

Acceso a la vivienda y *subsidios habitacionales* directos: experiencias *latinoamericanas*

Gerardo M. Gonzales Arrieta

*Representante Residente y
Gerente Técnico,
Unión Interamericana para
la Vivienda, Lima, Perú*

Después de la sección introductoria, el artículo analiza en la sección II el papel 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 una función facilitadora y subsidiaria de la iniciativa privada en el desarrollo sectorial; examina el rol que dentro de este tipo de políticas tienen los subsidios habitacionales directos como mecanismo que permite crear demanda efectiva para la oferta habitacional generada por el sector privado en condiciones de mercado, y hace hincapié en sus atributos; y pone de relieve el papel catalizador que puede tener este mecanismo en la promoción del ahorro. La sección III reseña la trayectoria de los regímenes de los subsidios habitacionales directos en los países latinoamericanos, destacando sus principales características, ventajas y limitaciones; también subraya, sobre todo en los programas de mayor trayectoria, las reformas introducidas o propuestas. En la sección IV, por último, se exponen las principales enseñanzas que se derivan de las experiencias latinoamericanas, haciendo hincapié en las condiciones y características que contribuyen a una aplicación exitosa de este mecanismo.

I

Introducción

En América Latina y el Caribe el déficit habitacional cuantitativo —definido como la diferencia entre el número de hogares y el número de viviendas permanentes— ascendía en 1995 a 28 millones de unidades, mientras que el déficit cualitativo —definido como el número de viviendas permanentes que son insatisfactorias por carecer de determinados servicios— afectaba a casi 26 millones de viviendas existentes (CEPAL, 1995). Dado que la región cuenta con unos 118 millones de hogares, uno de cada cuatro hogares latinoamericanos carece de una vivienda, y si se agregan las unidades habitacionales que requieren algún tipo de rehabilitación, tenemos que casi la mitad de los hogares de la región vive en condiciones insatisfactorias.

Esta constatación estadística no sólo pone de relieve la envergadura del déficit habitacional, que afecta a todos los países de la región, sino también la ineficacia de las políticas de vivienda y de financiamiento habitacional del pasado. Más aún, este cuantioso défi-

cit habitacional se concentra altamente en la población de más bajos ingresos que, pese a representar una demanda potencial significativa, no tiene posibilidades concretas de lograr una solución habitacional apropiada, principalmente por dificultades de acceso a financiamiento en condiciones adecuadas debido a falta de capacidad de compra suficiente, carencia de garantías satisfactorias para acceder a créditos hipotecarios, e imposibilidad de acreditar ingresos permanentes.

Para mejorar el acceso a la vivienda de los sectores de menores ingresos es preciso innovar en las políticas y los instrumentos de financiación vigentes en este campo. Este artículo explora maneras de contribuir a dotar a dichos sectores de una adecuada capacidad de compra, esto es, de crear en ellos una demanda habitacional efectiva, y hace un análisis conceptual y comparativo de las experiencias latinoamericanas en la aplicación de subsidios habitacionales directos (en adelante SHD) para los sectores de menores recursos.

II

La racionalidad económica de los subsidios habitacionales directos

1. La política de vivienda y el papel de los sectores público y privado¹

Las políticas de vivienda y de financiamiento habitacional vigentes en el pasado en América Latina se caracterizaron por una participación preeminente del Estado y una muy limitada participación del sector privado formal. Como parte de dichas políticas, el Estado desempeñó un papel sobrerregulador del funcionamiento de los mercados y de la operación de los agentes intervinientes —por ejemplo, estableciendo toques a las tasas de interés en los sistemas financieros habitacionales—, y asumió un papel directo en la construcción y financiamiento de viviendas, en los más de

los casos utilizando créditos con tasas de interés subsidiadas o subsidiando los precios de las viviendas.

Los resultados fueron del todo contraproducentes, como se reflejó a las claras en los enormes déficit habitacionales acumulados en la región. Por un lado, los esquemas de construcción y financiamiento habitacional delineados no satisfacían las aspiraciones de rentabilidad de los constructores e intermediarios financieros privados, inhibiendo así la inversión privada formal. Por otro, la activa intervención del Estado como constructor de viviendas definía burocráticamente las características, precios y mecanismos de asignación de éstas. Con esto se 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 a los constructores privados.

¹ Véase un análisis más detallado de estos temas en Gonzales Arrieta (1995).

Dichas políticas también hicieron que el crédito destinado a la construcción y adquisición de viviendas fuera insuficiente para satisfacer las necesidades de la región (Zawadzki, 1993, p. 33). A dicha insuficiencia se agregaron las inadecuadas condiciones de acceso para la población con escasa capacidad de pago, lo que en conjunto limitó el tamaño y la estabilidad de la demanda efectiva de viviendas y de créditos hipotecarios. Como resultado, los constructores y los intermediarios financieros privados se dedicaron a atender la demanda de los sectores de ingresos más elevados, dando lugar a un doble efecto perverso: por un lado, a la reducción de los mercados formales y una creciente inhibición de la inversión privada en el sector vivienda; y por otro, a la vigencia cada vez mayor de modalidades informales de construcción y financiamiento de viviendas. Estas últimas movilizan actualmente en la región un volumen considerable de recursos (CEPAL, 1996, p. 119).

En algunos países de América Latina las políticas de vivienda y de financiamiento habitacional han exhibido resultados importantes: la producción anual de viviendas ha llegado a superar la nueva demanda que se genera cada año por el crecimiento vegetativo de la población y la formación de nuevos hogares. Así, en dichos países se ha comenzado a revertir el déficit habitacional acumulado.

El modelo de políticas de vivienda y de financiamiento habitacional que sustenta tales resultados tiene como común denominador una clara decisión política de aplicar un modelo de desarrollo sectorial basado en el mercado, compatible con el esquema general de desarrollo económico y social, y de carácter integral (es decir, dotado de los instrumentos y los recursos adecuados para atender las necesidades de vivienda de todos los estratos de ingresos).

Dicho modelo reconoce que el Estado por sí solo es incapaz de dar solución al déficit habitacional y que, por lo tanto, su intervención debe estimular la inversión privada. El reconocimiento de la complementariedad de los esfuerzos supone innovar a fondo en la política pública, en los instrumentos aplicables y en los esquemas institucionales. El antiguo papel del Estado es sustituido por un rol facilitador que apunta a crear incentivos en materia de recuperación de costos, rentabilidad y estabilidad, para permitir que el sector vivienda compita con los demás sectores de la economía y la inversión privada tenga un papel protagónico en la construcción y financiamiento de viviendas.

Todo lo anterior tiene como premisa que atender a las necesidades de vivienda es primordialmente un

hecho económico, que repercute en la política de bienestar social. Los efectos multiplicadores del sector vivienda sobre la actividad económica y el empleo son tanto o más importantes que los de otros sectores económicos: cada dólar invertido en vivienda genera otros dos dólares de actividad económica en otros sectores, y un puesto de trabajo adicional en la construcción de viviendas da lugar a otros dos en actividades conexas (Mayo y Angel, 1993, p. 34).

La vigencia de condiciones de rentabilidad y competitividad en los mercados inmobiliario y de financiamiento de viviendas permite, primero, que el sector privado encuentre en la industria de la construcción habitacional una opción de negocios que compita en igualdad de posibilidades con otros sectores de la economía; segundo, que los ahorros que se movilizan hacia el sector vivienda consigan una rentabilidad positiva en términos reales; tercero, que los créditos hipotecarios se recuperen en términos reales, haciendo sostenible el financiamiento habitacional de largo plazo, y cuarto, que los intermediarios financieros encuentren también en el financiamiento de viviendas una opción de negocios rentable.

Ahora, si bien se reconoce en dicho modelo que la inversión privada en el sector habitacional sólo será viable si rigen condiciones de mercado en la construcción y el financiamiento de viviendas, también se admite que los mecanismos de mercado no permiten el acceso a sectores de la población que carecen de suficiente capacidad de compra y de pago. Por ello, el Estado debe asumir también un rol subsidiario, brindando igualdad de oportunidades, de manera que toda familia, cualquiera sea su condición económica, tenga la posibilidad de resolver su problema de vivienda a través del mercado y acceder a la solución habitacional que sea compatible con su esfuerzo propio y sus posibilidades económicas. En este contexto se inscribe el uso de subsidios habitacionales directos (SHD), que sumados al esfuerzo propio de las familias y al crédito hipotecario en condiciones de mercado, sirven para complementar la capacidad de compra de viviendas producidas por el sector privado para la población de más bajos ingresos.

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

En términos generales, el SHD es un aporte explícito no reembolsable que entrega el Estado por un sola vez a las familias que cumplen con requisitos previamente determinados, para dotarlas de una capacidad de com-

pra superior a la que les brindan sus ingresos. Como se ve, se trata de un subsidio a la demanda y no a la oferta.

La insuficiente capacidad adquisitiva de vastos sectores de la población impide transformar la enorme demanda potencial existente en una demanda efectiva que estimule la inversión y la oferta habitacional privada. Por lo tanto, la creación de capacidad de compra en los sectores más pobres sentaría las bases para un crecimiento más sostenido de la actividad en el sector vivienda.

