

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1129
4 de marzo de 1992

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Reunión Regional de Ministros y Autoridades
Máximas del Sector de la Vivienda y Urbanismo
de América Latina y el Caribe

Santiago de Chile, 16 al 20 de marzo de 1992

**FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL PARA LA VIVIENDA: LA EXPERIENCIA
REGIONAL EN EL FINANCIAMIENTO A GOBIERNOS Y AL SECTOR PRIVADO**

Este documento fue elaborado por el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo de Chile (MINVU) por intermedio de los señores Vicente Domínguez y Pedro Melo. Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

INDICE

	<u>Página</u>
I. ASPECTOS GENERALES	1
II. EL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO HABITACIONAL EN CHILE . . .	3
III. FINANCIAMIENTO EXTERNO DE LA VIVIENDA EN CHILE	6
IV. EL FINANCIAMIENTO EXTERNO PARA LA VIVIENDA Y LAS CUENTAS EXTERNAS	9
V. DESAFIOS Y PALABRAS FINALES	11
ANEXO	13

I. ASPECTOS GENERALES

Los países en desarrollo, como son los nuestros en América Latina, suelen presentar altos requerimientos en materia habitacional. Ellos se originan en el bajo nivel de vida de la población, en relación con el costo que tiene obtener o construir una solución habitacional, por una parte, y al crecimiento en el número de familias por otra. Este fenómeno se agudiza en las ciudades con las constantes migraciones desde las zonas rurales.

Como el "techo" constituye una necesidad básica reconocida universalmente, los Gobiernos han implementado, desde hace muchos años, mecanismos que faciliten la obtención de una vivienda digna por parte de las familias de estratos medios y bajos. Sin embargo, tratándose de países en desarrollo, los recursos propios no han sido suficientes, observándose generalmente un sostenido incremento en el déficit habitacional. Tal tendencia se vió reforzada con las crisis económicas vividas en la Región durante la llamada "década perdida" y en consecuencia, hoy el problema es aún más agudo.

En el caso de Chile, el problema habitacional es importante, las magnitudes del déficit son relevantes y la tarea por delante utilizará importantes ahorros privados y consumirá significativos recursos fiscales.

Lamentablemente, cifras actualizadas y precisas del parque de viviendas y el déficit se podrán recién obtener a partir de 1993 con los antecedentes del nuevo censo nacional en realización en el curso de 1992.

Para enfrentar lo señalado se ha procurado en el último tiempo:

i) Disponer de una cantidad de recursos tanto del sector público como privado, suficientes para al menos producir una cantidad de viviendas equivalentes al crecimiento vegetativo neto de hogares; ^{1/} y

^{1/} La producción de soluciones habitacionales en Chile ha bordeado las 80.000 unidades, destacándose 1991 con alrededor de 90.000, esperándose similar número para el presente año.

ii) Diseñar un sistema de accesibilidad eficiente que maximice los esfuerzos de todos los involucrados y elimine el desperdicio de recursos.

Con la democracia llegó, al Gobierno del país, una opción por aumentar el gasto social en vivienda y un interés de la sociedad internacional por cooperar, en conjunto con el Gobierno y los grupos de escasos recursos, en la solución de estos problemas.

Los países en desarrollo como el nuestro, suelen presentar una insuficiencia de ahorro en relación a los proyectos de inversión, lo que se traduce en déficits de Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos, llamados también y por lo mismo, "Ahorro Externo". En Chile, tal ahorro externo representa año a año tres o cuatro puntos del P.G.B., es decir, entre un sexto y un cuarto de la inversión total.

Es natural, por lo tanto, que la construcción habitacional también requiera de financiamiento externo.

Sin embargo, es difícil encontrar financiamiento voluntario privado en la forma de préstamos externos a los países de América Latina y El Caribe, luego de la crisis de la deuda externa hace ya una década. Las inversiones privadas directas usualmente se concentran en proyectos de producción de bienes transables o, a lo más, en proyectos de construcción hotelera y de turismo, pero no en vivienda y es explicable que así sea.

El financiamiento externo para la construcción habitacional se centra en los organismos financieros multilaterales y oficiales, los cuales no definen sus inversiones necesariamente por criterios de mercado.

Esto ha llegado a ser así porque una gran parte de la población no reúne las condiciones ni tiene los recursos, para financiar en el largo plazo préstamos, a veces con altas tasas de interés y, en consecuencia, no es sujeto de créditos habitacionales. Asimismo, el inversionista extranjero desea estar cubierto de los riesgos de cambios, lo que la inversión en no transables, no proporciona.

Como la segunda de estas dificultades es definitiva, el análisis del financiamiento internacional para la vivienda debe restringirse esencialmente a las fuentes no privadas, como son las organizaciones gubernamentales de ayuda internacional y las organizaciones de origen intergubernamental comúnmente denominadas, organismos multilaterales de crédito.

II. EL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO HABITACIONAL EN CHILE

Si bien la primera ley en materia de viviendas populares data de las primeras décadas de la nación como Estado independiente (1840), es en 1953 cuando se establece una política nacional para el sector vivienda, a través de la Corporación de la Vivienda. Con ella se inicia en el país un sistema de autoconstrucción, con la cooperación internacional de los Estados Unidos.

En los años siguientes, se establecen estándares para las viviendas de acuerdo a la capacidad económica de cada sector de la población, se privilegia la iniciativa del sector privado y la utilización del esfuerzo propio de los sectores más modestos en la ejecución de sus viviendas.

En la segunda mitad de la década de los 60's se incorporó una exigencia flexible de ahorro previo y, en otro orden de materias, la política habitacional reconoce que la vivienda debe estar al alcance de todo grupo familiar, dando especial importancia a la atención de los grupos de escasos recursos. Además, se declara que nunca la vivienda debe subsidiarse en un 100%, buscándose la participación de los sectores afectados.

A principios de los años 70's el Gobierno decide eliminar las diferenciaciones de estándares por niveles de ingreso de las familias, congelar gran parte de las deudas hipotecarias y aplicar tasas de interés especialmente bajas, todo lo cual resultó en subsidios de hasta el 85% del valor de lo que se construía. Además, toda construcción financiada por el Estado era también construida por el mismo.

A mediados de los años 70's se vuelve al sistema de contratación de obras por propuesta pública, manteniendo el financiamiento estatal de la construcción. En la práctica, el financiamiento estatal de las empresas constructoras por encargo del Estado aún continúa.

En 1977 se crea la Unidad de Fomento (UF), una unidad de cuenta que incorpora diariamente la inflación del mes anterior. Tanto las deudas hipotecarias como los ahorros se protegen con ella de la inflación.

Ese mismo año se crean las letras de crédito hipotecario, transables en el mercado secundario y garantizadas por hipoteca, expresadas en UF.

Las Administradoras de Fondos de Pensiones y las Compañías de Seguros de Vida son las principales demandantes de estos instrumentos de ahorro financiero a largo plazo que son las letras de crédito hipotecario y que a su vez, son una importante fuente de recursos para la construcción habitacional.

En 1988 se introdujo además, el sistema de mutuos hipotecarios, que en la práctica es preferido por los demandantes de crédito que pudieran verse afectados por variaciones en las tasa de interés, por los efectos que ello trae en el valor de transacción de la letra hipotecaria en el mercado secundario.

Desde 1978 también existe el sistema de subsidio directo a la demanda por vivienda, al cual se postula presentando antecedentes de composición del grupo familiar, ahorro pactado y efectuado, y monto de subsidio solicitado. También este sistema funciona indexadamente conforme a la Unidad de Fomento.

Actualmente, el sistema financiero atiende a los estratos alto y medios-altos sin mediar subsidios de ningún tipo. Para viviendas de menos de cincuenta mil dólares es posible postular al Subsidio Habitacional Unificado, por montos que en el caso de las viviendas más caras no pueden superar el 5% de su valor, pero que en general, ascienden a entre los US\$1 700 y los US\$3 400.

En este programa, donde la gente es incentivada a pedir menos subsidio a través de una mayor probabilidad de selección (a través de un puntaje más alto), el crédito hipotecario complementario es otorgado directamente por el sistema financiero privado, salvo en el caso de viviendas de hasta US\$10 000, en que el único Banco que está realmente operando es el Banco del Estado.

Aunque formalmente este sistema, junto al Subsidio Habitacional Rural de similares características, podría cubrir todo el espectro de la demanda por viviendas que requiere un apoyo estatal, en la práctica está enfocado hacia los sectores medios, existiendo en consecuencia otros tres programas destinados a satisfacer los requerimientos habitacionales de las capas más pobres de la población.

En primer lugar, el Programa Especial de Trabajadores, que permite entregar viviendas de US\$7 000 (40-50 m²) a los trabajadores, con un subsidio estatal de casi US\$2 000. Está enfocado a familias de ingresos medios y medios bajos, que deben reunir como mínimo US\$730 de ahorro previo. El crédito también lo otorga el Banco del Estado con la garantía del MINVU.

Preferentemente para los estratos más pobres, el Programa de Vivienda Básica entrega un subsidio significativamente superior al del programa anterior, exigiendo un ahorro previo sustancialmente menor. El crédito hipotecario por la vivienda (35-40 m², y de valor de US\$5 200) es otorgado directamente por el MINVU.

Finalmente, en terrenos semejantes a los de las Viviendas Básicas (100 m²) promedio, el Programa de Vivienda Progresiva ofrece en una "Primera Etapa" la urbanización y la instalación de una unidad sanitaria (de un costo de US\$3 400). Se exige un ahorro previo mínimo de US\$240 y el resto es subsidio. Al segundo año, se puede postular a un crédito de US\$600 y a un subsidio adicional de US\$485, para terminar de construir la casa.

Los créditos otorgados por el Estado tienen una tasa fija de interés a veces inferior a la que les habría cobrado el mercado. En el caso de los créditos con letras hipotecarias éstas son efectivamente valoradas por el mercado y la diferencia generada por la tasa nominal inferior, la absorbe el Estado hasta por casi US\$2 000. Cuando el mercado no está dispuesto a prestar a ninguna tasa, se asigna una tasa que es similar a la tasa nominal de las letras hipotecarias señaladas. En ambos casos se tiene un subsidio implícito que busca garantizar al comprador una tasa de interés similar entre el momento de la toma de la decisión al momento de perfeccionamiento de la operación. Este problema no es preocupante en este momento por la baja generalizada de las tasas de interés.

III. FINANCIAMIENTO EXTERNO DE LA VIVIENDA EN CHILE

El financiamiento externo de la vivienda en Chile se está otorgando, a través de los países desarrollados y los organismos internacionales, siempre precedido de un proyecto bien elaborado que lo respalde, destinado a inversión material, es decir, saneamiento, urbanización, vivienda o remodelación y a asistencia técnica de variada naturaleza, que busca desde distintos ángulos mejorar el desempeño del sector, de sus instituciones y de los pobladores, es decir, mejorar en el conocimiento y la manera de hacer las cosas.

En todo programa, las áreas que normalmente necesitan ser objeto de análisis pertenecen a un amplio espectro y todas ellas, suelen ser preocupación de uno u otro organismo externo de financiamiento, destacándose entre ellas, las siguientes:

- La definición del grupo objetivo de beneficiarios del programa;
- La correcta focalización del programa en sus beneficiarios mediante procedimientos objetivos;
- La participación de los beneficiarios en la realización del proyecto;
- La no duplicación de esfuerzos con programas existentes y la consistencia del programa dentro del sistema de asistencia habitacional del país;
- La consistencia del programa con una adecuada política de desarrollo urbano;
- El análisis de la capacidad de las organizaciones públicas existentes para realizar su función prevista;
- La correcta concepción del sistema de financiamiento de las viviendas desde el punto de vista de los beneficiarios, en sus componentes de capacidad de ahorro previo y pago de dividendos, de reajustabilidad de la deuda y de los dividendos, y de subsidios;

- La política de recuperación de créditos hipotecarios del sistema;
- Los mecanismos por los cuales se asigna la construcción de las viviendas, en sus aspectos de competencia, objetividad, garantías, supervisión y financiamiento;
- La capacidad de las empresas constructoras existentes en el sector para hacerse cargo del programa de edificación y la factibilidad de la participación de empresas externas, si ello fuere necesario; y
- Los aspectos del medio ambiente.

El conocimiento y mejoramiento de cada una de estas áreas significa, sin lugar a dudas, un paso adelante en la solución de los problemas del sector vivienda en nuestros países y tienen positivas repercusiones en los demás ámbitos del desarrollo nacional.

Hasta hace tres años, sólo el Banco Mundial otorgaba financiamiento externo a la vivienda en Chile. Hoy, más de 12 organizaciones externas se encuentran financiando actividades en beneficio del sector en Chile o están en proyecto de hacerlo. Algunos otorgan créditos y otros otorgan una cooperación no reembolsable. (Ver anexo).

Bajo otra perspectiva, la cooperación puede ser en inversión y/o de asistencia técnica.

Todos ellos tienen una preocupación especial por la población de escasos recursos. Además, o buscan un complemento de financiamiento nacional público o privado y en algunos casos, buscan estimular la autoconstrucción de sus viviendas por los interesados e involucran algún componente de asistencia técnica.

Con respecto a los créditos, los que operan son los organismos multilaterales de crédito, es decir, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo que otorgan préstamos al Ministerio de Vivienda y Urbanismo (y al Ministerio del Interior, en el caso del Programa de Mejoramiento de Barrios). En el caso de los organismos gubernamentales se encuentra aprobada y para su implementación una operación con el Gobierno de los Estados Unidos de América, a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional AID, que incluye un préstamo y una cooperación no reembolsable en asistencia técnica.

También en su calidad de organismos técnicos de cooperación internacional prestan su asesoría al Gobierno de Chile, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD y el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos HABITAT, los cuales entre otras cosas se encuentran preparando un apoyo institucional

al MINVU para el mejoramiento de la administración financiera y la racionalización de la gestión en el Sector.

El tipo de operatoria de estas organizaciones consiste en hacer evaluaciones globales, desde la definición de las políticas oficiales sectoriales hasta la capacidad de ejecución de los distintos organismos e instituciones involucrados en el programa y sobre esos fundamentos generan proyectos sustentables.

Las cooperaciones de Gobiernos amigos, ordinariamente cuentan con la presencia de un Encargado Residente en el país y consisten en donaciones. Trabajan con el MINVU y/o directamente con Organizaciones no Gubernamentales. Generalmente, ponen un especial énfasis en la participación comunitaria y en las formas de autoconstrucción a partir de viviendas progresivas.

Los países desarrollados que se encuentran prestando o están por iniciar su colaboración material, son Dinamarca, España, Estados Unidos de América, Francia, Holanda, Italia, Noruega, República Federal de Alemania y Suecia.

Es bueno destacar iniciativas como la de la cooperación sueca en actual operación, por ejemplo, en que se espera que el aporte "no reembolsable" al país donante, se traduzca en préstamos a los beneficiarios para financiar parte del costo de las soluciones habitacionales. La recuperación de estos préstamos debe servir de financiamiento para soluciones habitacionales adicionales, en lo que se ha llamado el mecanismo de "Fondo Rotatorio".

IV. EL FINANCIAMIENTO EXTERNO PARA LA VIVIENDA Y LAS CUENTAS EXTERNAS

Es común escuchar al menos dos tipos de argumentos para objetar el financiamiento externo de la vivienda y reducirlo a una tarea filantrópica que países económicamente más ricos desarrollan en favor de los débiles, antes llamados "del tercer o cuarto mundo".

El primero de ellos, se refiere a que endeudar a un país en moneda dura externa para invertir esos recursos en no transables, sólo contribuye a empeorar las cuentas externas y en consecuencia, es contraproducente: "pan para hoy, hambre para mañana".

El segundo de ellos, es relativo al provecho político que las autoridades de turno pueden sacarle a la inversión habitacional, pues los sistemas y criterios de selección suelen no estar revestidos de las seguridades mínimas que garanticen su transparencia y se identifiquen sus subsidios.

Ambas apreciaciones tienen sustento empírico en nuestras realidades, sin embargo es evidente que ambas no se agotan en su enunciado.

Respecto de la primera, deberíamos evaluar al menos las siguientes consideraciones, además de las sociales obvias que siempre tenemos presente:

i) El efecto que sobre el desarrollo y el crecimiento económico produce la inversión habitacional. Si bien no es un misterio que la actividad habitacional produce un movimiento económico en cadena que activa el sistema entero desde la producción, banca, seguros, transportes, servicios profesionales y, en consecuencia, en el empleo; no es propósito de estas líneas ahondar en este aspecto, no podemos dejar de considerar la influencia que la urbanización o una solución habitacional tienen en la salud y la educación.

La salud adquiere para estos efectos enorme impacto, ya que es sabido que en términos de equipos médicos y medicamentos (al menos las materias primas con que son fabricados) corresponden a componentes importados, es decir, un mayor gasto en salud es proporcionalmente también un mayor gasto en divisas o moneda dura. Por lo tanto, un ahorro en ello despresiona las importaciones.

En la educación, un espacio o lugar adecuado, permite la concentración en el estudio y su aprovechamiento. El cultivo personal de la lectura y del análisis se hacen posibles. Todos sabemos la influencia que tiene el nivel educacional en el desarrollo.

ii) El sector habitacional es un subsector del sector construcción en un sentido amplio, como lo son la construcción comercial, industrial y de obras públicas.

Este sector construcción en general en las economías abiertas, es un gran proveedor de divisas por cuanto representa siempre un alto componente de la inversión extranjera. En Chile, la inversión en construcción, que forma parte de la inversión extranjera, supera largamente a los intereses y abonos a capital de los préstamos habitacionales del país.

iii) Por otra parte, la construcción habitacional en general no es demandante de componentes o materiales importados, es decir, los préstamos inyectan moneda dura que se utilizará para otros fines (importaciones de otros bienes, pago dividendos, etc.) y no requiere de ella.

iv) Lo anterior se refuerza en la cooperación no reembolsable, que finalmente es sólo ingreso de divisas.

Respecto de la segunda objeción anotada, ésta también admite la consideración que es diseñar e implementar sistemas de accesibilidad impersonal y objetivos, si para ello se utilizan elementos no discrecionales fácilmente identificables. Ello será así si hay voluntad política. Al respecto, valga el alcance, muchas veces se desconocen estos sistemas y no sólo se producen problemas por decisiones políticas, sino por desconocimiento de las técnicas que pueden utilizarse con éxito para ello. En consecuencia, una buena transferencia de técnicas en estos aspectos puede tener mucho valor.

V. DESAFIOS Y PALABRAS FINALES

Estamos muy agradecidos de los aportes de la comunidad internacional al financiamiento del sector vivienda en Chile. Y no lo estamos menos de los aportes que podemos agrupar en el concepto de "asistencia técnica".

Los organismos externos, especialmente los internacionales, tienen una gran responsabilidad.

Están obligados por todas las familias sin vivienda en Chile, América Latina y el resto del Mundo en Desarrollo, a ser eficaces en su acción, no sólo aportando financiamiento, que produce un efecto por una sola vez (salvo quizás los recursos aportados a fondos rotatorios), sino conocimiento, que puede y debe ser aplicado permanentemente en beneficio de generaciones de familias.

Nuestros países no deben esperar todo del exterior, sino también hacer grandes esfuerzos mancomunados, tanto en el ahorro familiar, el apoyo estatal, como en el aumento de la eficiencia de sus aparatos públicos y en el estudio de técnicas novedosas. Muchas de éstas ya han sido aplicadas en otros países, con resultados diversos. Esas experiencias deben ser compartidas.

Sin embargo, no debe caerse en rigidismos y voluntarismos, intentando imponer fórmulas en algún país, desconociendo las peculiaridades del mismo. Ningún país debe ser presionado para implementar medidas, sino que las soluciones apropiadas deben encontrarse en conjunto, aprovechando la experiencia internacional y el conocimiento específico acerca del país.

En Chile, queremos aplicar en forma adaptada fórmulas que han servido en otros países. Actualmente nos encontramos intentando mejorar la recuperación de las deudas hipotecarias del sistema, fortaleciendo el rol del sector privado en todas las instancias, incluyendo en ello la participación y el esfuerzo de la gente en las soluciones que se les entregan, ajustando la consistencia interna del conjunto de programas de vivienda, formulando productos nuevos en el mercado nacional, como son el leasing habitacional y el seguro de cesantía y focalizando en mejor forma, de manera de llegar a los que más lo requieren y se esfuerzan por ello.

Queda mucho por hacer y mucho que compartir. Abrir pasos como éste son una necesidad y lo seguirán siendo. No tenemos tiempo que perder.

¡Muchas gracias!

