

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 suministraría 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.

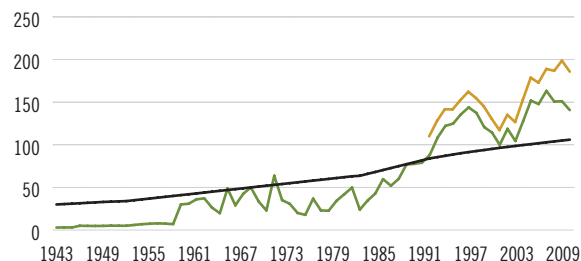
Chile cuenta actualmente con un mercado hipotecario vibrante. El típico crédito hipotecario oscila entre doce y veinte años de plazo, llegando en muchos casos hasta treinta. Las tasas de interés en UF (unidad de fomento ajustada por inflación) han variado entre 4,5 y 7 por ciento, dependiendo del riesgo 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)

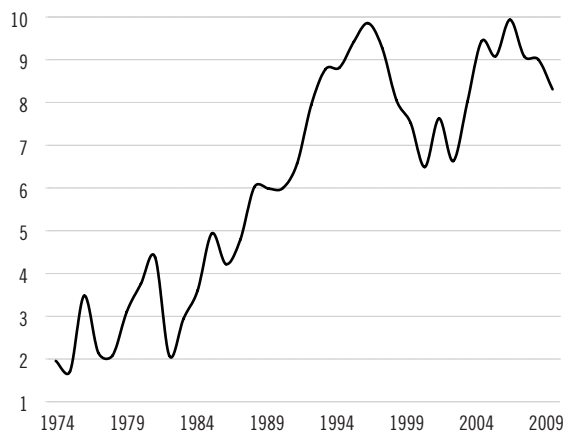
- Nuevas
- Requeridas para cubrir crecimiento de familias y reposiciones
- Nuevas, incluyendo ampliaciones



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). 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).

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.

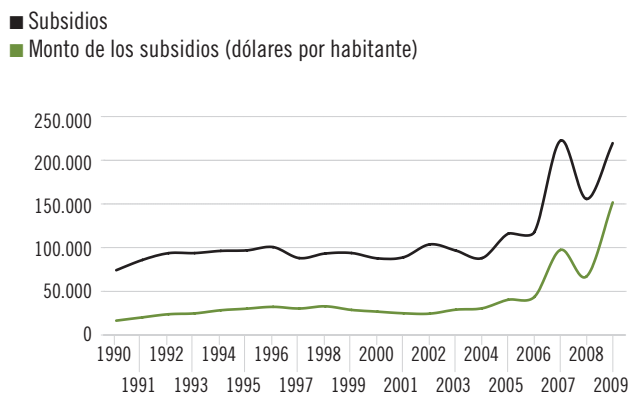
Las empresas constructoras y promotoras, una vez contratadas, solicitan ante la municipalidad el anticipo correspondiente a la cantidad de subsidios contratados y luego, al finalizar la construcción, solicitan el pago final a cambio de los bonos que los clientes finales les entregaron al recibir sus 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.

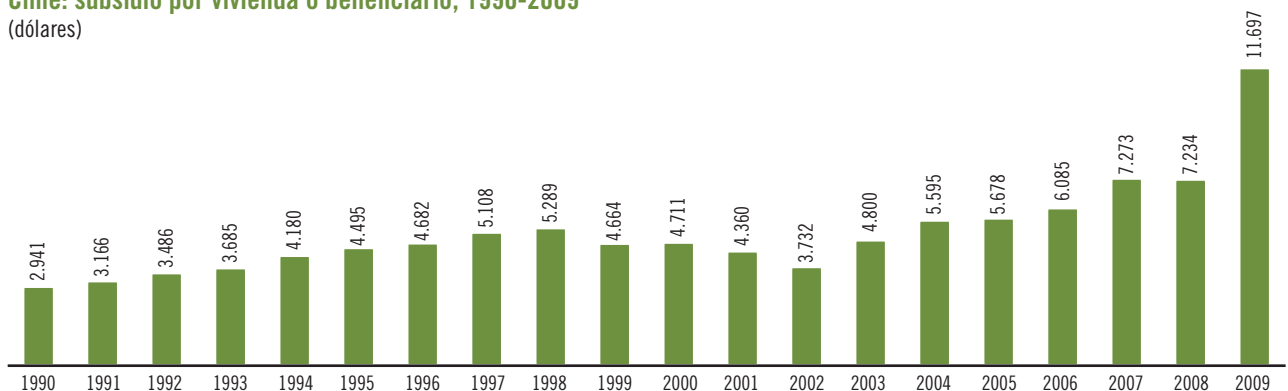
2. Subsidios para vivienda básica, programa de subsidios unificados, subsidios rurales y otros: una mezcla de subsidio directo, ahorro familiar y crédito hipotecario con los cuales las familias logran obtener viviendas acordes con sus necesidades. Se incentiva a las familias de escasos recursos a ahorrar 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, e Instituto Nacional de Estadísticas de Chile, www.inec.cl.

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



Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, www.minvu.cl.

Rif: J-31582658-5



FUNDADOWN
VENEZUELA

"Todo es posible
cuando brota
la oportunidad"

Adquiere tu calendario 2011 de FUNDADOWN VENEZUELA

Con la compra de este calendario brindas salud a los niños, jóvenes y adultos con síndrome de Down. Disponible en Tecnicencias, Las Novedades, Hobby 2000, Paradas Inteligentes, sede de Fundadown y en las principales ciudades de todo el país.

¡TÚ PUEDES AYUDAR A PERSONAS CON SÍNDROME DE DOWN!

También puedes enviar un mensaje de texto con la palabra VIDA al 4200 y estarás aportando calidad de vida a miles de personas con esta condición.

Costo del mensaje Bs. 4,5 + básico + IVA

Teléfonos: 0212-514.70.75 y 0212-914.86.62

Derechos reservados FUNDADOWN VENEZUELA.

Depósito Legal: CC783201013 Rif: J-31582658-5

www.fundadownvenezuela.org



@fdownvenezuela



Calendario Down

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:

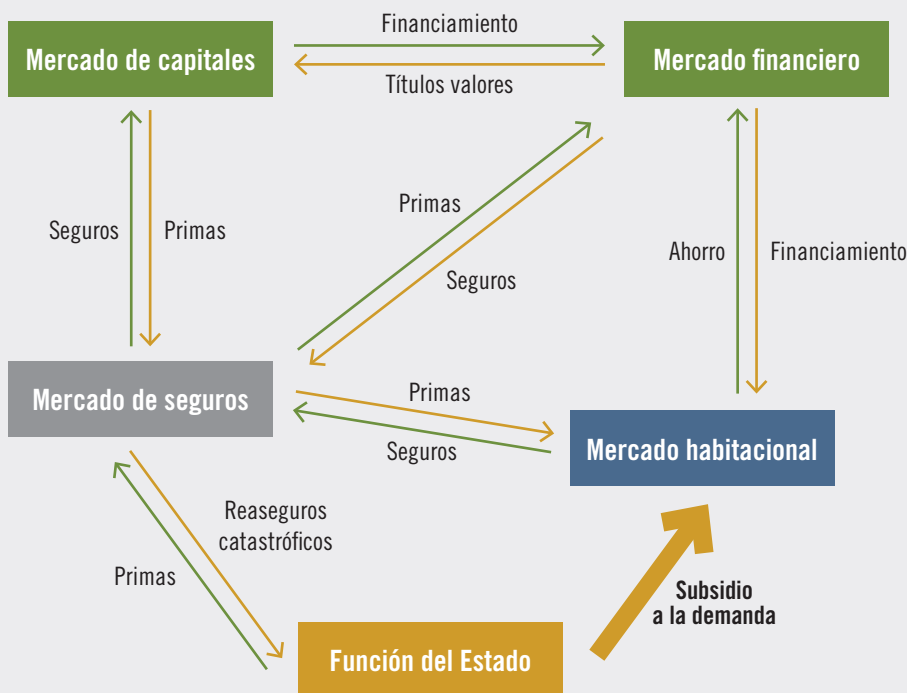
1. Desarrollar e importar nuevos métodos de construcción, menos costosos y más eficaces.

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.