COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
SERIE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO

63

ACCESO A LA VIVIENDA Y SUBSIDIOS DIRECTOS A LA DEMANDA: EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS

Gerardo Gonzales Arrieta

NACIONES UNIDAS

PROYECTO REGIONAL CONJUNTO CEPAL/PNUD
POLÍTICAS FINANCIERAS PARA EL DESARROLLO
UNIDAD DE FINANCIAMIENTO, D.C.I.T.F.

SERIE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO

ACCESO A LA VIVIENDA Y SUBSIDIOS DIRECTOS A LA DEMANDA: EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS

Gerardo Gonzales Arrieta

NACIONES UNIDAS

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
PROYECTO REGIONAL CONJUNTO CEPAL/PNUD
POLÍTICAS FINANCIERAS PARA EL DESARROLLO
UNIDAD DE FINANCIAMIENTO, D.C.I.T.F.

Santiago de Chile, octubre de 1997

LC/L.1045/Rev.1
Octubre de 1997

Este trabajo fue preparado por el señor Gerardo Gonzales Arrieta, consultor de la Unidad de Financiamiento de la División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento de la CEPAL. Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

ÍNDICE

Página

RESUMEN 5

INTRODUCCIÓN 7

I. LA RACIONALIDAD ECONÓMICA DE LOS SUBSIDIOS DIRECTOS A LA DEMANDA 9

1. Política de vivienda y el rol de los sectores público y privado 9
2. Creación de demanda efectiva por vivienda mediante subsidios habitacionales directos 12
3. Importancia del ahorro previo y su vinculación con los subsidios directos a la demanda de la vivienda 15

II. EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS EN LA APLICACIÓN DE SUBSIDIOS DIRECTOS A LA DEMANDA POR VIVIENDA 19

1. El caso de Chile 19
2. El caso de Costa Rica 29
3. El caso de Colombia 38
4. El caso de El Salvador 45
5. El caso del Uruguay 51
6. El caso de Paraguay 58
7. El caso del Ecuador 65

III. LECCIONES DE LAS EXPERIENCIAS Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA 67

1. Condiciones necesarias para su aplicación exitosa 67
2. Características relevantes para su aplicación exitosa 69

BIBLIOGRAFÍA 75

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1 Chile: valor de vivienda, subsidios, ahorro y crédito en los programas habitacionales del MINVU 21

Cuadro 2 Costa Rica: cálculo del bono familiar de vivienda y crédito complementario según estrato de ingresos 33

Página

Cuadro 3 Costa Rica: número y monto de subsidios aprobados y desembolsados, 1987-1996 34
Cuadro 4 Costa Rica: distribución del número de subsidios aprobados y desembolsados por destino, 1987-1995..... 34
Cuadro 5 Costa Rica: distribución del número de subsidios aprobados y desembolsados por estratos, 1987-1996..... 36
Cuadro 6 Costa Rica: comparación entre capacidad de compra con subsidio y sin subsidio..... 37
Cuadro 7 Colombia: valores máximos de las viviendas elegibles para el subsidio familiar de vivienda 40
Cuadro 8 Colombia: montos máximos del subsidio familiar de vivienda, según destino y población de la ciudad..... 42
Cuadro 9 Colombia: número y montos de subsidios aprobados y desembolsados por el INURBE, 1991-1996 43
Cuadro 10 Colombia: número de subsidios aprobados por el INURBE según destino..... 43
Cuadro 11 Colombia: distribución del subsidio familiar de vivienda según niveles de ingreso..... 44
Cuadro 12 El Salvador: número y monto de subsidios otorgados y desembolsados, 1992-1996..... 51
Cuadro 13 Uruguay: niveles de ingresos, subsidios, ahorro, crédito y valor de vivienda en el SIAV..... 54
Cuadro 14 Uruguay: número de certificados de subsidios emitidos, 1993-1994..... 56
Cuadro 15 Paraguay: niveles de ingresos, subsidios, ahorro, crédito y valor de vivienda en el sistema de subsidio habitacional directo 61
Cuadro 16 Paraguay: número y monto de subsidios otorgados y pagados, 1992-1996 63
Cuadro 17 Paraguay: distribución de los subsidios habitacionales directos otorgados según niveles de ingreso familiar..... 64

RESUMEN

El presente estudio efectúa un análisis conceptual y comparativo de las experiencias latinoamericanas en la aplicación de programas de subsidios directos a la demanda por vivienda para los sectores de menores ingresos, en el contexto de una política habitacional donde el Estado desempeña un papel facilitador y subsidiario del desarrollo sectorial, mientras que al sector privado le corresponde intervenir activamente en la construcción y financiamiento de viviendas en condiciones de mercado. Dicho rol subsidiario que debe asumir el Estado se justifica a fin de permitir que cualquier familia, independientemente de su condición económica, tenga la posibilidad de atender su problema de vivienda a través del mercado, accediendo a la solución habitacional que mejor satisfaga sus aspiraciones y que sea compatible con su esfuerzo propio y sus posibilidades económicas.

El estudio destaca que como parte integral de este tipo de políticas habitacionales, los subsidios habitacionales directos constituyen mecanismos que, complementando el esfuerzo propio de las familias y los créditos hipotecarios en condiciones de mercado, facilitan la creación de demanda efectiva por vivienda para la oferta habitacional generada por el sector privado en condiciones de mercado. El estudio sostiene que, a diferencia de otros esquemas alternativos de atención de las necesidades de vivienda para la población de bajos ingresos como los subsidios vía tasas de interés a los créditos para vivienda o vía precios de venta por debajo de los costos de mercado, los subsidios habitacionales directos no están reñidos con el modelo de economía de mercado, ya que se trata de un sistema de financiamiento focalizado, no indiscriminado, que permite alcanzar efectivamente a la población objetivo; que es transparente y medible, no oculto, tanto para el Estado como para los beneficiarios; que no genera distorsiones en el sistema financiero, como es el caso de las tasas de interés subsidiadas; y que no desplaza al sector privado del mercado habitacional, sino todo lo contrario, lo atrae al transformar la demanda potencial en vivienda en demanda efectiva.

El estudio reseña los casos prácticos en este campo de siete países de la región Chile, Costa Rica, Colombia, El Salvador, Uruguay, Paraguay y Ecuador revelando en cada uno sus principales características y alcances i.e., beneficiarios, destinos, requisitos, valores involucrados, etc., así como evaluando sus logros y limitaciones en su propósito de apoyar la creación de una demanda efectiva por vivienda para la población de menores ingresos. También hace hincapié, sobre todo en los programas de mayor trayectoria, en las reformas introducidas o propuestas en la aplicación de este mecanismo.

A manera de recomendaciones de política, el estudio señala las condiciones que pueden resultar preponderantes así como las características relevantes para alcanzar una aplicación exitosa de los subsidios habitacionales directos, a fin de concretar en la práctica sus enormes ventajas, en términos de equidad y eficiencia del esfuerzo fiscal y del funcionamiento del sistema financiero. Entre otras condiciones y características, el estudio destaca la importancia de la sostenibilidad de los recursos aplicables, la

credibilidad en la operación del sistema sobre la base de procedimientos y criterios transparentes y objetivos, la adecuada focalización de los recursos fiscales, y la exigencia de constituir un ahorro previo metódicamente conformado como requisito para la adjudicación de los subsidios.

INTRODUCCIÓN

Un reciente estudio publicado por la CEPAL da cuenta estadísticamente del enorme déficit habitacional existente en América Latina y el Caribe (Schweitzer, 1996): las estimaciones allí consignadas establecen que en 1955 consignadas establecen que en 1995 el déficit cuantitativo definido como la diferencia entre número de hogares y número de viviendas permanentes ascendía a 28 millones de unidades faltantes, mientras que el déficit cualitativo definido como el número de viviendas permanentes que son insatisfactorias, por ejemplo desde el punto de vista de la carencia de servicios afectaba a casi 26 millones de viviendas existentes. Teniendo en consideración que la región cuenta con unos 113 millones de hogares, puede afirmarse que uno de cada cuatro hogares latinoamericanos carece de una vivienda y, si agregamos las unidades habitacionales que requieren algún tipo de rehabilitación, casi la mitad de hogares de la región vive en condiciones insatisfactorias.

Esta constatación estadística no sólo arroja luces sobre la enorme envergadura del problema del déficit habitacional, que afecta, en mayor o menor medida, a todos los países de la región; sino también sobre la ineficacia de las políticas de vivienda y de financiamiento habitacional que han prevalecido en el pasado en la región. Más aún, este cuantioso déficit habitacional existente está altamente concentrado en la población con más bajos ingresos, que, pese a constituir una demanda potencial significativa, carece de posibilidades concretas de acceder a una solución habitacional adecuada.

Históricamente, el obstáculo principal para solucionar el déficit habitacional que aqueja a la población de más bajos ingresos ha sido el acceso a las oportunidades de financiamiento en condiciones adecuadas, lo que se ha visto limitado por tres razones fundamentales: primera, la falta de capacidad de compra suficiente que les permita transformar dicha demanda potencial en una demanda efectiva; segunda, la carencia de garantías satisfactorias para acceder a los créditos hipotecarios disponibles; y tercera, de tendencia creciente sobre todo en algunas realidades específicas con sectores informales importantes, la imposibilidad de acreditar ingresos permanentes.

La imperiosa necesidad de resolver el problema del acceso a la vivienda para los sectores de más bajos ingresos demanda, pues, la innovación de las políticas habitacionales y los instrumentos de financiamiento habitacional vigentes. En este trabajo, nos vamos a concentrar en el análisis de cómo se puede contribuir a dotar a dichos sectores de una adecuada capacidad de compra, esto es crear una demanda efectiva por vivienda entre la población de más bajos ingresos.

En esta perspectiva, el trabajo tiene como objetivo efectuar un análisis conceptual y comparativo de los alcances prácticos sobre las experiencias latinoamericanas en la aplicación de programas de subsidios directos a la demanda por vivienda para los sectores de menores recursos en el contexto de una política habitacional donde el Estado desempeña un papel facilitador y subsidiario de la iniciativa privada en el desarrollo sectorial.

El trabajo está organizado como sigue. El primer capítulo está orientado, en primer término, a sustentar el renovado rol que corresponde desempeñar a los sectores

público y privado en el marco de una política de vivienda y de financiamiento habitacional en la cual al Estado le compete un rol facilitador y subsidiario del desarrollo sectorial, mientras que al sector privado le corresponde intervenir activamente en la construcción y financiamiento de viviendas en condiciones de mercado. En segundo lugar, se discute el papel, como parte integral de este tipo de políticas habitacionales, de los subsidios directos a la demanda por vivienda como mecanismo que permite la creación de demanda efectiva por vivienda o capacidad de compra para la oferta habitacional generada por el sector privado en condiciones de mercado. Se pone especial énfasis en los atributos de este mecanismo como sistema de financiamiento focalizado, progresivo, transparente y medible, y, particularmente, compatible con el funcionamiento de una economía de mercado en el sector habitacional y el sector de financiamiento de vivienda. En tercera instancia, se releva el papel catalítico que puede desempeñar este mecanismo en la promoción del ahorro, como expresión del esfuerzo de contrapartida de las familias que deciden alcanzar una solución habitacional con el beneficio del subsidio directo.

El segundo capítulo brinda un sucinto recuento de la trayectoria de programas que incorporan la aplicación de subsidios directos a la demanda por vivienda en los países latinoamericanos donde se vienen utilizando. Para cada uno de los países identificados (i.e., Chile, Costa Rica, Colombia, El Salvador, Uruguay, Paraguay y Ecuador), se destacan sus principales características —i.e., beneficiarios, destinos, requisitos, valores involucrados, etc.— así como una evaluación de su impacto sobre la atención del problema de la vivienda para los sectores de menores ingresos considerando sus principales ventajas y limitaciones. También se hace hincapié, sobre todo en los programas de mayor trayectoria, en las reformas introducidas o propuestas en la aplicación de este mecanismo.

En el tercer y último capítulo se exponen las principales lecciones que se derivan de las experiencias latinoamericanas, destacando las condiciones que pueden resultar preponderantes así como las características relevantes para alcanzar una aplicación exitosa de este mecanismo. Todo ello servirá como recomendaciones de política para aquellos países que como parte de las reformas sectoriales que decidan emprender, consideren la aplicación o mejoramiento en la utilización de los subsidios directos a la demanda por vivienda.

I. LA RACIONALIDAD ECONÓMICA DE LOS SUBSIDIOS DIRECTOS A LA DEMANDA

1. Política de vivienda y el rol de los sectores público y privado[1]

Las políticas de vivienda y de financiamiento habitacional que prevalecieron generalizadamente en el pasado en América Latina se caracterizaron por contemplar una participación preeminente del Estado y, al mismo tiempo, una muy limitada participación del sector privado formal. Como parte de dichas políticas, el Estado desempeñó no solamente un papel sobreregulador del funcionamiento de los mercados y la operación de los agentes intervinientes —por ejemplo, estableciendo topes a las tasas de interés aplicables por los sistemas financieros de vivienda—, sino también asumiendo un papel directo y protagónico en la construcción y financiamiento de viviendas, en los más de los casos sustentado en la utilización de subsidios indiscriminados vía tasas de interés a los créditos para vivienda o vía precios de venta por debajo de los costos de mercado. Es sobre la base de este tipo de mecanismos que esta práctica de política tenía la intención de atender las necesidades de vivienda de la población de más bajos ingresos.

Sin embargo, los resultados fueron totalmente contraproducentes, lo que se refleja a las claras en los enormes déficit habitacionales acumulados en los países de la región a la fecha. En la práctica, dichas políticas delinearon esquemas de construcción y financiamiento habitacional incapaces de satisfacer las aspiraciones de rentabilidad de los constructores e intermediarios financieros privados, lo que determinó la limitada inversión privada formal en el sector vivienda. La activa intervención del Estado como constructor de viviendas, definiendo burocráticamente las características, los precios y los mecanismos de asignación de éstas, eliminó de hecho el funcionamiento de los mecanismos de mercado para el rango de viviendas supuestamente dirigido a los sectores de más bajos ingresos, desplazando de esta manera la incursión del sector privado de la construcción.

Dichas políticas también conllevaron a que el crédito para la construcción y adquisición de viviendas fuera insuficiente en comparación con los requerimientos en América Latina: en efecto, mientras que en los países desarrollados, más del 90% de las viviendas se origina en un crédito hipotecario, en los países de la región apenas se supera el 30% en algunos casos (Zawadzki, 1993, p. 33). Más aún, al escaso desarrollo de los mecanismos de financiamiento habitacional a largo plazo, se agregaron las inadecuadas condiciones de acceso para el grueso de la población, especialmente aquella con escasa capacidad de pago, lo que en conjunto limitó el tamaño y la estabilidad de la demanda efectiva por viviendas y por créditos hipotecarios. Como resultado, los constructores privados y los intermediarios financieros privados se concentraron en atender la demanda de los sectores de ingresos más elevados, dando lugar a un doble efecto perverso: por un lado, la reducción de los mercados formales y,

[1] Para un análisis más detallado de los temas aludidos en este acápite véase Gonzales Arrieta (1995a).

por ende, una creciente inhibición de la inversión privada en el sector vivienda; y, por el otro, la aparición y creciente vigencia de modalidades y canales informales de construcción y financiamiento de viviendas. En la región, la construcción realizada por el sector formal cubre anualmente una pequeña parte de las necesidades, mientras que el sector informal, recurriendo a modalidades de construcción y a tecnologías artesanales, moviliza un volumen considerable de recursos (Arriagada, 1996, p. 119).

Si se evalúa la reciente experiencia en América Latina en materia de políticas de vivienda y de financiamiento habitacional, se verifica, en algunos países, un resultado de política muy relevante: la producción anual de viviendas ha llegado a superar a la nueva demanda que se genera cada año como producto del crecimiento vegetativo de la población y de la formación de nuevos hogares. Ello significa que en dichos países se ha comenzado a revertir el déficit habitacional acumulado.

El modelo de política de vivienda y de financiamiento habitacional que sustenta un resultado de esta naturaleza en dichas realidades tiene como común denominador la adopción de una clara voluntad y decisión políticas de emprender un modelo de desarrollo sectorial basado en el mercado, compatible con el modelo general de desarrollo económico y social, que tiene carácter integral en el sentido de que comprende instrumentos y los consiguientes recursos adecuados para atender las necesidades de vivienda de todos y cada uno de los estratos de ingresos.

Dicho modelo tiene como base el reconocimiento de que el Estado por sí solo es incapaz de resolver el problema del déficit habitacional y, por lo tanto, su intervención debe ser tal que genere un marco adecuado y condiciones propicias para estimular la inversión de recursos por parte de la iniciativa privada y de los propios interesados en apoyo al desarrollo del sector vivienda. Esta complementariedad de esfuerzos supone no sólo la redefinición de los roles de los sectores público y privado y de la relación de complementariedad entre ellos, sino una innovación profunda de la política pública, de los instrumentos aplicables y de los esquemas institucionales. En efecto, en este modelo se reconoce la incapacidad e ineficiencia del Estado como constructor y financiador directo de viviendas, sustituyéndole este antiguo papel por un rol facilitador que cree los incentivos de recuperación de costos, rentabilidad y estabilidad, similares a otros campos del espectro productivo y financiero, permitiendo al sector vivienda competir con los demás sectores de la economía, y propiciando un papel protagónico de la inversión privada en la construcción y financiamiento de viviendas. El Estado se mantiene involucrado en la producción directa de viviendas sólo en la medida en que el sector privado no llegue a incursionar en la construcción de unidades de muy bajo costo.

Contrariamente a lo que podría creerse, la vigencia de un rol facilitador supone un decisivo e insustituible papel del Estado en el sector vivienda, aunque apartado totalmente de la postura tradicional del Estado sobreregulador y constructor. En este modelo, el Estado asume fundamentalmente una función promotora y normativa que procure la vigencia de un ambiente propicio para una mayor y más eficiente inversión privada. A tal efecto, el Estado favorecerá la preeminencia de los mecanismos de precios para la asignación de recursos, la competencia y transparencia en los mercados inmobiliario y de financiamiento de viviendas, así como la estabilidad y sostenibilidad de los recursos movilizados hacia el sector en el largo plazo, de modo tal que los agentes intervinientes —constructores, ahorradores e intermediarios financieros— encuentren en el sector vivienda la posibilidad de concretar sus legítimas aspiraciones de rentabilidad invirtiendo sus propios recursos en el desarrollo del sector y asumiendo los riesgos inherentes a ello.

Todo lo anterior tiene como premisa fundamental el reconocimiento de que el proceso de atención de la vivienda se resuelve a final de cuentas en el mercado, porque se trata primordialmente de un hecho económico, desde luego con evidentes connotaciones sociales. Varios estudios muestran que los efectos multiplicadores del sector vivienda sobre la actividad económica y el empleo son tan o más importantes que los de otros sectores económicos: cada dólar invertido en el sector vivienda genera otros dos dólares en actividad económica en otros sectores, y un puesto de trabajo adicional en la construcción de viviendas da lugar a otros dos puestos en actividades relacionadas (Banco Mundial, 1993, p. 34). En esta perspectiva, la vivienda pasa a ser visto como un sector productivo y con repercusiones importantes para la economía en su conjunto, y no solamente como un elemento de la política de bienestar social.

La vigencia de condiciones de rentabilidad y competitividad en los mercados inmobiliario y de financiamiento de viviendas permite, en primer lugar, que el sector privado encuentre en la industria de la construcción de viviendas una opción de negocios que compita en igualdad de posibilidades con otros sectores de la economía; en segundo término, que los ahorros y los recursos que se movilizan hacia el sector vivienda consigan una rentabilidad positiva en términos reales; en tercer lugar, que los créditos hipotecarios se recuperen en términos reales, de modo tal que se fortalezca la revolvencia de recursos y, por ende, la sostenibilidad en el proceso de financiamiento habitacional de largo plazo; y en cuarto término, que los intermediarios financieros encuentren también en el financiamiento de viviendas una opción de negocios rentable y viable. En suma, al asegurar la rentabilidad de los participantes en dichos mercados, se asegura la permanencia, profundidad y crecimiento de la oferta de viviendas y la disponibilidad de recursos para el financiamiento habitacional.

Ahora bien, si bien se reconoce en dicho modelo que la incursión de la iniciativa privada en el sector vivienda sólo podrá asegurarse con la vigencia de condiciones de mercado en el campo de la construcción y el financiamiento de viviendas, también se admite que los mecanismos de mercado no alcanzan a cubrir rentablemente a muchos sectores de la población que carecen de suficiente capacidad de compra y de pago. Así, éstos se ven impedidos de acceder a las nuevas oportunidades que genera el modelo de economía de mercado a menos que el Estado intervenga aplicando mecanismos que permitan una cobertura total.

Por ello, es necesario que aunado a aquel rol facilitador ya mencionado, el Estado asuma un rol subsidiario por medio del cual brinde igualdad de oportunidades para adquirir una solución habitacional generada en condiciones de mercado a aquellas familias que carecen de tal posibilidad, expandiendo así decisivamente el número de familias que pueden concurrir a los mercados formales a comprar vivienda. En otras palabras, dicha igualdad de oportunidades supone el uso de mecanismos que hagan factible que cualquier familia, no importando su condición económica, tenga la posibilidad de atender su problema de vivienda a través del mercado accediendo a la solución habitacional que mejor satisfaga sus aspiraciones y que sea compatible con su esfuerzo propio y sus posibilidades económicas. Es en este contexto que se inscribe la aplicación de los subsidios directos a la demanda por vivienda, que en adición al esfuerzo propio de las familias (léase ahorro previo) y al crédito hipotecario en condiciones de mercado, actúen como mecanismos que sirvan para complementar la capacidad de compra de viviendas producidas por el sector privado para la población de más bajos ingresos, segmento donde se concentra el grueso de la demanda potencial por vivienda.

2. Creación de demanda efectiva por vivienda mediante subsidios habitacionales directos

En el marco de una política de vivienda en la cual el Estado desempeña un papel facilitador y subsidiario del desarrollo sectorial, y el sector privado asume un papel protagónico en la actividad de construcción y financiamiento de viviendas sobre la base del funcionamiento de los mecanismos de mercado, los recursos que pueden emplear los adquirientes de vivienda provienen de tres fuentes, a saber: los ahorros previos conformados por las familias, sean en dinero o especies; los créditos hipotecarios a largo plazo otorgados en condiciones de mercado y compatibles con la capacidad de pago de las familias; y, en los casos en los que las dos fuentes anteriores son insuficientes, los aportes estatales vía los subsidios directos a la demanda por vivienda.

En términos generales, el subsidio directo a la demanda por vivienda es un aporte explícito que entrega el Estado con carácter no reembolsable, por un sola vez a las familias —es decir, se trata de un subsidio a la demanda y no a la oferta— que cumplan con los criterios de elegibilidad previamente determinados, de modo tal de permitirles el acceso a una solución habitacional acorde con sus posibilidades económicas.[2] Desde luego, se trata de una expresión de la política pública en el sector vivienda que otorga prioridad a los sectores más necesitados. Sin embargo, es preciso enfatizar que una opción de esta índole no debe significar la falta de preocupación por estimular la existencia de instrumentos y recursos que permitan el acceso a la vivienda para los estratos de ingresos más elevados, porque si éstos no encuentran adecuados mecanismos de atención, el resultado más probable es que las oportunidades genuinamente diseñadas para los más pobres sean copadas por los siguientes estratos.

Muchas veces la inversión privada en vivienda se estanca pues la existencia de gruesos sectores de la población con insuficiente capacidad adquisitiva impide transformar la enorme demanda potencial existente en una demanda efectiva que estimule el crecimiento de la oferta habitacional producida por el sector privado. Por lo tanto, un elemento clave para la viabilidad de una política de vivienda y una eficaz atención del problema del déficit habitacional es la creación de capacidad de compra para los sectores más pobres que tienen una demanda por vivienda insatisfecha. Al impulsarse de esta manera la demanda efectiva por vivienda, se crean condiciones para un crecimiento más alto y más sostenido de la actividad en vivienda (y, por ende, de su peso dentro de la economía), pues el desarrollo del mercado habitacional dejará de estar orientado solamente al segmento de mayor capacidad adquisitiva.

En esencia, un subsidio directo a la demanda por vivienda es un mecanismo de apoyo estatal directo que permite transformar la demanda potencial por vivienda en una demanda efectiva, al dotar a la familia beneficiaria de una capacidad de compra más allá de las posibilidades que le otorga su ingreso familiar; en otras palabras, significa para dichas familias un aumento de su ingreso real por una sola vez. Son numerosos los efectos favorables que puede producir la utilización de los subsidios habitacionales directos (véase, por ejemplo, Domínguez, 1994b). En efecto, los subsidios habitacionales directos contribuyen a incrementar el mercado potencial inmobiliario al crear capacidad de compra efectiva para la oferta habitacional generada por el sector privado, con los consiguientes efectos favorables sobre el crecimiento de la economía

---

[2] Se ha esbozado un concepto del subsidio directo a la demanda por vivienda con el alcance más general posible. En el siguiente capítulo donde se presentarán los casos de los países latinoamericanos que vienen empleando este mecanismo, se apreciará que éste admite algunas variantes definidas en función de la realidad de cada país.

en su conjunto. El subsidio habitacional directo también sirve para aminorar los riesgos en la actividad de construcción de viviendas, puesto que al conocerse en forma cierta que habrá demanda con poder de compra, los constructores privados tendrán la seguridad que podrán vender sus viviendas y así la oferta habitacional será más estable en el mediano plazo. En una atmósfera de libre competencia, ello favorecerá, a su vez, el mejoramiento de la calidad y el abaratamiento de los precios de las viviendas.

Los subsidios habitacionales directos también sirven para estimular el crecimiento del mercado potencial de prestatarios hipotecarios al reducir el monto de endeudamiento necesario para completar el precio de la vivienda a adquirirse. Por lo tanto, los subsidios habitacionales directos permiten a las familias beneficiarias convertirse, con los mismos ingresos, en sujetos de créditos hipotecarios por montos compatibles con su capacidad de pago permanente. Asimismo, el menor endeudamiento que da lugar el subsidio habitacional directo estimula no sólo un mayor volumen de créditos para vivienda de sectores de más bajos ingresos por parte del sistema financiero formal, sino también una cartera de mejor calidad, pues además que el deudor asume una obligación más fácil de pagar dado su nivel de ingresos, la cobertura de la garantía hipotecaria arroja un excedente sobre la deuda (equivalente al monto del subsidio) que es mayor que el promedio de la cartera.

Además, los subsidios habitacionales directos llevan involucrada la abolición de la tradicional actitud paternalista del Estado en la atención a los grupos más necesitados así como de las prácticas clientelistas, sustituyéndolas por un enfoque que busca estimular y complementar el esfuerzo de las propias familias sobre la base de procedimientos objetivos y despersonalizados, así como propiciar la libertad de elección en pos de alcanzar una solución habitacional cuyas características estén de acuerdo con sus reales posibilidades económicas. El subsidio habitacional directo fortalece el vínculo entre el ciudadano y el Estado, aprovecha las ventajas de la economía de mercado, permite al beneficiario escoger la solución que mejor se ajusta a sus necesidades y sirve como un medio eficaz para promover la organización comunitaria.

Así, los subsidios habitacionales directos, al convertir demanda potencial por vivienda en demanda efectiva y al acentuar el funcionamiento de la economía de mercado, genera fuerzas que estimulan una mayor oferta habitacional y mayores oportunidades de financiamiento habitacional, todo lo cual al permitir un mayor acceso para la población de menores recursos, puede, si se expanden en la cantidad necesaria, contribuir eficazmente a la solución del enorme problema social que significa el déficit habitacional existente. Por lo tanto, tratándose de un aporte del Estado de última instancia, enmarcado en un contexto de creciente transferencia al sector privado del rol protagónico en el financiamiento habitacional, el subsidio habitacional directo ha probado ser un mecanismo mucho más efectivo de intervención del Estado en la solución del problema de la vivienda.

¿Por qué son preferibles los subsidios directos a la demanda por vivienda como mecanismo de atención a las necesidades de vivienda de los más pobres? Los subsidios habitacionales directos presentan varias ventajas ante otros esquemas alternativos (por ejemplo, los subsidios indirectos vía créditos para vivienda con tasas de interés subsidiadas y los subsidios disfrazados a la oferta de vivienda, sean producidas por el Estado o por el sector privado), si se trata de que el Estado procure una atención preferente a los sectores de la población con escasos recursos económicos

Un primer argumento en favor de los subsidios habitacionales directos es que a diferencia de los subsidios indiscriminados, permiten una mejor focalización hacia la población objetivo y, por lo tanto, son más equitativos. La vigencia de subsidios

indirectos en los créditos para vivienda vía tasas de interés por debajo de los niveles de mercado son altamente regresivos, ya que en ausencia de una asignación de créditos vía precios, prevalece un mecanismo de racionamiento de los recursos disponibles. En este contexto, quienes más acceso tienen al financiamiento disponible suelen ser los sectores de la población con mayor influencia o con mayor capacidad de pago, es decir la población con mayores posibilidades económicas que desplaza a la población más pobre. Por lo tanto, el subsidio indirecto vía tasa de interés es altamente inequitativo: no sólo no alcanza a la población objetivo que se intentaba beneficiar, sino que además se da el contrasentido de que aquellos que obtienen más crédito, son los que reciben una mayor contribución o subsidio del Estado. En cambio, el subsidio habitacional directo se caracteriza por su progresividad: a menor valor de vivienda por lo general corresponde un subsidio de mayor valor, de modo tal que ayuda no sólo en mayor proporción al más pobre sino con mayor cantidad de dinero.