Son numerosos los efectos favorables que pueden esperarse de los SHD (Domínguez, 1994b). En efecto, ellos amplían el mercado inmobiliario potencial al crear capacidad de compra efectiva para la oferta privada. Asimismo, aminoran los riesgos de la construcción de viviendas, puesto que al saberse en forma cierta que habrá demanda con poder de compra, los constructores privados tendrán la seguridad de que podrán vender sus viviendas y así la oferta habitacional será más estable en el mediano plazo; en una atmósfera de libre competencia, esto mejorará la calidad y disminuirá los precios de las viviendas. También estimulan el crecimiento del mercado potencial de prestatarios hipotecarios, ya que al reducir el monto del endeudamiento necesario para completar el precio de la vivienda convierten a las familias beneficiarias, con los mismos ingresos, en sujetos de créditos hipotecarios por montos compatibles con su capacidad de pago. Asimismo, da lugar a una cartera de créditos de mejor calidad, pues el deudor asume una obligación que le es más fácil de pagar, y 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 SHD involucran la abolición de la tradicional actitud paternalista del Estado en la atención a los grupos más necesitados, sustituyéndola por un enfoque que estimula y complementa el esfuerzo de las familias sobre la base de procedimientos objetivos y despersonalizados. De este modo fortalecen el vínculo entre el ciudadano y el Estado, aprovechan las ventajas de la economía de mercado y permiten que el beneficiario escoja la solución que mejor se ajusta a sus necesidades.

Al convertir la demanda potencial de vivienda en demanda efectiva y al acentuar el funcionamiento de la economía de mercado, los SHD estimulan una mayor oferta de viviendas y de financiamiento habitacional, lo cual puede facilitar el acceso a la población de menores recursos y contribuir eficazmente a reducir el

déficit habitacional. Por lo tanto, estos subsidios que en última instancia son un aporte del Estado y parte de la creciente transferencia al sector privado del rol protagónico en el financiamiento habitacional, han probado ser un mecanismo mucho más eficaz de intervención estatal.

¿Por qué son preferibles los SHD para atender a las necesidades de vivienda de los más pobres? En primer lugar, tales subsidios son más equitativos, pues permiten focalizar mejor los esfuerzos en la población a la que se desea favorecer, y también son progresivos, porque a menor valor de la vivienda corresponde un subsidio mayor. En cambio, los subsidios indirectos a través de las tasas de interés en los créditos habitacionales son altamente regresivos, pues a falta de asignación de créditos vía precios, prevalece el mecanismo de racionamiento de los recursos disponibles; en este contexto, quienes más acceso tienen al financiamiento disponible suelen ser los sectores con mayor influencia o mayor capacidad de pago. Además, tal subsidio indirecto es muy inequitativo: no sólo no llega a la población más necesitada, sino que quienes obtienen más crédito son los que reciben una mayor contribución del Estado.

Un segundo argumento en favor de los SHD es su mayor eficiencia. Los subsidios a las tasas de interés distorsionan el funcionamiento de los sistemas financieros de vivienda porque no permiten la recuperación de los recursos prestados en valores reales, lo que contribuye a la descapitalización de los intermediarios financieros y provoca la disminución o desaparición del financiamiento habitacional. En cambio, el SHD es subsidiario del crédito hipotecario en condiciones de mercado, es decir, no lo desplaza: la contrapartida del subsidio habitacional directo debe ser una operación de crédito en tales condiciones. Por lo tanto, la vigencia del SHD es perfectamente compatible con un sistema financiero de vivienda con tasas de interés reales positivas tanto para los ahorros como para los créditos.

La ineficiencia de los subsidios a las tasas de interés también se refleja en que el Estado es incapaz de medir de manera clara y transparente la cantidad de recursos que otorga en calidad de subsidios, y, peor aún, en que el beneficiario no tiene una cabal percepción del beneficio que está recibiendo. En cambio, los SHD no sólo pueden ser medidos con precisión a fin de conocer la magnitud del gasto fiscal involucrado, sino que al estimular el esfuerzo de las familias como requisito para optar al subsidio, hace que los beneficiarios adquieran una real percepción del beneficio que están recibiendo.

Otro argumento en favor de los SHD 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 a los postulantes, procesar y seleccionar las postulaciones, otorgar los subsidios, y pagarlos cuando corresponda. No asume compromisos administrativos de largo plazo, como lo hace en el caso de créditos habitacionales con tasas de interés subsidiadas. En este último caso, los costos administrativos de recuperar una cartera que con el tiempo se deprecia en términos reales van teniendo un peso relativo creciente sobre el valor recuperado. Cabe destacar que la eficiencia y eficacia del gasto público que es posible con la aplicación de un mecanismo como el SHD apuntalarán la cuota que anualmente se destine para este fin dentro del presupuesto público. Más aún, si el SHD permite un mayor nivel de actividad en el sector vivienda y en sectores vinculados, el Estado podrá recuperar total o parcialmente dichos recursos a través de los impuestos generados por la mayor actividad.

En suma, puede afirmarse categóricamente que los SHD 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 llegar efectivamente a la población que se desea beneficiar; 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 las tasas de interés subsidiadas; y que no desplaza al sector privado del mercado habitacional sino que, por el contrario, lo atrae al transformar la demanda de vivienda potencial en efectiva.

3. Importancia del ahorro previo y su vinculación con los subsidios habitacionales directos

La vivienda es quizá el más importante activo físico duradero de la mayoría de las familias, y su precio es varias veces superior a los ingresos de éstas. La adquisición de vivienda normalmente sólo es viable con un crédito a largo plazo. Esta compra es una importante motivación para que la familia ahorre, postergando el consumo presente en aras del consumo futuro. En los países desarrollados, los ahorros familiares depositados en instituciones financieras formales son una fuente importante de fondos para los créditos habitacionales (AID, 1987). La utilización de SHD puede ser un im-

portante catalizador de la formación de ahorros familiares canalizados a través del sistema financiero formal.

El SHD trata de estimular el esfuerzo propio de las familias en pos de acceder a una vivienda, y la típica expresión de dicho esfuerzo debe ser la conformación metódica de un ahorro previo que complementa el subsidio directo y, si es el caso, el crédito hipotecario a largo plazo.

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 SHD, el cual debe estar orientado a premiar el monto, la antigüedad y la permanencia, así como el carácter metódico del ahorro previo. Más aún, la exigencia de un ahorro previo es un criterio más fácil y menos costoso de manejar y controlar que, por ejemplo, uno basado en el nivel de ingresos. Desde luego, el ahorro previo requerido para postular a un SHD y lograrlo debe estar en consonancia con los niveles de ingreso, precio de la vivienda y número de cargas familiares, entre otros criterios, a fin de que la ayuda estatal vaya prioritariamente a las familias de más bajos ingresos. Se sabe por experiencia que el esfuerzo de las familias que desean acceder al SHD no debe expresarse necesariamente en ahorros monetarios. Puede ser útil, sobre todo para los estratos de más bajos ingresos, aceptar aportes propios expresados en especies (como terrenos, materiales o mano de obra). Lo más importante es rescatar la idea de que el SHD premia el esfuerzo de las familias y no es simplemente una dádiva.

Los antecedentes también muestran que los SHD han servido para estimular la formación de ahorros destinados a la vivienda y canalizados a través del sistema financiero formal (Domínguez, 1994a). Para que así sea debe haber un escenario macroeconómico favorable y los ahorros deben tener una rentabilidad positiva en términos reales a lo largo del tiempo. En situaciones inflacionarias como las que prevalecieron en el pasado reciente, con alguna frecuencia los ahorros para vivienda expresados en dinero y depositados en los sistemas financieros dieron paso a ahorros para vivienda traducidos en la adquisición de terrenos y materiales, que cumplían mejor el papel de refugio de valor en el tiempo. Los ahorros en el sistema financiero deben constituir activos que sean suficientemente líquidos —claro está que sujetos a determinadas restricciones, dado su carácter metódico y contractual— y también seguros. Esto último puede potenciarse con garantías estatales, sobre todo para ahorros de bajo monto, y también con la solidez de un sistema financiero debidamente regulado y supervisado.

En conclusión, la adquisición de una vivienda obedece normalmente a una decisión privada y supone un esfuerzo de largo plazo que tiene como principal sustento el ahorro familiar. Esto da a la familia protagonismo en la solución de su problema de vivienda. Dado que muchos sectores de la población se ven impedidos de acceder a una vivienda basándose úni-

camente en su ahorro familiar y su capacidad de pago para atender un crédito hipotecario de largo plazo, el SHD también puede servir para revalorar y premiar una sostenida actitud de ahorro. Con este fin, es necesario incorporar y mantener en el tiempo la exigencia de un ahorro previo como requisito objetivo para acceder al SHD.

III

Experiencias latinoamericanas en la aplicación de subsidios habitacionales directos

Son varios los países latinoamericanos que cuentan con programas de subsidios habitacionales directos (González Arrieta, ed., 1995). A continuación se reseñarán estas aleccionadoras experiencias —de Chile, Costa Rica, Colombia, El Salvador, Uruguay y Paraguay, señalados en orden de mayor a menor trayectoria—, destacando en cada caso sus principales características, logros y limitaciones.

1. El caso de Chile

Chile es el país pionero en América Latina en la aplicación de un sistema de subsidios de esta índole. En 1978 el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) comenzó a utilizarlos para el sector medio-bajo (viviendas de hasta 13 300 dólares de la época, que actualmente equivalen a 27 200 dólares), en reemplazo de los subsidios implícitos en las tasas de interés de los créditos hipotecarios u ocultos en el valor de venta del terreno o de las viviendas. Actualmente, el MINVU mantiene un conjunto de cinco programas habitacionales que procuran atender a toda la población que se busca beneficiar. Cada programa involucra un subsidio directo al comprador de la vivienda, que consiste en un aporte previamente conocido, no reembolsable, que el Estado otorga por una sola vez a cada familia beneficiaria que no es propietaria. Los SHD forman parte de un sistema tripartito de financiamiento para la adquisición de vivienda: el ahorro previo de las familias, el subsidio directo, y el crédito hipotecario de largo plazo. Los principios que ordenan estos programas son la subsidiariedad del Estado, la focalización del gasto social, la progresividad y el fomento del ahorro.

El MINVU otorga los SHD con fondos del presupuesto público. La entrega de subsidios directos puede

adoptar una modalidad privada o estatal. La modalidad privada consiste en un certificado endosable que se entrega al beneficiario, que sirve a éste para pagar parte de la vivienda elegida por él y que es cobrado posteriormente en el MINVU por el vendedor. En la modalidad estatal, que se utiliza solamente para las viviendas de menor valor, el MINVU licita la construcción de estas viviendas y aplica directamente el subsidio, el cual es informado solamente a sus beneficiarios.

El cuadro 1 resume las condiciones de los programas habitacionales con subsidio directo del MINVU. Los requisitos para acceder a los distintos programas no consideran una diferenciación de acuerdo a los ingresos de los postulantes, sino que son los mismos interesados quienes se ubican en uno u otro programa de acuerdo a sus aspiraciones, preferencias y disposición a pagar por una vivienda. Los valores máximos de la 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 del índice de precios al consumidor en el mes anterior.

El Programa de Viviendas Progresivas está destinado a familias que viven en condiciones de indigencia, y contempla dos etapas. Los beneficiarios son seleccionados de acuerdo a un puntaje, el que será mayor cuanto más baja sea la condición socioeconómica y habitacional del postulante, mayor el tamaño del grupo familiar, y mayor la antigüedad de la inscripción. En este programa, que sólo comenzó a operar en 1990, bajo la modalidad MINVU se paga el 100% de los subsidios asignados, mientras que en la modalidad privada el 10% de los asignatarios no hace uso del subsidio en el plazo de vigencia de 21 meses.

CUADRO 1

Chile: valor de la vivienda, subsidios, ahorro y crédito en los programas habitacionales de Ministerio de Vivienda y Urbanismo
(Cifras expresadas en unidades de fomento)

Programa	Valor máximo de la 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 ^a
Vivienda Progresiva, 2ª etapa	70	18	5	47	Proyectos colectivos o individuales, de responsabilidad privada
Vivienda Básica	230 (SERVIU) 400 (Resp. privada)	140	10 (SERVIU) 20 (Resp. privada)	80 (SERVIU) 100 (Resp. 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 1 000 UF pero no 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 1 000 UF pero no 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 1 000 UF pero no 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).

^a SERVIU = Servicio de Vivienda y Urbanismo

El Programa de Viviendas Básicas está dirigido a familias en condiciones de marginalidad habitacional. Para asignar el beneficio se exige el cumplimiento de un ahorro previo mínimo y se consideran los criterios de selección antes señalados. Este programa comenzó a operar en 1984; las viviendas eran construidas bajo la modalidad estatal (licitaciones) hasta 1994, año en que se introdujo la modalidad privada. Por definición, se paga el 100% de los subsidios asignados. Mediante este programa se construyen alrededor de 25 000 viviendas por año (casi el 20% del total de viviendas construidas).

El Programa Especial de Trabajadores (PET), creado en 1987, está dirigido a grupos organizados de familias y entrega viviendas básicas mejoradas. El monto del subsidio es menor al que contemplan los siguientes programas que se asocian a viviendas de valores superiores, dado que al no existir un sistema de postulación, se puede acceder a una vivienda en un plazo mucho menor. 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 con letras hipotecarias, que cuando se transan en el mercado de capitales suelen generar un valor inferior al nominal. La diferencia es cubierta por el MINVU, total o parcialmente, lo que constituye un subsidio adicional, cuyo tope es actualmente de unos 2 600 dólares por operación.² Mediante el PET se financian anualmente unas 16 000 viviendas, cuyos subsidios se pagan en un 100%.

El Programa de Subsidio Rural está orientado a las familias de modestos recursos que habitan en localidades con menos de 2 500 habitantes. Requiere un ahorro previo en la forma de derechos de propiedad sobre un terreno en el que pueda construirse la vivienda. En este programa se procede a una calificación socioeconómica y habitacional del postulante, aplicándose los otros criterios ya señalados. Este programa representa alrededor de 8 000 viviendas al año, pagándose más del 90% de los subsidios otorgados.

El Programa de Subsidio General Unificado está dirigido a las familias de ingresos medios y medios bajos, no propietarias de vivienda, con cierta capacidad de pago que les permita ser sujetos de crédito bancario. En este sistema, el Estado subsidia parcialmente el valor de la vivienda, mediante un certificado que se asigna a través de un sistema de postulación impersonal. Con el objeto de lograr 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. 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. Los tramos de valores de viviendas elegibles, los ahorros mínimos correspondientes y los rangos de subsidio solicitables se presentan en el cuadro 1.

El beneficiario tiene un plazo de 21 meses para hacer efectivo el cobro de su certificado. 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 2 600 dólares por operación, en los casos en que la venta de las letras de crédito hipotecario produzca un valor bajo la par.³ Una vez terminadas las viviendas y transferidas mediante escritura pública al 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. En este programa ya no existe ninguna injerencia directa del MINVU en la concepción y ejecución de los proyectos. 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 del certificado. 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.

Los subsidios pagados para programas del sector privado, que incluyen los Subsidios Unificados, el PET

² Inicialmente no había tope para este subsidio implícito, con el cual se busca evitar que el beneficiario quede expuesto a fluctuaciones del mercado que puedan impedirle 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).

³ 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.

y los Subsidios Rurales, suman aproximadamente 50 000 al año, y los acumulados desde 1980 hasta 1996 ascienden a casi 850 000 subsidios. Por su parte, los subsidios 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 interviene 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 por la obsolescencia del parque habitacional.

En suma, el sistema de acceso a la vivienda que incorpora los SHD en Chile cubre coherentemente todos los estratos de ingresos, facilitando a la población más necesitada el acceso a soluciones habitacionales formales, aunque un poco rígidas, y contando con una decisiva presencia del Estado. El éxito en la aplicación de los SHD se debe también a la sostenibilidad en el tiempo de los recursos presupuestarios dedicados al otorgamiento de los subsidios: actualmente se destinan unos 400 millones de dólares, de los cuales más del 92% corresponde a subsidios y menos del 8% al gasto administrativo.

Durante su trayectoria, ha sido necesario introducir mejoramientos para lograr una mayor eficiencia y equidad en el sistema.⁴ Uno de los principales aspectos que tuvieron que mejorarse fue la focalización de los subsidios (Castañeda, 1990), ya que 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 comprobación de los medios económicos de los postulantes era deficiente, y las viviendas que se ofrecían eran relativamente costosas. Ante

⁴ Se comprueba mayor eficiencia porque 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 (Castañeda, 1990, p. 176).

esta situación, se introdujeron programas para atender a la población de ingresos medios y medios altos, mientras que los programas diseñados para los más pobres han procurado un mayor equilibrio entre los criterios de ahorro mínimo requerido, la capacidad de pago del postulante y el valor de la vivienda que se ofrece.

También se modificó el programa original del Subsidio General Unificado en diversos aspectos, tales como los tramos de valor de las viviendas, cupos por región, monto de los subsidios, período de vigencia de los subsidios, posibilidad de postulación colectiva, y otros. Recientemente se han incorporado los subsidios directos pero diferidos en el tiempo, aplicables con el nuevo sistema de arrendamiento de viviendas con promesa de compraventa (*leasing* habitacional), dirigidos a quienes desean adquirir una vivienda de hasta unos 48 000 dólares. En esta modalidad, el Estado puede otorgar un subsidio⁵ que el MINVU paga en cuotas trimestrales iguales y sucesivas por hasta 20 años, el cual permite rebajar el presupuesto del beneficiario para pagar el arriendo, o bien para agregarlo a éste y obtener una vivienda mejor y de mayor valor.

La experiencia chilena es también valiosa para corroborar en la práctica varios de los atributos que se le reconocen conceptualmente a los SHD. 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 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; la exigencia de un ahorro metódico como requisito para obtener el subsidio mejora las perspectivas de que los beneficiarios sean posteriormente capaces de servir un crédito hipotecario, además de significar un importante estímulo para el ahorro familiar del país; y la posibilidad de postulaciones colectivas tiene la ventaja de que la organización grupal tiende a permanecer en el tiempo y a facilitar el cumplimiento de los requisitos de postulación de los individuos.

Lo que se ha hecho en Chile revela asimismo la necesidad de superar dos grandes dificultades: por un lado, la limitada incursión del sector privado en el

⁵ Este sistema de *leasing* habitacional también puede operar sin subsidio habitacional directo.

financiamiento de viviendas de bajo costo, que obliga a una preeminente actuación del sector público en este segmento; y por otro, la inexistencia de un mercado secundario de viviendas sociales, el cual se pretende fomentar permitiendo una mayor neutralidad en la aplicación de los subsidios habitacionales directos a vivienda nueva o a vivienda usada.

2. El caso de Costa Rica

En Costa Rica, el sistema de subsidios habitacionales directos, denominado Bono Familiar de Vivienda, rige desde 1987 con la creación del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV). El estatal Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) administra dichos subsidios, que son canalizados con respaldo del Fondo de Subsidios para la Vivienda (FOSUVI). El bono es otorgado por el Estado por una sola vez a las familias con ingresos mensuales inferiores a cuatro salarios mínimos de un obrero especializado de la construcción (unos 700 dólares). En los inicios del programa, el bono consistía en un crédito complementario con tasa de interés cero; luego se le convirtió en un aporte sin cargo de restitución. El bono no se entrega en la forma de un certificado, sino en documentos que consignan las condiciones técnicas de la vivienda y la calidad del núcleo familiar beneficiado. La ley establece el origen de los recursos del FOSUVI aplicables al bono, señalándose entre ellos la recaudación de determinados impuestos y un porcentaje del presupuesto nacional.

El monto máximo del bono no puede exceder el equivalente a 30 veces el salario mínimo indicado anteriormente (es decir, unos 5 200 dólares). Dicho subsidio máximo se entrega a las familias que perciban ingresos de hasta un salario mínimo y actualmente está fijado en el equivalente a unos 4 800 dólares. A partir de un salario y hasta cuatro salarios mínimos, el subsidio se otorga en forma parcial en función inversa del ingreso familiar (cuadro 2). 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.⁶ Dado que ese monto máximo de subsidio no cubre el valor máximo de una vivienda de interés social (estimado en unos 14 072

dólares), el subsidio está asociado a un crédito hipotecario que otorgan las entidades autorizadas, cuyo plazo es de 15 años. La tasa de interés, que antes era fijada por el BANHVI, a partir del 1 de abril de 1995, es libremente fijada por las entidades autorizadas del SFNV.

Las entidades autorizadas califican a las familias que aspiran al bono, especificando 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. El sistema sólo contempla la postulación individual. Corresponde al BANHVI aprobar y otorgar a la entidad autorizada los recursos del subsidio para las familias elegidas, previa verificación de los montos fijados por dicha entidad.

El programa del Bono Familiar de Vivienda comprende varios subprogramas y los subsidios pueden 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.

Teniendo en cuenta los actuales valores del bono, en el estrato de más bajos ingresos (es decir, hasta de 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 14 072 dólares, para dicho estrato el subsidio representa una proporción muy baja (34%) del precio máximo de una vivienda de interés social. Los valores del bono pueden ser reajustados por el BANHVI, con la restricción de que el monto máximo puede ser de hasta 30 veces el salario mínimo. En el caso costarricense no existe, pues, un mecanismo de reajuste automático de los montos de los subsidios, ni de los valores de la vivienda para cada estrato. 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 SHD en Costa Rica no exige como requisito la conformación metódica de un ahorro previo en una institución del SFNV. El aporte del beneficiario del bono 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 obligadas a efectuar una cuota inicial o un aporte propio mínimo. En apoyo al otorgamiento de créditos hipotecarios, el SFNV contempla un mecanismo de redescuento de hipotecas a cargo del

⁶ El cálculo en cada caso 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 entre el salario bruto de la familia y el salario mínimo vigente.

CUADRO 2

**Costa Rica: Cálculo del Bono Familiar de Vivienda
y crédito complementario, por estratos de ingresos^a**
(Dólares corrientes al 31 de diciembre de 1996)

Estrato salarial	Ingreso bruto	Cuota mensual	Capacidad de deuda	Aporte mínimo del beneficiario	Bono Familiar de Vivienda máximo	Valor máximo de la solución habitacional
—	—	—	—	—	4 802.5	4 802.5
0.50	86.5	26.0	1 132.4	—	4 802.5	5 935.0
1.00	173.0	51.9	2 264.9	—	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.

BANHVI, para lo cual dispone del 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.

Desde la creación del SFNV hasta septiembre de 1996 se ha destinado un monto total de 332 millones de dólares al otorgamiento de 118 727 subsidios para vivienda. Con ello se ha beneficiado a igual número de familias con ingresos de hasta cuatro salarios mínimos, que representan aproximadamente el 18% de la población. Durante el período 1990-1993 se concedió un promedio anual de 15 636 subsidios. Del total de subsidios otorgados, cerca del 59% se ha asignado a familias que habitan en áreas rurales (Monge, 1995, p. 64). Si se consideran las cifras acumuladas desde el inicio de las operaciones hasta junio de 1995, el 42% de los subsidios aprobados 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, y el 2% a reparaciones y mejoras.⁷

Según fuentes oficiales, el monto de recursos dedicados al programa de subsidios ha representado aproximadamente un 3% del gasto público social des-

de 1987, en promedio. Sin embargo, en dicho período el BANHVI no ha contado con la totalidad de los recursos establecidos por ley (3% del presupuesto nacional): se calcula que sólo se ha trasladado al programa aproximadamente un 40% de esa suma.

Aproximadamente el 65% de las viviendas nuevas construidas y adquiridas cada año tiene el componente de subsidio. En los últimos años, teniendo en cuenta los subsidios otorgados y los casos formalizados fuera del sistema, se estima que se ha logrado detener el crecimiento del déficit habitacional. Desde 1992, y por primera vez, se ha venido financiando un número de viviendas que cubre las necesidades mínimas anuales, y ha permitido comenzar la reducción del déficit acumulado (Zawadzki, 1993, p. 24). Más aún, el programa de SHD en Costa Rica ha favorecido proporcionalmente a los grupos de más bajos ingresos: casi el 79% del total de subsidios concedidos ha beneficiado a familias con ingresos de hasta dos salarios mínimos (350 dólares). Esta focalización a través del subsidio directo se ha fortalecido con el transcurso del tiempo, ya que un mayor porcentaje de los bonos formalizados se canalizan a los sectores de más bajos ingresos: se pasó de 65% en 1987 a 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 esos sectores. Este es uno de los rasgos positivos más destacados del sistema costarricense, puesto que en otros países los gru-

⁷ Las cifras en dólares para cada año han sido calculadas utilizando el tipo de cambio interbancario medio de cada año.

pos de bajos ingresos beneficiarios del SHD han encontrado enormes dificultades para acceder al crédito hipotecario.

El bono constituye un instrumento que efectivamente ha permitido ampliar las posibilidades de acceso a la vivienda de las familias de bajos ingresos. En efecto, una familia con ingresos equivalentes a tres salarios mínimos que recibe un SHD 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: 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 trae consigo el subsidio (Monge, 1995, pp. 64-65).

Sin embargo, junto con existir 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 este subsidio indirecto, concentrando así el esfuerzo gubernamental de dar asistencia directa al más necesitado y eliminar esta distorsión en el funcionamiento del mercado financiero (Arroyo, 1995, p. 49). Asimismo, está en consideración el establecimiento del requisito de ahorro previo metódico para acceder al subsidio. La carencia actual de este requisito es considerada una de las principales falencias del sistema costarricense de SHD. La exigencia de ahorro previo permitiría, además, facilitar un proceso objetivo de asignación de subsidios sobre la base de puntajes.

3. El caso de Colombia

En Colombia, el Subsidio Familiar de Vivienda fue establecido en 1991. 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; y en las zonas rurales, la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero. El diseño del sistema de SHD en Colombia es particularmente complejo (hay varias instituciones otorgantes involucradas y numerosos rangos de valores máximos de vivienda y de subsidios), y además ha sufrido numerosos cambios desde su implantación.

El Subsidio Familiar de Vivienda es un aporte estatal en dinero o especie (tierra, materiales de construcción, títulos de propiedad, etc.), que se otorga por una sola vez, sin cargo de restitución. Está dirigido a hogares con ingresos iguales o inferiores a cuatro salarios mínimos legales (SML), que actualmente equivalen a unos 568 dólares. Los beneficiarios pueden escoger la solución habitacional a la que pretenden aplicar dicho subsidio. El SHD 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 o de mejoras. También se otorgan subsidios en especie, sea en terrenos de propiedad del INURBE o en gastos de escrituración de un buen número de lotes que fueron invadidos antes de 1989. La fuente tradicional de financiación del programa de SHD son los ingresos ordinarios del gobierno central.

Los beneficiarios deben acreditar un aporte previo, en dinero o en especie. Se admite tanto la postulación individual como la colectiva. Para la selección de los beneficiarios se emplea un proceso de calificación de los hogares y asignación de puntajes, de acuerdo con criterios tales como los ingresos familiares, el valor de la solución habitacional, el monto de los aportes, la carga familiar, y otros. El plazo para aplicar el subsidio es de 18 meses a partir de la fecha de asignación.

El sistema de SHD contempla dos componentes: el primero, integrado a la Red de Solidaridad Social, está dirigido a hogares con ingresos mensuales no superiores a los dos salarios mínimos (unos 284 dólares), y el segundo es el dirigido a atender con proyectos de vivienda nueva a hogares con ingresos entre dos y cuatro salarios mínimos (unos 568 dólares). La parte integrada a la Red de Solidaridad Social tiene, a su vez, dos programas: el de mejoramiento de la vivienda y su entorno, incluyendo la habilitación legal de los títulos de inmuebles destinados a la vivienda, y el de dotación de vivienda nueva.

Los valores máximos de las viviendas de interés social a las cuales pueden aplicarse los SHD están establecidos en salarios mínimos legales mensuales, se ajustan una vez al año, y están determinados en función del tamaño de la población de las ciudades y del ingreso mensual del hogar: para las familias con ingresos de hasta dos salarios mínimos legales, el tope máximo equivale a unos 12 800 dólares, mientras que para las familias con ingresos entre dos y cuatro salarios mínimos legales el tope máximo equivale a 19 200 dólares. El cuadro 3 muestra los montos máximos de los subsidios, que están expresados en unidades de

poder adquisitivo constante (UPAC)⁸ 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.

Para acceder al SHD es preciso que los beneficiarios efectúen un aporte mínimo. El crédito hipotecario desempeña un papel complementario al subsidio y es utilizado generalmente por los hogares con ingresos entre dos y cuatro salarios mínimos legales. El esquema general para este segmento de familias es que el subsidio más los aportes en dinero cubran el 30% del valor de la vivienda y el saldo restante se financie con un crédito hipotecario a 15 años.

⁸ Unidad creada mediante el Decreto N° 1229 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 fundamentalmente de la variación de las tasas de interés pasivas de mercado.

Desde la creación del programa de SHD hasta septiembre de 1996, el INURBE, que da cuenta de casi la mitad de los subsidios otorgados en el país, ha aprobado un total de 270 932 subsidios, de los cuales se ha desembolsado solamente el 49%. Para otorgar dichos subsidios se comprometieron 486 millones de dólares, y se desembolsaron 226 millones, es decir, el 46.5%. Existe, pues, una baja proporción de entregas efectivas del subsidio en relación con el número y el monto de las asignaciones.

Los principales destinos del SHD han sido la adquisición de lotes con servicios (32%) y el mejoramiento de viviendas existentes (26%). A partir de 1994 no se permite la financiación de lotes, ya que éstos no siempre garantizaban la ejecución de una solución de vivienda. Según un estudio del Centro Nacional de Estudios de la Construcción (CENAC), 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. El SHD ha beneficiado con un 80% del total de subsidios aprobados a la población con ingresos familiares de hasta dos SML.

CUADRO 3

Colombia: Montos máximos del Subsidio Familiar de Vivienda, según destino y población de la ciudad

(Cifras en dólares corrientes y unidades de poder adquisitivo constante)

Tipo de solución/ institución otorgante	Tamaño de la población (número de habitantes)		
	< 100 000	De 100 000 a 500 000	> 500 000
<i>A. Para hogares con ingresos no superiores a dos salarios mínimos legales</i>			
Mejoramiento integral de vivienda y entorno (sólo el INURBE)	2 058 dólares (210 UPAC)	2 058 dólares (210 UPAC)	2 058 dólares (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	2 450 dólares (250 UPAC)	2 450 dólares (250 UPAC)	2 450 dólares (250 UPAC)
Adquisición o adquisición y construcción de unidad básica, unidad básica por desarrollo progresivo y vivienda mínima (por el INURBE)	2 450 dólares (250 UPAC)	2 940 dólares (300 UPAC)	3 430 dólares (350 UPAC)
Adquisición o adquisición y construcción de unidad básica, unidad básica por desarrollo progresivo y vivienda mínima (por las Cajas de Compensación Familiar)	3 430 dólares (350 UPAC)	3 920 dólares (400 UPAC)	4 410 dólares (450 UPAC)
<i>B. Para hogares con ingresos entre dos y cuatro salarios mínimos legales</i>			
Mejoramiento de vivienda y construcción en sitio propio	2 058 dólares (210 UPAC)	2 058 dólares (210 UPAC)	2 058 dólares (210 UPAC)
Adquisición o adquisición y construcción de unidad básica, unidad básica por desarrollo progresivo y vivienda mínima	2 058 dólares (210 UPAC)	2 450 dólares (250 UPAC)	2 940 dólares (300 UPAC)

Fuente: Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE).

Sin embargo, una de las mayores debilidades del programa de SHD en Colombia es la muy baja proporción del precio total de la vivienda que cubre el subsidio: considerando el máximo subsidio establecido y el monto máximo de la vivienda que puede adquirir, 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. Además, transcurre demasiado tiempo entre la asignación del subsidio y su entrega: el tiempo medio que una persona se demora en cobrar efectivamente el subsidio adjudicado es de 14 meses. Una evaluación del programa efectuada por las autoridades en 1994 (Salazar, 1995) detectó otra serie de problemas, entre ellos que se ha subsidiado a compradores de vivienda que perciben 135 salarios mínimos legales sin que éstos realmente lo necesiten, y que el estrato con uno a cuatro salarios mínimos legales no tiene un acceso efectivo al crédito. Sin embargo, los cambios que se han introducido han dejado inalterados algunos problemas muy característicos de este programa, como la baja proporción del precio de la solución habitacional que cubre el subsidio, incluso para sectores de más bajos ingresos.

4. El caso de El Salvador

En El Salvador se estableció en 1992 un mecanismo de SHD denominado Programa de Contribuciones para la Vivienda, cuya administración y otorgamiento está a cargo del Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO), creado el mismo año. La contribución para la vivienda es un aporte estatal en efectivo o en especie que se otorga a las familias beneficiarias por una sola vez y sin cargo de restitución. En este caso, la contribución está concebida fundamentalmente para mejoramiento de viviendas, y no para compra de viviendas terminadas, lo que diferencia marcadamente a este esquema de los vigentes en Chile y en Costa Rica. Dicha contribución para la vivienda es otorgada mediante un certificado emitido por el FONAVIPO, extendido a favor del beneficiario y negociable únicamente mediante las instituciones autorizadas a participar en el Programa.

Por ley, los recursos aplicables al Programa provendrán de un patrimonio especial administrado por el FONAVIPO, conformado por los activos netos del extinto Instituto de Vivienda Urbana (IVU), los cuales de-

berán administrarse y convertirse en dinero efectivo. 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.

Los beneficiarios deben tener ingresos mensuales familiares no mayores de dos salarios mínimos (actualmente 264 dólares), vivir en una vivienda en condiciones inferiores a las mínimas de habitabilidad, y ser propietarios del inmueble o lote. La selección se realiza mediante la asignación de puntajes, cuyos componentes básicos son el esfuerzo realizado, el valor de la solución habitacional, el tiempo de permanencia en el sistema y la condición de pobreza.

El Programa viene operando actualmente bajo tres modalidades: Mejoramiento Individual; Nuevos Asentamientos Organizados, y Crédito con Contribución para Vivienda Nueva.⁹ La modalidad de Mejoramiento Individual está dirigida a las familias propietarias de una vivienda que se encuentra en condiciones mínimas de habitabilidad, o a las familias que son propietarias del terreno y tienen una vivienda improvisada. La modalidad de Nuevos Asentamientos Organizados está dirigida a familias que se encuentran viviendo en zonas de riesgo, o afectas a derechos de vías, en sitios turísticos o de reserva, o que viven ilegalmente en terrenos invadidos, y que accedan voluntariamente a trasladarse a un terreno del cual serán propietarios. La modalidad de Crédito con Contribución para Vivienda Nueva está igualmente dirigida a familias con ingresos no mayores a dos salarios mínimos pero que, en este caso, no tienen vivienda ni terreno propio. Las modalidades descritas permiten que los subsidios otorgados tengan como destino el mejoramiento y construcción de la vivienda, el apoyo para la compra del lote (pudiéndose sólo utilizar el 25% del monto máximo de subsidio para pagar el lote), y el mejoramiento de los servicios habitacionales y comunales. El Programa contempla tanto la postulación individual como la colectiva, y deja a la libre decisión de la familia qué aspecto del déficit que enfrenta desea cubrir.

El monto de la contribución oscila entre cuatro y 12 salarios mínimos, según la precariedad de condiciones de la vivienda. Si se compara el valor máximo del subsidio (unos 1 584 dólares) con el valor estimado de

⁹ Están considerándose otras dos modalidades: Mejoramiento de Barrios, y Crédito con Contribución para Mejoramiento Individual, esta última destinada a familias con cierta capacidad de pagar un crédito.

una vivienda bajo la modalidad de Nuevos Asentamientos Organizados (entre 1 730 y 1 950 dólares) se tiene que el SHD cubre el 81% o más del valor de la vivienda. Los valores de los subsidios sólo pueden modificarse en la medida en que cambie el salario mínimo urbano, sujeto a la determinación del Ministerio de Economía. 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. En la modalidad de Nuevos Asentamientos Organizados, el esfuerzo de la familia consiste en el traslado voluntario desde el sitio de riesgo o tenencia ilegal al nuevo asentamiento donde será propietario. En la modalidad de Crédito con Contribución para Vivienda Nueva, el crédito hipotecario que sirve para completar el precio de la vivienda es otorgado por las instituciones autorizadas. En esta modalidad es posible adquirir viviendas hasta por un valor de 3 429 dólares; el crédito correspondiente puede ser hasta de 1 845 dólares (53.8%) y el subsidio hasta de 1 584 dólares (46.2%).

Desde el inicio de las operaciones del Programa de Contribuciones para la Vivienda hasta diciembre de 1996, se han dedicado casi 30 millones de dólares al otorgamiento de casi 27 000 subsidios para vivienda. No ha habido suministros de fondos del Presupuesto de la República con tal fin, aun cuando la Ley del FONAVIPO lo prevé. Desde 1993, año en que se alcanzó el 46% de todo el Programa en términos de número de subsidios y el 33% en términos de montos aprobados en la actividad de éste se ha venido registrando una marcada disminución, fundamentalmente por la restringida disponibilidad de recursos. Durante sus primeros cinco años, el 60% de los recursos desembolsados se destinó al Mejoramiento de Vivienda, mientras que el 40% restante se dirigió a los Nuevos Asentamientos Organizados en los cuales se construye vivienda nueva. Se estima que el 75% de los subsidios otorgados benefició a familias con ingresos menores a medio salario mínimo (actualmente 66 dólares), mientras que el restante 25% alcanzó a familias con alrededor de un salario mínimo (actualmente 132 dólares).

Según fuentes oficiales, el aporte del Programa a la reducción del déficit habitacional de la población de más bajos ingresos ha sido del orden del 6%. Esto debe interpretarse teniendo en cuenta que este esquema no apunta a permitir una "vivienda terminada", sino que su impacto debe medirse en función del mejoramiento gradual del déficit cualitativo que afecta a las viviendas existentes (Bertrand, 1995).

5. El caso del Uruguay

En el Uruguay, el otorgamiento de los SHD está incorporado en el denominado Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda (SIAV), iniciado en 1993. El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, creado en 1991, administra y otorga los SHD. 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). Los SHD que el Estado otorga a las familias con ingresos equivalentes como máximo a 60 unidades reajustables,¹⁰ pueden expresarse de dos maneras: la provisión de un Núcleo Básico Evolutivo (NBE), construido por el sector privado por licitación, y la entrega de un Certificado de Subsidio Habitacional Directo (CSHD).

El sistema de SHD se financia con el Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización (FNVU), administrado por el Ministerio, cuya principal fuente de recursos es el impuesto del 1% a las retribuciones personales, que aporta casi el 85% del total de recursos.

Para postular y resultar beneficiaria de un SIAV, una familia interesada debe reunir dos condiciones: estar inscrita en el Registro Nacional de Postulantes, que mantiene información actualizada sobre la situación de los hogares; y haber integrado un ahorro previo mínimo en su cuenta bancaria antes de la fecha límite fijada en el llamado. Actualmente sólo se permite la postulación individual. Los beneficiarios se determinan en función de un puntaje que toma en cuenta dos criterios: primero, 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 de la situación socioeconómica, esto último con el fin de conceder mayor probabilidad de que resulten beneficiarias las familias más pobres; y segundo, el tamaño del núcleo familiar.

El nivel de ingresos mensuales determina el tipo de solución habitacional y el monto del subsidio al cual la familia puede acceder. A las familias de ingresos más bajos se les ofrece una solución habitacional casi totalmente subsidiada. A medida que el ingreso de los hogares aumenta, mayor es el precio de la solución habitacional a la que se puede acceder y el ahorro re-

¹⁰ La unidad reajutable (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 índice medio de salarios. Al 31 de diciembre de 1996, una UR equivalía a 141.14 pesos (unos 16 dólares).

CUADRO 4

Uruguay: Niveles de ingresos, subsidios, ahorro, crédito y valor de vivienda en el Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda
(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 ^a	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.

^a Núcleo Básico Evolutivo.

querido, y menor el subsidio que se ha de recibir. Todos estos valores se expresan en UR. El monto del crédito hipotecario complementario también está en relación directa con el nivel de ingreso familiar (cuadro 4).

Esta estratificación de la demanda hace que para las familias con ingresos no mayores a 30 UR (unos 480 dólares), el Estado contemple un subsidio equivalente a casi todo el valor máximo de la solución a la que pueden aspirar (unos 18 400 dólares); el resto se completa con un ahorro previo mínimo. El certificado que reciben los beneficiarios tiene una vigencia no renovable de 18 meses, y puede destinarse a la compra de Núcleos Básicos Evolutivos construidos por el sector privado por contrato con el Ministerio, a la compra en el mercado inmobiliario de viviendas nuevas o usadas, a la construcción en terreno propio, o a la adquisición de terreno y construcción.

Dentro de las familias con ingresos entre 30 y 60 UR (entre 480 y 960 dólares), se distinguen tres niveles. El subsidio máximo representa una proporción decreciente del precio máximo de la vivienda a medida que aumenta el tramo de ingresos. En estos casos, el acceso a la solución habitacional aspirada se concreta aportando, además del Certificado de Subsidio Habitacional Directo, un ahorro previo y un crédito hipotecario otorgado por una de las instituciones financieras intermedias, privadas o públicas, autorizadas a operar en el Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda, bajo condiciones libremente pactadas entre éstas y los prestatarios. La oferta de viviendas correspondiente a cada nivel con los valores límites establecidos queda a cargo de constructores privados. Las instituciones financieras intermedias pueden redescantar tanto los créditos hipotecarios para adquisición complementarios al SHD, como los créditos destinados a financiar la construcción de conjuntos habitacionales que cuentan con la calificación del Ministerio por medio del

Fondo de Redescuentos, también financiado con recursos del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanismo y administrado como banco de segundo piso por el Banco Central del Uruguay.

El Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda identifica a las familias con ingresos superiores a las 60 UR (más de 960 dólares) como sujetos de crédito por su capacidad de ahorro y de pago; por lo tanto, éstas deberán recurrir a los esquemas inmobiliarios y financieros de mercado, incluyendo entre estos últimos al Banco Hipotecario del Uruguay. El acceso a la vivienda en este estrato está determinado únicamente por un ahorro previo y un crédito hipotecario en condiciones de mercado.

En el primer año de vigencia del sistema de subsidios habitacionales directos (1993-1994), período en el cual se efectuaron tres llamados a postular, el Ministerio emitió un total de 7 367 certificados, de los cuales el 68% correspondió a certificados para la adquisición de Núcleos Básicos Evolutivos y el 32% restante a certificados para beneficiarios en los niveles I al III. Tratándose de un país pequeño, constituye un número de subsidios bastante alto en poco tiempo, estimándose que ha permitido cubrir cerca del 10% del déficit habitacional existente.

Durante esta trayectoria inicial la focalización fue adecuada, lográndose que la población con mayores carencias tuviese una mayor probabilidad de resultar beneficiaria (Romay, 1995, pp. 128-129). Las familias con condición relativamente más favorable debieron hacer un esfuerzo de ahorro cuatro veces mayor que los hogares más pobres para poder ser beneficiarias. Asimismo, los hogares con mayores carencias ahorraron durante nueve meses y los que presentaban mejor situación socioeconómica debieron ahorrar por más de 50 meses para resultar beneficiarios.

Dentro de este esquema, los Núcleos Básicos Evolutivos permiten una más rápida solución habitacional a un mayor número de familias, especialmente las más pobres, y constituyen un importante avance en la calidad de vida de las familias beneficiadas, en comparación con las soluciones habitacionales que espontáneamente se construyen en asentamientos irregulares. Asimismo, el SHD ha contribuido a estimular el ahorro por conducto del sistema financiero (Romay, 1995, p. 149). Entre las debilidades de este esquema puede destacarse que en la práctica la única institución financiera que participa activamente en el SIAV es el Banco Hipotecario del Uruguay, y que el SHD no ha sido capaz de estimular una significativa oferta privada de nuevas viviendas, por lo que muchos beneficiarios han aplicado el subsidio a la compra de vivienda usada.

6. El caso del Paraguay

En el Paraguay, el denominado Sistema de Subsidio Habitacional Directo está legalmente en vigencia desde 1992, pero su implantación se inició en 1995. Dicho sistema se estructuró en el marco del reordenamiento del sector habitacional con apoyo de dos préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), creado en 1990, tiene a su cargo la administración del SHD.

El SHD es una ayuda estatal directa, sin cargo de restitución, que se otorga por una sola vez a las familias beneficiarias para permitirles la adquisición, construcción o mejora de una vivienda de interés social. El subsidio se entrega en la forma de un certificado, cuya vigencia es de 18 meses contados a partir de la fecha de entrega, y que es transferido por los beneficiarios del subsidio al constructor como parte de pago. El CONAVI hace efectivos dichos certificados a los vendedores o a los propietarios que construyen en lote propio.

Para sustentar el sistema se crearon dos fondos, ambos administrados por el CONAVI: el Fondo de Subsidio Habitacional Directo, y el Fondo de Redescuento de Hipotecas, sobre la base del cual el CONAVI redescuenta los créditos hipotecarios que conceden 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 Banco Nacional de la Vivienda, según corresponda, o cooperativa legalmente constituida, que haya sido calificada por el CONAVI. Está previsto que el Fondo de Subsidio Habitacional Directo cuente como fuentes de recursos con partidas del pre-

supuesto general, préstamos internos y préstamos externos, entre otras.

Es requisito que el beneficiario concorra con un aporte previo que podrá consistir en ahorros, lote propio, mano de obra u otra forma que establezca el CONAVI. En el caso de aporte en ahorros, el postulante debe mantener una cuenta en una de las IIF adheridas al programa. Los postulantes deben tener un ingreso familiar que no supere los valores máximos para cada nivel de subsidio, según la estratificación establecida, y no deben ser propietarios de una vivienda. Solamente existe postulación individual. La selección de los beneficiarios toma en cuenta el nivel de subsidio solicitado y la zona geográfica donde se encuentra la vivienda elegida; son seleccionados los que suman mayor puntaje, considerando criterios como monto y antigüedad del ahorro, y tamaño del grupo familiar.

Los subsidios otorgados pueden destinarse a dos subprogramas: a la Adquisición de Soluciones Habitacionales, que comprende la compra de vivienda nueva o usada; y a las Soluciones Habitacionales en Lote Propio, que abarca la construcción, ampliación o refacción de viviendas. El SHD en el Paraguay cuenta con cinco niveles de subsidio en función del 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, montos mínimos de ahorro y montos máximos de crédito hipotecario, en caso de que éstos se requieran (cuadro 5). Dichos valores están fijados en unidades de salario mínimo (USM).¹¹

Como puede apreciarse, el sistema es progresivo pues cuanto menor es el ingreso familiar, no sólo es mayor el subsidio y menor el ahorro previo en términos absolutos, sino también el subsidio representa un mayor porcentaje del valor máximo de la vivienda. El SHD no podrá ser superior al 75% del valor de la vivienda. El sistema contempla la posibilidad de que el beneficiario tome un crédito hipotecario para completar el precio de la vivienda, cuya tasa de interés es variable. La cuota se ajustará automáticamente conforme varíe la USM, y los posibles desajustes entre estos dos índices se reflejarán en los plazos de amortización.

¹¹ La unidad de salario mínimo (USM) es una unidad de cuenta establecida mediante la Ley N° 118/90, cuyo valor fluctúa sujeto a la variación del salario mínimo mensual vigente en la capital de la República para los trabajadores de actividades diversas no especificadas y es fijado por la autoridad competente. A diciembre de 1996 una USM equivalía a 229 dólares.

CUADRO 5

Paraguay: Niveles de ingresos, subsidios, ahorro, crédito y valor de las viviendas 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	779-1 053	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

Fuente: Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI).

Desde el inicio de la aplicación del sistema en septiembre de 1995 hasta noviembre de 1996, se efectuaron cinco llamados a postulación y se otorgó un total de 7 541 subsidios, de los cuales fue pagado el equivalente a un 16%. Para el otorgamiento de dicho número de subsidios se comprometió un total de 32.7 millones de dólares, pero sólo se pagaron subsidios por un valor de 5.8 millones (apenas el 18% de la suma comprometida). El 85% de los subsidios otorgados

correspondió al subprograma de Adquisición de Soluciones Habitacionales, mientras que el 15% restante al subprograma de Soluciones Habitacionales en Lote Propio, para construcción de viviendas. Cabe destacar que el 60% de los subsidios ha tenido como destino a familias con ingresos de hasta 1.6 USM (unos 366 dólares), mientras que el 40% restante ha beneficiado a familias con ingresos entre 366 y 1 053 dólares.

IV

Lecciones de las experiencias y recomendaciones de política

Las dos secciones anteriores permiten establecer, desde el punto de vista tanto conceptual como de la experiencia, cuán radicalmente difieren los SHD de los subsidios tradicionales (como los créditos para vivienda con tasas de interés subsidiadas y los subsidios en los precios de las viviendas), así como las enormes ventajas de los primeros en términos de equidad y eficiencia del esfuerzo fiscal y del funcionamiento del sistema financiero. Una vez decantados estos aspectos, conviene reseñar algunas condiciones y características que deben imperar para que la aplicación de los SHD tenga buenos resultados.

1. Condiciones necesarias para la aplicación exitosa de los subsidios habitacionales directos

Para aplicar con éxito un sistema de SHD es preciso colocar a estos subsidios en su verdadera perspectiva

como parte de la política habitacional y como mecanismo que procura el acceso a la vivienda de la población de menores ingresos.

i) El SHD está orientado, con la intervención subsidiaria del Estado, a facilitar a la población de menores ingresos el acceso a las oportunidades generadas por un modelo de mercado para el desarrollo sectorial. Por lo tanto, se aparta totalmente de un mito frecuente en la base de las políticas habitacionales: que la vivienda es un derecho. De reconocerse esto último, habría que identificar a la parte que tendría la obligación de proporcionar la vivienda, lo que llevaría a pensar en la obligación del Estado de asumir esta tarea, que desde luego le sería imposible cumplir, y más aún, supondría el desarrollo de proyectos por iniciativa del Estado que minimizarían el esfuerzo de las familias, enfoque que estaría totalmente reñido con el que privilegia el SHD. En realidad, el Estado está obligado a ga-

rantizar la equidad en el acceso a las oportunidades existentes en el mercado a todas las familias, cualquiera sea su condición económica, pero teniendo como contrapartida el esfuerzo de las familias, que sería premiado.

ii) El SHD debe formar parte de una política habitacional que erradique dos enfoques erróneos de antaño: primero, que el sector vivienda es un sector social, y segundo, que el problema habitacional se resuelve impulsando masivos proyectos de construcción de vivienda. El sector vivienda involucra sin duda un problema con evidentes connotaciones sociales y los aspectos técnicos tienen un espacio importante; pero dichos enfoques llevan a diseñar instrumentos que impiden que este sector pueda aprovechar recursos de la economía en competencia con otras actividades económicas, pues ahuyentan la inversión privada, hacen desaparecer las oportunidades de financiamiento de largo plazo y postran al sector a un nivel de actividad totalmente disminuido. El SHD, por el contrario, permite una intervención del Estado que crea espacios para la economía de mercado y para la inversión privada, de modo tal que los recursos puedan fluir hacia el sector.

iii) El SHD debe ser parte de una política de vivienda integral, y no un mecanismo aislado. Ello supone, primero, que el modelo de desarrollo sectorial sea compatible con el modelo general de desarrollo económico y social. Segundo, que la política habitacional contemple las distintas necesidades y posibilidades de todos los sectores de la población, a fin de generar los instrumentos adecuados, con sus correspondientes recursos, para atender a cada uno de ellos. Y tercero, que la política habitacional se base en una ineludible intervención del Estado pero fomente la participación del sector privado, creando condiciones de rentabilidad, competitividad y estabilidad para que este último sea el agente ejecutor, invierta recursos y asuma los riesgos.

iv) El SHD sólo puede hacer una contribución efectiva para reducir el déficit habitacional si aparecen y se consolidan el ahorro para la vivienda y el crédito hipotecario de largo plazo, puesto que en esencia es un mecanismo complementario y subsidiario del acceso a la vivienda. Para que su aplicación sea exitosa, deben regir condiciones de mercado para las operaciones financieras relacionadas con el sector habitacional y, por ende, deben abolirse todas aquellas prácticas que mantienen tasas de interés reales negativas en los mercados financieros de vivienda. La tasa de interés es un instrumento clave para fomentar el ahorro financiero

para la vivienda, permitir una recuperación de los créditos hipotecarios de largo plazo en valores reales y, por lo tanto, sostener la intermediación financiera para fines habitacionales.

v) Si bien el SHD constituye un esfuerzo especial del Estado por dar atención preferente a los sectores de más bajos ingresos, su aplicación no debe suponer descuidar las opciones de financiamiento para los grupos de ingresos superiores. La ausencia de estas opciones probablemente daría lugar a que los grupos intermedios que no encuentran las debidas oportunidades, procuren captar los beneficios que han sido diseñados para los grupos de más bajos ingresos, desplazándolos y llevando a una desfocalización de los recursos fiscales. Por lo demás, si los grupos con capacidad de pago encuentran adecuadas opciones en el mercado, se acotará el ámbito de la población a la que deban destinarse los recursos limitados del Estado.

vi) Los SHD son sólo una parte de los mecanismos requeridos para atender a las necesidades de vivienda de la población de menores recursos. Se precisan otros instrumentos complementarios, como 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 créditos hipotecarios; y la utilización de mecanismos de acceso a la vivienda dirigidos a sectores informales que podrían asumir ciertas obligaciones de pago de largo plazo, pero no tienen la posibilidad de acreditar ingresos permanentes.

vii) Los beneficios esperados de los SHD podrán concretarse en función de dos condiciones básicas: la sostenibilidad de los recursos y la credibilidad del sistema. Los SHD demandan recursos fiscales que generalmente son limitados; por lo tanto, una vez iniciado un programa de este tipo, es importante que pueda sostenerse en el tiempo a fin de dar estabilidad a la demanda habitacional y permitir que la inversión privada desarrolle su capacidad de largo plazo de ofertar viviendas en forma competitiva. Sería del todo contraproducente iniciar un programa de SHD que cree expectativas en los potenciales beneficiarios y los inversionistas privados y que luego deba ser desactivado por agotamiento de los recursos. Por otro lado, es necesario que el sistema adquiera credibilidad: su operación debe estimular el funcionamiento de los mercados y no promover los favoritismos, por lo cual debe valerse de procedimientos y criterios absolutamente transparentes y objetivos, que resten espacio posible a los manejos políticos.

2. Características deseables de los subsidios habitacionales directos

A la luz de las experiencias reseñadas, es recomendable que los SHD tengan determinadas características que contribuirán a su mayor eficacia y eficiencia, desde luego debidamente adaptadas a la realidad concreta donde se van a aplicar.

i) Deben constituir una ayuda estatal directa, destinada a crear capacidad de compra de una solución habitacional; es decir, beneficiar a la demanda de vivienda, y no a la oferta. Esta característica hará que la intervención subsidiaria del Estado sea focalizada y no indiscriminada, permitiendo ayudar efectivamente a la población objetivo. Además, permitirá atraer —y no desplazar— a la iniciativa privada hacia el sector vivienda, pues no introducirá distorsiones de precios en los mercados inmobiliario y de financiamiento habitacional.

ii) Deben ser sin cargo de restitución, reconociéndose con esto que sin tal aporte las familias de bajos ingresos no pueden acceder a una vivienda solamente sobre la base de las oportunidades que ofrece el mercado. Además, el carácter no reembolsable le evita al Estado los costos administrativos inherentes a un proceso de recuperación de fondos. En buena medida, estos fondos retornarán al Estado mediante una recaudación tributaria mayor 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 SHD será la expresión de la ayuda solidaria del Estado y de la sociedad con destino a la población más pobre que está dispuesta a esforzarse, dentro de sus posibilidades, para acceder a una solución habitacional.

iv) Deben tener carácter complementario, y no sustitutivo, de las posibilidades de ahorro previo y endeudamiento de las familias, particularmente cuando no se trata de las de más bajos ingresos. La eficacia del subsidio dependerá en buena medida de la existencia y expansión del ahorro y del crédito hipotecario. Como algunas de las experiencias reseñadas lo indican, las posibilidades de acceder a un crédito hipotecario para completar el valor de la vivienda han sido determinantes para que los beneficiarios del subsidio hagan uso efectivo de él. El caso de Costa Rica muestra las bondades de que el SHD vaya atado a un crédito hipotecario, mientras que el caso de Colombia pone de relieve las inconveniencias de que los beneficiarios del

subsidio no puedan concretar su acceso a un crédito hipotecario y, por lo tanto, que la utilización de los subsidios aprobados sea relativamente baja. El redescuento de hipotecas puede ser útil para que el Estado fomente una mayor participación de las instituciones financieras privadas en el otorgamiento de créditos hipotecarios de largo plazo para la vivienda a beneficiarios de los SHD, al dar mayor rotación y liquidez a los recursos prestados. 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.

v) Deben basarse en la utilización de recursos públicos claramente medibles, lo que, entre otras ventajas, permitirá visualizar cabalmente el esfuerzo del Estado en la atención focalizada a los más pobres. Es muy conveniente que los SHD se financien con una partida presupuestaria que no haga distinción de la fuente de fondos; así, la sostenibilidad del sistema dependerá crucialmente de la salud de las finanzas públicas del país en cuestión. Por otra parte, su dependencia del presupuesto público introducirá un importante 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 el gasto público en otros sectores.

vi) Deben tener 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. 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 vivienda 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 ellos, o el subsidio prácticamente sea equivalente al valor de la vivienda, el Estado debe convocar a licitaciones para que el sector privado construya directamente dichas viviendas. La limitada respuesta de la oferta privada de viviendas de bajo valor al estímulo del SHD es otro problema por subsanar en algunos países.

vii) Deben tener montos diferenciados, según escalas establecidas, en función de los niveles de ingreso del postulante y del valor de la vivienda, privilegiándose el criterio de progresividad (es decir, a menor ingreso y menor valor de la 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 que 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 ésta sigue a la inflación, lo que haría innecesario su reajuste discrecional y protegería de la inflación a esos valores y particularmente a los del SHD. En la práctica puede ser un tanto complejo y costoso lograr 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 a importantes márgenes de error; por lo tanto, conviene tomar en cuenta otros elementos de referencia que se han utilizado 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 sería el déficit actual que presenta la vivienda que se pretende mejorar con el subsidio. En segundo lugar, el establecimiento de escalas que relacionen variables como ingresos, valor de vivienda, subsidio máximo y ahorro mínimo, y fijen límites para los estándares de las viviendas a las que se puede aspirar según las posibilidades económicas; con esto se contribuye también a propiciar un proceso de autodiscriminación, pues es improbable que una familia pretenda acceder a una vivienda de menor valor por el solo hecho de obtener un mayor subsidio, cuando por sus posibilidades económicas podría acceder a una vivienda de mayor valor (la muy poca movilidad habitacional en los países de la región refuerza esta hipótesis). En tercer lugar, puede concederse al ahorro previo —como criterio objetivo de medición del esfuerzo de las familias para alcanzar un subsidio y una solución habitacional— un peso determinante en la focalización (como en el caso de Chile), ponderando debidamente el hecho de que las familias de más bajos ingresos tienen una capacidad de ahorro menor y poniendo a éstas en igualdad de condiciones para competir con familias de ingresos más altos (como en el caso del Uruguay).

viii) Deben administrarse mediante procedimientos transparentes, que sean debidamente conocidos y comprendidos por los postulantes, los beneficiarios y la opinión pública en general. Los criterios de selección de los beneficiarios deben ser objetivos, es decir, considerar factores medibles y despersonalizados (por ejemplo, sistemas de puntaje) y, por ende, estar libres de elementos de discrecionalidad. La credibilidad del sistema de SHD, y por lo tanto, su permanencia en el

tiempo y su eficacia para atender a los sectores más pobres, estará en función directa de la transparencia de los procedimientos y la objetividad de los criterios para seleccionar a los beneficiarios, de manera que no haya posibilidades de favoritismos políticos o influencias que desacrediten el sistema y pongan en peligro su vigencia. El perfeccionamiento de esa transparencia y esa objetividad debe ser una tarea permanente en la búsqueda de una mejor focalización de los SHD; habrá que evaluar periódicamente las normas y los resultados y, de ser necesario, introducir las modificaciones del caso.

ix) Deben adjudicarse haciendo hincapié en la exigencia de ahorro previo metódico como requisito. Este ahorro no sólo será la expresión del esfuerzo de la familia para alcanzar una solución habitacional, sino también un criterio objetivo para asignar los subsidios (por ejemplo, los puntajes se otorgan por cantidad y antigüedad de ahorro, entre otros factores). Esto contribuirá a que la familia sea protagonista en la búsqueda de su solución habitacional y no mera receptora de una dádiva del Estado. En los casos reseñados, todos los países salvo uno consideran el ahorro previo o alguna expresión del esfuerzo de las familias como un requisito indispensable para postular al subsidio y obtenerlo. Para evitar que el requisito de ahorro pueda desfavorecer precisamente a las familias más pobres, hay procedimientos que ponen en pie de igualdad a familias con ingresos diferentes. Además, el ahorro previo de los grupos de más bajos ingresos puede expresarse también en especies (terrenos). En El Salvador, se ha considerado adicionalmente una opción más ecléctica de lo que significa “esfuerzo previo”: en consonancia con el modelo de SHD aplicado allí, se valora el sacrificio que supone la aceptación de una familia pobre de dejar su zona marginal para asentarse en otra más ordenada y donde tendrá que reconstruir sus relaciones económicas. Otro argumento de peso para establecer el ahorro previo como requisito para acceder al subsidio es que de este modo se estimula poderosamente el aumento de los ahorros canalizados a través del sistema financiero.

x) Es preciso definir si el SHD servirá para acceder a una vivienda terminada, a una solución habitacional inicial o al mejoramiento de la existente, y si ha de haber un proceso de mejoramiento paulatino en función de las posibilidades económicas de los beneficiarios. Un elemento clave para la determinación final será la fuente y el monto de los recursos de que se disponga para aplicarlos al subsidio. En todo caso,

cuando éste se aplique a la adquisición de viviendas terminadas, es importante que la proporción que cubre del precio total de venta de la vivienda sea el suficiente para que el subsidio aprobado efectivamente se utilice. Por su parte, la entrega de soluciones habitacionales iniciales sujetas a mejoramiento puede ser muy útil, particularmente para la población de más bajos ingresos: además de comprometer menos recursos, el estándar de las viviendas será compatible con las verdaderas posibilidades y prioridades de gasto familiar, lo que evitará posteriores dificultades para atender a su mantenimiento y la interrupción del proceso iniciado de mejoramiento progresivo de la vivienda.

Asimismo, será importante definir si con el SHD solamente se permitirá la adquisición de viviendas terminadas nuevas o si también podrá adquirirse una vivienda 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 y a propietarias cuyos ingresos aumentan la venta de sus viviendas usadas para luego adquirir otras mejores y de mayor valor. Dado que un muy alto porcentaje del parque de viviendas existentes en un país corresponde a viviendas usadas, la neutralidad en la aplicación del

subsidio entre vivienda nueva y vivienda usada permitiría que los sectores de menores ingresos pudieran iniciar su acceso a la vivienda adquiriendo viviendas usadas de menor valor. Este enfoque se viene impulsando desde hace poco tiempo en Chile, donde antes se privilegiaba el uso del subsidio en la compra de viviendas terminadas nuevas.

Otra importante lección que se deriva de las experiencias reseñadas es la conveniencia de estimular la postulación colectiva, y no solamente individual, al SHD. Al menos para la población de más bajos ingresos esto parece ser útil por dos razones: por un lado, promueve la participación de entidades 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, 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 crédito hipotecario requerido para completar el precio de la vivienda se potencia 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

- AID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) (1987): *Cómo fomentar la iniciativa privada. Nuevos papeles de los sectores público y privado en la producción de vivienda de bajo costo en países en desarrollo*, Washington, D.C., Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano.
- Arroyo, E. (1995): La focalización del gasto público en vivienda como instrumento de desarrollo económico y social, Unión Interamericana para la Vivienda. *Anales de la XXXIII Conferencia Interamericana para la Vivienda*, Lima.
- Bertrand, F. (1995): Subsidios directos a la demanda por vivienda: el caso del Programa de Contribuciones Habitacionales en El Salvador, G. M. Gonzales Arrieta (ed.), *Financiamiento de la vivienda para grupos de bajos ingresos: experiencias latinoamericanas*, Lima, Unión Interamericana para la Vivienda.
- Castañeda, T. (1990): *Para combatir la pobreza. Política social y descentralización en Chile durante los '80*, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos (CEP).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1995): Situación de la vivienda en América Latina y el Caribe, *La producción de la vivienda en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- _____ (1996): *Producción de la vivienda en América Latina y el Caribe: áreas de interés para una política habitacional innovativa*, Santiago de Chile, Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos.
- Domínguez, V. (1994a): El ahorro previo para adquirir viviendas, Santiago de Chile.
- _____ (1994b): Conjunto de principios para definir el marco conceptual de los subsidios habitacionales en el Ecuador, informe de consultoría presentado a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano, Quito.
- Gonzales Arrieta, G. (1995): Housing policy and financing in Latin America: a retrospective analysis and an alternative model, *Housing Finance International*, vol. IX, N° 3, Chicago, Illinois, International Union of Housing Finance Institutions (IUHFI), marzo.
- Gonzales Arrieta, G. (ed.) (1995): *Financiamiento de la vivienda para grupos de bajos ingresos: experiencias latinoamericanas*, Lima, Unión Interamericana para la Vivienda.
- Hermosilla, E. (1995): La vivienda y la economía social de mercado: la experiencia de Chile, Unión Interamericana para la Vivienda, *Anales de la XXXIII Conferencia Interamericana para la Vivienda*, Lima.
- INURBE (Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana) (1995): Política de vivienda social urbana, *Política de vivienda*, documento CONPES, N° 2729, Santafé de Bogotá.
- Mayo, S. y S. Angel (1993): *Housing: enabling markets to work with technical supplements*, World Bank policy paper, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Melo, P. (1995): Subsidios directos a la demanda por vivienda: el caso del Sistema de Subsidio Habitacional en Chile, G. M. