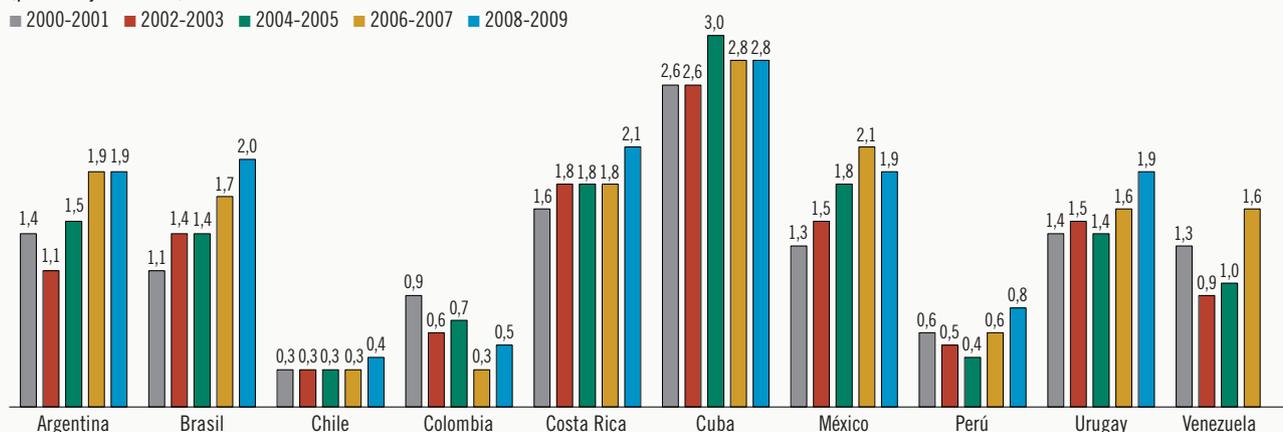


Fuentes: México: Banco Central de México: Estadísticas de producción 2009-2010; Bolivia: Instituto Nacional de Estadística: Cuentas nacionales, PIB por actividad económica 2009-2010; Colombia: Departamento Administrativo Nacional de Estadística: Cuentas nacionales 2009-2010; Perú: Banco Central de Reserva: Series Estadísticas de Producción 2009-2010; Chile: Banco Central: Base de datos estadísticos 2009-2010; Uruguay: Banco Central: Estadísticas 2009-2010; Venezuela: Banco Central: PIB por actividad económica 2009-2010; Costa Rica: Banco Central: Indicadores económicos 2009-2010.

### América Latina: gasto público social en vivienda y otros rubros, 2000-2009

(porcentajes del PIB)

■ 2000-2001 ■ 2002-2003 ■ 2004-2005 ■ 2006-2007 ■ 2008-2009



No hay datos de Venezuela para 2008-2009.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe: *Panorama social de América Latina*. 2010.