Pueden citarse numerosos ejemplos que dan cuenta de esta realidad. Por ejemplo, en Costa Rica las instituciones estatales existentes con anterioridad a la creación del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, que basaban su actuación en la construcción directa de viviendas y el otorgamiento de financiamiento a tasas de interés subsidiadas, terminaron focalizando la mayor parte de sus recursos en los sectores de mayores ingresos. En efecto, más del 95% de los recursos aplicados en las operaciones de vivienda formalizadas por dos de estos entes estatales estuvieron dirigidos al 39% de la población con ingresos más altos, siendo prácticamente nula la aplicación de recursos en favor del 32% de la población con ingresos más bajos (Arroyo, 1995, pp. 44-45). En cambio, el carácter progresivo del mecanismo de subsidio habitacional directo utilizado por el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda puede visualizarse claramente teniendo en consideración que el 53% de los recursos dedicados al subsidio directo se dirigieron al 32% de la población con más bajos ingresos, mientras que sólo el 21% de los recursos benefició al 39% de la población con más altos ingresos. Así, el subsidio habitacional directo ha permitido la asignación de mayores recursos a los sectores más necesitados, cosa contraria a lo que ocurría con los subsidios indirectos vía tasas de interés, con los cuales los beneficios se disipan entre grupos de la población que por lo general no son los más necesitados.

Un segundo argumento en favor de los subsidios habitacionales directos es que se trata de un mecanismo más eficiente. Los subsidios indirectos vía tasas de interés por debajo del mercado introducen distorsiones en el funcionamiento de los sistemas financieros de vivienda que no permiten la recuperación de los recursos prestados en valores reales. Esto contribuye a la descapitalización de los intermediarios financieros y, al impedir que los capitales se multipliquen a la velocidad requerida para mantener un adecuado nivel de financiamiento, más temprano que tarde provoca la disminución o desaparición del financiamiento habitacional. Se trata, pues, de una distorsión que genera un efecto perverso de considerables proporciones, pues impide la revolvencia y sostenibilidad de los recursos destinados a este fin, quedando los nuevos demandantes, especialmente los más pobres, sin tener acceso a oportunidades de financiamiento habitacional. En cambio, el subsidio habitacional directo tiene carácter subsidiario del crédito hipotecario en condiciones de mercado, es decir lo complementa y no lo desplaza: la contrapartida del subsidio habitacional directo debe ser una operación de crédito en tales condiciones. Por lo tanto, la vigencia del mecanismo del subsidio habitacional directo es perfectamente compatible con el funcionamiento de un sistema financiero de vivienda con tasas de interés reales positivas tanto para los ahorros cuanto para los créditos, que estimule la afluencia de recursos financieros hacia el sector así como la capitalización de los intermediarios financieros.

La ineficiencia de los subsidios indirectos vía tasas de interés también se refleja en el hecho de que el Estado no solamente es incapaz de medir clara y transparentemente la cantidad de recursos subsidiados que otorga, sino, peor aún, no es posible lograr que el beneficiario tenga una cabal percepción del beneficio que está recibiendo en términos de un subsidio y a cuánto asciende éste. En cambio, los subsidios habitacionales directos no solamente pueden ser medidos con precisión a los efectos de conocer la magnitud del gasto fiscal involucrado (por ejemplo, un determinado porcentaje y monto del presupuesto público), sino que al estimular el esfuerzo de las familias como criterio de elegibilidad para el subsidio, los beneficiarios adquieren una real percepción del beneficio que están recibiendo.

Otro argumento en favor de los subsidios habitacionales directos es que éstos significan para el Estado una menor carga administrativa y, por ende, una mayor economía de recursos fiscales. En este tipo de subsidios, el Estado se limita a normar el régimen; convocar, procesar y seleccionar a las postulaciones; publicar la relación de beneficiarios; otorgar los subsidios; y pagarlos cuando corresponda. Dado que se trata de un aporte que se da por una sola vez, el Estado no asume compromisos administrativos de largo plazo, que sí se dan en el caso de créditos para vivienda con tasas de interés subsidiadas. En estos últimos casos, los costos administrativos de recuperación de una cartera que se deprecia en términos reales conforme transcurre el tiempo, van teniendo un peso relativo creciente sobre el valor recuperado. Los subsidios habitacionales directos se basan, pues, en la búsqueda de la mayor productividad económica y social posible de los escasos recursos estatales disponibles. Cabe destacar que la eficiencia y eficacia en el gasto público que pueda obtenerse con la aplicación de un mecanismo como el subsidio habitacional directo, servirá para apuntalar la cuota que anualmente se destine para este fin dentro del presupuesto público. Más aún, en la medida que el subsidio habitacional directo permita un mayor nivel de actividad en el sector vivienda y sectores vinculados, el Estado podrá recuperar total o parcialmente dichos recursos vía impuestos generados por la mayor actividad.

En suma, puede afirmarse categóricamente que los subsidios directos a la demanda por vivienda no están de manera alguna reñidos con el modelo de economía de mercado, pues se trata de un sistema de financiamiento focalizado, no indiscriminado, que permite alcanzar efectivamente a la población objetivo; que es transparente y medible, no oculto, tanto para el Estado, que sabe a quién y con cuánto está beneficiando, como para los beneficiarios, que saben cuánto están recibiendo; que no genera distorsiones en el sistema financiero, como es el caso de las tasas de interés subsidiadas; y que no desplaza al sector privado del mercado habitacional, sino todo lo contrario, lo atrae al transformar la demanda potencial en vivienda en demanda efectiva.

3. Importancia del ahorro previo y su vinculación con los subsidios directos a la demanda de la vivienda

La vivienda constituye un bien duradero, quizá el más importante activo físico de la mayoría de unidades familiares, cuyo precio suele ser varias veces superior a los ingresos de los potenciales demandantes. Por esta razón, la adquisición de vivienda, en los más de los casos, sólo se torna viable mediante la disponibilidad de un crédito a largo plazo, que permita diferir en el tiempo la presión que dicho precio ejerce sobre el ingreso familiar y, por lo tanto, haga posible la compra de tal bien.

La adquisición de una vivienda supone para una familia no sólo una decisión privada de compra que cubre muchos años de uso, sino que suele significar una importante motivación para el ahorro familiar, postergando consumo presente por consumo futuro. En los países desarrollados, los ahorros familiares depositados en instituciones financieras formales constituyen la fuente principal de fondos para los créditos para vivienda (USAID, 1987, p. 39). La aplicación del mecanismo de subsidios directos a la demanda por vivienda puede servir como un factor catalítico importante para promover la formación de ahorros familiares debidamente canalizados a través del sistema financiero formal.

Como se ha señalado, el subsidio habitacional directo está concebido como un mecanismo de ayuda estatal a las familias de más bajos ingresos que han tomado la decisión de encaminarse hacia una solución habitacional pero carecen de capacidad de compra suficiente. Si bien se trata de un aporte sin cargo de restitución, la lógica de dicho mecanismo es derribar prácticas paternalistas y asistencialistas que han dominado las políticas habitacionales en el pasado. Por el contrario, se trata de estimular el esfuerzo propio de las familias y el sacrificio que están dispuestas a realizar en pos de acceder a una vivienda. La típica expresión de dicho esfuerzo y sacrificio debe ser la conformación metódica de un ahorro previo que, complementado con el subsidio directo y, si es el caso, un crédito hipotecario a largo plazo, permita acceder a una solución habitacional.

El ahorro previo, por mínimo que sea, quizá constituya el medio más poderoso para forjar un sistema de calificación transparente y objetivo de los postulantes al subsidio habitacional directo, el cual debe estar orientado a premiar el monto, la antigüedad, la permanencia, así como el carácter metódico del ahorro previo. Más aún, la exigencia de un ahorro previo no sólo parece tener dicho atributo, sino, como lo indica la experiencia práctica en algunos países, resulta ser un criterio de más fácil y menos costoso manejo y control que, por ejemplo, un proceso de elegibilidad basado fundamentalmente en el nivel de ingresos. Desde luego, la exigencia de un ahorro previo para postular y ser adjudicado un subsidio habitacional directo debe guardar debida consonancia con los diferentes niveles de ingresos, precios de vivienda, y cargas familiares, entre otros criterios, a fin de que la ayuda estatal privilegie una atención prioritaria a las familias de más bajos ingresos que, por definición, tienen una menor capacidad de ahorro.

Sin embargo, y como la propia experiencia práctica lo señala, el esfuerzo de las familias que desean acceder al subsidio habitacional directo no necesariamente puede expresarse en términos de ahorros monetarios. También puede ser útil, sobre todo para los estratos de más bajos ingresos, aportes propios expresados en especies, como terrenos, materiales o mano de obra. Lo más importante es rescatar la idea de que el subsidio habitacional directo premia el esfuerzo de las familias y no es simplemente una dádiva.

Los antecedentes también muestran que la aplicación de los subsidios habitacionales directos ha actuado como un estímulo importante para la formación de ahorros destinados a la vivienda canalizados a través del sistema financiero formal. En Chile, por ejemplo, siendo el ahorro previo una condición indispensable para postular a los subsidios habitacionales directos, en el transcurso de los años noventa se observa un notable aumento no sólo del número de cuentas de ahorro para la vivienda en el sistema financiero, sino también un importantísimo incremento real del ahorro acumulado y del ahorro pactado (Domínguez, 1994a). Se estima que los ahorros para la vivienda dan cuenta de un 16-17% del total de depósitos en el mercado de ahorros chileno. El mayor volumen de recursos generados mediante el ahorro para vivienda no

sólo sirve para potenciar el crecimiento del sistema financiero de vivienda y de la actividad de la construcción, sino que al tratarse de una captación de recursos a largo plazo, sirve para estimular una mayor integración entre el sistema financiero de vivienda y el sistema financiero global.

El logro de un resultado de esta naturaleza no sólo demanda la vigencia de un escenario macroeconómico favorable. También requiere de un determinado conjunto de condiciones que impulsen la aparición y la consolidación de dichos ahorros para la vivienda. En primer lugar, tales ahorros para que puedan cumplir con el cometido de cubrir parte del precio de la vivienda luego de un período de tiempo, deben gozar de una rentabilidad positiva en términos reales, que no sólo impida su depreciación sino que la haga preferible ante otras opciones. Este es un elemento muy importante, por cuanto en escenarios inflacionarios como los que generalizadamente prevalecieron en el pasado reciente, no ha sido poco común que los ahorros para vivienda expresados en dinero y depositados en los sistemas financieros hayan cedido paso a ahorros para vivienda mediante la adquisición de terrenos y materiales que cumplían un mejor papel de refugio de valor en el tiempo. En segundo término, dichos ahorros deben constituir activos financieros lo suficientemente líquidos para sus tenedores, permitiéndoseles el retiro de sus fondos, claro está sujeto a determinadas restricciones, dado su carácter metódico y contractual y, sobre todo, algunas relacionadas con las condiciones de postulación al subsidio. En tercer lugar, los ahorros para vivienda deben constituir activos financieros seguros para sus tenedores, lo que puede potenciarse con garantías estatales, sobre todo para ahorros de bajo monto, y también con la propia solidez de un sistema financiero debidamente regulado y supervisado.

En conclusión, la adquisición de una vivienda supone típicamente una decisión privada y un esfuerzo de largo plazo que tiene como principal sustento el ahorro familiar. Éste es un elemento que le otorga a la familia protagonismo en la solución de su problema de vivienda. Como quiera que muchos sectores de la población se ven imposibilitados de acceder a una vivienda únicamente sobre la base de su ahorro familiar y su capacidad de pago para atender un crédito hipotecario de largo plazo, el subsidio habitacional directo puede no sólo lograr su objetivo de dotar de capacidad de compra a las familias de bajos ingresos, sino también actuar como factor catalítico para revalorar y premiar una sostenida actitud hacia el ahorro, contribuyendo al hábito de no consumir sino acumular para invertir, que las familias están dispuestas a encarar si se trata de acceder a un bien tan valioso e importante como la vivienda. Para ello, resulta necesario incorporar y mantener firmemente en el tiempo, con los correctivos necesarios, la exigencia de conformación y acreditación de un ahorro previo como criterio objetivo de elegibilidad para acceder al beneficio del subsidio habitacional directo.

II. EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS EN LA APLICACIÓN DE SUBSIDIOS DIRECTOS A LA DEMANDA POR VIVIENDA

Son varios los países latinoamericanos que cuentan con programas de subsidios directos a la demanda por vivienda otorgados por el Estado como mecanismos que facilitan el acceso a la vivienda para la población de menores ingresos. A continuación se reseñarán estas aleccionadoras experiencias en relación con los casos de siete países de la región —Chile, Costa Rica, Colombia, El Salvador, Uruguay, Paraguay y Ecuador (señalados en orden de mayor a menor trayectoria)— relevando en cada caso sus principales características y alcances así como sus logros y limitaciones en su propósito de apoyar la creación de una demanda efectiva por vivienda.

1. El caso de Chile

Chile es el país pionero en América Latina en la aplicación de un sistema de subsidios directos a la demanda por vivienda. En 1978 el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) inició su utilización para el sector medio-bajo (i.e., para viviendas de hasta 13 300 dólares de la época[3]), viniendo a reemplazar los subsidios implícitos en las tasas de interés de los créditos hipotecarios u ocultos en el valor de venta del terreno y/o de las viviendas. Actualmente, el MINVU tiene vigente una red de accesibilidad para diferentes estratos sociales, compuesta por cinco programas habitacionales que procuran cubrir a toda la población objetivo que necesita la ayuda del Estado para adquirir una vivienda.

Cada programa habitacional del MINVU involucra un subsidio directo al comprador de la vivienda, que consiste en un aporte, cuyo monto es previamente conocido, que el Estado otorga sin cargo a restitución por una sola vez a cada familia beneficiaria que no es propietaria. Los subsidios habitacionales directos se inscriben en un sistema tripartito de financiamiento para la adquisición de vivienda, compuesto por tres fuentes: el ahorro previo de las familias, la ayuda estatal expresada en el subsidio directo, y el crédito hipotecario de largo plazo compatible con el ingreso de las familias. Solamente en el caso de los programas dirigidos hacia los más pobres, es el propio Ministerio el que otorga el crédito. Los principios que ordenan estos programas son la subsidiariedad del Estado, que limita su acción, en el ámbito habitacional, a aquellas acciones que no pueden ser efectuadas eficientemente por el sector privado; la focalización del gasto social, que implica acotar los programas, sobre la base de parámetros objetivos, a los sectores definidos como grupo objetivo; la progresividad, mediante la cual se beneficia a los estratos más necesitados con un subsidio de mayor valor absoluto y con una mayor proporción del total de los recursos públicos; y el fomento al ahorro, exigiéndose como requisito para obtener el subsidio un ahorro previo y un mayor ahorro a quienes aspiran a una vivienda de mayor valor.

---

[3] Correspondientes a 850 UF, que actualmente equivalen a unos 28 000 dólares. Este tope de 850 UF fue elevado posteriormente.

El MINVU financia el otorgamiento de los subsidios habitacionales directos con fondos del presupuesto público no haciendo distinción de la fuente u origen de dichos fondos. Las disposiciones legales que norman los programas habitacionales con subsidio estatal del MINVU son: el D.S. N° 44 de 1988, que regula el denominado Subsidio General Unificado; el D.S. N° 235 de 1985 que regula la participación de las instituciones del sector vivienda en programas especiales y para el cual se aplican supletoriamente las normas del D.S. N° 44 ya citado; el D.S. N° 62 de 1984 que reglamenta el sistema de postulación, asignación y venta de viviendas destinadas a la atención de marginalidad habitacional; el D.S. N° 140 de 1990 que reglamenta el Programa de Viviendas Progresivas; y el D.S. N° 167 de 1996 que reglamenta el sistema de subsidio habitacional para la atención del sector rural. A ellas deben agregarse la Ley N° 19.281 y sus reglamentos, que norman el Sistema de Arrendamiento de Viviendas con Promesa de Compraventa, sistema que también opera, aunque no necesariamente, con el subsidio habitacional directo. Asimismo, son aplicables las normas financieras del Banco Central de Chile relativas a las cuentas de ahorro a plazo, en particular para la vivienda, cuando éstas se vinculan a los sistemas estatales de acceso a la vivienda.

La entrega de subsidios directos puede tomar una de dos modalidades: la modalidad privada o la modalidad estatal. La modalidad privada o forma explícita de los programas habitacionales del MINVU consiste en un certificado endosable que se entrega al beneficiario, que sirve como parte del pago de la vivienda elegida por él y es cobrado posteriormente en el MINVU por el vendedor. Con ello, se asegura que el subsidio sea aplicado a la compra de una vivienda y se obtiene una real percepción subjetiva del subsidio recibido. La modalidad estatal de los programas de vivienda se da solamente en aquéllos de menor valor de vivienda y consiste en que el MINVU licita la construcción de estas viviendas y aplica directamente el subsidio, el cual es informado solamente a sus beneficiarios.

A continuación se describen los programas habitacionales con subsidio directo que mantiene el MINVU, señalándose en cada caso la población objetivo, el tipo y valor de vivienda, el monto de subsidio, el ahorro exigido y la relación entre otorgamiento y pago de los subsidios (véase el cuadro 1). Los requisitos para acceder a los distintos programas no consideran una diferenciación de acuerdo al ingresos de los postulantes; antes bien, los mismos interesados se ubican en uno u otro programa de acuerdo a sus aspiraciones, preferencias y disposición a pagar por una vivienda. Los mecanismos utilizados para focalizar los beneficios en la población de menores ingresos se basan principalmente sobre los criterios de selección de beneficiarios y en la determinación de límites de precio de la solución habitacional factible de obtener mediante cada programa. Es del caso señalar que los valores máximos de vivienda, mínimos de ahorro y máximo de subsidio están expresados en Unidades de Fomento (UF), unidad de cuenta cuyo valor en pesos varía diariamente de acuerdo con las fluctuaciones que ha experimentado el Indice de Precios al Consumidor en el mes anterior.

El Programa de Viviendas Progresivas está destinado a familias que viven en condiciones de marginalidad habitacional y de indigencia, de preferencia del primer quintil de ingresos (estimados en no mayores de 70 dólares mensuales), y contempla dos etapas hasta llegar a una superficie construida de 31 metros cuadrados. En la primera, se considera la construcción, en un terreno de 100 metros cuadrados dotado de servicios básicos de agua, luz y alcantarillado, de una unidad con baño, cocina y sala multiuso, la cual se entrega a los beneficarios junto a un proyecto de terminación de la vivienda. Luego, los beneficiarios pueden autoconstruir el resto de sus viviendas por sí mismos o, al cabo de dos años, pueden postular a un

Cuadro 1

CHILE: VALOR DE VIVIENDA, SUBSIDIOS, AHORRO Y CRÉDITO EN LOS PROGRAMAS HABITACIONALES DEL MINVU

(Cifras expresadas en Unidades de Fomento)

Programa	Valor máximo de vivienda	Subsidio máximo	Ahorro mínimo	Crédito máximo	Otras características
Vivienda Progresiva, 1ª etapa	140	132	8	-	Proyectos colectivos o individuales, de responsabilidad privada o SERVIU
Vivienda Progresiva, 2ª etapa	70	18	5	47	Proyectos colectivos o individuales, de responsabilidad privada
Vivienda Básica	230 (SERVIU) 400 (Privada)	140	10 (SERVIU) 20 (Privada)	80 (SERVIU) 100 (Privada)	Proyectos colectivos o individuales, de responsabilidad privada o SERVIU
Programa Especial de Trabajadores	400	90	40	No mayor del 65% del precio de la vivienda	Proyectos colectivos de responsabilidad privada
Subsidio Rural	260 (Post. Individual) 400 (Post. Colectiva)	150 (Con terreno) 200 (En villorrios)	5 (Con terreno) 10 (En villorrios)	-	Proyectos colectivos o individuales de responsabilidad privada
Subsidio Unificado, Tramo I	500	130-120-110	50	Hasta 1000 UF pero superior al 75% del precio de la vivienda	Proyectos colectivos o individuales de responsabilidad privada
Subsidio Unificado, Tramo II	1.000	110-100-90	100	Hasta 1000 UF pero superior al 75% del precio de la vivienda	Proyectos colectivos o individuales de responsabilidad privada
Subsidio Unificado, Tramo III	1.500	90-80-70	150	Hasta 1000 UF pero superior al 75% del precio de la vivienda	Proyectos colectivos o individuales de responsabilidad privada
Renovación Urbana	Hasta 500 500 a 1.000 1.000 a 1.500	200-190-180 (cualquier tramo)	50 100 150	Optativo	Proyectos colectivos o individuales de responsabilidad privada
Leasing Habitacional	Los mismos tramos que el Subsidio Unificado	130 (Tramo I) 110 (Tramo II) 90 (Tramo III)	Depósitos metódicos para pago de la renta de arrendamiento y para enterar precio de venta	-	Proyectos individuales de responsabilidad privada

Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU).

apoyo estatal para esa terminación. El costo total de la primera etapa es de unos US$4.500,[4] que se financia con un pequeño ahorro previo de unos US$260, y un subsidio que cubre la totalidad del costo no cubierto por el ahorro previo. El costo de la segunda etapa es de unos US$2.300, que es financiado con un ahorro mínimo de US$160, un subsidio máximo de US$580 y un crédito hipotecario por el monto necesario para completar el precio de la segunda etapa, que es otorgado por el MINVU, a través de sus Servicios Regionales de Vivienda y Urbanización (SERVIU). Dichos créditos se otorgan a 20 años plazo como máximo, a una tasa de interés real del 8% y deben suponer una cuota mensual no mayor del 20% del ingreso familiar ni menor de unos US$10. El subsidio total por vivienda progresiva (considerando las dos etapas) es superior al otorgado en el siguiente programa del MINVU (Programa de Viviendas Básicas).

Los postulantes al Programa de Viviendas Progresivas tienen que haber sido previamente encuestados por el Sistema de Estratificación Social, a través de una ficha conocida como Ficha CAS, y tener un terreno o un ahorro monetario en el caso de la primera etapa y un ahorro monetario en el caso de la segunda etapa. Los beneficiarios son seleccionados de acuerdo a un puntaje, el cual será mayor cuanto más baja sea la condición socioeconómica y habitacional, mayor sea el tamaño del grupo familiar, y mayor sea la antigüedad de la inscripción. Las postulaciones pueden ser individuales o colectivas, así como con proyecto y responsabilidad de construcción del MINVU o privada. En este último caso, el MINVU, a través de los SERVIU, califica la factibilidad técnica y económica del proyecto. Existe la posibilidad de giro anticipado del subsidio, ahorro y crédito, para facilitar el financiamiento de las obras. En la modalidad MINVU, éste licita la construcción e incluso la definición parcial del proyecto, entre empresas contratistas inscritas en un registro del Ministerio, las cuales cuentan con un sistema de anticipos garantizados que les ayuda a financiar la ejecución de las obras. En este programa, que comenzó a operar recién en 1990, bajo la modalidad MINVU se paga el 100% de los subsidios asignados, mientras que en la modalidad privada el 10% de los asignados no lo aplica en el plazo de vigencia de 21 meses.

El Programa de Viviendas Básicas está dirigido a familias en condiciones de marginalidad habitacional, del primer o segundo quintil de ingresos (es decir, en el rango de US$70-260 mensuales) y considera viviendas de 35 a 40 metros cuadrados construidos en un terreno de 100 metros cuadrados, cuyo costo varía en función de la región donde se ubica y asciende en promedio a unos US$7.400. Al igual que en el caso de la vivienda progresiva, la asignación del beneficio exige el cumplimiento de un ahorro previo mínimo (entre unos US$320 y US$640, según la modalidad MINVU o privada) y considera como criterios de selección de los beneficiarios, el puntaje recibido en la estratificación social mediante la Ficha CAS, el tamaño del grupo familiar, el monto del ahorro, y la antigüedad de la inscripción.

En este programa, el subsidio máximo llega a unos US$4.500 por unidad, lo que vendría a representar entre el 60 y 65% del precio de la vivienda, el cual se completa con el ahorro previo y un crédito hipotecario optativo, con un tope máximo entre unos US$2.600 a US$3.200, otorgado por el MINVU con recursos públicos, pero con una tasa del 8% real a 20 años plazo como máximo, que significa una cuota no mayor del 20% del ingreso familiar ni menor de US$20 mensuales. Este programa comenzó a operar en 1984. Hasta 1994, las viviendas eran construidas bajo la modalidad MINVU, es decir por empresas privadas a través de licitaciones públicas,

[4] Este cálculo y los siguientes consideran una equivalencia de 32 dólares por UF (valor a agosto de 1996).

donde el MINVU fijaba las características mínimas y el monto total disponible, dejando al constructor la responsabilidad de entregar el diseño y el número total de viviendas a ofrecer por el monto prefijado, adjudicándose la licitación quien ofrecía un mayor número de viviendas o, lo que era lo mismo, el menor precio unitario. A partir de ese año, se introdujo, además, la posibilidad de la postulación con proyectos privados, lo que permite a los futuros usuarios hacerse responsables del proyecto y de la inspección de las obras.

La asignación y venta de las viviendas se realiza mediante un sistema de postulación regional, sobre la base de criterios de selección previamente establecidos y difundidos, habiéndose logrado una alta focalización hacia los estratos que se intenta favorecer. Por definición, se paga el 100% de los subsidios asignados. Desde hace pocos años se permite la postulación colectiva a estas viviendas, con resultados favorables, ya que más de dos tercios de los inscritos bajo esta modalidad ya cumplen con la totalidad del ahorro y documentación, frente a un 25% de los postulantes individuales. Mediante este programa se construyen alrededor de 25.000 viviendas por año, lo que constituye la quinta parte del total de viviendas construidas actualmente en el país; sin embargo, la demanda por el programa supera ampliamente la oferta, razón por la cual hace unos años se redujo el valor del subsidio en este programa.

El Programa Especial de Trabajadores (PET) está dirigido a grupos organizados de familias, que corresponden al tercer quintil de ingresos (es decir, alrededor de US$350 mensuales) y, en esencia, considera viviendas básicas mejoradas de unos 40 a 50 metros cuadrados. Creado en 1987, establece el otorgamiento de subsidios máximos de unos US$2.900 para viviendas de unos US$12.800, las que deben ser construidas en conjuntos habitacionales por iniciativa de entidades de derecho privado o, excepcionalmente, de derecho público (como los SERVIU). Es del caso destacar que el monto de subsidio en este programa es menor al que contemplan los siguientes programas que se asocian a viviendas de valores superiores. Ello se explica por la inexistencia de un sistema de postulación, lo que permite a los postulantes acceder a una vivienda en un plazo mucho menor, procurándose con ello disminuir la presión que ejercen los postulantes con cierta capacidad de pago inscritos sobre las viviendas de más bajo costo, lo que podría dificultar el esfuerzo de focalización. Si bien no existe un sistema de postulación para el PET, los beneficiarios deben ser individualizados en listas por proyecto, para que el MINVU pueda comprobar que cumplan con los mismos requisitos de postulación exigidos en el Programa de Viviendas Básicas. La exigencia de ahorro previo es la misma en procedimiento que la del Programa de Viviendas Básicas, pero el monto de ahorro mínimo es mayor (unos US$1.300).

La característica principal del PET es que los fondos que aportan los interesados más el subsidio otorgado por el MINVU son administrados por una entidad organizadora (e.g., un sindicato, una cooperativa, etc.), la cual contrata directamente la construcción o adquiere las viviendas o encarga por mandato al MINVU para que lo haga. Tanto el monto de ahorro previo cuanto del subsidio pueden ser girados anticipadamente para contribuir al financiamiento de las obras. Los beneficiarios pueden solicitar al sistema bancario un crédito hipotecario complementario. Sin embargo, el sector privado no ha mostrado interés en otorgarlo, probablemente debido a su bajo monto relativo, por lo que el MINVU garantiza el acceso a un crédito hipotecario por hasta el 65% del valor de la vivienda con el Banco del Estado. Dichos créditos son respaldados mediante la emisión de letras hipotecarias. Estas letras, cuando se transan en el mercado de capitales, suelen generar un menor valor respecto del valor facial, diferencia que es cubierta por el MINVU, total o parcialmente, lo que constituye un subsidio adicional implícito a la tasa de interés del crédito, actualmente con un tope de unos US$2.600

por operación.[5] Este subsidio adicional está contemplado a fin de evitar que el beneficiario quede expuesto a las fluctuaciones del mercado que le impidan eventualmente completar el precio de la vivienda. Sin embargo, en algunos casos, el subsidio adicional implícito puede llegar a duplicar el subsidio directo, atentando así contra la progresividad del sistema (Melo, 1995, p. 37). Mediante el programa PET se financian anualmente unas 16.000 viviendas, cuyos subsidios otorgados se pagan en un 100%.

El Programa de Subsidio Rural está orientado a la atención de familias de modestos recursos que habitan en el sector rural (i.e., localidades con una población menor a 2.500 habitantes). Este programa, que permite postular en forma individual o colectiva, requiere de un ahorro previo en la forma de derechos de propiedad sobre un terreno en el que pueda aplicarse el subsidio rural para la construcción de una vivienda. Junto con la solicitud de postulación, debe llenarse la encuesta de estratificación social, de la cual se deduce una calificación socioeconómica y habitacional del postulante, lo que aunado a otros criterios, tales como tamaño del grupo familiar, la situación legal del terreno disponible, el monto de ahorro que se acredite, y el monto del subsidio solicitado, constituyen los factores que determinan la selección de los beneficiarios.

La principal fuente de financiamiento para la vivienda que se construye a través del Programa de Subsidio Rural es el subsidio estatal, que puede ser de unos US$3.600, US$4.200 ó US$4.800 (recibiendo mayor puntaje el menor monto solicitado) y puede ser aplicado a viviendas rurales nuevas con un valor máximo de unos US$8.400. En los casos de postulación colectiva en terrenos urbanizados, el subsidio puede aplicarse a viviendas de hasta US$12.800. En este programa, existe la posibilidad de giro anticipado del subsidio para contribuir al financiamiento de las obras. Los certificados de subsidios rurales tienen un plazo de presentación para su cobro de hasta 21 meses a partir de la fecha de su otorgamiento. Este programa representa alrededor de 8.000 viviendas al año, pagándose más del 90% de los subsidios otorgados. El MINVU tiene previsto incrementar el número de subsidios directos rurales, a fin de que éstos lleguen a representar, dentro del total de subsidios otorgados, por lo menos un 17%, que es el porcentaje de la población que vive en zonas rurales, a fin de contribuir a la reversión de los flujos migratorios.

El Programa de Subsidio General Unificado está dirigido a las familias de ingresos medios y medio-bajos, básicamente del tercer quintil pero también del cuarto quintil de ingresos (es decir, en el rango de unos US$300 a US$2.800), no propietarios de vivienda, con cierta capacidad de pago que les permita ser sujetos de crédito bancario. Mediante este sistema, el Estado subsidia parcialmente el valor de la vivienda (con una superficie construida no superior a 140 metros cuadrados), mediante un certificado de subsidio, que se asigna a los interesados a través de un sistema de postulación impersonal y ampliamente difundido. Con el objeto de establecer la progresividad del subsidio, el programa comprende tres tramos según el valor de la vivienda que se desea adquirir, y tiene tres formas de postulación: individual, colectiva y para renovación urbana (en este último, se consideran los tres tramos de valor de vivienda y de ahorro mínimo, pero aquellos tres están asociados a un sólo tramo para el valor del subsidio).

Los postulantes a este programa no son calificados socioeconómicamente, pero deben acreditar que no poseen otra vivienda y que han cumplido un contrato de ahorro con alguna institución financiera de acuerdo con las normas que regulan las cuentas de ahorro para la vivienda. Los beneficiarios son seleccionados estrictamente en orden de

[5] Inicialmente no había tope para este subsidio implícito.

puntaje, el cual se determina por el cumplimiento del contrato de ahorro, su monto y su antigüedad; el tamaño del grupo familiar, y el monto del subsidio solicitado. Los tramos de valores de viviendas elegibles, ahorros mínimos correspondientes y rangos de subsidio solicitables se presentan en el cuadro 1. La incidencia del subsidio es relativamente mayor en los tramos más bajos. En los casos de postulación para destinar el subsidio a la compra o construcción de una vivienda emplazada en áreas definidas como de renovación urbana, los subsidios pueden llegar a unos US$6.500, aplicados a viviendas de hasta unos US$48.000.

El beneficiario tiene un plazo de 21 meses para hacer efectivo el cobro de su certificado de subsidio, por lo que debe buscar con anticipación en el mercado la vivienda que satisfaga sus aspiraciones, dentro del precio máximo del tramo. El comprador se financia con el monto del subsidio; con su ahorro previo, que queda bloqueado una vez que se adjudica el subsidio; y con un crédito hipotecario, mediante letras de crédito, que le concede alguna institución financiera. Respecto al crédito hipotecario, la política del MINVU ha sido garantizar solamente para el primer tramo la concesión de un crédito a través del Banco del Estado de Chile. Al igual que en el PET, el MINVU concede a estos deudores un subsidio adicional, con un tope de unos US$2.600 por operación, en los casos que la venta de las letras de crédito hipotecario produzca un valor bajo la par, siendo nuevamente los tramos de mayor valor de vivienda los que reciben en promedio los mayores montos unitarios de este subsidio.[6] Los créditos mayores de US$30.000 son otorgados sin inconvenientes por la banca privada a quienes tienen ingresos cuatro veces superiores a las cuotas mensuales, mientras que uno o dos bancos privados ofrecen créditos hipotecarios a partir de los US$9.000 ó US$10.000. Una vez terminadas las viviendas y transferidas mediante escritura pública a favor del comprador, el vendedor de la vivienda puede cobrar el valor del subsidio —para lo cual debe presentar al MINVU el certificado endosado a su favor— y el valor del ahorro previo. El producto de la venta de las letras de crédito es entregado directamente al vendedor por la institución financiera que otorga el crédito hipotecario.

En este programa ya no existe ninguna ingerencia directa del MINVU en la concepción y ejecución de los proyectos, pues el mercado funciona suficientemente bien en estos segmentos. En el caso de construcción de las viviendas en terreno propio, es posible obtener el giro anticipado del subsidio. Cuando se trata de construcción y no de compra, el valor de la vivienda es el establecido en el presupuesto de construcción, indicado en el permiso de edificación, incrementado en un 30%. Actualmente es posible aplicar el subsidio a la adquisición de una vivienda usada cuando la operación se realiza en los últimos nueve meses de la vigencia de 21 meses del certificado.

Más de la mitad de los 50.000 postulantes que se registran cada año recibe su certificado de subsidio. Históricamente se registra una tasa de pago de más del 80% de los subsidios otorgados. En promedio, más del 70% de los otorgamientos corresponde al tramo 1, más del 20% al tramo 2 y menos del 7% al tramo 3. Las tasas de pago no son muy distintas por tramo. Sólo el 12% del total, porcentaje que viene aumentando, postula mediante la modalidad colectiva, mientras que la postulación para el subprograma de renovación urbana es de menos del 1%.

---

[6] Cuando no existía tope para este subsidio implícito, hubo determinados momentos en que era conveniente postular a cero subsidio directo sólo para obtener dicho subsidio implícito en la letra de crédito hipotecario (Melo, 1995, p. 40). A partir de 1990, se limitó a 80 UF el monto máximo del subsidio implícito por operación, no pudiendo además ser el crédito con derecho a subsidio implícito superior a las 1.000 UF, a fin de evitar o limitar la regresividad del sistema.

Así, tomando en consideración los subsidios pagados para programas del sector privado, que incluye Subsidios Unificados, PET y Subsidios Rurales, éstos suman aproximadamente 50.000 al año, y los acumulados desde 1980 hasta 1996 ascienden a casi 850.000 subsidios. Por su parte, los subsidios involucrados en los programas de viviendas básicas y progresivas suman alrededor de 45.000 al año. Dado que actualmente se construyen en Chile unas 120.000 viviendas anuales, el Estado viene a intervenir decisivamente en el financiamiento de aproximadamente el 80% de las viviendas que se construyen, en proporciones que van desde un 6% del precio para sectores de ingresos medios hasta un 94% para los sectores de extrema pobreza (Hermosilla, 1995, p. 21). En la mayor parte de los casos (un 70%), la intervención directa del Estado se limita a proveer capacidad de compra a través de un subsidio directo a la demanda que se otorga a través de procesos transparentes y objetivos de postulación y selección. De esta forma, desde 1992 Chile ha estado produciendo más viviendas nuevas que la demanda que se genera anualmente por la formación de nuevos hogares y la obsolescencia del parque habitacional. Más aún, se estima que el otorgamiento de los subsidios habitacionales directos ha ejercido un importante estímulo en el crecimiento de los ahorros a plazo en el sistema financiero: a la fecha, existen más de un millón de ahorradores, cifra que representa el 30% de los hogares, con depósitos acumulados por más de US$500 millones y un monto de ahorro comprometido de US$1.200 millones (Hermosilla, 1995, p. 21).

En suma, el sistema de acceso a la vivienda que incorpora los subsidios habitacionales directos en Chile se caracteriza por cubrir coherentemente todos los estratos de ingresos, por facilitar a la población más necesitada soluciones habitacionales formales aunque un poco rígidas, y por contar con una decisiva presencia del Estado, el cual, en el caso de las familias de más bajos ingresos, distribuye viviendas altamente subsidiadas. El éxito en la aplicación de los subsidios habitacionales directos en Chile no sólo es atribuible a la existencia de instrumentos de protección contra la inflación —tanto para los créditos como para los ahorros—, a la disponibilidad de instrumentos financieros específicos para la adquisición de viviendas, a la generación de ahorro financiero de largo plazo, y a la relativa estabilidad de las instituciones participantes, sino también a la sostenibilidad en el tiempo de los recursos presupuestarios dedicados al otorgamiento de los subsidios. Actualmente, se destinan unos US$400 millones del presupuesto público a la ejecución y administración de los programas de subsidios del MINVU, de los cuales más del 92% constituye los aportes que se otorgan a los beneficiarios y menos del 8% representa el gasto administrativo.

Cabe relevar que el enorme impacto que actualmente registra el sistema de subsidios habitacionales directos en Chile en la producción de viviendas y en la atención del déficit habitacional, así como sus logros en términos de eficiencia y equidad,[7] han sido posibles luego de un sostenido y perseverante proceso de consolidación del sistema que ha supuesto, incluso, la supresión de algunos programas originales, la creación de otros o el perfeccionamiento de los esquemas iniciales.

Uno de los principales aspectos que han debido mejorar las autoridades es la focalización de los subsidios (Castañeda, 1990). Los programas dirigidos originalmente a los estratos de más bajos ingresos, beneficiaban sobre todo a los sectores de ingresos medios, porque los requisitos de ahorro previo eran excesivos, la

[7] La eficiencia se verifica en el hecho de con gastos fiscales menores se ha logrado movilizar más recursos hacia la vivienda, correspondiendo gran parte de las obras al sector privado. Por su parte, la equidad también ha mejorado en forma notable: la proporción de subsidios dirigida al 30% más pobre de la población ha subido a más del doble, de un 21% en 1969 y 1980 a un 50% en 1985-1986 (véase Castañeda, 1990, p. 176).

comprobación de los medios económicos de los postulantes era deficiente, y las viviendas que se ofrecían eran relativamente costosas. Estas condiciones crearon incentivos para que postularan al subsidio personas que no necesariamente lo requerían o lo requerían en menor medida que los grupos que quedaban desplazados. Además, pareciera que los subsidios fueron excesivos debido a falta de información acerca de la capacidad económica de los potenciales grupos beneficiarios. Con el propósito de reducir la presión sobre los programas dirigidos a los más pobres, se introdujeron programas destinados a atender a la población de ingresos medios y medio-altos, mientras que los programas diseñados para los grupos más pobres han exigido la búsqueda de un cuidadoso equilibrio entre los criterios de ahorro mínimo requerido, la capacidad de pago y el valor de la vivienda que se ofrece. Si bien la focalización de los subsidios hacia la población de menores recursos no se concretó al comienzo, dicha focalización ha mejorado significativamente luego de experimentar con distintos programas y con el perfeccionamiento de los criterios y procesos de selección de los beneficiarios.

Durante la trayectoria de los programas de subsidio habitacional directo en Chile, la evolución del nivel de las postulaciones y de las tasas de otorgamiento y de pago de los subsidios merece ser destacada. El sistema se inició con una importante demanda de aproximadamente 40.000 postulantes en promedio por cada llamado en los ocho registrados en los primeros siete años. El número de subsidios otorgados inicialmente fue de 10.000 por llamado, incrementándose en un 80% al final de este primer período; así, la tasa de otorgamiento tuvo una tendencia ascendente. Persistentemente, las tasas fueron mayores en los tramos mayores. En 1984 el número de postulantes cayó por las importantes modificaciones introducidas al sistema, recuperándose posteriormente. Ello es indicador de que las modificaciones bruscas en los sistemas de subsidio afectan adversamente el nivel de postulaciones pues aquéllas son absorbidas con dificultad por el mercado de viviendas subsidiadas. En cuanto a la tasa de pago de los subsidios, durante la vigencia del llamado sistema tradicional, de 1978 a 1984, se obtuvo un 90% de pago en promedio (más bajo al principio, mayor después). Dado que desde 1984 cayó la postulación y aumentó el otorgamiento, en algunos llamados llegó a otorgarse casi al 100% de los postulantes. Actualmente, se paga alrededor del 80% de los subsidios otorgados.

En el transcurso del tiempo, algunos aspectos del programa original del Subsidio General Unificado que han sufrido modificaciones son los siguientes:

a) Tramos de valor de las viviendas. Desde sus inicios, y siguiendo el criterio de progresividad, se establecieron tramos de valor de las viviendas con sus correspondientes valores de subsidio. En primer lugar, se sustituyó la referencia explícita del valor de la vivienda por el monto del crédito requerido para la compra,[8] para posteriormente volver a tramos según el valor de la vivienda. Asimismo, el valor máximo de las viviendas elegibles ha aumentado muy por encima de cualquier incremento por concepto de mayor ingreso por habitante y mayores costos reales de construcción, permitiendo así que sectores de ingresos medios obtuvieran algún subsidio estatal.

b) Cupos por región. Se procedió a establecer exógenamente la distribución de los recursos según zonas geográficas del país, a fin de evitar que la capital absorba un porcentaje de los subsidios superior a su tamaño relativo y así potenciar el proceso de descentralización. Actualmente, los recursos de inversión del MINVU se distribuyen por

[8] El Sistema de Ahorro y Financiamiento (SAF), que existió entre 1984 y 1988, diferenció tramos de subsidio por monto de crédito requerido y no por los valores de las viviendas a que se podían aplicar estos subsidios.

por el Banco. El BANHVI corrobora los montos fijados por la Entidad Autorizada respecto del subsidio y el crédito solicitado por la familia beneficiaria. Completado el trámite y cumplidos los requisitos correspondientes, el BANHVI procede a aprobar el otorgamiento del subsidio, el cual se entrega por conducto de la Entidad Autorizada.

El programa del Bono Familiar de Vivienda comprende los siguientes subprogramas: bono normal o común; el bono especial para los casos estipulados en el artículo 59 de la Ley que financian total o parcialmente grupos de erradicación de tugurios, extrema necesidad y emergencias; el bono y medio para minusválidos jefes de hogar; el bono especial para la construcción de la casa del maestro en zonas rurales; y el bono para la casa del anciano jefe del núcleo familiar. En conjunto, dichos subprogramas permiten que los subsidios otorgados puedan ser destinados a la compra de vivienda nueva o usada, la compra de lote y construcción, mejoras y reparación de viviendas, la construcción de vivienda en lote propio y, más recientemente, la compra de lote.

Actualmente, el monto máximo para el bono común, el bono para anciano y el bono del maestro de zona rural es de casi 1,1 millones de colones (US$4.800). En el caso de los bonos especiales estipulados en el artículo 59 de la Ley N° 7.052, el monto bono y medio, el monto sería de 1,5 millones de colones (unos US$6.900). Teniendo máximo es de 1,3 millones de colones (unos US$5.900), mientras que para el caso del en cuenta estos valores, en el estrato de más bajos ingresos (i.e., hasta un salario mínimo), el subsidio directo puede llegar a cubrir por lo menos dos tercios del valor de la solución habitacional; sin embargo, si consideramos que el valor máximo de una vivienda de interés social está estimado en US$14.072, para dicho estrato de ingresos el subsidio representa una proporción muy baja (34%) del precio máximo de una vivienda de interés social.

Los valores del Bono Familiar de Vivienda pueden ser reajustados a discreción de la Junta Directiva del BANHVI, con la restricción ya señalada y contemplada en la Ley del BANHVI, que el monto máximo puede ser de hasta 30 veces el salario mínimo (a fines de diciembre de 1996, unos US$5.200). En el caso costarricense no existe, pues, un mecanismo de reajuste automático de los montos de subsidios, ni de los valores de vivienda para cada estrato, por lo que éstos no cuentan con un mecanismo de protección contra la inflación. Periódicamente, las autoridades elevan los valores nominales del subsidio, pero el valor real de éstos suele rezagarse respecto de la inflación.

A diferencia del esquema chileno, el subsidio habitacional en Costa Rica no comprende entre los requisitos de adjudicación la conformación metódica de un ahorro previo en una institución del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda. El aporte del beneficiario del Bono Familiar de Vivienda puede concretarse por medio de un ahorro voluntario, a través de un mínimo requerido para el crédito base, o por trabajo no especializado en un proceso de autoconstrucción dirigida. Las familias cuyos ingresos son de hasta un salario mínimo no están obligados a efectuar una cuota inicial o un aporte propio mínimo. El crédito hipotecario que eventualmente sirve para completar el precio de la vivienda, y cuyo monto depende del valor de la solución, es otorgado por las Entidades Autorizadas del SFNV. En apoyo al otorgamiento de créditos hipotecarios por parte de las Entidades Autorizadas, el SFNV contempla un mecanismo de redescuento de hipotecas a cargo del BANHVI, para lo cual dispone de un fondo de otras de mayor valor y estándar de calidad. La conveniencia de que los subsidios habitacionales directos sean neutros entre viviendas nuevas y usadas, a fin de darle profundidad a un mercado secundario de viviendas de mediano y bajo valor, es una de las lecciones más recientes que se han aprendido de la experiencia chilena.

2. El caso de Costa Rica

Costa Rica, el sistema de subsidios directos a la demanda por vivienda, denominado Bono Familiar de Vivienda, está vigente desde 1987 al amparo de la Ley N° 7.052 de creación del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV), del 13 de noviembre de 1986, y de sus posteriores reformas y subsecuentes reglamentos. La entidad encargada por el Estado para administrar dichos subsidios es el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI). De esta forma, en este país, el financiamiento para vivienda de interés social, dependiendo el nivel de ingresos de la familia, se compone, como en el caso chileno, de tres elementos: un crédito hipotecario, un subsidio o bono que entrega el Estado por medio de las llamadas Entidades Autorizadas, y el aporte propio de la familia, en términos de ahorros, mano de obra y otros recursos.

El Bono Familiar de Vivienda es otorgado por el Estado a las familias de escasos recursos económicos las cuales, por el nivel de sus ingresos, se ven imposibilitadas de acceder a una vivienda a base solamente de un crédito en condiciones de mercado y de su aporte propio. En los inicios del programa, el Bono Familiar de Vivienda consistía en un crédito complementario sin carga financiera (es decir, con tasa de interés cero); posteriormente, se reformó la Ley convirtiéndolo hasta la fecha en un aporte sin cargo de restitución, es decir en una donación. Esta ayuda estatal es por una sola vez y se canaliza por medio del Fondo de Subsidios para la Vivienda (FOSUVI) —administrado por el BANHVI— a las familias con ingresos mensuales inferiores a cuatro salarios mínimos de un obrero especializado de la construcción (unos US$700). La modalidad de entrega de los subsidios consiste en documentos donde se consignan las condiciones técnicas de la vivienda y la calidad del núcleo familiar beneficiado. En otras palabras, el Bono Familiar de Vivienda no se entrega en la forma de un certificado.

Según lo dispuesto por la Ley antes mencionada, los recursos del FOSUVI aplicables al Bono Familiar de Vivienda estarán constituidos por el 33% del total de ingresos anuales, ordinarios y extraordinarios, del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), creado en 1974, los cuales provienen de un impuesto del 5% sobre las remuneraciones y del 20% de la recaudación total del impuesto sobre las ventas; el 3% de los presupuestos nacionales ordinarios y extraordinarios que apruebe la Asamblea Legislativa; y las donaciones y otros aportes que provengan de entes públicos y privados, nacionales o extranjeros.

Entre los requisitos que deben cumplimentar los beneficiarios del Bono Familiar de Vivienda figuran: no poseer casa propia, o teniéndola, requieran de reparaciones o ampliaciones programa de vivienda considerando el déficit habitacional y la situación de pobreza en cada una de las trece regiones del país.

c) Valor de los subsidios. Inicialmente se consideró un subsidio único por tramo. En 1982 se permitió que los postulantes solicitasen un monto inferior de subsidio (incluso hasta un subsidio igual a cero), lo cual aumentaba la probabilidad de su otorgamiento. Finalmente, se estableció un número pequeño de alternativas de monto de subsidio al que se postula en cada uno de los tres tramos actualmente existentes. Además, la tendencia permanente ha sido la de una paulatina disminución en el valor de los subsidios; en el caso del primer tramo, el subsidio máximo acumula una caída del 35% desde su creación.

d) Período de vigencia de los subsidios. Si bien el período de vigencia del certificado de subsidio en el que puede ser aplicado a la compra de una vivienda ha aumentado de 18 a 21 meses desde su otorgamiento, actualmente no se permite prorrogar su vigencia, ello con el fin de lograr una mejor programación financiera. Inicialmente no se contemplaba vigencia limitada, observándose que en el primer año se

pagaba un tercio de los subsidios otorgados y otro tanto en el segundo año, cayendo significativamente el número de pagos en los años siguientes. En 1987 se limitó la vigencia del certificado a 18 meses, lográndose una tasa de pago del 92%. Actualmente, se paga casi la mitad de los subsidios otorgados en el primer año de vigencia del certificado, y un 30% adicional hasta el término de la vigencia, sin prórrogas.

e) Número de llamados por año. Inicialmente hubo un llamado por año, estableciéndose posteriormente una periodicidad trimestral.

f) Postulación individual o colectiva. En un principio sólo se permitían postulaciones individuales. Posteriormente se autorizó las postulaciones colectivas, las que han tenido un buen desempeño en términos de tasas de pagos de los subsidios.

g) Vivienda elegible para aplicar el subsidio. Inicialmente eran elegibles sólo viviendas económicas nuevas (primera compra o construcción). Luego se permitió que en los últimos seis meses de vigencia del certificado de subsidio, éste pudiera aplicarse a la compra de una vivienda usada, siempre que se cumpliera con ciertas características mínimas de calidad. Esto se amplió recientemente a los últimos nueve meses.

h) Requisitos de ingresos para postular. En un primera etapa, se estableció un valor máximo de ingreso declarado para postular a determinados subsidios, lo cual fue eliminado posteriormente al considerarse que se trataba de un documento poco confiable.

i) Ahorros mínimos. Si bien siempre se ha premiado con un mayor puntaje a las postulaciones que registran un mayor ahorro, sólo últimamente se ha establecido un monto mínimo formal para cada tramo de valor de vivienda.

Entre las innovaciones más recientes, destaca la introducción de los subsidios directos equivalentes a los establecidos en el programa de Subsidio General Unificado pero diferidos en el tiempo, aplicables en el marco del nuevo sistema de arrendamiento de viviendas con promesa de compraventa, comúnmente denominado leasing habitacional, dirigidos a quienes desean adquirir una vivienda de hasta unos US$48.000. En esta modalidad, el Estado puede otorgar un subsidio[9] que el MINVU paga en cuotas trimestrales iguales y sucesivas por hasta 20 años, mediante depósitos efectuados en la cuenta de ahorro del arrendatario promitente comprador o en la sociedad inmobiliaria. Dicho subsidio sirve para rebajar el presupuesto que utilizan los beneficiarios para pagar el arriendo o para agregarlo a éste y obtener una vivienda mejor y de mayor valor. Existen tres tramos de valor de la vivienda a adquirir con subsidio bajo esta modalidad de leasing habitacional (véase nuevamente el cuadro 1). Mediante este mecanismo de acceso a la vivienda apoyado con la acción estatal a través de los subsidios directos se espera contar con una nueva alternativa para atraer una mayor inversión privada al sector así como ofrecer una mayor flexibilidad para la movilidad de vivienda de los promitentes compradores. Si bien el valor presente de los flujos de los subsidios diferidos es similar al valor de los subsidios en el programa de Subsidio General Unificado para iguales precios de vivienda, los subsidios diferidos representan una menor exigencia de recursos públicos en el corto plazo.

La experiencia chilena en la aplicación de subsidios directos a la demanda por vivienda es también relevante para corroborar en la práctica varios de los atributos que se le reconocen conceptualmente. Entre ellos, la entrega de subsidios explícitos y directos no sólo supone una mayor transparencia, sino que es compatible con el principio de subsidiariedad y con el funcionamiento de una economía de mercado; el

---

[9] Este sistema de *leasing* habitacional también puede operar sin subsidio habitacional directo.

establecimiento de criterios objetivos para la selección de los postulantes, sujetos a revisión permanente en función del criterio de focalización, garantiza la credibilidad del sistema; la estratificación de los subsidios según tramos de valor de las viviendas permite alcanzar la progresividad de los subsidios; la exigencia de un ahorro metódico como requisito para obtener el subsidio mejora las perspectivas de que los beneficiarios sean posteriormente capaces de atender un crédito hipotecario, además de significar un importante estímulo sobre el ahorro familiar del país; los subsidios directos también han sido útiles para favorecer a zonas que requieren de renovación urbana y para reconocer diferencias de costos entre regiones muy dispares; la posibilidad de postulaciones colectivas tiene la ventaja de que la organización grupal tiende a permanecer en el tiempo, además de facilitar el cumplimiento de los requisitos de postulación de los individuos, entre las principales.

La evaluación de la trayectoria de los programas de subsidios habitacionales directos en Chile también revela la necesidad de mejorar dos grandes dificultades: por un lado, la limitada incidencia del sector privado en el financiamiento de viviendas de bajo costo, que obligan una preeminente actuación del sector público en este segmento; y por otro lado, la inexistencia de un mercado secundario de viviendas sociales. A fin de encarar la primera dificultad, se está considerando la incorporación de algunos mecanismos que incentiven el interés de las instituciones financieras privadas en el otorgamiento de créditos hipotecarios de bajo monto (hasta 670 UF o unos $21.500) asociados con los actuales programas del MINVU. Así, se ha establecido una especie de seguro al servicio de la deuda para cubrir parte de la diferencia que se produzca entre el saldo insoluto de la deuda y el producido del remate de viviendas de bajo costo. Asimismo, se vienen considerando otros mecanismos, como un subsidio al otorgamiento de créditos hipotecarios para la compra de viviendas de bajo valor, un seguro de pago en caso de cesantía del deudor, y un sistema de refinanciamiento automático de cuotas en caso de pérdida de la capacidad de pago derivada de una disminución de los salarios reales.

Por otro lado, se pretende fomentar la formación de un mercado secundario de viviendas sociales permitiendo una mayor neutralidad en la aplicación de los subsidios habitacionales directos entre vivienda nueva y vivienda usada. Se espera que ello propicie la creación de una demanda efectiva en favor del parque de viviendas sociales usadas, facilitando la movilidad social previsible en un escenario económico de aumento sostenido de los ingresos familiares, factor que motiva la venta de viviendas usadas y la compra; conformar un núcleo familiar; y, además, en función de su nivel de ingresos con el tope ya indicado de hasta cuatro veces el salario mínimo de un obrero no especializado de la industria de la construcción, se ubicarán dentro de un determinado estrato según el cual corresponderá un monto dado del Bono que pueden obtener. Así, dentro del estrato I, se incluyen las familias con ingresos de hasta un salario mínimo (38.116 colones a fines de diciembre de 1996, equivalentes a US$173); en el estrato II, las familias con ingresos desde uno hasta dos salarios mínimos (US$346); en el estrato III, las familias con ingresos desde dos hasta tres salarios mínimos (US$519); y en el estrato IV, aquellas familias con ingresos desde tres hasta cuatro salarios mínimos (US$692).

Según la Ley, el monto máximo del Bono no puede exceder del equivalente a 30 veces el salario mínimo indicado anteriormente (es decir, unos US$5.200). Dicho subsidio máximo se entrega a las familias que perciban ingresos de hasta un salario mínimo y actualmente está fijado en 1.058.000 colones (unos US$4.800). A partir de un salario y hasta cuatro salarios mínimos, el subsidio se otorga en forma parcial en función inversa del ingreso familiar. Como los subsidios se calculan en tramos de veintenas, existen aproximadamente unos 80 montos para los subsidios, los cuales

están en función de pequeñas variaciones en los ingresos de las familias.[10] Dado que ese monto máximo de subsidio no cubre el valor máximo de una vivienda de interés social (estimado actualmente en unos US$14.072), dicho subsidio está asociado a un crédito hipotecario, el cual se garantiza por medio de una hipoteca de primer grado sobre la respectiva vivienda. El crédito que otorga la Entidad Autorizada, cuyo plazo es de 15 años, está en relación directa con la capacidad de endeudamiento del núcleo familiar y su necesidad de vivienda.[11] La tasa de interés anteriormente era fijada por el BANHVI, mientras que a partir del 1 de abril de 1995, pasó a ser libremente fijada por las Entidades Autorizadas del SFNV. En el cuadro 2 se aprecia el cálculo del Bono Familiar de Vivienda, la capacidad de endeudamiento, y el aporte mínimo del beneficiario para núcleos familiares con diversos ingresos.

Siendo el BANHVI una institución de segundo piso, el proceso de calificación y aprobación del Bono Familiar de Vivienda es totalmente descentralizado, correspondiendo por ley a las Entidades Autorizadas la calificación de las familias que aspiran al Bono. La Entidad Autorizada especifica el precio máximo de la solución habitacional, el monto del crédito, y la cuota inicial requerida. El subsidio y el crédito siempre van juntos en un solo paquete administrado por la Entidad Autorizada. Las Entidades Autorizadas, muchas de ellas pertenecientes al sector privado, participan en el programa de subsidios no sólo ofreciendo el financiamiento complementario al subsidio para la adquisición de las viviendas, sino también en la etapa de construcción e incluso en proyectos de autoconstrucción. La organización base de este proceso no está, por lo tanto, en manos de las municipalidades, pero sí participan las denominadas Comisiones Cantonales de Vivienda, creadas por el actual gobierno, que son las encargadas de determinar las necesidades habitacionales de las diferentes zonas geográficas (Arroyo, 1995). El sistema sólo contempla la postulación al Bono Familiar de Vivienda en forma individual.

---

[10] El cálculo en un caso individual depende del ingreso de la familia y se estima de acuerdo con la siguiente fórmula:

Bono Familiar de Vivienda = 1.394.000 - [336.000 x Estrato social]

donde Estrato Social es la razón Salario bruto de la familia/Salario mínimo vigente.

[11] La capacidad de endeudamiento de un núcleo familiar o crédito al que puede aspirar se determina de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$\text{Crédito base} = \frac{\text{Ingreso familiar x Capacidad de endeudamiento}}{\text{Factor de financiamiento.}}$$

donde la Capacidad de endeudamiento es el porcentaje de ingresos, entre 25 y 30%, que un núcleo familiar puede destinar para pagar su vivienda (el porcentaje se define dependiendo de la situación económica de la familia) y el Factor de financiamiento incluye la tasa de interés mensual así como un plazo de 15 años.

Cuadro 2

COSTA RICA: CÁLCULO DEL BONO FAMILIAR DE VIVIENDA Y CRÉDITO COMPLEMENTARIO SEGÚN ESTRATO DE INGRESOS[a]

(En dólares corrientes al 31 de diciembre de 1996)

Estrato salarial	Ingreso bruto	Cuota mensual	Capacidad de deuda	Aporte mínimo del beneficiario	B.F.V. máximo	Valor máximo de solución
0,00	0,0	0,0	0,0	0,0	4.802,5	4.802,5
0,50	86,5	26,0	1.132,4	0,0	4.802,5	5.935,0
1,00	173,0	51,9	2.264,9	0,0	4.802,5	7.067,4
1,50	259,5	77,9	3.397,3	169,9	4.039,9	7.607,1
2,00	346,0	103,8	4.529,8	226,5	3.277,3	8.033,6
2,50	432,5	129,8	5.662,2	283,1	2.514,8	8.460,1
3,00	519,1	155,7	6.794,6	339,7	1.752,2	8.886,5
3,50	605,6	181,7	7.927,1	396,4	989,6	9.313,0
4 ,00	692,1	207,6	9.059,5	453,0	227,0	9.739,4

Fuente: Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI).

[a] Los cálculos consideran los siguientes parámetros:

- Plazo: 180 meses
  - Tasa de interés anual: 27%
- Relación cuota/ingreso: 30%.
  - Salario mínimo: 38.116 colones.
  - Subsidio máximo: 1.058.000 colones (equivalentes a 27,8 salarios mínimos).
  - Subsidio mínimo: 50.000 colones (equivalentes a 1,3 salarios mínimos).
  - Tipo de cambio (interbancario al 31.12.96): 220,30 colones por dólar.

Corresponde al BANHVI aprobar y otorgar a las Entidades Autorizadas los recursos del subsidio para las familias elegidas, quedando el giro de recursos supeditado a la disposición de fondos del BANHVI. El traslado de las solicitudes al BANHVI implica que la Entidad Autorizada ha verificado el cumplimiento de las disposiciones de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, los reglamentos y demás normas emitidas establecido por ley, denominado Fondo Nacional para la Vivienda (FONAVI). Se estima que del total de operaciones de crédito formalizadas por el SFNV, a la fecha el 45% ha contado con la participación del Bono Familiar de Vivienda.

Desde la creación del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda en 1987 hasta setiembre de 1996, se ha destinado un monto total de US$332 millones[12] al otorgamiento de 118.727 subsidios para vivienda beneficiando a igual número de familias con ingresos de hasta cuatro salarios mínimos (véase el cuadro 3), que representan aproximadamente el 18% de la población. Del total de subsidios otorgados, cerca del 59% se ha asignado a familias que habitan en áreas rurales (Monge, 1995, p. 64). Como puede derivarse de dicho cuadro, durante el período 1990-1993 se concedió un promedio anual de 15.636 subsidios.

[12] Las cifras en dólares para cada año han sido calculadas utilizando el tipo de cambio interbancario promedio de cada año.

Cuadro 3

COSTA RICA: NÚMERO Y MONTO DE SUBSIDIOS APROBADOS Y DESEMBOLSADOS, 1987-1996

(Número de subsidios y flujos anuales en millones de dólares corrientes)

Año	Número de subsidios	Monto de subsidios (millones de dólares)
1987	91	0,18
1988	7.597	15,36
1989	13.421	29,19
1990	15.454	32,33
1991	15.008	39,40
1992	15.238	44,33
1993	16.845	42,95
1994	9.398	30,84
1995	15.705	55,47
1996[a]	9.970	42,10
Total	118.727	332,15

Fuente: Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI).

[a] Hasta el 30 de septiembre de 1996.

Cuadro 4

COSTA RICA: DISTRIBUCIÓN DEL NÚMERO DE SUBSIDIOS APROBADOS Y DESEMBOLSADOS POR DESTINO, 1987-1995

(Número de subsidios)

Año	Lote y Construcción	Construcción	Vivienda existente	Reparación y mejoras	Compra de lote
1987	25	43	23	0	0
1988	1.063	4.732	1.797	5	0
1989	3.701	5.204	4.514	2	0
1990	5.387	4.484	5.583	0	0
1991	5.497	4.687	4.643	181	0
1992	5.847	5.736	3.434	221	0
1993	5.333	8.459	2.820	233	0
1994	3.020	4.392	1.890	96	0
1995[a]	1.726	4.194	1.137	49	21
Total	31.599	41.931	25.841	787	21

Fuente: Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI).

[a] Hasta el 30 de junio de 1995.

Si se consideran las cifras acumuladas desde inicio de operaciones hasta junio de 1995, del total de subsidios aprobados, el 42% se ha destinado a construcción en un terreno ya poseído por el beneficiario, el 31,5% a la adquisición de un terreno y la construcción de una vivienda en él, el 26% a la compra de una vivienda existente (véase el cuadro 4) y el 2% a reparaciones y mejoras. Recientemente, el programa permite la adquisición de terrenos.

Por otro lado, según fuentes oficiales, el monto de recursos dedicados al programa de subsidios ha representado aproximadamente un 2,9% del gasto público social desde 1987 en promedio. Sin embargo, cabe señalar que durante dicho período, la autoridad responsable para el otorgamiento de subsidios no ha contado con la totalidad de recursos establecidos por ley (i.e., 3% del presupuesto nacional). Se calcula que sólo se ha trasladado al programa aproximadamente un 40% de los recursos que hubieran correspondido según ley, situación que ha sido más o menos permanente.

Según fuentes oficiales, aproximadamente el 65% de las viviendas nuevas construidas y adquiridas cada año tiene el componente de subsidio. En los últimos años, considerando los subsidios otorgados más los casos formalizados fuera del sistema, se estima que se ha logrado detener el crecimiento del déficit habitacional, estacionándolo en 163.700 unidades habitacionales. En efecto, desde 1992 y por primera vez, se ha venido financiando, a través de los diferentes agentes de mercado, un número de viviendas que cubre totalmente las necesidades mínimas anuales, comenzándose la reducción del déficit acumulado (Zawadzki, 1993, p. 24). Más aún, el programa de subsidios en Costa Rica ha logrado focalizar adecuadamente los recursos, favoreciendo proporcionalmente a los grupos de más bajos ingresos, tal como se muestra en el cuadro 5: casi el 79% del total de subsidios concedidos ha beneficiado a familias con ingresos de hasta dos salarios mínimos (US$350). Esta focalización a través del subsidio directo se ha fortalecido con el transcurso del tiempo: como se muestra en el mismo cuadro, conforme han transcurridos los años, un mayor porcentaje de los bonos formalizados se canalizan a los sectores de más bajos ingresos, pasando de 65% en 1987 a un 97% en 1996. Dado que el crédito hipotecario va aparejado al subsidio, este hecho significa que el crédito hipotecario de las Entidades Autorizadas ha llegado a dichos sectores de bajos ingresos. Este hecho constituye uno de los rasgos positivos más saltantes en el sistema costarricense, puesto que, como se destaca en el caso de otros países como Chile y Colombia, los grupos de bajos ingresos beneficiarios del subsidio directo han encontrado enormes dificultades para acceder al crédito hipotecario necesario para alcanzar la solución habitacional aspirada. Ello se explica no sólo por el hecho de que las Entidades Autorizadas deben trabajar con dichos sectores para poder ser calificadas como tales por el BANHVI, sino también porque el BANHVI redescuenta los créditos hipotecarios y adquiere los subsidios de las Entidades Autorizadas más rápidamente cuando éstos están dirigidos a los familias de bajos ingresos. Cabe indicar, además, que el nivel de morosidad de estos créditos hipotecarios es muy bajo.

Así, el Bono Familiar de Vivienda constituye un instrumento que efectivamente ha permitido ampliar las posibilidades de acceso a la vivienda de las familias de bajos ingresos. En efecto, la eficacia del Bono como complemento de la capacidad de endeudamiento de las familias puede apreciarse claramente en el cuadro 6 que compara la capacidad de compra en los diferentes niveles de ingreso de una familia que ha recibido el Bono, con otra que no lo ha recibido. Así, una familia con ingresos equivalentes a tres salarios mínimos que recibe un subsidio directo dispone de una capacidad de compra que le permite acceder a una vivienda que sin subsidio sólo estaría a su alcance si dispusiera de ingresos cercanos a los cuatro salarios mínimos. Asimismo, el Bono tiene un impacto redistributivo progresivo, pues cuanto menor es el nivel de ingresos de las familias, mayor

es el monto del Bono que se recibe y mayor es el incremento porcentual de la capacidad de compra que permite el subsidio. Todo lo anterior pone de manifiesto la importancia del subsidio habitacional como instrumento de política social (Monge, 1995, pp. 64-65).

Cuadro 5

COSTA RICA: DISTRIBUCIÓN DEL NÚMERO DE SUBSIDIOS APROBADOS Y DESEMBOLSADOS POR ESTRATOS, 1987-1996

(Número de subsidios y porcentajes respecto del total)

Año	Estrato I		Estrato II		Estrato III		Estrato IV	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
1987	25	27,5	34	37,4	22	24,2	10	11,0
1988	2.061	27,1	3.054	40,2	1.459	19,2	1.023	13,5
1989	4.038	30,1	4.431	33,0	2.595	19,3	2.357	17,6
1990	5.435	35,2	4.337	28,1	3.036	19,6	2.646	17,1
1991	6.835	45,5	4.494	29,9	2.193	14,6	1.486	9,9
1992	7.407	48,6	5.016	32,9	1.932	12,7	883	5,8
1993	7.447	44,2	6.321	37,5	2.176	12,9	901	5,3
1994	4.244	45,2	3.999	42,6	877	9,3	278	3,0
1995	9.155	58,3	5.622	35,8	799	5,1	129	0,8
1996[a]	6.656	66,8	2.997	30,1	276	2,8	41	0,4
Total	53.303	44,9	40.305	33,9	15.365	12,9	9.754	8,2

Fuente: Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI).

[a] Hasta el 30 de septiembre de 1996.

Sin embargo, concurrentemente a la existencia de un subsidio directo, ha prevalecido hasta 1995 un subsidio indirecto a través de la tasa de interés de los créditos hipotecarios otorgados por las Entidades Autorizadas. La libre determinación de las tasas de interés para el sector vivienda dispuesta a partir de abril de 1995, está encaminada a erradicar el subsidio indirecto existente en esta variable, concentrando de este modo el esfuerzo gubernamental y de la sociedad a la asistencia directa al más necesitado así como a eliminar esta distorsión en las operación del mercado para facilitar la canalización de recursos financieros al financiamiento habitacional (Arroyo, 1995, p. 49).

Entre las reformas al sistema introducidas recientemente figura la nueva modalidad de compra de lote con el Bono, permitida desde 1995, siempre bajo una serie de condiciones que aseguren el uso del terreno para alcanzar la solución habitacional dentro de un período de tiempo determinado. Asimismo, se tiene proyectada la implantación del requisito de certificar un ahorro previo metódico para acceder al subsidio. En efecto, actualmente las autoridades sectoriales están considerando el establecimiento del llamado Programa Ahorro-Bono, por medio del cual se introduciría como requisito previo para la postulación al Bono Familiar de Vivienda, cumplir con una meta de ahorro definida en términos de un monto y un plazo de permanencia mínimos en una de las Entidades Autorizadas del SFNV. La carencia actual del requisito de ahorro previo para el acceso al subsidio, que otorgaría una mayor importancia al esfuerzo de las familias para obtener su vivienda en el sistema vigente, es considerada una de las principales falencias del sistema costarricense de subsidio habitacional directo. El establecimiento de este requisito permitirá disponer de un mecanismo único para organizar la demanda de las familias de escasos recursos y facilitar un proceso objetivo de asignación de subsidios sobre la base del otorgamiento de puntajes.

Cuadro 6

COSTA RICA: COMPARACIÓN ENTRE CAPACIDAD DE COMPRA CON SUBSIDIO Y SIN SUBSIDIO

(En colones corrientes)

Estrato (En SML)	Ingreso bruto	Capacidad de endeuda-miento	Aporte del beneficiario	Bono Familiar de Vivienda	Capacidad de compra		Aumento en la capa-cidad
					Sin subsidio	Con subsidio	(%)
0,05	1.370	17.609	0	760.000	17.600	777.600	4.218,2
0,25	6.851	88.200	0	760.000	88.200	848.200	761,7
0,50	13.702	176.400	0	760.000	176.400	936.400	330,8
0,75	20.553	264.500	0	760.000	264.500	1.024.500	187,3
1,00	27.404	352.700	0	760.000	352.700	1.112.700	115,5
1,25	34.255	440.900	22.045	701.000	462.945	1.183.945	51,4
1,50	41.106	528.000	26.450	642.000	555.450	1.197.450	15,6
1,75	47.957	617.200	30.869	583.000	648.060	1.231.060	90,0
2,00	54.808	705.300	35.265	523.000	740.585	1.263.585	70,6
2,25	61.659	793.500	39.675	464.000	833.175	1.297.175	55,7
2,50	68.510	881.700	44.085	405.000	925.785	1.330.785	43,7
2,75	75.361	969.800	48.490	346.000	1.018.290	1.364.290	34,0
3,00	82.212	1.058.000	52.900	287.000	1.110.900	1.397.900	25,8
3,25	89.063	1.146.200	57.310	228.000	1.203.510	1.431.510	18,9
3,50	95.914	1.234.300	61.715	168.000	1.296.015	1.464.015	13,0
3,75	102.765	1.322.500	66.125	109.000	1.388.625	1.497.625	7,8
4,00	109.616	1.410.700	70.535	50.000	1.481.235	1.531.235	3,4

Fuente: Monge (1995), p. 73.

Por otro lado, la elevación de las tasas de interés *vis-à-vis* el rezago de los ingresos ha dificultado la accesibilidad al crédito hipotecario de las Entidades Autorizadas y, por ende, del subsidio. Frente a ello, las autoridades han diseñado la aplicación del Sistema de Cuota Fija Real, es decir un sistema de doble indización, mediante el cual la cuota del deudor permanece constante en proporción de su ingreso, aunque aumenta en términos nominales. En este esquema, siendo la tasa de interés variable en función del costo de captación, el plazo es variable para absorber eventuales distorsiones entre tasa de interés y salario.

Asimismo, existe otra propuesta que postularía la recuperación parcial de los recursos otorgados mediante el Bono Familiar de Vivienda, con lo cual una parte de ellos se daría como una donación total y otra como un subsidio transitorio recuperable en tanto mejoren las condiciones socioeconómicas de las familias. La propuesta concreta comprende el establecimiento de bonos diferenciados según estrato

socioeconómico, determinando que en los casos que el Bono represente menos del 75% del valor de la vivienda, los beneficiados devolverían los recursos asignados según diferentes esquemas.

3. El caso de Colombia

En Colombia, el programa denominado Subsidio Familiar de Vivienda fue establecido en el marco de la Ley 3ra. promulgada el 15 de enero de 1991, que creó el Sistema de Vivienda de Interés Social. Además, actualmente está sustentado sobre el Documento CONPES N° 2.729 del 14 de setiembre de 1994, que define la Política de Vivienda Social Urbana del actual gobierno; y el Decreto N° 706 del 28 de abril de 1995, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 3ra. de 1991 en cuanto a la aplicación del Subsidio Familiar de Vivienda en dinero para áreas urbanas. Las entidades encargadas de administrar y otorgar los subsidios son, en las zonas urbanas, el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE) y las Cajas de Compensación Familiar;[13] y, en las zonas rurales, la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero. Bien puede afirmarse que el sistema de subsidio habitacional directo en Colombia es de un diseño particularmente complejo (e.g., varias instituciones otorgantes involucradas, numerosos rangos de valores máximos de vivienda y de subsidios), además de haber estado sometido a numerosos cambios desde su implantación, tal como se dará cuenta a continuación.

El Subsidio Familiar de Vivienda es un aporte estatal en dinero o especie (e.g., tierra, materiales de construcción, títulos de propiedad, etc.), que se otorga por una sola vez, con carácter de intransferible y sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario no transfiera el dominio de la solución de vivienda adquirida o mejorada con el subsidio y resida en ella por lo menos cinco años desde la fecha de asignación. Está dirigido a hogares con ingresos iguales o inferiores a cuatro salarios mínimos legales (SML), actualmente equivalentes a unos US$568, a fin de facilitarles una solución de vivienda de interés social. Los beneficiarios del subsidio podrán escoger la solución habitacional a la que pretenden aplicar dicho subsidio.

El subsidio habitacional se entrega en dinero a la entidad o persona que suministró o financió la solución de vivienda del beneficiario contra la presentación de la escritura de compraventa y su registro inmobiliario, o de la escritura de mejoras. Este pago generalmente se realiza a la culminación de los proyectos, aunque existen mecanismos de pagos parciales en forma de anticipo o de acuerdo al avance de las obras. Es importante señalar que el subsidio no lo paga directamente el INURBE, sino que esto se hace a través de una entidad financiera. En la medida que el INURBE no paga directamente los subsidios, los recursos están disponibles en las entidades financieras desde que se asignan a los hogares. También se otorgan subsidios en especie, representados en terrenos de propiedad del INURBE y en los gastos de escrituración de un buen número de lotes que fueron invadidos antes de 1989. La fuente tradicional de financiación del programa del Subsidio Familiar de Vivienda son los ingresos ordinarios del gobierno central, pero para el período 1994-1998 se contrató un crédito por US$500 millones con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para financiar el gasto social, en el cual se encuentra la vivienda de interés social. Según fuentes oficiales, hasta el momento se ha

[13] Las Cajas de Compensación Familiar son entidades mixtas, que se alimentan del aporte a cargo de los empleadores por el equivalente al 4% de las remuneraciones de sus empleados. Tienen por objeto proporcionar crédito para diversos propósitos así como pólizas de seguros a dichos empleados, y captar ahorros de éstos.

podido contar con los recursos establecidos en los presupuestos nacionales de cada año desde que se inició la aplicación del subsidio. Los requisitos que deben cumplimentar los beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda son: Ninguno de los miembros del hogar puede ser propietario de una solución de vivienda, excepto en el caso de postulación para proyectos de mejoramiento o construcción en terreno propio. Los ingresos totales del hogar no pueden ser superiores a cuatro SML mensuales (unos US$568); para los planes inscritos en el esquema Red de Solidaridad Social, este límite es de dos SML mensuales (US$284). Conformar un hogar, el cual puede estar compuesto por cónyuges, uniones maritales de hecho o el grupo de personas unidas por vínculos de parentesco hasta de tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, que compartan un mismo espacio habitacional. Acreditar un aporte previo para la solución de vivienda, el cual puede estar representado en dinero o en especie; para los postulantes con ingresos entre dos y cuatro SML mensuales, una parte del aporte previo deberá estar representada en ahorro programado o contractual.

Al comienzo de cada período fiscal, el INURBE establece la periodicidad y montos de recursos para la asignación de subsidios que realizará en dicho período, debiendo efectuar, antes de cada asignación, una convocatoria pública para las postulaciones correspondientes. Las Cajas de Compensación Familiar, obligadas a constituir un fondo para los subsidios, deben realizar convocatorias públicas para promover la postulación de sus afiliados al menos una vez por trimestre calendario. El Subsidio Familiar de Vivienda contempla tanto la postulación individual cuando un hogar, en forma independiente, solicita el subsidio para la adquisición de vivienda; cuanto colectiva —cuando un grupo de hogares solicita el subsidio para su aplicación a soluciones de vivienda que conforman un proyecto en el que participan los postulantes—; con la salvedad de que los hogares postulantes ante el INURBE con ingresos menores de dos SML mensuales siempre deben efectuar su postulación en forma colectiva. La postulación colectiva podrá, a su vez, ser asociada o dirigida. La primera es aquella en que una organización popular de vivienda solicita el subsidio para sus afiliados con el fin de aplicarlo a soluciones de vivienda, mientras que la dirigida es aquella en la cual el oferente —sea una entidad pública, una entidad privada o una organización no gubernamental— organiza un grupo de hogares interesados en el mejoramiento, adquisición o construcción de vivienda. La ventaja de la postulación colectiva es que el 90% de los recursos se destina a este tipo de postulantes. La selección de los beneficiarios se realiza mediante un proceso de calificación de los hogares y asignación de puntajes, en el cual la entidad otorgante del Subsidio Familiar de Vivienda establece un orden secuencial a las postulaciones aceptables, de acuerdo con criterios tales como los ingresos familiares; el valor de la solución habitacional; el monto de los aportes (cerca del 90% de los hogares opta por postular en el sistema de puntajes sin un componente de ahorro programado); la jefatura femenina, la presencia de personas menores de 12 años, mayores 65 años o discapacitados; la vinculación a una organización popular de vivienda; y la ubicación del hogar en una zona de riesgo. La documentación exigida es el formulario debidamente diligenciado, la certificación de los aportes, las certificaciones de ingresos y fotocopias de los documentos de identificación. El proceso de asignación de los subsidios es realizado por la oficina central del INURBE ubicada en Santafé de Bogotá, pero se pretende que a partir de 1997 este proceso se efectúe en cada una de las 25 oficinas regionales del Instituto. El plazo de aplicación del subsidio es de 18 meses entre las fechas de la comunicación de la asignación y la escrituración. Dentro de la actual política de vivienda urbana, los gobiernos locales tienen un papel determinante, en el sentido que son éstos los que tienen la responsabilidad ante las comunidades de apoyar técnica y financieramente la construcción o mejoramiento de viviendas. Esta preeminente participación de los municipios tiene la enorme ventaja

potencial de mejorar la focalización de la ayuda estatal en las áreas más necesitadas, estimulando la oferta de soluciones habitacionales y la participación de organizaciones comunitarias.

Según lo aprobado en la nueva Política de Vivienda Social Urbana para el período 1994-1998, los componentes que se contemplan son, por un lado, uno integrado a la denominada Red de Solidaridad Social, que comprende la atención de los hogares cuyos ingresos mensuales no superen los dos salarios mínimos (unos US$284) y, por otro lado, el componente de subsidio ordinario dirigido a atender con proyectos de vivienda nueva a hogares con ingresos entre dos y cuatro salarios mínimos (unos US$568). La parte integrada a la Red de Solidaridad Social tiene, a su vez, dos programas: el mejoramiento de la vivienda y su entorno, que busca llegar a las familias más pobres a través de subsidios directos a la demanda para la adquisición de una solución habitacional y de subsidios colectivos para el mejoramiento de viviendas en zonas subnormales, procurando promover la gestión local, comunitaria y de organizaciones no gubernamentales (ONG); y la dotación de vivienda nueva, cuyos proyectos serán realizados primordialmente por entidades privadas y organizaciones comunitarias. Está señalado que el INURBE realice anualmente tres asignaciones de subsidios de mejoramiento de la vivienda y el entorno, y cuatro de subsidios para vivienda nueva. Según lo dispuesto en el Decreto N° 706 del 28 de abril de 1995, las soluciones de vivienda a las cuales puede aplicarse el subsidio habitacional directo deberán formar parte de alguno de los siguientes planes: adquisición en el mercado o adquisición y construcción a través de procesos de autogestión o desarrollo comunitario, de unidades básicas por desarrollo progresivo (entrega de lote urbanizado en una primera etapa y entrega de unidad básica en una segunda etapa), unidades básicas (incluyen lote urbanizado más espacio múltiple, unidad sanitaria, cocina y lavadero), así como de viviendas mínimas (unidad básica con una o más alcobas); construcción de unidades básicas y viviendas mínimas en terreno propio; mejoramiento de vivienda (hasta llegar a la unidad básica) en zonas urbanas y en zonas rurales; y mejoramiento integral de vivienda y entorno, incluyendo la habilitación legal de los títulos de inmuebles destinados a la vivienda. Las soluciones de vivienda mínima pueden formar parte de proyectos de vivienda nueva o usada.

Los valores máximos de las viviendas de interés social (VIS) a las cuales pueden aplicarse los subsidios habitacionales directos están establecidos en términos de SML mensuales, y están determinados en función del tamaño de la población de las ciudades y del ingreso mensual del hogar (véase el cuadro 7, donde aparecen también dichos valores expresados en dólares).

Cuadro 7

COLOMBIA: VALORES MÁXIMOS DE LAS VIVIENDAS ELEGIBLES PARA EL SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA

(Cifras en dólares corrientes)

Población del municipio (número de habitantes)	Precio de la VIS 2-4 SML (en dólares)	Precio de la VIS < 2 SML (en dólares)
< 100.000	14.213 (100 SML)	7.107 (50 SML)
100.000 a 500.000	17.056 (120 SML)	8.528 (60 SML)
> 500.000	19.188 (135 SML)	12.792 (90 SML)

Fuente: INURBE.

Por su parte, los montos máximos del Subsidio Familiar de Vivienda están expresados en términos de una unidad de cuenta, la Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC),[14] y dependen de las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios, del tipo y valor de la solución de vivienda, y del tamaño de la población de la ciudad. En cualquier caso, el monto máximo de los subsidios otorgados por el INURBE es el equivalente a 350 UPAC (o unos US$3.430)[15] y el monto máximo del subsidio otorgado por las Cajas de Compensación Familiar es el equivalente a 450 UPAC (o unos US$4.410); para tipos de solución similares, los subsidios otorgados por estas últimas tienen topes más altos. (Véase el cuadro 2.8)

Como puede apreciarse, los valores máximos de las viviendas elegibles y los montos máximos de los subsidios están expresados en términos de variables que se reajustan periódicamente. En el primer caso, el índice de referencia es el salario mínimo legal, el cual se reajusta el 1 de enero de cada año, teniendo en cuenta el índice de inflación pasado y esperado, mientras que los valores máximos de los subsidios están expresados, como ya se dijo, en términos de UPAC, cuyo valor se ajusta diariamente de acuerdo a un porcentaje de la rentabilidad global de los depósitos a término fijo (DTF) del sistema financiero. En todo caso, el pago del subsidio se realiza por el valor de la UPAC en la fecha de su asignación.

Para ser elegible al Subsidio Familiar de Vivienda es preciso que los beneficiarios efectúen un aporte mínimo, el cual está directamente relacionado con el valor de la solución a la que se aspira. Así, los hogares postulantes a soluciones valorizadas hasta 50 SML deben realizar un aporte equivalente al 5% del valor de la solución de vivienda, mientras que aquellos que postulan a soluciones valorizadas entre 50 y 135 SML deben aportar como mínimo el equivalente a la diferencia entre el 30% del valor de la solución menos el valor del subsidio. Para los hogares con ingresos mensuales entre dos y cuatro SML, el aporte debe ser únicamente en dinero; y para los hogares con ingresos menores a dos SML está permitido que dicho aporte pueda efectuarse en dinero, en mano de obra, en terreno o en materiales. Cuando se trata de aportes de dinero, éstos pueden provenir de una cuenta de ahorro o del saldo de una cuenta de cesantías.

En el esquema del Subsidio Familiar de Vivienda, el crédito hipotecario desempeña un papel complementario y es utilizado generalmente por los hogares con ingresos entre dos y cuatro SML, aplicándose a las soluciones de vivienda de los precios más altos. El esquema general para este segmento de familias es que el subsidio más los aportes en dinero cubran el 30% de la cuota inicial de la vivienda y el saldo —es decir, el 70% del valor de la vivienda— se financie con un crédito hipotecario a 15 años. Las corporaciones de ahorro y vivienda (CAV) son las principales entidades otorgantes de estos créditos, aunque últimamente los bancos están incursionando en este mercado. Adicionalmente, las ONG, las organizaciones populares de vivienda y algunas organizaciones privadas sin ánimo de lucro, participan activamente en los procesos de gestión orientados a la participación comunitaria y en algunos aspectos de asistencia técnica a los proyectos.

Desde la creación del programa de Subsidio Familiar de Vivienda en Colombia en 1991 hasta septiembre de 1996, el INURBE, que da cuenta de casi la mitad de subsidios

---

[14] Creada mediante el Decreto No. 1.229 del 17 de julio de 1972 como mecanismo de corrección monetaria de los ahorros y préstamos de las corporaciones de ahorro y vivienda. En sus inicios, se estableció que la equivalencia en pesos de la UPAC debería corregirse diariamente según los índices de inflación; luego de sucesivas modificaciones a la forma de cálculo del reajuste, el valor de la UPAC depende fundamentalemente de la variación de las tasas de interés pasivas de mercado.

[15] A razón de 1 UPAC = US$9,80.

otorgados en el país, ha aprobado un total de 270.932 subsidios, de los cuales ha sido desembolsado solamente el 49%. Para el otorgamiento de dichos subsidios, se comprometió un total de US$486 millones, habiéndose desembolsado un total de US$226 millones, es decir el 46,5%. (Véase el cuadro 9.) Como puede apreciarse, existe una baja proporción de entregas efectivas del subsidio en relación con el número y el monto de asignaciones.

Por otro lado, como puede apreciarse en el cuadro 10, de un total de 267.065 subsidios otorgados por el INURBE, los principales destinos del Subsidio Familiar de Vivienda han sido la adquisición de lotes con servicios (32%) y el mejoramiento de viviendas existentes (26%). Cabe mencionar que a partir de 1994, no se permite la financiación de lotes, en la medida que éstos no siempre garantizaban la ejecución de una solución de vivienda. Igualmente, la legalización de títulos desde la misma fecha se viene manejando a través de un programa especial de la Presidencia de la República en el marco del otorgamiento de subsidios habitacionales en especie.

Cuadro 8

COLOMBIA: MONTOS MÁXIMOS DEL SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA, SEGÚN DESTINO Y POBLACIÓN DE LA CIUDAD
(Cifras en dólares corrientes)

Para hogares con ingresos no superiores a dos SML:

Tipo de solución / Institución otorgante	Tamaño de la población (número de habitantes)		
	< 100.000	De 100.000 a 500.000	> 500.000
Mejoramiento integral de vivienda y entorno (sólo el INURBE)	US$2.058 (210 UPAC)	US$2.058 (210 UPAC)	US$2.058 (210 UPAC)
Construcción en sitio propio y mejoramiento de vivienda (INURBE y Cajas de Compensación Familiar). Además, mejoramiento integral de vivienda y entorno en estas últimas	US$2.450 (250 UPAC)	US$2.450 (250 UPAC)	US$2.450 (250 UPAC)
Adquisición o adquisición y construcción de unidad básica, unidad básica por desarrollo progresivo y vivienda mínima (por el INURBE)	US$2.450 (250 UPAC)	US$2.940 (300 UPAC)	US$3.430 (350 UPAC)
Adquisición o adquisición y construcción de unidad básica, unidad básica por desarrollo progresivo y vivienda mínima (por las Cajas de Compensación Familiar)	US$3.430 (350 UPAC)	US$3.920 (400 UPAC)	US$4.410 (450 UPAC)

Para hogares con ingresos entre dos y cuatro SML:

Tipo de solución	Tamaño de la población (número de habitantes)		
	< 100.000	De 100.000 a 500.000	> 500.000
Mejoramiento de vivienda y construcción en sitio propio	US$2.058 (210 UPAC)	US$2.058 (210 UPAC)	US$2.058 (210 UPAC)
Adquisición o adquisición y construcción de unidad básica, unidad básica por desarrollo progresivo y vivienda mínima	US$2.058 (210 UPAC)	US$2.450 (250 UPAC)	US$2.940 (300 UPAC)

Fuente: INURBE.

Cuadro 9

COLOMBIA: NÚMERO Y MONTO DE SUBSIDIOS APROBADOS Y DESEMBOLSADOS POR EL INURBE, 1991-1996

(Número de subsidios y flujos anuales en millones de dólares corrientes)

Año	Número de subsidios		Monto de subsidios (Millones de dólares)		Subsidios desembolsados/ Subsidios aprobados (%)	
	Aprobados	Desembol-sados	Aprobados	Desembol-sados	Número	Monto
1991	17.397	562	19,7	0,6	3,2	3,0
1992	39.732	13.133	52,1	16,1	33,1	30,9
1993	41.171	35.024	56,3	38,5	85,1	68,4
1994	82.677	46.073	137,2	67,5	55,7	49,2
1995	71.723	30.157	123,8	57,4	42,0	46,4
1996	18.232 [a]	8.189 [b]	96,7 [a]	45,7 [b]	44,0	47,3
Total	270.932	133.138	485,8	225,8	49,1	46,5

Fuente: INURBE.

[a] Para el mes de diciembre se tiene previsto asignar cerca de 39.800 subsidios adicionales por un total de US$78,5 millones.

[b] Cifra consolidada a setiembre.

Cuadro 10

COLOMBIA: NÚMERO DE SUBSIDIOS APROBADOS POR EL INURBE SEGÚN DESTINO

(número de subsidios y participación porcentual sobre el total)

Tipo de solución	Número de subsidios	Participación sobre el total (%)
Lote urbanizable	27.402	10
Lote urbanizado	84.362	32
Unidad mínima	14.371	5
Vivienda básica	17.061	6
Legalización	27.555	10
Mejoramiento	68.333	26
Vivienda usada	27.981	10
Total	267.065	100

Fuente: INURBE.

Aun cuando el INURBE no cuenta con una serie histórica que registre la proporción de viviendas construidas y adquiridas anualmente que tienen el componente de subsidio, en 1992 un estudio realizado por una institución especializada en investigaciones sobre la industria de la construcción (Centro Nacional de Estudios de la Construcción - CENAC) concluyó que un 90% de las viviendas declaradas técnicamente como de interés social contaba con este beneficio, lo cual es un claro indicador de la amplia cobertura del programa. Más aún, la aplicación del Subsidio Familiar de Vivienda ha permitido concentrar el apoyo estatal en una proporción mayoritaria a los grupos de más bajos ingresos. Como puede advertirse en el cuadro 11, el segmento de la población comprendida en la llamada Red de Solidaridad Social, con ingresos familiares de hasta dos SML, ha sido beneficiada con casi el 80% del total de subsidios aprobados.

Cuadro 11

COLOMBIA: DISTRIBUCIÓN DEL SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA SEGÚN NIVELES DE INGRESO

(En número de subsidios y participación porcentual respecto del total)

SML (en US$)	Número de subsidios	Participación sobre el total (%)
0-1 SML (hasta US$142)	124.220	46,5
1-2 SML (hasta US$284)	87.429	32,7
2-3 SML (hasta US$426)	34.724	13,0
3-4 SML (hasta US$568)	20.692	7,7

Fuente: INURBE.

Sin lugar a dudas, una de las mayores debilidades del programa de Subsidio Familiar de Vivienda en Colombia es la muy baja proporción del precio total de la vivienda que cubre el subsidio. Por ejemplo, si consideramos una familia con ingresos mensuales inferiores a dos SML que resulte beneficiaria del subsidio por parte del INURBE, el máximo subsidio que puede recibir es del orden de US$3.430, mientras que el monto máximo de la vivienda que puede adquirir está en el orden de US$12.792; en otras palabras, el subsidio sólo cubriría el 27% del precio de la solución en los estratos de más bajos ingresos. Esta situación, junto con la limitada capacidad de ahorro y de acceso al crédito hipotecario de estos grupos, ayuda a explicar la proporción relativamente alta (poco más de la cuarta parte) de subsidios asignados que nunca llegan a utilizarse. En efecto, según fuentes oficiales (INURBE, 1995), de los subsidios a los cuales se les venció el plazo, sólo el 73% fue cobrado efectivamente, lo que significa que el 27% de las familias beneficiarias de dicho grupo[16] no encontró una solución de vivienda adecuada para utilizarlo o simplemente renunció al subsidio. Adicionalmente, transcurre demasiado tiempo entre la asignación del subsidio y su entrega: el tiempo promedio que una persona se demora en cobrar efectivamente el subsidio adjudicado es de 14 meses. Existen, además, otros aspectos negativos en la aplicación del programa de Subsidio Familiar de Vivienda que fueron identificados por las autoridades a partir de una evaluación del programa efectuada en 1994 luego de una primera etapa de vigencia (Salazar, 1995). Entre ellos pueden destacarse que se han subsidiado compradores de programas de

[16] Cabe anotar que un porcentaje de los subsidios aprobados se encuentra vigente y podrá hacerse efectivo en los próximos meses.

vivienda de 135 SML sin que realmente éstos lo requieran, teniendo en cuenta la venta de gran cantidad de estas viviendas sin subsidiar al comprador; el estrato comprendido entre uno y cuatro SML no tiene un efectivo acceso al crédito, por lo que muchos beneficiarios con lotes no han podido alcanzar su vivienda; la demanda potencial de beneficiarios es demasiado amplia, ya que alrededor del 70% de las familias colombianas tiene ingresos por debajo de cuatro SML; no se han perfeccionado los mecanismos de elección y asignación, con el objeto de garantizar que el subsidio llegue a los más necesitados; se han detectado situaciones de cobro efectivo de subsidios sin que exista una aplicación real a la adquisición u obtención de soluciones de vivienda; entre otros.

Frente a estos resultados, el gobierno decidió emprender la Política de Vivienda Social Urbana para el período 1994-1998, sobre la base del fortalecimiento del subsidio habitacional a la demanda establecido en la Ley 3ra. de 1991. Esta política tiene como objetivo la realización de 606.000 soluciones de vivienda social urbana, de las cuales 500.000 serán objeto de subsidio habitacional directo. De dicho total, el 72% estará dirigido a familias con ingresos inferiores a dos SML y el 28% restante para familias con ingresos entre dos y cuatro SML. Con el cumplimiento de dicha meta, se espera reducir el déficit de vivienda social urbana en Colombia en cerca de un 41%. Con dicha política, se espera beneficiar a 12 millones de hogares a través de tres programas de vivienda, dos de ellos con subsidios (ya reseñados anteriormente) y el restante con créditos. Sin embargo, los cambios introducidos han dejado inalterados algunos problemas muy característicos de este programa, tales como las diversas instituciones involucradas, los numerosos topes establecidos, los criterios para la asignación de puntajes y, más importante aún, la baja proporción del precio de la solución que cubre el subsidio, incluso en los sectores de más bajos ingresos. El efecto más perverso de esto último no solamente es que muchos beneficiarios no han llegado a concretar una solución de vivienda, sino que el subsidio ha resultado ineficaz como factor de estímulo de la oferta de viviendas a base de inversión privada.

4. El caso de El Salvador

En El Salvador, se estableció en 1992, como parte de la estrategia gubernamental de atención al sector de extrema pobreza dentro de la reforma del sector vivienda, un mecanismo de subsidio directo a la demanda por vivienda, denominado Programa de Contribuciones para la Vivienda. La entidad encargada por el Estado para administrar y otorgar dichos subsidios es el Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO), institución pública de crédito de carácter autónomo creada por el Decreto Nº 258 de la Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, vigente a partir del 17 de junio de 1992, dispositivo legal que le confiere, entre otras, tal función.

La Contribución para la Vivienda es una aporte en efectivo o en especie que el Estado otorga, a través del FONAVIPO, por una sola vez y sin cargo de restitución, a una familia pobre, con el objeto de facilitarle, junto con el aporte propio o el crédito complementario, una solución habitacional de interés social. Como señala Bertrand (1995), si bien la Contribución para la Vivienda es una donación del Estado, se le denomina contribución y no subsidio porque aquélla sólo puede ser obtenida si la familia ha realizado un esfuerzo económico o en trabajo para mejorar su vivienda y porque la cantidad otorgada sólo alcanza para acceder a una solución muy básica de vivienda. Esta característica es un criterio fundamental en la concepción del programa de subsidios directos a la demanda por vivienda en El Salvador, en el sentido de que la contribución está concebida más como apoyo a los procesos normales de autoconstrucción de las familias y su uso es fundamentalmente para mejoramiento de

viviendas, y no para compra de vivienda formal o procesos masivos de construcción. En otras palabras, mientras que en los casos de Chile y de Costa Rica se subsidian viviendas completas, en el caso de El Salvador la estrategia está dirigida al mejoramiento gradual del déficit cualitativo de viviendas.

La Contribución para la Vivienda es otorgada mediante un certificado, que es un título nominativo, emitido por el FONAVIPO, extendido en favor del beneficiario por la cantidad exacta, y negociable únicamente mediante las denominadas Instituciones Autorizadas a participar en el Programa. Dicho certificado es redimido en un lapso promedio de tres semanas. Como se ha mencionado, los subsidios no son reembolsables siempre y cuando el beneficiario cumpla con los requisitos del Programa, es decir, si hace buen uso de los fondos utilizándolos para lo que fueron destinados: el mejoramiento o construcción de la vivienda. Empero, la Contribución será restituible cuando el beneficiario transfiera el dominio de la solución de vivienda o deje de residir en ella antes de haber transcurrido cinco años desde la fecha de su asignación, sin mediar permiso específico fundamentado en razones de fuerza mayor.

Según la Ley antes referida, los recursos aplicables al Programa de Contribuciones para la Vivienda provendrán de un patrimonio especial administrado por el FONAVIPO, que estará conformado por los activos netos —inmuebles y carteras de préstamos— del extinto Instituto de Vivienda Urbana (IVU), los cuales deberán administrarse y convertirse en dinero efectivo para ser otorgados los subsidios. Asimismo, la Ley faculta al FONAVIPO a percibir asignaciones presupuestarias del gobierno central, aunque hasta el momento el Programa no ha obtenido fondos por este concepto. También pueden constituir fuentes de recursos para el Programa los aportes voluntarios de instituciones previsionales que desarrollan programas de vivienda para sus afiliados, los fondos de fideicomisos y contratos de administración constituidos por el Estado, y donaciones de entidades públicas y privadas, nacionales y extranjeras.

Los beneficiarios son seleccionados sobre la base de procesos de asignación de puntajes conocidos, cuyos componentes básicos son el esfuerzo realizado, el valor de la solución habitacional que se considere, el tiempo de permanencia en el sistema y su condición de pobreza. Entre los principales requisitos que deben cumplir los beneficiarios figuran:

- Deben tener ingresos mensuales familiares iguales o inferiores a dos salarios mínimos (actualmente US$264);
- Deben ser cabeza de una familia (no pueden postular solteros);
- La carga familiar de hijos menores de 12 años les añade puntos para ser seleccionados pero no es requisito;
- Deben vivir en una vivienda en condiciones inferiores a las mínimas de habitabilidad;
- Deben ser propietarios del inmueble o lote y deben poseer escritura de propiedad inscrita o presentada en el registro de propiedad de inmuebles, aunque la ley de FONAVIPO contempla que con el subsidio para vivienda pueden completar los fondos necesarios para adquirir la propiedad del terreno o lote;
- Deben cumplir con un esfuerzo previo que puede consistir en ahorro durante un mínimo de seis meses para solicitar la postulación, el cual deben seguir realizando como esfuerzo adicional si es que no salen beneficiados en el primer año de su postulación;

  Para postular a cualquiera de las modalidades, ni el solicitante ni su cónyuge debe haber recibido antes ningún subsidio para vivienda de parte del Estado.

Dado que el FONAVIPO es una institución de segundo piso, para la ejecución del Programa de Contribuciones se cuenta con la participación de una red de Instituciones Autorizadas, que pueden ser organizaciones no gubernamentales (ONG), corporaciones, fundaciones, o empresas que tienen objetivos relacionados con la vivienda popular. Las Instituciones Autorizadas son previamente calificadas por el FONAVIPO para participar en el Programa y cumplen diversas funciones en el proceso. Actualmente, dicha red está compuesta por 15 Instituciones Autorizadas, de las cuales 13 son ONGs y dos son instituciones gubernamentales autorizadas para promocionar el Programa entre las familias potencialmente elegibles, así como ingresar y postular a las familias que cumplen con los requisitos y realizan el esfuerzo previo dispuesto por el Programa. Además, cinco de las Instituciones Autorizadas están autorizadas para inspeccionar el buen uso de los fondos por parte de las familias beneficiarias. Estas 15 instituciones en conjunto cubren todo el territorio nacional, operando sobre la base de sus estatutos y estructura propios, pero considerando la documentación y el proceso de ingreso y postulación determinados y regulados por el FONAVIPO. En consecuencia, la asesoría y la relación para obtener la Contribución se logra por medio de entidades privadas y no por entes del Estado.

El proceso de postulación comprende tres etapas. La primera consiste en la promoción y solicitud de ingreso al Programa, donde, en el caso de la modalidad de Mejoramiento Individual (que se explicará más adelante), la Institución Autorizada postulante, después de haber promocionado el Programa visitando las comunidades, recibe las solicitudes de ingreso al Programa provenientes de los interesados que cumplen con los requisitos iniciales de ingreso familiar, de poseer un grupo familiar y una vivienda en condiciones inferiores a las mínimas de habitabilidad.

La segunda etapa se refiere a la solicitud de postulación, en la cual una vez que el solicitante ha cumplido con el esfuerzo previo, la Institución Autorizada visita nuevamente a la familia para completar el formulario de solicitud de postulación, donde se consignan, entre otros datos, las condiciones socioeconómicas de la familia, la condición habitacional (pared, piso y techo) y de los servicios comunitarios (agua, electricidad y eliminación de excretas). Estos formularios de solicitud de postulación son remitidos por las instituciones al FONAVIPO, donde se procede a revisarlos y digitarlos. Este proceso ha sido uno de los cuellos de botella más importantes, el cual se pretende resolver incorporando a partir de 1997 la tecnología de una lectora óptica de marcas con formularios diseñados para la misma.

Por último, la tercera etapa se refiere a la postulación propiamente dicha, donde todos los solicitantes entran a concurso al sistema computadorizado de Contribuciones en igualdad de condiciones, y dependiendo de la disponibilidad de fondos, resulta seleccionado un cierto número de familias, de acuerdo al criterio de subsidiar en primer lugar a las familias que tienen los menores ingresos, la mayor carga familiar y viven en condiciones más precarias, es decir, a las más pobres y que viven como pobres. A las familias seleccionadas, el sistema computadorizado le asigna un monto de contribución que oscila entre cuatro y 12 salarios mínimos, de acuerdo a las condiciones precarias de la vivienda, analizada en sus seis componentes básicos (i.e., pared, piso, techo, agua, electricidad y eliminación de excretas).

Teniendo en cuenta el proceso anteriormente descrito, fuentes oficiales consideran que el Programa de Contribuciones es poco eficiente por los costos que implica la promoción y postulación de las familias al Programa, además de los costos que implica el control del buen uso de los fondos mediante un proceso de múltiples visitas de inspecciones individuales que se documentan fotográficamente.

El Programa viene operando actualmente tres modalidades: Mejoramiento Individual; Nuevos Asentamientos Organizados; y Crédito con Contribución para Vivienda Nueva.[17]

La modalidad de *Mejoramiento Individual* está dirigida, por un lado, a las familias que ya son propietarias de una vivienda pero ésta se encuentra en condiciones mínimas de habitabilidad debido al deterioro de los materiales; o, por otro lado, a las familias que son propietarios del terreno y tienen una vivienda elaborada con materiales de desecho o improvisada.

La modalidad de *Nuevos Asentamientos Organizados (NAOs)*, creada en 1994, está dirigida a familias que se encuentran viviendo en zonas de riesgo, derechos de vías, sitios turísticos o de reserva o viven ilegalmente en terrenos invadidos privados o del Estado, hasta antes del 31 de diciembre de 1991, y que de conformidad con los acuerdos de paz, accedan voluntariamente en forma global y organizada a trasladarse a un terreno del cual serán propietarios. Esta modalidad tiene la particularidad que puede ejecutarse en coordinación con el Programa de Parcelaciones Municipales que administra la Dirección de Promoción Habitacional del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, el cual cuenta con un subsidio por familia de US$180 para la compra de materiales básicos (lámina y madera) para construir una vivienda provisional como preámbulo para la construcción de una de bloques de cemento con el subsidio del FONAVIPO. En esta modalidad participan los gobiernos locales concediendo en calidad de donación o vendiendo terrenos municipales para crear dichos nuevos asentamientos organizados.

La modalidad de *Crédito con Contribución para Vivienda Nueva*, acaba de ser lanzada al mercado y se ha iniciado un proyecto piloto de 250 viviendas. Está igualmente dirigida a familias con ingresos no mayores a dos salarios mínimos pero que, en este caso, no tienen vivienda ni terreno propio. Asimismo, la Junta Directiva del FONAVIPO aprobó en diciembre de 1996 una nueva línea de crédito dirigida a la construcción de proyectos habitacionales de interés social por las Instituciones Autorizadas, por medio de la cual se construirán viviendas que podrán estar disponibles a los usuarios para ser adquiridas a través de la modalidad de Crédito con Contribución.

En conjunto, dichas modalidades disponibles permiten que los subsidios otorgados tengan como usos o destinos el mejoramiento y construcción de vivienda, apoyo para la compra del lote (pudiéndose sólo utilizar el 25% del monto máximo de subsidio para pagar el lote), y mejoramiento de los servicios habitacionales y comunales. Por el momento, no está regulado como destino posible del subsidio la compra de vivienda usada.

Cabe destacar que el Programa de Contribuciones para la Vivienda contempla tanto la postulación individual cuanto colectiva. Sin embargo, cuando el uso de la Contribución se refiere a necesidades comunales, como la dotación de agua potable o energía eléctrica, se requiere que la postulación y el uso de los fondos sean colectivos. Asimismo, el Programa deja a la libre iniciativa de la familia el uso de los fondos para el mejoramiento de su vivienda o la autoconstrucción de la vivienda en un terreno del cual son propietarios, es decir, qué aspecto del déficit que enfrenta desea cubrir, así como los materiales y los diseños que utilizará para tal propósito; el Estado sólo verifica la seguridad de las construcciones. El FONAVIPO deja en libertad a la familia para que

[17] Sin embargo, ya se cuentan con las normas que permitirán iniciar la modalidad de Mejoramiento de Barrios, encontrándose, además, en diseño la modalidad de Crédito con Contribución para Mejoramiento Individual. Esta última está dirigida a las familias que son propietarias de una vivienda en condiciones inferiores a las mínimas de habitabilidad, pero que tienen cierta capacidad de pago de un crédito.

pueda contratar los servicios de postulación y construcción a una Institución Autorizada por el FONAVIPO o contratar los servicios de construcción de cualquier otra empresa constructora. En este caso, el desembolso puede realizarlo el FONAVIPO directamente a la Institución Autorizada o a la empresa constructora, la cual, en la modalidad de NAOs, construye y adjudica la vivienda según un proceso establecido por ellos, otorgando título de propiedad al beneficiario de la Contribución. El FONAVIPO no interviene en el proceso de adjudicación, asegurándose solamente que cada beneficiario de la Contribución para la Vivienda obtenga el título de propiedad de la vivienda que le adjudicó la Institución Autorizada postulante o constructora.

El Programa de Contribuciones para la Vivienda se concibe como un apoyo a las familias para acceder a una solución habitacional, por lo que no determina el valor de la vivienda.[18] Según lo establece la Ley, el monto del subsidio no deberá ser menor de cuatro ni mayor de 12 salarios mínimos. Actualmente, dichos subsidios mínimo y máximo ascienden a US$528 y US$1.584, respectivamente, para la modalidad de Mejoramiento Individual. El resto debe completarlo el beneficiario con un crédito que obtengan de una Institución Autorizada, con fondos propios o con fondos del Programa de Créditos del FONAVIPO. Para la modalidad de NAOs, los beneficiarios reciben un monto de subsidio equivalente a 12 salarios mínimos (actualmente US$1.584) y deben cumplir como requisito el traslado voluntario y pacífico del sitio donde vivían ilegalmente o bajo riesgo al nuevo asentamiento.

Como puede observarse, si comparamos el valor máximo del subsidio con el valor estimado de una vivienda bajo la modalidad NAOs se tiene que la contribución del Estado bajo el esquema del subsidio directo puede llegar a representar aproximadamente el 81% del valor de la vivienda. Dichos valores de los subsidios sólo pueden alterarse en la medida en que el salario mínimo urbano, sujeto a la determinación del Ministerio de Economía, se modifique (el actualmente vigente data de agosto de 1995).

El Programa de Contribuciones para la Vivienda está concebido explícitamente para estimular el esfuerzo de la familia beneficiaria en la concreción de su solución habitacional. Dicho esfuerzo deberá estar expresado en un ahorro previo, por mínimo que sea; o por otro tipo de aportes no contabilizados en el proceso de autoconstrucción o mejoramiento de la vivienda. En la modalidad de Mejoramiento Individual, las familias beneficiarias deben cumplir con un esfuerzo previo que puede consistir en ahorro durante un mínimo de seis meses antes de solicitar la postulación, el cual deben seguir realizando como esfuerzo adicional hasta que resulten beneficiados. El ahorro que deben cumplir las familias con ingresos de hasta un salario mínimo, y con ingresos entre uno y dos salarios mínimos es del 8,33% y del 15% de su ingreso, respectivamente. Cuando una familia está realizando el pago del lote en que vive, ese pago es considerado como sustituto (total o parcial) del esfuerzo en ahorro. Los montos ahorrados no son significativos para contribuir al valor de la mejora de la vivienda para aquellas familias de más bajos ingresos, ya que al cabo de dos años el monto ahorrado podría equivaler al 5% del monto de subsidio máximo. Sin embargo, las familias realizan la mejora como un proceso de autoconstrucción en el cual invierten gran cantidad de recursos no contabilizados por el FONAVIPO.

Por su parte, en la modalidad de NAOs, el esfuerzo de la familia consiste en el traslado voluntario del sitio de riesgo o tenencia ilegal al nuevo asentamiento donde

[18] Por la experiencia de construcción en la modalidad de NAOs, el valor de la vivienda básica, con una superficie de 24 a 30 metros cuadrados, oscila entre US$1.730 y US$1.950, en un terreno en zona rural con una área de 60 metros cuadrados cuyo valor es de alrededor de US$450.

será propietario. La decisión de una familia de reubicarse de una zona de riesgo o ilegal, donde sus relaciones de trabajo ya están establecidas, hacia una zona de reasentamientos es considerada como parte del esfuerzo requerido. Sin embargo, las Instituciones Autorizadas constructoras, con el objeto de reducir los costos de la vivienda, utilizan una metodología de "ayuda mutua", donde la participación de la familia beneficiaria con mano de obra es significativa.

Como ha sido mencionado, la modalidad recientemente introducida en la forma de plan piloto por el FONAVIPO de Crédito con Contribución para Vivienda Nueva, contempla el otorgamiento de un crédito hipotecario para sirva para completar el precio de la vivienda. Estos créditos son otorgados por las Instituciones Autorizadas, las cuales pueden garantizar el crédito con garantía hipotecaria. En esta modalidad, será posible adquirir viviendas hasta por un valor de US$3.429, donde el crédito corresponde hasta un máximo de US$1.845 (53,8%) y el subsidio corresponde hasta un máximo de US$1.584 (46,2%).

Desde el inicio de las operaciones del Programa hasta la fecha (diciembre de 1996), se ha dedicado un total de casi US$30 millones al otorgamiento de subsidios para vivienda (véase el cuadro 12). Cabe recalcar que para este efecto no ha habido suministros de fondos del Presupuesto de la República, aun cuando la Ley de FONAVIPO prevé que el Estado pueda suministrar recursos para el otorgamiento de los subsidios para vivienda. Dicha suma ha permitido el otorgamiento de un total de casi 27.000 subsidios en cinco años. Cabe destacar, sin embargo, que desde 1993, año en el que se alcanzó el 46% de todo el Programa en términos de número de subsidios y el 33% en términos de montos aprobados, se han venido registrando una sustancial disminución de la actividad del programa, explicada fundamentalmente por la restricción en la disponibilidad de recursos. Considerando el monto total de recursos desembolsados en subsidios durante los cinco años que lleva el programa, un total de US$16,5 millones (es decir, el 60%) se ha destinado a la modalidad de Mejoramiento de Vivienda, mientras que un total de US$10,8 millones (el 40% restante) para la modalidad de NAOs en los cuales se construye vivienda nueva.[19]

Según fuentes oficiales, el impacto del Programa se traduce en que del total de nuevas viviendas construidas y adquiridas cada año entre 1994 y setiembre de 1996, el 9,4%, el 23,7% y el 34,3%, respectivamente, tienen el componente de subsidio. Más aún, se estima que el 75% de los subsidios otorgados benefició a familias con ingresos menores a medio salario mínimo (actualmente US$66), mientras que el restante 25% alcanzó a familias de alrededor de un salario mínimo (actualmente US$132). Siempre a base de fuentes oficiales, el aporte del Programa de Contribuciones a la reducción del déficit habitacional de la población de más bajos ingresos ha sido del orden del 6%. Esto, sin embargo, debe interpretarse en la perspectiva de que el Programa de Contribuciones para la Vivienda salvadoreño es una herramienta que no está basada en permitir una "vivienda terminada", sino que su impacto debe medirse en función del mejoramiento gradual del déficit cualitativo que afecta a las viviendas existentes. Al decir de Bertrand (1995, p. 106), las cifras en este sentido son alentadoras pues "en los últimos cinco años ha existido un sustancial mejoramiento del déficit de energía, de disposición de excretas y de la propiedad y, aunque en menor escala, también se ha mejorado el déficit de agua potable."

[19] No se cuenta con información para contabilizar cuánto estaría destinado a compra de lote.

Cuadro 12

EL SALVADOR: NÚMERO Y MONTO DE SUBSIDIOS OTORGADOS Y DESEMBOLSADOS, 1992-1996

(Número de subsidios y flujos anuales en millones de dólares corrientes)

Año	Número de subsidios		Monto de subsidios (Millones de dólares)		Subsidios desembolsados/ Subsidios otorgados (%)	
	Otorgados	Desembolsados	Otorgados	Desembol-sados	Número	Monto
1992	165	165	0,17	0,17	100,0	100,0
1993	12.400	12.295	10,00	9,91	99,2	99,1
1994	2.507	2.414	3,25	3,17	96,3	97,5
1995	6.403	5.414	8,68	7,84	84,6	90,3
1996	5.446	3.510	7,85	6,16	64,5	78,5
Total	26.921	23.798	29,95	27,25	88,4	91,0

Fuente: Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO).

Entre las nuevas reformas o modificaciones que se han introducido en la aplicación de este mecanismo puede señalarse, tal como se aludiera anteriormente, el diseño y aplicación en la fase de prueba piloto de la modalidad de Crédito con Contribución para Vivienda Nueva, a los efectos de combinar los recursos de los Programas de Crédito y de Contribuciones (subsidios). Además, se encuentra en proceso de diseño la modalidad de Crédito con Contribución para Mejoramiento de Vivienda Individual. Según fuentes oficiales, para 1997 se espera que el programa tradicional de subsidios puros se reduzca en US$3 millones (es decir, casi la mitad de los desembolsos producidos en 1996), a fin de orientar los subsidios a ser complemento de los créditos otorgados en estas dos modalidades de Crédito con Contribución. Dadas las limitaciones de recursos dedicables al Programa de Contribuciones, las autoridades prevén orientar los escasos recursos disponibles a generar oportunidades de financiamiento a las familias que no tienen acceso a los créditos formales, ampliando la cobertura de la garantía hipotecaria con los subsidios, con lo que éstos constituirían una proporción menor del costo total de la vivienda o de la mejora habitacional. Esta reorientación de objetivos, estrategias y procedimientos parte del criterio de que la población de escasos recursos, aunque tenga muy bajos ingresos, siempre tiene un mínimo de capacidad de pago, buscándose entonces rescatar la dignidad de las familias en la búsqueda de su propia solución de la vivienda contando siempre con el apoyo del Estado.

5. El caso del Uruguay

En el Uruguay, el otorgamiento de subsidios habitacionales directos a la demanda para los sectores de más bajos ingresos está incorporado en el denominado Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda (SIAV), sustentado en la Ley N° 16.237 del 2 de enero de 1992 y el Decreto del Poder Ejecutivo del 1 de junio de 1992, y cuya aplicación se inició a partir del segundo semestre de 1993. La población objetivo está subdividida en grupos de escasa o ninguna capacidad de pago, cada uno de los cuales con diferentes mecanismos financieros de acceso a una solución habitacional. El

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), creado mediante la Ley N° 16.112/91, del 30 de mayo de 1991, es la institución encargada, a través de su Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI), de administrar y otorgar los subsidios habitacionales directos. La creación del SIAV estuvo enmarcada dentro de la nueva política de vivienda iniciada en 1991 y apoyada por un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), suscrito a fines de 1992 por un total de US$48 millones, destinado a impulsar el reordenamiento del sector habitacional así como el establecimiento de un sistema de acceso a la vivienda que comprendiera a los diferentes estratos socioeconómicos, constituyendo así en el primer intento del BID en el diseño de un programa de subsidios habitacionales directos.

Los subsidios habitacionales directos comprendidos en el SIAV que el Estado otorga a las familias de escasos recursos (definidas como aquellas con ingresos equivalentes como máximo a 60 Unidades Reajustables)[20] pueden expresarse de dos maneras, dependiendo del nivel de ingresos de dichas familias: por un lado, la provisión de un Núcleo Básico Evolutivo (NBE), construido por el sector privado por licitación; y por otro lado, la entrega de un Certificado de Subsidio Habitacional Directo (CSHD). La legislación define al NBE como la solución habitacional inicial destinada a los sectores más pobres de la población, que cumpla con las siguientes condiciones: su superficie no debe ser inferior a 30 metros cuadrados; debe estar construido en un predio cuya superficie no sea inferior a 100 metros cuadrados; debe permitir como mínimo la ampliación de 12 metros cuadrados, con un dormitorio adicional; debe estar constituido por un ambiente y cuarto de baño; debe admitir una subdivisión posterior de aquél en dos; y su valor de construcción no debe superar los límites máximos establecidos por la reglamentación. Como se puede observar, dicha definición destaca el carácter evolutivo del NBE.

El sistema de subsidios habitacionales directos se sustenta financieramente sobre el Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización (FNVU), reinstaurado mediante la Ley N° 16.237/92, aprobada en enero de 1992. La administración del FNVU está a cargo del MVOTMA y sus fuentes de recursos son, por ley, el impuesto del 1% a las retribuciones personales (IRP); las partidas presupuestarias destinadas a vivienda; otros ingresos menores generados por el cobro de servicios; la aplicación de sanciones; y, eventualmente, la asistencia financiera externa. La más importante entre dichas fuentes es el IRP, no sólo porque aporta casi el 85% del total de recursos del FNVU (su recaudación anual alcanza a cerca de US$150 millones, es decir casi el 15% de la base monetaria del país), sino porque es el único ingreso permanente y seguro, pues tiene legalmente una afectación especial. Por lo tanto, considerando las limitadas posibilidades de contar con otras fuentes de financiamiento adicionales a las actuales, el mantenimiento y la expansión del sistema de subsidios habitacionales directos demanda el mejoramiento de la recaudación y control de la evasión del IRP. Sin embargo, el Ministerio de Economía, arguyendo razones de política fiscal en apoyo al control de la inflación, no ha venido transfiriendo la recaudación total del IRP sino tan sólo aproximadamente el 60%.

Para postular y resultar beneficiaria de un subsidio habitacional directo, una familia interesada debe reunir dos condiciones: primera, estar inscrita en el Registro Nacional de Postulantes (RNP) y, segunda, haber integrado en su cuenta bancaria,

[20] La Unidad Reajustable (UR) es una unidad de cuenta, creada por la Ley Nacional de Viviendas (Ley N° 13.728), en 1968, cuyo valor actualmente se corrige mensualmente en función de la variación del Indice Medio de Salarios. Al 31 de diciembre de 1996, una UR equivalía a 141,14 pesos (unos US$16).

antes de la fecha límite fijada en el llamado, el monto mínimo del ahorro previo establecido para el nivel de subsidio al que aspira.

El RNP, habilitado por el MVOTMA con carácter nacional, permite mantener información actualizada sobre la situación de cada hogar inscrito así como conocer la distribución geográfica de los hogares potencialmente candidatos al subsidio. La inscripción en el RNP se realiza en forma descentralizada, destacando ésta como una de las bondades del sistema uruguayo. El RNP contiene información sobre: la composición del grupo familiar; el ingreso mensual del hogar, el cual define el monto del subsidio y el tipo de solución habitacional al que el núcleo familiar puede acceder; y el perfil socioeconómico de las familias.

Este último es evaluado a través de la denominada Ficha Socioeconómica Unica (FSU), que contiene información declarada al SIAV por el titular en una entrevista, sobre la composición del núcleo familiar, la capacidad de subsistencia y la situación habitacional, factores que representan como máximo el 35, 25 y 40% del puntaje de la FSU, respectivamente. La calidad de la información registrada en la entrevista es sometida a prueba mediante la verificación domiciliaria que se practica sobre una muestra de los inscritos. A ello se agregan visitas en el domicilio de los inscritos, realizadas por empresas privadas que se contratan especialmente, donde un encuestador repite la entrevista en el hogar sin tener presente los datos originalmente declarados. Luego de compararse ambas entrevistas y si hubieran discrepancias, se procede a recalcular el puntaje de la FSU. Según fuentes oficiales, las discrepancias entre la información de ambas entrevistas son mínimas.

El MVOTMA asigna periódicamente recursos del FNVU para ser aplicados al otorgamiento de subsidios habitacionales directos, para lo cual se realizan llamados a postulación, por nivel de ingreso y por departamento, para las familias inscritas en el RNP. Actualmente, sólo se permite la postulación individual. La distribución de los subsidios por departamento, localidad, tipo y nivel de subsidio, es directamente proporcional a la cantidad de postulantes. La selección de las familias beneficiarias se efectúa en función de un puntaje, cuya determinación toma en cuenta dos criterios: por un lado, el esfuerzo y la antigüedad del ahorro, para lo cual se multiplica la cantidad de UR ahorradas por un factor de ponderación que está en función inversa del puntaje alcanzado en la FSU, esto último con el fin de conceder mayor probabilidad de que resulten beneficiarias las familias cuya condición social sea más desfavorable (es decir, las que tengan una FSU de menor puntaje); y, por otro lado, el tamaño del núcleo familiar, asignándose por este factor 20 puntos adicionales por cada hijo menor de 21 años o discapacitado y por cada persona discapacitada a cargo.

El nivel de ingresos mensuales determina el tipo de solución habitacional al cual el núcleo familiar puede acceder así como el monto del subsidio a percibir. A las familias en la escala de ingresos más bajos, se les exige un ahorro mínimo y se les ofrece una solución habitacional casi totalmente subsidiada. A medida que el ingreso de los hogares aumenta, es mayor el precio de la solución habitacional a la que se puede acceder, mayor el esfuerzo de ahorro que se debe efectuar y menor el monto del subsidio a recibir. El monto del crédito hipotecario complementario también está en relación directa con el nivel de ingresos mensuales del grupo familiar. En el cuadro 13 se muestran las relaciones entre los tres componentes (ahorro, subsidio y crédito) y el precio máximo de la vivienda para cada uno de los cuatro estratos definidos. Cabe precisar que todos los valores están predeterminados en términos de UR; en consecuencia, cada vez que ésta se modifica, automáticamente se reajustan los valores de dichas variables.

Cuadro 13

URUGUAY: NIVELES DE INGRESOS, SUBSIDIOS, AHORRO, CRÉDITO Y VALOR DE VIVIENDA EN EL SIAV

(Cifras en dólares corrientes a fines de diciembre de 1996)

Nivel de ingreso	Nivel de subsidio	Ahorro mínimo	Subsidio máximo	Crédito máximo	Valor máximo de la vivienda
0-480	NBE	80	18.320	-	18.400
480-705	I	1.040	12.000	9.360	22.400
705-865	II	2.640	9.120	13.840	25.600
865-960	III	5.950	5.980	16.870	28.800

Fuente: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

La estratificación de la demanda resumida en el cuadro anterior define que para *las familias con ingresos no mayores a 30 UR* (unos US$480), el Estado contempla un subsidio equivalente a la casi totalidad del valor máximo de la solución a la que pueden aspirar (unos US$18.400); el resto se completa con un ahorro previo mínimo y una cuota social de US$30 mensuales que se obligan a pagar los beneficiarios a las organizaciones no gubernamentales (ONG) por concepto de la asistencia técnica que éstas brindan para lograr un adecuado proceso de desarrollo del conjunto habitacional que, por definición del NBE, constituye una solución inicial incompleta. Las ONG proceden a tomar contacto con los beneficiarios del conjunto habitacional de NBE, disponiendo de la información contenida en la FSU y promueven programas comunitarios integrales orientados a mejorar la situación social de las familias. La participación de las ONG recién se da luego de otorgados los NBE; es decir, aquéllas no tienen participación en el proceso de postulación y adjudicación en tanto que no existe la posibilidad de postulación colectiva. Dichas ONG son seleccionadas por el MVOTMA para cada conjunto habitacional, de acuerdo con un registro previo y mediante un concurso público.

El certificado que reciben los beneficiarios en este estrato tiene una vigencia no renovable de 18 meses, y puede destinarse a: la compra de NBE construidos por el sector privado por contrato con el MVOTMA; la compra en el mercado inmobiliario de viviendas nuevas o usadas hasta por el valor máximo establecido; la construcción en terreno propio, con similares límites; y la adquisición de terreno y construcción, siempre que por el total no se supere el valor máximo de la solución establecido. Estas opciones no estaban planteadas en el diseño original del SIAV, y se fueron configurando posteriomente para permitir a los beneficiarios contar con una mayor gama de opciones para acceder a una solución habitacional mínima. El pago total del certificado se efectúa contra la escritura de compraventa del bien, dentro de los 10 días hábiles contados a partir de su presentación.

Los beneficiarios pueden disponer del certificado para la adquisición del predio y del NBE, en dos instancias de compra distintas, pudiéndose utilizar con destino a la adquisición del predio y del NBE, como máximo, el 10% (100 UR) y el 90% (900 UR), respectivamente, del valor del certificado. El predio puede ser propiedad de la familia o adquirirse mediante el certificado, y deberá estar ubicado en áreas urbanas de la localidad, tener título de propiedad y contar con servicios de agua corriente y energía eléctrica, y su valor de tasación no podrá superar el equivalente a 325 UR (unos US$5.300).

Dentro de *las familias con ingresos entre 30 y 60 UR* (entre US$480 y US$960), se distinguen tres niveles, con la intención de aminorar eventuales filtraciones hacia los tramos más subsidiados. El subsidio máximo representa una proporción decreciente del precio máximo de la vivienda a medida que aumenta el tramo de ingresos: desde 54% del precio de la vivienda para el nivel I hasta 21% para el nivel III. En estos casos, el acceso a la solución habitacional aspirada, en los límites establecidos, se concreta aportando, además del CSHD, un ahorro previo y un crédito hipotecario otorgado por una de las Instituciones Financieras Intermedias, privadas o públicas, autorizadas a operar en el SIAV. Los CSHD otorgados tienen una validez no renovable de 18 meses, y su tenencia implica la búsqueda de soluciones habitacionales en el mercado inmobiliario. La oferta de viviendas correspondiente a cada nivel con los valores límites establecidos, queda a cargo de constructores privados, para lo cual cada uno de ellos previamente debe obtener para su proyecto el denominado *Sello SIAV*, que consiste en una autorización que el MVOTMA otorga para la comercialización subsidiada de dichas viviendas. Este requisito procura asegurar adecuadas condiciones de calidad en las unidades habitacionales que se ofrezcan en el mercado para ser adquiridas por los beneficiarios de los subsidios. Se puede solicitar el Sello SIAV para la construcción tanto de soluciones habitacionales mínimas (i.e., NBE), destinadas a familias con ingresos mensuales menores a 30 UR cuanto de viviendas destinadas a familias con ingresos mensuales comprendidos entre las 30 y 60 UR, en cualquiera de los tres niveles de subsidio establecidos.

Las Instituciones Financieras Intermedias pueden redescontar tanto los créditos hipotecarios individuales que otorguen, para complementar el ahorro previo y el CSHD, para la adquisición de una solución habitacional en los distintos niveles, así como los créditos destinados a financiar la construcción de conjuntos habitacionales que cuenten con el Sello SIAV. El redescuento máximo es del 70% del monto del crédito para adquisición y el 80% del monto financiado en los proyectos de construcción, por un plazo de 15 años y 18 meses, incluido un período de gracia de 12 meses, respectivamente. Para este propósito de otorgar liquidez a las Instituciones Financieras Intermedias que participan en el SIAV, y así fomentar la participación del sector financiero, se cuenta con el Fondo de Redescuentos, también financiado con recursos del FNVU y administrado, en calidad de banca de segundo piso, por el Banco Central del Uruguay.

Por su parte, el SIAV identifica a *las familias con ingresos superiores a las 60 UR* (más de US$960) como sujetos de crédito por su capacidad de ahorro y de pago y, por lo tanto, éstas deberán concurrir a los esquemas inmobiliarios y financieros de mercado, incluyendo entre estos últimos al Banco Hipotecario del Uruguay (BHU). El acceso a la vivienda en este estrato estará determinado únicamente por un ahorro previo y un crédito hipotecario en condiciones de mercado.

Durante el primer año de ejecución del sistema de subsidios habitacionales directos (1993-1994), período en el cual se efectuaron tres postulaciones, el MVOTMA emitió un total de 7.367 certificados, de los cuales el 68% correspondió a certificados para la adquisición de soluciones habitacionales mínimas equivalentes a un NBE y el 32% restante a certificados para beneficiarios en los niveles I al III (véase el cuadro 14). Tratándose de un país pequeño, constituye un número de subsidios bastante alto en poco tiempo, estimándose que dicho número ha permitido cubrir cerca del 10% del déficit habitacional existente.

Cuadro 14

URUGUAY: NÚMERO DE CERTIFICADOS DE SUBSIDIOS EMITIDOS, 1993-1994

(Número de subsidios y porcentajes sobre el total)

Postulación	Certificados emitidos	% sobre el total
1ra. Postulación (Niveles I-III)	1.176	16,0
- Montevideo	566	7,7
- Interior	610	8,3
2da. Postulación (Niveles I-III)	1.214	16,5
- Montevideo	566	7,7
- Interior	648	8,8
3ra. Postulación (NBE)	4.977	67,6
- Montevideo	1.798	24,4
- Interior	3.179	43,2
Total	7.367	100,0
- Montevideo	2.930	39,8
- Interior	4.437	60,2

Fuente: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Analizando los resultados de las tres primeras postulaciones durante el primer año de vigencia del programa, se puede concluir que el sistema de selección de beneficiarios de los subsidios habitacionales directos ha logrado una adecuada focalización, determinando que la población con mayores carencias tenga una mayor probabilidad de resultar beneficiaria (Romay, 1995, pp. 128-129). En efecto, sobre la base de un adecuado manejo de las ponderaciones, se logró que en el nivel de Subsidio I, por cada 3,2 núcleos familiares postulantes con una FSU menor de 50 puntos, que es la condición socioeconómica más crítica, uno haya resultado beneficiario, mientras que en los niveles de Subsidio II y III, todos los postulantes con este puntaje de FSU resultaron beneficiarios. Si se analiza el otro extremo de la escala social, con 88 puntos y más, debieron postular 35,5 familias de nivel I, para que una de ellas fuera beneficiaria y ningún postulante de los niveles II y III resultó beneficiario en estas postulaciones. Respecto a los requerimientos de ahorro, puede señalarse que las familias con una condición social más crítica ahorraron en promedio US$245, mientras que las familias con condición relativamente más favorable ahorraron en promedio US$1.142: es decir, estas últimas debieron hacer un esfuerzo de ahorro cuatro veces mayor que los hogares más pobres para poder resultar beneficiarios. Asimismo, los hogares con mayores carencias han ahorrado durante nueve meses y los que presentan mejor situación social debieron ahorrar por más de 50 meses para resultar beneficiarios.

Cabe señalar que hasta el momento una de las debilidades del sistema es que el subsidio habitacional directo no ha sido capaz de estimular una significativa oferta privada de nuevas viviendas, por lo que muchos beneficiarios han aplicado el subsidio para la compra de vivienda usada. Esta falta de respuesta por el lado de la oferta privada de viviendas obedece, en parte, al hecho de que la legislación uruguaya prohíbe a las instituciones financieras el otorgamiento de créditos hipotecarios para financiar la construcción mediante la modalidad de desembolsos según avances. Por lo tanto, los constructores deben pagar tasas de interés de mercado por el costo total del proyecto desde el inicio, razón por la cual eventuales demoras pueden restar rentabilidad a estos proyectos. Asimismo, la aprobación del desarrollo de proyectos por parte de los

municipios es un proceso complicado y prolongado. El programa ha producido un importante número de unidades terminadas que están ocupadas por sus beneficiarios que aún no han recibido la aprobación municipal. Sin embargo, los constructores deben esperar esta aprobación para recibir el subsidio. Por último, la culminación del financiamiento del BID ha introducido cierto escepticismo en los constructores acerca de la continuidad del programa.

Dentro del esquema uruguayo de acceso a la vivienda, la solución habitacional tipo NBE constituye, en comparación con soluciones habitacionales completas, un instrumento que permite una más rápida solución habitacional a un mayor número de familias, especialmente las más pobres. Desde el punto de vista material, el NBE significa un importante avance en la calidad de vida de las familias, en comparación con las soluciones habitacionales que espontáneamente se construyen en asentamientos irregulares, las cuales por lo general carecen de muchos servicios básicos y se erigen en terrenos que no son propios. El NBE está concebido para que la propia familia sea la que defina su proceso de expansión y mejoramiento, a medida que sus posibilidades así lo permitan. En otras palabras, el NBE es la expresión física de un subsidio directo e inicial para atender graves situaciones de vivienda que además libera a las familias de las cargas posteriores de una deuda, y les permite dedicar paulatinamente sus recursos a la obtención de una vivienda propia y adecuada a sus necesidades.

La construcción y el suministro de estas soluciones habitacionales por el sistema "llave en mano" está a cargo de las empresas proveedoras de NBE, contratadas por los beneficiarios de los certificados y seleccionadas por éstos entre los prototipos diseñados por las empresas para la localidad y calificados previamente por la DINAVI. El pago del valor de la solución habitacional mínima a las empresas proveedoras contratistas, equivalente a 900 UR, es efectuado por el MVOTMA por cuenta del contratante titular del certificado. En las licitaciones que el MVOTMA ha convocado para la construcción de NBE en todo el país, la mayoría de propuestas recibidas ha sido presentada por grandes empresas para conjuntos emplazados en los grandes centros urbanos. Esto se explica por la metodología utilizada, que consistió en realizar llamados a licitación por el sistema "llave en mano", de gran cantidad de NBE, abiertos a la participación de grandes empresas, sean éstas nacionales o extranjeras. Este sistema, que era totalmente novedoso en el país para el tipo de empresas constructoras de viviendas sociales, las obliga a tomar riesgos y efectuar gastos que no eran usuales, tales como la obtención de avales de cierta magnitud, para garantizar con su patrimonio los pagos por adelantos de obra. En caso de resultar adjudicatarios, debían asumir, además, el financiamiento de un porcentaje del monto de la obra hasta el momento de la escrituración de la propiedad a los beneficiarios. Llamados a licitación con exigencias de este tipo, en un escenario de plena ocupación del sector, sólo obtuvieron respuesta de grandes empresas con capacidad económico-financiera y de gestión, en su mayoría extranjeras.

Como se ha indicado, el ahorro previo es un requisito imprescindible para acceder al SIAV, como expresión de un esfuerzo propio, por mínimo que sea, que está ajustado a las posibilidades de cada familia y no en relación con el valor del inmueble. Este ahorro es depositado en cuentas bancarias individuales, teniendo cada familia la más absoluta libertad para manejar sus fondos, excepto en el período que media entre la asignación del subsidio y la compra de la vivienda, tiempo en el cual la cuenta queda bloqueada. La exigencia de este último requisito ha servido para estimular el ahorro: en el primer año de ejecución del SIAV, el programa logró captar fondos por US$11,6 millones, mientras que seis meses más tarde ya se habían captado fondos por US$22,2

millones (Romay, 1995, p. 149). Este porcentaje de incremento en tan corto tiempo muestra el grado de adhesión que el Sistema concitó en la población.

El SIAV contempla al crédito hipotecario como el compromiso necesario para adquirir una solución en aquellos sectores con cierta capacidad de pago. Su monto se establece como el diferencial entre el precio del inmueble y el ahorro previo más el subsidio recibido. Estas operaciones son realizadas por las Instituciones Financieras Intermedias bajo condiciones libremente pactadas entre éstas y los prestatarios. La única restricción que se establece es en cuanto a la obligación de garantizar el crédito con la hipoteca del inmueble adquirido. Asimismo, la oferta debe financiarse a través de líneas de crédito otorgadas por las Instituciones Financieras Intermedias, en las condiciones que se acuerden, sin participación del Estado. Sin embargo, en la práctica la única institución financiera que participa activamente en el SIAV es el BHU.

6. El caso de Paraguay

En el Paraguay, el denominado Sistema de Subsidio Habitacional Directo está legalmente en vigencia desde setiembre de 1992; sin embargo su implantación efectiva se inició en 1995. Dicho sistema se estructuró en el marco de dos contratos de préstamos suscritos en 1992 con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por US$54 millones, para financiar el Programa de Apoyo al Reordenamiento del Sector Habitacional en el Paraguay. El Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), entidad autárquica creada mediante la Ley N° 118/90 del 20 de diciembre de 1990, es la institución encargada de administrar el Sistema de Subsidio Habitacional Directo, y en esa condición, expidió, mediante el Decreto N° 7.266 del 11 de enero de 1995, el reglamento de dicho sistema según lo previsto en el artículo 26 de la Ley N° 118/90. Posteriormente, la Ley N° 815/96 del 24 de enero de 1996 modificó la Ley N° 118/90, así como disposiciones legales vinculadas al Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo para la Vivienda, estableciendo regulaciones en el Sistema de Subsidio Habitacional Directo para la adquisición, construcción, ampliación o mejora de viviendas económicas y viviendas de interés social. Los Reglamentos del Subsidio Habitacional Directo y de Crédito para los Programas de "Adquisición de Soluciones Habitacionales" y de "Soluciones Habitacionales en Lote Propio" con sus respectivos anexos, fueron aprobados por el CONAVI mediante Resoluciones del 16 de marzo de 1995.

El Subsidio Habitacional Directo es una ayuda directa del Estado, sin cargo de restitución, que se otorga por una sola vez a las personas naturales de escasos recursos que sean beneficiarias de los planes del CONAVI, para permitirles la adquisición, construcción ampliación o mejora de una vivienda económica o de una vivienda de interés social destinada a la habitación permanente de su grupo familiar. La solución habitacional mínima es aquella que comprende un lote urbanizado, un núcleo sanitario compuesto por baño, cocina, y un espacio cubierto de uso múltiple, con un total construido de aproximadamente 30 metros cuadrados. El subsidio se entrega en forma de un certificado (donde se consigna, entre otros datos, el valor máximo de la solución habitacional a la que puede aplicarse), cuya vigencia es de 18 meses contados a partir de la fecha de entrega, el cual es transferido por los beneficiarios del subsidio al constructor como parte de pago para la solución habitacional adquirida. El CONAVI demora una semana en hacer efectivo dichos certificados a los vendedores o a los propietarios que construyen en lote propio. Según fuentes oficiales, dicho tiempo fue más prolongado al inicio de la aplicación del programa.

Como está dicho, el subsidio no es reembolsable. Sin embargo, el beneficiario del subsidio no podrá enajenar, hipotecar, arrendar, o ceder en uso o goce la vivienda

adquirida, construida, mejorada o ampliada con dicho subsidio, sino una vez cancelada totalmente la obligación contraída por el beneficiario para complementar el subsidio habitacional directo y siempre que hayan transcurrido 10 años a partir de la fecha en que se hizo efectivo el certificado de subsidio. Dicha vivienda sólo podrá ser hipotecada para garantizar los créditos concedidos para su financiación.

A los efectos de sustentación del Sistema, el Decreto N° 7.266 y, posteriormente, la Ley N° 815/96 crean dos fondos, ambos administrados por el CONAVI: el Fondo de Subsidio Habitacional Directo, con cargo al cual se otorgarán los subsidios, y el Fondo de Redescuento de Hipotecas, sobre la base del cual el CONAVI, por intermedio del Banco Nacional de la Vivienda (BNV), redescontará los créditos hipotecarios que concedan las Instituciones Intermediarias de Financiamiento (IIF) a los beneficiarios del subsidio. Una IIF es cualquier institución bancaria o financiera regulada por el Banco Central del Paraguay o por el BNV, según corresponda, o cooperativa legalmente constituida, que haya sido calificada por el CONAVI como elegible y suscrito el respectivo convenio para participar en el Sistema de Subsidio Habitacional Directo.

El Fondo de Subsidio Habitacional Directo está previsto para constituirse con los siguientes recursos: a) las partidas establecidas anualmente en el Presupuesto General de la Nación; b) los préstamos internos y externos que sean celebrados para los fines previstos en dicho Decreto; c) las donaciones o legados que pusieran a disposición del CONAVI para destinarlos a los diversos programas de Subsidio Habitacional Directo; d) las devoluciones de subsidios habitacionales directos otorgados en los casos previstos en dicho Decreto y las reglamentaciones que dicte el CONAVI; y e) los demás recursos que las disposiciones legales destinen a dicho Fondo. Cabe señalar que actualmente están en vigencia los contratos de préstamos con el BID N° 683/OC-PR y N° 884/SF-PR, que cofinancian el Sistema de Subsidio Habitacional Directo con fondos por un total de US$54 millones. Desde el inicio del Sistema, el CONAVI ha recibido normalmente los recursos previstos en la Ley, de acuerdo a las solicitudes de desembolsos.

Para acceder al subsidio habitacional directo, es condición indispensable que el beneficiario concurra con un aporte previo que podrá consistir en un depósito de ahorro, un lote propio, mano de obra u otra forma que establezca el CONAVI. En el caso de aporte previo en la forma de ahorro, es requisito para ser beneficiario de un subsidio habitacional directo abrir y mantener una cuenta de ahorro en una de las IIF adheridas al programa.

Otros de los principales requisitos que deben reunir los postulantes al subsidio son que éstos tengan un ingreso familiar que no supere los valores máximos para cada nivel de subsidio, según la estratificación establecida que se detallará más adelante; que no sean propietarios ni hallarse en trámite de compra de un inmueble, en los casos de adquisición de una vivienda de interés social, o de compra de otro inmueble cuando se trate de construcción, ampliación o mejora de una vivienda de interés social en lote propio, condiciones exigibles también a los demás miembros del grupo familiar.

El proceso de postulación y adjudicación de subsidios es atribución exclusiva de CONAVI. No obstante, el Comité de Adjudicación de Subsidios está integrado, entre otros, por un representante de las IIF adheridas al Sistema, con el fin de evaluar el potencial crediticio del cliente. El proceso de selección de beneficiarios se está realizando en un período de tres meses, de los cuales el primer mes abarca la inscripción para la postulación y los dos meses siguientes las etapas de análisis y adjudicación. Como parte de dicho proceso de selección, en primer término el CONAVI publica un llamado a inscripción de postulantes indicando el monto de los recursos

disponibles, los plazos de períodos de información e inscripción y demás condiciones de la postulación, de acuerdo con los términos previstos en el Decreto Nº 7.266 y las reglamentaciones respectivas. Los llamados a postulación son de carácter nacional y deben efectuarse por lo menos uno cada seis meses.

La inscripción de los postulantes puede formalizarse en cualquiera de las oficinas del CONAVI, tanto la casa matriz en Asunción cuanto las cinco agencias regionales ubicadas en el interior del país. Para ello, además de una serie de documentos personales y de los integrantes de la familia de los postulantes, éstos deben presentar un certificado de salario emitido por el empleador, u otros documentos que justifiquen el ingreso familiar mensual declarado, así como el correspondiente certificado de ahorro, extendido por la IIF donde se tenga la cuenta de ahorro. Hasta ahora solamente existe postulación y adjudicación individual de subsidios. En algunos casos, entes promotores se encargan de presentar las postulaciones de miembros de sindicatos, asociaciones u otras agrupaciones en forma conjunta, pero el análisis y la adjudicación se realizan en forma individual.

La selección de los beneficiarios se efectúa teniendo en cuenta el nivel de subsidio solicitado y la zona geográfica donde se encuentre la vivienda elegida, siendo seleccionados los que sumen mayor puntaje de acuerdo a los siguientes criterios: ahorro en dinero, para lo cual deberá presentarse el correspondiente certificado de ahorro; ahorro en inmueble, teniendo en cuenta que el valor de éste tasado por el CONAVI sustituirá al ahorro en dinero hasta el 50% del mínimo exigido para cada nivel de subsidio; permanencia o antigüedad del ahorro; y tamaño del grupo familiar.

Luego de completado el proceso de análisis de las solicitudes, se elabora y publica en diarios de amplia circulación una lista provisional de beneficiarios, dando un plazo de 15 días a partir de la fecha de la publicación, para que las personas interesadas reclamen si consideran que existe algún error. Cumplido dicho plazo y analizados los reclamos, la lista definitiva de beneficiarios es aprobada por Resolución del Consejo de Administración del CONAVI, fijándose luego una fecha para la entrega de los certificados de subsidio, cuya vigencia, como ha sido señalado, es de 18 meses contados a partir de la fecha del mismo.

El CONAVI procede al pago del subsidio una vez que cuenta con la escritura de compraventa como constancia de la inscripción de dominio a favor del beneficiario, el Certificado de Subsidio Habitacional Directo debidamente endosado, y el Certificado de Calificación de la vivienda emitido por el CONAVI. Cumplidos los tres requisitos antes mencionados, el subsidio se hace efectivo de las siguientes formas: a) mediante solicitud individual del vendedor de la vivienda o del propietario en el caso de construcción en lote propio; b) mediante solicitud de la IFI que otorgó el crédito hipotecario y adelantó el monto del subsidio para pagar al vendedor de la vivienda o al propietario en el caso de construcción en lote propio; y c) mediante solicitud de la empresa constructora de un proyecto habitacional, una vez realizadas las transferencias a los beneficiarios. También se tiene acordados desembolsos anticipados del subsidio, previo convenio firmado entre los tenedores de certificados, la IFI que financia el proyecto habitacional y el constructor.

Los subsidios otorgados pueden ser destinados a dos subprogramas: por un lado, la Adquisición de Soluciones Habitacionales, que comprende la compra de vivienda nueva o usada; y, por otro lado, las Soluciones Habitacionales en Lote Propio, que abarca la construcción, ampliación o refacción de viviendas.

El Sistema de Subsidio Habitacional Directo en el Paraguay cuenta con cinco niveles de subsidio diferenciados según el nivel de ingreso de las familias, y cada nivel de subsidio está dividido en los subprogramas antes mencionados. A cada uno de los

cinco niveles considerados corresponden valores máximos de las viviendas y del subsidio, así como montos mínimos de ahorro y montos máximos de crédito hipotecario en caso se requieran éstos para completar el precio de la vivienda. Los montos de ingreso familiar mensual del beneficiario, así como los valores y montos antes señalados están fijados en términos de Unidades de Salario Mínimo (USM)[21]; en consecuencia, cada vez que se reajusta la USM, automáticamente se reajustan dichos valores. Asimismo, debe tenerse en cuenta que para el caso de postulantes con vivienda existentes, el valor de tasación para ampliación o refacción no deberá superar el 70% del valor máximo de la vivienda, mientras que en el caso de postulantes con terrenos por construir, el valor de tasación para construcción no deberá superar el 40% del valor máximo de la vivienda, para cada nivel. El cuadro 15 muestra dicha estratificación conteniendo los valores (expresados en dólares) vigentes a diciembre de 1996:[22]

Cuadro 15

PARAGUAY: NIVELES DE INGRESOS, SUBSIDIOS, AHORRO, CRÉDITO Y VALOR DE VIVIENDA EN EL SISTEMA DE SUBSIDIO HABITACIONAL DIRECTO

(Cifras en dólares al tipo de cambio de diciembre de 1996)

Nivel de Subsidio	Ingreso familiar mensual	Subsidio directo	Ahorro Mínimo	Crédito Máximo	Valor Máximo de la vivienda	Tasación para construcción	Tasación para ampliación o refacción
I	779-053	2.748	1.832	15.114	19.694	7.878	13.786
II	573-779	3.435	1.145	10.763	15.343	6.137	10.740
III	366-573	4.122	687	7.099	11.908	4.763	8.336
IV	229-366	4.809	229	4.351	9.389	3.756	6.572
V	Hasta 229	5.496	115	1.832	7.328	2.931	5.130

Los valores máximos de las viviendas antes indicados incluyen lote de terreno y servicios básicos. Como puede apreciarse, el sistema es progresivo en la medida en que cuanto menor (mayor) sea el ingreso familiar, corresponderá no sólo un mayor (menor) subsidio y un menor (mayor) ahorro previo en términos absolutos, sino también el subsidio representará un mayor (menor) porcentaje del valor máximo de la vivienda. En efecto, mientras que el subsidio representa el 75% del valor máximo de la vivienda en el nivel más bajo de la escala, sólo significa el 14% de dicho valor en la escala de ingresos más elevados. Cabe señalar que los montos en términos absolutos de subsidios para el subprograma "Lote Propio" son algo inferiores a los del subprograma "Adquisición", ya que en los primeros la razón subsidio máximo/valor máximo de la vivienda que se deriva para cada nivel en el cuadro anterior, se aplica sobre la diferencia entre el valor que se le asigna al inmueble existente del beneficiario y el monto establecido como costo máximo de la vivienda para cada nivel. En todo caso, según lo establece el Reglamento del Sistema, el monto del subsidio que efectivamente obtenga el beneficiario no podrá ser superior al 75% del valor de la vivienda.

[21] La Unidad de Salario Mínimo (USM) es una unidad de cuenta, establecida mediante la Ley N° 118/90, cuyo valor fluctúa en referencia a la variación del salario mínimo mensual vigente para los trabajadores de actividades diversas no especificadas para la capital de la República y es fijado por la autoridad competente.

[22] A diciembre de 1996 una USM equivalía a US$229.

Como se ha mencionado, el Sistema exige como requisito la conformación de un ahorro previo en dinero como aporte del beneficiario, el cual tiene que estar depositado en una IIF adherida al Sistema en los montos mínimos establecidos para cada nivel de subsidio. En el subprograma "Lote Propio", el valor del inmueble se considera aporte y puede sustituir hasta el 50% del ahorro mínimo exigido, mientras que en casos especiales de proyectos del Nivel V (el más bajo en la escala), desarrollados por el Sistema de Ayuda Mutua, se considera a la mano de obra como aporte del beneficiario de subsidio.

El Sistema abarca la posibilidad para el beneficiario de tomar un crédito hipotecario para complementar el aporte previo y el subsidio y así completar el precio de la vivienda. En ningún caso, el crédito hipotecario que obtenga el beneficiario del subsidio habitacional directo será subsidiado. El valor máximo de dicho crédito varía, tanto en términos absolutos cuanto en relación con el valor máximo de la vivienda, en proporción directa del ingreso familiar. Así, mientras que en el nivel I (el más alto en la escala) el crédito máximo puede representar el 77% del valor máximo de la vivienda, dicha proporción en el nivel V (el más bajo en la escala) puede llegar al 25%. Desde luego que los montos de crédito hipotecario complementario se reducen en la medida en que el beneficiario concurra con un mayor ahorro previo y/o adquiera una vivienda de menor valor al monto máximo establecido para cada nivel. Los créditos hipotecarios son, en general, otorgados por IFIs del sector privado (particularmente, las sociedades de ahorro y préstamo). En el caso de los niveles dirigidos hacia los grupos más pobres, con poca frecuencia los beneficiarios recurren a las IIF; antes bien, tratan de conseguir otros préstamos particulares con intereses más bajos y plazos más cortos y sin la necesidad de hipotecar la propiedad.

El Sistema contempla, como fuera aludido anteriormente, el Fondo de Redescuento de Hipotecas, administrado por el CONAVI a través de su ente financiero, es decir el BNV, con el propósito de redescontar dichos créditos hipotecarios concedidos a los beneficiarios de los subsidios por las IIF. Los recursos de dicho Fondo serán utilizados para redescontar hasta el 90% de los créditos otorgados por las IIF para financiar la construcción, ampliación o mejora de soluciones habitacionales comprendidas en el Sistema de Subsidio, y hasta el 80% de los créditos otorgados por las IIF a los beneficiarios finales. Sin embargo, las IIF asumen en su totalidad el riesgo crediticio. Los plazos de amortización de los contratos de redescuento será de hasta dos años para el primero de los créditos mencionados, y de hasta 25 años para los créditos otorgados a los beneficiarios finales. El BNV está autorizado a cobrar una comisión de administración, pagadera mensualmente, equivalente al 1,5% anual sobre los saldos adeudados. La tasa anual de interés aplicable al contrato de redescuento es reajustable semestralmente. Por su parte, la tasa de interés de los contratos de créditos hipotecarios a beneficiarios finales será variable de acuerdo con las condiciones de mercado, mientras que la cuota pactada se ajustará automáticamente conforme varíe la USM, y los eventuales desajustes entre estos dos índices se reflejarán en los plazos de amortización.

Desde el inicio de la aplicación del Sistema de Subsidio Habitacional Directo en el Paraguay en setiembre de 1995 hasta noviembre de 1996, es decir en 15 meses, se han efectuado cinco llamados a postulación por medio de los cuales se ha otorgado un total de 7.541 subsidios, de los cuales ha sido pagado el equivalente a un 16%. Cabe destacar que la meta propuesta para este Sistema es de un total de 12 mil soluciones habitacionales en tres años. Para el otorgamiento de dicho número de subsidios, se comprometió un total de US$32,7 millones pero se pagaron subsidios por un valor de US$5,8 millones, es decir apenas el 18% de la suma comprometida (véase el cuadro

16). Considerando el número total de subsidios otorgados durante el período de aplicación del Sistema, el 85% ha correspondido al subprograma "Adquisición de Soluciones Habitacionales", mientras que el 15% restante al subprograma "Construcción en Lote Propio".

Cuadro 16

PARAGUAY: NÚMERO Y MONTO DE SUBSIDIOS OTORGADOS Y PAGADOS, 1992-1996

(Número de subsidios y flujos anuales en miles de dólares corrientes)

Año	Número de llamados de postulación	Número de subsidios		Número de subsidios (miles de dólares)		Subsidios pagados/Subsidios otorgados %)		Distribución por programa de los subsidios otorgados	
		Otorgados	Pagados	Comprometido	Pagado	Número	Monto	Adquisición	Lote propio
1995 [a]	3	5.118	161	21.801,7	693,1	3,	3,2	4.107	1.011
1996 [b]	2	2.423	1.025	10.859,5	5.091,0	42,	46,9	2.290	133
Total	5	7.541	1.186	32.661,2	5.784,1	15,	17,7	6.397	1.144

Fuente: Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI).

[a] Comprende el período setiembre-diciembre de 1995 (cuatro meses).

[b] Comprende el período enero-noviembre de 1996 (11 meses).

Según fuentes oficiales, durante el tiempo que lleva aplicándose el Sistema de Subsidio Habitacional Directo aproximadamente un 3% de las viviendas nuevas construidas y adquiridas en el país tuvieron componente de subsidio, estimándose que para 1997 dicho porcentaje pueda llegar al 15%. También dichas fuentes oficiales estiman que con el otorgamiento de dichos subsidios ha sido posible atender el 10% del déficit habitacional fluyente en el último año, previéndose para 1997 una cobertura del 40% del déficit habitacional fluyente. Más aún, el 60% de los subsidios ha tenido como destino a familias con ingresos de hasta 1,6 USM (unos US$366), mientras que el 40% restante ha beneficiado a familias con ingresos entre US$366 y US$1.053 (véase el cuadro 17).

En 1996 el gasto público total destinado a programas de viviendas —medido por los presupuestos del CONAVI y el BNV tomados en forma conjunta— ascendente a US$70,8 millones, representó un 7% del total del gasto público en áreas sociales;[23] si sólo se consideran los gastos de capital, dicha proporción significó 16% de los US$395 millones que comprendió el gasto público total dedicado a áreas sociales en ese concepto. Por su parte, el esfuerzo de recursos del Sistema de Subsidios, considerando tanto el fondo de subsidios propiamente dicho cuanto el fondo de redescuentos de

[23] El gasto público en áreas sociales está medido por los montos del presupuesto general de gastos para 1996 asignados a los ministerios y entidades descentralizadas dedicados a la educación, a la salud y bienestar social, al seguro social, al bienestar rural, a los indígenas, a la beneficencia y a la vivienda.

hipotecas a las IFIs, lo que hizo un total de US$46,6 millones en 1996,[24] representó el 12% del total de gastos de capital de las áreas sociales consideradas.

Cuadro 17

PARAGUAY: DISTRIBUCIÓN DE LOS SUBSIDIOS HABITACIONALES DIRECTOS OTORGADOS SEGÚN NIVELES DE INGRESO FAMILIAR

(en número de subsidios y en porcentajes respecto del número total)

Nivel	Ingreso familiar mensual (en USM)	Número de subsidios otorgados	Porcentaje del total de subsidios otorgados (%)
I	Desde 3,4 hasta 4,6	763	10,1
II	Desde 2,5 hasta 3,4	703	9,3
III	Desde 1,6 hasta 2,5	1.534	20,4
IV	Desde 1 hasta 1,6	2.483	32,9
V	Hasta 1	2.058	27,3

Fuente: Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI).

El Sistema de Subsidio Habitacional Directo en el Paraguay fue sometido a algunas modificaciones desde su aprobación original hasta antes de su aplicación, y a otras luego de iniciada su aplicación. Algunas de las modificaciones o ampliaciones a los reglamentos originales que se introdujeron con anterioridad al inicio del Sistema son las siguientes: se aumentó la estratificación del Sistema de tres a cinco niveles; se aumentaron los límites establecidos para cada estrato en lo referente a ingreso familiar mensual máximo, valor máximo de la vivienda, monto máximo de subsidio y monto mínimo de ahorro; se incluyeron otras tipologías de viviendas, ya sean éstas de tipo unifamiliar o multifamiliar; se introdujo el subprograma de construcción, ampliación o mejora de viviendas en el lote del beneficiario (Lote Propio); se admitió a las cooperativas de crédito con carácter de IFIs adheridas al Sistema; se permitió que el certificado de subsidio pueda ser endosado no sólo a favor del vendedor de la vivienda, sino también a favor de la IIF; se redujeron los estándares mínimos exigidos en cuanto a superficie del lote de terreno en soluciones individuales; se estableció la posibilidad de revisión y ajustes periódicos a los costos máximos de las viviendas y a los montos de subsidios, guardando la misma relación proporcional entre ambos valores, para cada nivel; se permitió el redescuento de créditos otorgados por las IFIs a las empresas constructoras de viviendas comprendidas en el Sistema; y se admitió la adquisición de "viviendas usadas" con el subsidio habitacional directo.

Con posterioridad al lanzamiento del Sistema y durante su ejecución, se han incorporado los siguientes ajustes, entre ellos: se estableció la posibilidad de aumentar la línea de redescuento establecida por cada IFI bajo determinadas condiciones; se introdujo la modalidad de pago parcelado de los subsidios, bajo determinadas condiciones; se incluyó la participación de las IIF en la evaluación previa del potencial crediticio de los postulantes; se permitió considerar la mano de obra como aporte del beneficiario en los proyectos de ayuda mutua; y se autorizó la preinscripción de

[24] En 1995 el fondo de subsidios y el fondo de redescuentos dispusieron de US$23,0 millones y US$16,7 millones, respectivamente, mientras que en 1996 los correspondientes montos ascendieron a US$ 29,4 millones y US$17,2 millones, respectivamente.

postulantes durante el período de selección del llamado anterior, es decir antes del período de postulación.

7. El caso del Ecuador

En el Ecuador, el nuevo gobierno que se instaló en 1996 diseñó un Plan de Vivienda, basado sobre el otorgamiento al Estado de un rol de facilitador de la gestión del sector privado —tanto constructor cuanto financiero— abandonando gradualmente su actividad de productor directo de viviendas, y que procuraba, entre otros objetivos, atender el déficit habitacional que afecta a las familias pertenecientes a la extrema marginalidad. Para ello, incorporaba como un componente central de dicho Plan de Vivienda la aplicación de un mecanismo de subsidio estatal a la demanda por vivienda denominado Sistema de Incentivos Habitacionales (SIH), aprobado en 1995, con el propósito de aumentar la capacidad de adquisición de viviendas de las familias de muy bajos ingresos.

La entidad encargada de convocar a los postulantes así como de adjudicar y emitir los subsidios a los beneficiarios es el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI). Según los dispositivos legales pertinentes, el sistema será financiado con partidas presupuestarias fijas de por lo menos el 0,1% del producto interno bruto y el costo de operación del programa no podrá ser mayor al 4% del monto anual asignado.[25]

El denominado Certificado de Subsidio Habitacional (CSH) consiste en un aporte estatal no reembolsable, concedido por una sola vez a familias necesitadas, que se entregará a través de un certificado financiero, no negociable por el beneficiario pero endosable por éste al constructor o promotor de la vivienda. Según el esquema diseñado en este país, está contemplado que los beneficiarios no deben poseer otra vivienda y deberán aportar un cierto nivel de ahorro financiero que complemente el apoyo estatal. Con ambos componentes, las familias beneficiarias deberán acudir al mercado habitacional privado y seleccionar la ubicación, el tamaño y las características específicas de la vivienda que deseen adquirir. Si hiciera falta recursos adicionales, las familias pueden concurrir al mercado de créditos hipotecarios a largo plazo.

En efecto, el Estado, a través del MIDUVI, proporcionará, mediante un sistema de puntajes y procedimientos previamente determinados, un subsidio directo hasta por el equivalente al 75% del valor de la vivienda, la cual a su vez no podrá exceder de 1.000 Unidades de Valor Constante (UVC).[26] Si bien no se exigirá el pago de una cuota de entrada, se contempla el requisito, a los efectos de ganar puntos para ser favorecidos para el subsidio, de que el potencial postulante al subsidio suscriba un contrato de ahorro con una institución financiera, por medio del cual se compromete a realizar un ahorro inicial obligatorio de 2,5 UVC mensuales en promedio durante seis meses, aportes que pasan a constituir un fondo de pensión capitalizable individualmente. Adicionalmente, las instituciones financieras podrán otorgar a los postulantes favorecidos con el subsidio, previo cumplimiento de los requisitos

---

[25] De acuerdo con estimaciones que se tenían para 1995, el sistema dispondría de fondos por un valor de unos 40.000 millones de sucres y su costo de operación sería de alrededor de 1.650 millones de sucres. Véase Fernández (1996), p.37.

[26] La Unidad de Valor Constante (UVC) fue establecida con la Ley del Mercado de Valores, promulgada el 28 de mayo de 1993, como un instrumento de captación de ahorros y colocación de créditos de costo y rendimiento variable, cuyo valor es ajustado diariamente con el índice de inflación.

establecidos, un crédito hipotecario a 20 años plazo en UVC, al 10% de interés anual. Durante este plazo, los beneficiarios del subsidio deberán continuar efectuando un ahorro mensual (en este caso también de 2,5 UVC), del cual alrededor del 61% servirá para el pago de la amortización del préstamo ante la institución financiera, mientras que el 39% restante se destinará a incrementar el fondo de pensión antes indicado, que será devuelto al momento en que el beneficiario del subsidio termine de pagar su préstamo hipotecario. Tanto los ahorros iniciales cuanto los que incrementen la cuenta de pensión una vez adjudicado el subsidio ganarán una tasa de interés del 2% anual sobre la UVC y estos intereses se capitalizarán anualmente.

En lo que concierne al mecanismo del subsidio habitacional directo, el esquema operativo del Plan de Vivienda contempla que el MIDUVI recibe de las instituciones financieras la base de datos de los postulantes donde se encuentran también los saldos de los contratos de ahorro. Asimismo, convoca, califica a los postulantes y entrega los CSH a los beneficiarios, garantizando la transparencia en los procesos de adjudicación. Los constructores, que previamente han presentado al MIDUVI su programa habitacional que incluye a su vez la valoración del financiamiento de la institución financiera de su preferencia, entregan las viviendas a los beneficiarios de los subsidios, firman las escrituras y endosan los CSH a la institución financiera que les otorgó el crédito. Por su parte, las instituciones financieras solicitan a la Compañía de Titularización Hipotecaria (CTH) el refinanciamiento del 25% del valor de las viviendas para las clases de extrema marginalidad siempre y cuando el beneficiario del subsidio tenga su contrato de ahorro en la misma institución financiera que ha financiado al constructor; en el caso que el beneficiario del subsidio lo tenga en una institución que no es la misma que financió al constructor, aquélla aceptará sustituirse ante la CTH por la que financió al constructor y ésta solicitará el refinanciamiento en el tramo de 25%.

El plan general de construcciones contempla cuatro tipos de viviendas terminadas, con un mínimo de 36 metros cuadrados de construcción. Por un lado, dos tipologías para construcciones sobre terreno del beneficiario —casas sin y con previsión para piso alto— que se podrán atender a cooperados que tengan un mínimo de 200 lotes con escrituras inscritas. Por otro lado, dos tipologías —casas sin y con previsión para piso alto— para construcciones en desarrollos urbanísticos realizados por promotores o constructores.

Según fuentes oficiales (Sicouret, 1996), el Plan de Vivienda del gobierno que se instaló en 1996 proyectaba la construcción de 200.000 viviendas en cuatro años, distribuidas en 21 provincias del país. El inicio inmediato del Plan contemplaba el desarrollo de alrededor de 13.000 unidades de vivienda en terrenos urbanizados por el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, aunque también podrían desarrollarse en terrenos ya urbanizados por promotores particulares y que estén listos para empezar a construirse.

III. LECCIONES DE LAS EXPERIENCIAS Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

La presentación expuesta en los dos capítulos anteriores sobre los subsidios directos a la demanda por vivienda, tanto desde el punto de vista conceptual cuanto desde el punto de vista de la experiencia práctica, ha arrojado claras luces no sólo acerca de cuán radicalmente difieren estos subsidios de los subsidios tradicionales, tales como los subsidios vía tasas de interés por debajo de las tasas de mercado para los créditos para vivienda, o los subsidios ocultos en el valor de venta de las viviendas. También resultan claras las enormes ventajas en términos de equidad y eficiencia del esfuerzo fiscal y del funcionamiento del sistema financiero que suponen los subsidios habitacionales directos en relación con los subsidios tradicionales. Una vez decantados estos aspectos, vale la pena reseñar algunas condiciones que deben imperar y algunas características que deben conllevar a fin de permitir una aplicación exitosa de los subsidios habitacionales directos.

1. Condiciones necesarias para su aplicación exitosa

La aplicación exitosa de un sistema de subsidios habitacionales directos supone poner en su verdadera perspectiva a éstos como parte de la política habitacional y como mecanismo que procura el acceso a la vivienda de la población de menores ingresos. En tal sentido, podemos destacar las siguientes consideraciones:

i) El subsidio habitacional directo es un mecanismo que está orientado, sobre la base de una intervención subsidiaria del Estado, a facilitar a la población de menores ingresos el acceso a las oportunidades generadas por la vigencia de un modelo de economía de mercado para el desarrollo sectorial. Es, por lo tanto, un mecanismo que incorpora un enfoque totalmente apartado de un mito que muy frecuentemente está en la base de la formulación de las políticas habitacionales, cual es, que la vivienda es un derecho. De reconocerse esto último, ello demandaría no sólo identificar a la parte que tendría la obligación de proporcionar la vivienda, lo que llevaría a pensar en la obligación del Estado de asumir dicha tarea que, desde luego, es imposible que la cumpla. Más importante aún, ello supondría un enfoque de política habitacional basado sobre el desarrollo de proyectos por iniciativas del Estado que minimizan por completo el esfuerzo de las familias, lo cual sería totalmente reñido al enfoque que privilegia el subsidio habitacional directo. Entonces, lo que en realidad el Estado está obligado a garantizar es equidad en el acceso a las oportunidades existentes en el mercado a todas las familias que estén dispuestas y decididas a obtener una solución habitacional, independientemente de su condición económica. En esta perspectiva, el subsidio habitacional directo sirve al Estado como herramienta para facilitar dicho acceso para la población de más bajos ingresos, por tratarse la vivienda de un bien de alto costo y con un importante impacto sobre la calidad de vida de la población, pero teniendo como contrapartida y premiando el esfuerzo de las familias.

ii) El subsidio habitacional directo debe formar parte de una política habitacional que erradique dos enfoques que, en nuestra opinión, están en la base de las políticas habitacionales erróneas de antaño: el primero referido a que el sector vivienda es (casi exclusivamente o primordialmente) un sector social; y el segundo que el problema de la vivienda se resuelve impulsando grandes y masivos proyectos de construcción de vivienda. Sin dejar de reconocer que el sector vivienda involucra un problema con evidentes connotaciones de desarrollo social y que los aspectos técnicos tienen un espacio dentro de cualquier iniciativa referida al sector, la prevalencia de dichos enfoques llevan al diseño de instrumentos que impiden que el sector vivienda pueda desarrollarse atrayendo recursos de la economía en competencia con otras actividades económicas, ahuyentando la inversión privada, desapareciendo las oportunidades de financiamiento de largo plazo y postrando al sector a un nivel de actividad totalmente disminuido en relación con el potencial impacto que podría tener sobre la actividad económica. La lógica del subsidio habitacional directo, por el contrario, se basa en permitir una intervención del Estado que cree espacios para la economía de mercado y para la inversión privada, de modo tal que los recursos puedan fluir hacia el sector, se generen las opciones de financiamiento adecuadas y se den los estímulos necesarios para que la actividad del sector vivienda contribuya a la expansión económica.

iii) El subsidio habitacional directo si ha de tener posibilidades de éxito, requiere ser parte de una política de vivienda integral, y no un mecanismo vigente aislado. Ello supone, en primer término, que el modelo de desarrollo sectorial sea compatible con el modelo general de desarrollo económico y social, de manera tal que ambos se refuercen entre sí. En segundo lugar, que la política habitacional contemple las distintas necesidades y posibilidades de todos los sectores de la población, a fin de que existan los adecuados instrumentos con sus correspondientes recursos para la atención de cada uno de ellos. En tercer término, que la política habitacional se base sobre una ineludible intervención del Estado, pero ésta debe fomentar la participación del sector privado creando las condiciones de rentabilidad, competitividad y estabilidad para que este último sea el agente ejecutor de la política invirtiendo sus recursos y asumiendo los riesgos inherentes como lo haría en cualquier otro sector de la economía.

iv) El subsidio habitacional directo sólo puede tener una contribución efectiva a la atención del problema del déficit habitacional en la medida en que aparezcan y se consoliden el ahorro para la vivienda y el crédito hipotecario de largo plazo. Ello es así porque le da el verdadero lugar que le corresponde al subsidio: es decir, servir de mecanismo complementario y subsidiario del acceso a la vivienda. Para ello, es imprescindible la vigencia de condiciones de mercado para las operaciones financieras relacionadas con el sector y, por ende, la abolición de todas aquellas prácticas imperantes en las políticas tradicionales de mantener tasas de interés reales negativas en los mercados financieros de vivienda. La tasa de interés es un instrumento clave para fomentar el ahorro para vivienda debidamente canalizado a través del sistema financiero. También lo es para permitir una recuperación de los créditos hipotecarios de largo plazo en valores reales, arraigando así adecuadas oportunidades de financiamiento para los sectores de la población con capacidad de pago. En última instancia, es un elemento clave para asegurar la permanencia y profundización de la intermediación financiera para la vivienda.

v) Un aspecto importante a tener en cuenta, y que está relacionado con los destacados en los dos puntos anteriores, es que si bien el uso del mecanismo del subsidio habitacional directo constituye un esfuerzo especial del Estado por dar atención preferente a los sectores de más bajos ingresos, ello no debe suponer descuidar la disponibilidad de opciones de financiamiento para los grupos de ingresos

medios y otros estratos de ingresos superiores. La ausencia de estas opciones probablemente daría lugar a una filtración de los grupos medios que no encuentran las debidas oportunidades, en pos de capturar los beneficios que han sido diseñados para los grupos de más bajos ingresos, desplazando a éstos, con lo que se llegaría a una situación de desfocalización de los recursos fiscales. Además, el hecho de que los grupos de ingresos medios con capacidad de pago encuentren adecuadas opciones en el mercado, sirve para acotar el ámbito de la población objetivo para los recursos, siempre limitados, del Estado y, por lo tanto, para maximizar la rentabilidad social del gasto público.

vi) Aun considerando debidamente todos los aspectos antes mencionados, debe tenerse claro que los subsidios habitacionales directos son sólo una parte de los mecanismos que deben emplearse para contribuir a la atención del problema de la vivienda de la población de menores recursos. Por lo tanto, son necesarios otros instrumentos complementarios, que incluso sirvan para potenciar la eficacia del subsidio, como pueden ser la legalización de la propiedad informal, con miras a dotar de valor comercial a las viviendas informales y convertirlas en garantías satisfactorias para acceder a los créditos hipotecarios disponibles; y la utilización de mecanismos de acceso a la vivienda dirigidos a los amplios y crecientes sectores informales que aun cuando podrían asumir ciertas obligaciones de pago de largo plazo, no tienen posibilidad de acreditar ingresos permanentes, quedando así descalificados como sujetos de crédito.

vii) Los beneficios esperados de los subsidios habitacionales directos podrán concretarse en la medida que prevalezcan dos condiciones básicas: por un lado, la sostenibilidad de los recursos que se dediquen para tal fin; y la credibilidad en la operación del sistema. Los subsidios habitacionales directos demandan un esfuerzo de recursos fiscales que generalmente son limitados por las restricciones presupuestarias, pero es importante que una vez iniciado un programa de este tipo, pueda sostenerse en el tiempo a fin de que este aspecto innovativo de la política pública en el sector contribuya a dar estabilidad a la demanda por vivienda y así la inversión privada pueda desarrollar su capacidad de largo plazo de ofertar viviendas en forma competitiva. Resulta totalmente contraproducente iniciar un programa de subsidios habitacionales directos que creará expectativas para los potenciales beneficiarios y para los inversionistas privados y que luego, quizá al poco tiempo, tenga que ser desactivado por agotamiento de los recursos. Pero no sólo es necesario que los recursos del sistema sean sostenibles en el tiempo, sino también se requiere que el sistema tenga credibilidad en cuanto a que su operación efectivamente estimule el funcionamiento de los mercados y no promueva los favoritismos políticos. Para ello, el sistema de subsidios habitacionales directos debe funcionar a base de procedimientos y criterios absolutamente transparentes y objetivos, que resten el mayor espacio posible a un manejo político por parte de los gobiernos de turno.

2. Características relevantes para su aplicación exitosa

A la luz de las experiencias en la utilización de subsidios habitacionales directos en América Latina reseñadas en el capítulo anterior, como expresión de la ayuda estatal preferente por los sectores de menores recursos para facilitarles el acceso a la vivienda, puede señalarse que aquéllos deben contener un conjunto de características relevantes para alcanzar efectividad y eficiencia, desde luego debidamente adaptadas a la realidad concreta donde se va a aplicar:

i) Deben constituir una ayuda estatal directa, destinada exclusivamente a crear capacidad de compra de una solución habitacional. En otras palabras, es un beneficio a la demanda por vivienda, y no a la oferta. Esta característica redundará en que la intervención subsidiaria del Estado sea focalizada y no indiscriminada, permitiendo que la ayuda estatal se destine efectivamente hacia quienes más lo necesitan. Además, permitirá atraer, y no desplazar, a la iniciativa privada hacia el sector vivienda, pues no introducirá distorsiones (e.g., precios o tasas de interés por debajo de los valores de mercado) en los mercados inmobiliario y de financiamiento habitacional.

ii) Deben ser sin cargo de restitución, a menos que el beneficiario incumpla con las condiciones establecidas de permanencia y uso de la solución habitacional adquirida, en la medida en que es un reconocimiento a la imposibilidad de que, sin dicho aporte, las familias de bajos ingresos puedan acceder a una vivienda sobre la base de las oportunidades de mercado solamente. Además, el hecho de que no sea reembolsable, le evita al Estado los costos administrativos inherentes a un proceso de recuperación de fondos. En buena medida, estos fondos retornarán al Estado por medio de una mayor recaudación tributaria derivada del impacto directo e indirecto de una mayor actividad en el sector vivienda.

iii) Deben concederse por una sola vez en la vida a las familias que no sean propietarias de una vivienda. De esta manera, el subsidio habitacional directo será la expresión de la ayuda solidaria del Estado y de la sociedad con destino a la población más pobre que está dispuesta a desplegar un esfuerzo, dentro de sus posibilidades, para acceder a una solución habitacional.

iv) Deben tener un carácter complementario, y no sustitutivo, de las propias posibilidades que pueda aportar la familia en términos de ahorro previo y endeudamiento, particularmente cuando no se trata de las escalas o niveles de más bajos ingresos. Más aún, la propia efectividad del subsidio dependerá, en buena medida, de la existencia y la expansión de las oportunidades de ahorro y de crédito hipotecario. En efecto, como algunas de las experiencias reseñadas lo indican, las posibilidades de acceder a un crédito hipotecario a un beneficiario del subsidio para completar el valor de la vivienda, han sido determinantes para hacer efectivo el uso del subsidio. Por ejemplo, el caso de Costa Rica muestra las bondades del hecho de que un subsidio habitacional directo vaya atado a un crédito hipotecario, mientras que el caso de Colombia muestra las inconveniencias de que los beneficiarios del subsidio no puedan concretar su acceso a un crédito hipotecario y, por lo tanto, se produzca una utilización relativamente baja de los subsidios aprobados. La utilización del mecanismo de redescuentos de hipotecas parece ser una de las formas mediante las cuales el Estado puede fomentar una mayor participación de las instituciones financieras privadas en el otorgamiento de créditos hipotecarios para vivienda de largo plazo a beneficiarios de los subsidios habitacionales directos, al proveerles de una mayor revolvencia y liquidez a los recursos prestados. Es evidente que uno de las principales problemas que deben subsanar muchos países es la limitada participación del sector financiero privado en la oferta de créditos para vivienda de bajo monto, a fin de que las opciones de financiamiento para los sectores de menores ingresos guarden debida relación con el nivel de necesidades existentes.

v) Deben basarse sobre la utilización de recursos públicos claramente medibles, lo que, entre otras ventajas, permitirá visualizar cabalmente el esfuerzo del Estado en el desarrollo del sector vivienda y su respectiva atención focalizada a los más pobres. Aunque no necesariamente, es altamente conveniente que los subsidios habitacionales directos se financien con una partida presupuestaria que no haga distinción de la fuente de fondos. En este sentido, la sostenibilidad del sistema dependerá crucialmente de la

salud de las finanzas públicas del país en cuestión. Sin embargo, su dependencia del presupuesto público introducirá un importante factor de estímulo para procurar una operación eficiente de dicho gasto, pues cada año éste será un elemento clave en el análisis presupuestario cuando se le evalúe en comparación con las otras alternativas del gasto público en otros sectores.

vi) Deben tratarse de montos explícitamente conocidos para quien los recibe, lo cual creará cabal conciencia en el beneficiario de la ayuda estatal que está recibiendo. Esto último no siempre es posible cuando la ayuda estatal se expresa por medio de subsidios ocultos, como lo son, por ejemplo, los subsidios vía tasas de interés o las viviendas construidas directamente por el Estado y cedidas a los beneficiarios a precios por debajo de su costo. Por ello, los subsidios deben expresarse en la forma de fondos (o, su equivalente, como los certificados que se emplean en varios países), lo que fomentará la libre elección de la solución habitacional a adquirir por parte de las familias beneficiarias. Cuando se trate de la atención de los estratos más pobres, y el Estado se vea compelido a generar viviendas para éstos o el subsidio prácticamente sea equivalente al valor de la vivienda, el Estado debe convocar licitaciones para que el sector privado construya directamente dichas viviendas siguiendo las pautas previamente establecidas. La limitada respuesta de la oferta privada de viviendas de bajo valor al estímulo del subsidio habitacional directo es otro problema por subsanar en algunos países.

vii) Deben establecerse escalas para diferenciar los montos de los subsidios en función de los niveles de ingreso y del valor de la vivienda, privilegiándose el criterio de progresividad, es decir a menor ingreso y menor valor de vivienda, mayor subsidio, de manera que la ayuda estatal al más pobre no sólo sea mayor proporcionalmente en relación con el valor de la solución habitacional sino también sea mayor en valores absolutos. Asimismo, es conveniente que dichos valores estén expresados en una unidad de cuenta que determine su variación en el tiempo, mejor aún si es siguiendo a la inflación. Ello no sólo tendrá la ventaja práctica de hacer innecesario el reajuste discrecional de dichos valores monetarios cada cierto tiempo, sino también tendrá la enorme ventaja de conceder a dichos valores, particularmente a los establecidos para el subsidio, protección frente a una eventual erosión derivada de la inflación.

En la práctica puede resultar un tanto complejo y costoso alcanzar una adecuada focalización de la ayuda estatal hacia los más pobres. La experiencia indica que la utilización del ingreso como variable clave para esta determinación puede llevar eventualmente a importantes márgenes de error. Por lo tanto, es conveniente que para efectos de focalización se tomen en cuenta otros elementos referenciales que han sido puestos en práctica en algunos países. En primer lugar, sobre todo en los sistemas que están orientados a proporcionar soluciones habitacionales iniciales y no viviendas terminadas para los estratos de más bajos ingresos, un criterio más objetivo de focalización es el déficit actual o la situación de necesidades básicas insatisfechas que presenta la vivienda que se pretende mejorar con el subsidio.

En segundo término, el establecimiento de escalas que relacionan variables tales como ingresos, valor de vivienda, subsidio máximo y ahorro mínimo, lo cual a final de cuentas establece límites para los estándares de las viviendas a las que se puede aspirar según los medios y posibilidades económicas de las familias, también contribuye a propiciar un proceso de autodiscriminación, pues es poco coherente que una familia pretenda acceder a una vivienda de menor valor por el solo hecho de obtener un mayor subsidio, cuando podría acceder a una vivienda de mayor valor a sabiendas de sus propios medios y posibilidades económicas. La existencia de un muy bajo grado de movilidad habitacional en los países de la región —del orden de una vez cada 15 años—

refuerza la improbabilidad de una situación como ésta. A este respecto, vale la pena reiterar la imperiosa necesidad de contar con una gama de opciones de financiamiento y acceso a la vivienda que cubra a todos y cada uno de los estratos de ingresos. De otro modo, los sectores que queden desatendidos, ubicados en escalas de ingresos más altos, buscarán y encontrarán los mecanismos para penetrar en los sistemas y hacer uso de los fondos originalmente destinados a beneficiar a los más pobres. Debe recordarse que la focalización existe cuando se escoge a un grupo determinado de la población para hacerlo beneficiario de alguna acción estatal, sin que ésta se haga extensiva al resto de la población.

En tercer lugar, puede concederse al ahorro previo, como criterio muy objetivo del esfuerzo y el compromiso de las familias en pos de alcanzar un subsidio y una solución habitacional, un peso determinante para la focalización (como es en el caso de Chile), incluso ponderando debidamente el hecho de que las familias de más bajos ingresos tienen una capacidad de ahorro menor, poniendo a éstas en igualdad de condiciones para competir a base de este criterio con familias de ingresos más altos (como se hace en el caso del Uruguay).

viii) Deben emplear procedimientos transparentes para la postulación, selección y adjudicación del subsidio, es decir que sean debidamente conocidos e inteligibles para los postulantes, beneficiarios y la opinión pública en general. Los criterios que se utilicen para la selección de los beneficiarios deben ser objetivos, es decir, considerando variables o factores que puedan ser medibles y despersonalizados (por ejemplo, los sistemas de puntaje) y, por ende, estar exento de elementos de discrecionalidad y subjetivismo. La credibilidad del sistema de subsidios habitacionales directos y, en consecuencia, su permanencia en el tiempo y eficacia en atender a los sectores más pobres, estará en función directa de esta transparencia de procedimientos y esta objetividad en los criterios de selección de los beneficiarios, de manera que no tengan cabida y se limiten las posibilidades a los favoritismos políticos o al peso de las influencias, que desacrediten el sistema y pongan en peligro su vigencia. El perfeccionamiento de dicha transparencia y objetividad debe ser una tarea permanente en la búsqueda de una mejor focalización de los subsidios habitacionales directos, por lo que periódicamente deberán evaluarse los resultados y las normas y, de ser necesario, introducir las adecuaciones del caso teniendo en cuenta las situaciones cambiantes.

ix) Es muy importante que se conceda énfasis en la exigencia de constituir un ahorro previo, metódicamente conformado, como requisito para la adjudicación del subsidio. Este ahorro no solamente será la expresión del esfuerzo que la familia está interesada y comprometida a aportar para alcanzar una solución habitacional con la contribución del subsidio, sino también servirá como un criterio objetivo por excelencia para fines de elegibilidad de los subsidios (por ejemplo, los puntajes se otorgan por cantidad y antigüedad de ahorro, entre otros factores). Ello contribuirá a reforzar el éxito de la política habitacional donde la familia es protagonista en la búsqueda de su solución habitacional y no mero recepcionista de una dádiva del Estado. En los casos reseñados, todos excepto el de un país, consideran el ahorro previo o alguna expresión del esfuerzo de las familias como un requisito indispensable para postular y obtener el subsidio.

Muchas veces se ha argüido que siendo el ahorro un factor clave para la postulación y adjudicación de los subsidios, ello puede desfavorecer precisamente a las familias más pobres cuyos ingresos son menores y, por ende, sus posibilidades de ahorro también. Sin embargo, como las experiencias prácticas reseñadas lo indican, existen procedimientos para poner en pie de igualdad, desde este punto de vista, a

familias con ingresos diferentes. Además, dicho ahorro previo en el caso de los grupos de más bajos ingresos no sólo puede expresarse en términos de dinero sino también en especies (e.g., terrenos). Más aún, como en el caso de El Salvador, se ha considerado adicionalmente una opción más ecléctica, que va en consonancia con el modelo de subsidio habitacional directo aplicado allí, de lo que significa "esfuerzo previo", valorando el sacrificio que significa la aceptación de una familia pobre de dejar su zona marginal, donde tiene totalmente establecidas sus relaciones económicas, para asentarse en otra zona marginal más ordenada y donde tendrá que reconstruir sus relaciones económicas.

Adicionalmente, y tal como ya se ha expuesto en este trabajo, otro argumento sumamente relevante para establecer la exigencia de un ahorro previo como requisito para acceder al subsidio es que éste sirve como un poderoso estímulo al crecimiento de los ahorros debidamente canalizados a través del sistema financiero.

x) La estructuración de un sistema de subsidio habitacional directo demanda una definición importante en cuanto a si el subsidio servirá para acceder a una vivienda terminada o para acceder a una solución habitacional inicial o mejoramiento de la existente, y que sea susceptible de un proceso de mejoramiento paulatino y posterior en función de las posibilidades económicas de los beneficiarios. Sin lugar a dudas, un elemento clave para la determinación final será la fuente y el monto de los recursos que se disponga para aplicarlos al subsidio. En todo caso, cuando se trate de aplicar el subsidio a la adquisición de viviendas terminadas, es importante que la proporción del precio total de venta de la vivienda que cubra el subsidio sea lo suficientemente importante para que los subsidios aprobados lleguen a convertirse en subsidios efectivamente pagados. Por su parte, el enfoque de entregar soluciones habitacionales iniciales sujetas a mejoramiento puede ser muy útil particularmente para la población de más bajos ingresos, pues además de comprometer menos recursos, aquéllas tendrán un estándar compatible con las verdaderas posibilidades y prioridades de gasto familiar, que evitará eventuales dificultades en atender su mantenimiento y la interrupción del proceso iniciado de mejoramiento progresivo de la vivienda.

En cuanto a los posibles destinos del subsidio, también será importante una definición respecto de si con él solamente se permitirá la adquisición de viviendas terminadas nuevas o también podrá adquirirse una vivienda terminada usada. La posibilidad de aplicar el subsidio a esta última puede contribuir notablemente a la formación de un mercado secundario de viviendas para grupos de bajos ingresos, facilitando a las familias ya propietarias cuyos ingresos mejoran, la venta de sus viviendas usadas para luego adquirir otras mejores y de mayor valor. Debe tenerse en cuenta que un muy alto porcentaje del parque de viviendas existentes en un país está explicado por las viviendas usadas, por lo que la neutralidad en la aplicación del subsidio entre vivienda nueva y vivienda usada vendría a responder a esta realidad asegurando una demanda efectiva por las viviendas sociales usadas por parte de los nuevos beneficiarios de los subsidios. Así, se facilitaría que los sectores de menores ingresos puedan iniciar su acceso a la vivienda a través del parque de viviendas usadas de menor valor, desplazando a sus actuales ocupantes al mercado de viviendas de mayor valor. Este enfoque es el que se viene impulsando desde hace poco en Chile, donde antes se privilegiaba la aplicación del subsidio a la compra de viviendas terminadas nuevas.

Otra importante lección que se deriva de las experiencias prácticas es la conveniencia de estimular la postulación colectiva, y no solamente individual, al subsidio habitacional directo. Al menos en los casos que involucran a la población de más bajos ingresos, ello parece ser útil por dos razones: por un lado, promueve la

participación de entidades de índole comunitaria que apoyan la organización de la demanda habitacional y, de esta manera, mejoran las posibilidades y capacidades de la población involucrada en los procesos de postulación; y por otro lado, y muy relacionado con lo anterior, se logra una más efectiva utilización del subsidio, pues el proceso de búsqueda de la solución habitacional a la cual se aplicará el subsidio y/o el acceso al crédito hipotecario requerido para completar el precio de la vivienda se ve potenciado por un apoyo técnico especializado y debidamente organizado, que contribuye a colocar a los demandantes de vivienda o de crédito para vivienda en condiciones de mayor igualdad con los respectivos oferentes.

BIBLIOGRAFÍA

Arriagada, Camilo (1996), "Áreas de interés para una política habitacional innovativa", en: CEPAL, *La producción de la vivienda en América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL), pp. 107-165.

Arroyo, Edgar (1995), "La focalización del gasto público en vivienda como instrumento de desarrollo económico y social", en: *Anales de la XXXIII Conferencia Interamericana para la Vivienda* (Lima: Unión Interamericana para la Vivienda-UNIAPRAVI), pp. 30-54.

Banco Mundial (1993), *Housing: enabling markets to work. A World Bank Policy Paper* (Washington, D.C.: Banco Mundial).

Bertrand, Francisco (1995), "Subsidios directos a la demanda por vivienda: el caso del Programa de Contribuciones Habitacionales en El Salvador", en: Gerardo M. Gonzales Arrieta (ed.), *Financiamiento de la vivienda para grupos de bajos ingresos: experiencias latinoamericanas* (Lima: Unión Interamericana para la Vivienda-UNIAPRAVI), pp. 50-60.

Castañeda, Tarsicio (1990), *Para combatir la pobreza. Política social y descentralización en Chile durante los '80* (Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos).

Domínguez, Vicente (1994a), *El ahorro previo para adquirir viviendas*. Mimeo (Santiago de Chile).

〃〃〃 (1994b), *Conjunto de principios para definir el marco conceptual de los subsidios habitacionales en el Ecuador*. Informe de consultoría presentado a USAID/RHUDO-SA. Mimeo (Quito).

Fernández, Marco (1996), "La vivienda popular y las políticas públicas: el caso del Ecuador," en: *Construcción y Desarrollo* (Guayaquil: Cámara de la Construcción de Guayaquil), agosto-septiembre, pp. 26-39.

Gonzales Arrieta, Gerardo (1995a), "Housing policy and financing in Latin America: a retrospective analysis and an alternative model," en *Housing Finance International* (Chicago: International Union of Housing Finance Institutions-IUHFI), vol. IX, No. 3, marzo, pp. 21-26.

Gonzales Arrieta, Gerardo, ed. (1995b), *Financiamiento de la vivienda para grupos de bajos ingresos: experiencias latinoamericanas* (Lima: Unión Interamericana para la Vivienda-UNIAPRAVI).

Hermosilla, Edmundo (1995), "La vivienda y la economía social de mercado: la experiencia de Chile," en: *Anales de la XXXIII Conferencia Interamericana para la Vivienda* (Lima: Unión Interamericana para la Vivienda-UNIAPRAVI), pp. 19-27.

INURBE (1995), "Política de vivienda social urbana" (Documento CONPES 2729), en: Política de vivienda (Santafé de Bogotá: Instituto Nacional de Vivienda de Inter{es Social y Reforma Urbana-INURBE), pp. 5-19.

Melo, Pedro (1995), "Subsidios directos a la demanda por vivienda: el caso del Sistema de Subsidio Habitacional en Chile," en: Gerardo M. Gonzales Arrieta (ed.),

15 "Empresas de menor tamaño relativo: algunas características del caso brasileño" (LC/L.833), mayo de 1994

16 "El acceso de las pequeñas y medianas empresas al financiamiento y el programa nacional de apoyo a la PYME del Gobierno chileno: balance preliminar de una experiencia" (LC/L.834), mayo de 1994

17 "La experiencia en el financiamiento de la pequeña y mediana empresa en Costa Rica" (LC/L.835), mayo de 1994

18 "Acceso a los mercados internacionales de capital y desarrollo de instrumentos financieros: el caso de México" (LC/L.843), junio de 1994

19 "Fondos de pensiones y desarrollo del mercado de capitales en Chile: 1980-1993" (LC/L.839), mayo de 1994

20 "Situación y perspectivas de desarrollo del mercado de valores del Ecuador" (LC/L.830), junio de 1994

21 "Integración de las bolsas de valores en Centroamérica" (LC/L.856), agosto de 1994

22 "La reanudación de las corrientes privadas de capital hacia América Latina: el papel de los inversionistas norteamericanos" (LC/L.853), agosto de 1994

23 "Movimientos de capitales, estrategia exportadora y estabilidad macroeconómica en Chile" (LC/L.854), agosto de 1994

24 "Corrientes de fondos privados europeos hacia América Latina: hechos y planteamientos" (LC/L.855), agosto de 1994

25 "El movimiento de capitales en la Argentina" (LC/L.857), agosto de 1994

26 "Repunte de los flujos de capital y el desarrollo: implicaciones para las políticas económicas" (LC/L.859), agosto de 1994

27 "Flujos de capital: el caso de México" (LC/L.861), agosto de 1994

28 "El financiamiento latinoamericano en los mercados de capital de Japón" (LC/L.862), agosto de 1994

29 "Reforma a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe" (LC/L.879), febrero de 1995

30 "Acumulación de reservas internacionales: sus causas efectos en el caso de Colombia" (LC/L.901), julio de 1995

31 "Financiamiento de las unidades económicas de pequeña escala en Ecuador" (LC/L.903), septiembre de 1995

Serie Financiamiento del Desarrollo*

No.	Título
1	"Regulación y supervisión de la banca en la experiencia de liberalización financiera en Chile (1974-1988)" (LC/L.522), noviembre de 1989
2	"Ahorro e inversión bajo restricción externa y focal. El caso de Chile 1982-1987" (LC/L.526), diciembre de 1989
3	"Los determinantes del ahorro en México" (LC/L.549), febrero de 1990
4	"Ahorro y sistemas financieros: experiencia de América Latina. Resumen y conclusiones" (LC/L.553), abril de 1990
5	"La cooperación regional en los campos financiero y monetario" (LC/L.603), noviembre de 1990
6	"Regulación del sistema financiero y reforma del sistema de pasivos: experiencias de América Latina" (LC/L.609), enero de 1991
7	"El leasing como instrumento para facilitar el financiamiento de la inversión en la pequeña y mediana empresa de América Latina" (LC/L.652), noviembre de 1991
8	"Regulación y supervisión de la banca e instituciones financieras" (LC/L.655), noviembre de 1991
9	"Sistemas de pensiones de América Latina. Diagnostico y alternativas de reforma" (LC/L.656), noviembre de 1991
10	"¿Existe aún una crisis de deuda latinoamericana?" (LC/L.664), diciembre de 1991
11	"La influencia de las variables financieras sobre las exportaciones bajo un régimen de racionamiento de crédito: una aproximación teórica y su aplicación al caso chileno" (LC/L.721), noviembre de 1992
12	"Las monedas comunes y la creación de liquidez regional" (LC/L.724), diciembre de 1992
13	"Análisis estadístico de los determinantes del ahorro en países de América Latina. Recomendaciones de política" (LC/L.755), junio de 1993
14	"Regulación, supervisión y desarrollo del mercado de valores" (LC/L.768), julio de 1993

* El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Financiamiento de la División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago de Chile.

49 "Eficiencia y equidad en el sistema de salud chileno" (LC/L.1030), julio de 1997

50 "La competencia manejada y reformas para el sector salud de Chile" (LC/L.1031), julio de 1997

51 "Mecanismos de pago/contratación del régimen contributivo dentro del marco de seguridad social en Colombia" (LC/L.1032), julio de 1997

52 "A comparative study of health care policy in United States and Canada: what policymakers in Latin America might and might not learn from their neighbors to the North" (LC/L.1033), julio de 1997

53 "Reforma al sector salud en Argentina" (LC/L.1035), julio de 1997

54 "Hacia una mayor equidad en la salud: el caso de Chile" (LC/L.1036), julio de 1997

55 "El financiamiento del sistema de seguridad social en salud en Colombia" (LC/L.1037), julio de 1997

56 "Las instituciones de salud previsional (ISAPRES) en Chile" (LC/L.1038), julio de 1997

57 "Gasto y financiamiento en salud en Argentina" (LC/L.1040), julio de 1997

58 "Mujer y Salud" (LC/L.1041), julio de 1997

59 "Tendencias, escenarios y fenómenos emergentes en la configuración del sector salud en la Argentina" (LC/L.1042), julio de 1997

60 "Reformas al financiamiento del sistema de salud en Argentina" (LC/L.1043), julio de 1997

61 "Logros y desafíos de la financiación a la vivienda para los grupos de ingresos medios y bajos en Colombia" (LC/L.1039), julio de 1997

62 "Acesso ao financiamento para moradia pelos extratos de média e baixa renda. A experiência brasileira recente" (LC/L.1044), julio de 1997

63 "Acceso a la vivienda y subsidios directos a la demanda: experiencias latinoamericanas" (LC/L.1045/Rev.1), Octubre de 1997

32 "Acceso de la pequeña y microempresa al sistema financiero en Bolivia: situación actual y perspectivas" (LC/L.907), septiembre de 1995

33 "Private international capital flows to Brazil" (LC/L.909), octubre de 1995

34 "Políticas de financiamiento de las empresas de menor tamaño: experiencias recientes en América Latina" (LC/L.911), octubre de 1995

35 "Flujos financieros internacionales privados de capital a Costa Rica" (LC/L.914), octubre de 1995

36 "Distribución del ingreso, asignación de recursos y shocks macroeconómicos. Un modelo de equilibrio general computado para la Argentina en 1993" (LC/L.940), mayo de 1996

37 "Operación de conglomerados financieros en Chile: una propuesta" (LC/L.949), julio de 1996

38 "Efectos de los shocks macroeconómicos y de las políticas de ajuste sobre la distribución del ingreso en Colombia" (LC/L.965), agosto de 1996

39 "Nota sobre el aumento del ahorro nacional en Chile, 1980-1994" (LC/L.984), octubre de 1996

40 "Flujos de capital externo en América Latina y el Caribe: experiencias y políticas en los noventa" (LC/L.1002), abril de 1997

41 "Surgimiento y desarrollo de los grupos financieros en México" (LC/L.1003), abril de 1997

42 "Costa Rica: una revisión de las políticas de vivienda aplicadas a partir de 1986" (LC/L.1004), junio de 1997

43 "Choques, respostas de politica economica e distribucao de renda no Brasil" (LC/L.1005), junio de 1997

44 "Distribución del ingreso, shocks y políticas macroeconómicas" (LC/L.1006), mayo de 1997

45 "Pension reforms in Central and Eastern Europe: necessity, approaches and open questions" (LC/L.1007), abril de 1997

46 "Financiamiento de la vivienda de estratos de ingresos medios y bajos: la experiencia chilena" (LC/L.1008), mayo de 1997

47 "La reforma a la seguridad social en salud de Colombia y la teoría de la competencia regulada" (LC/L.1009), mayo de 1997

48 "On economic benefits and fiscal requirements of moving from unfunded to funded pensions" (LC/L.1012), junio de 1997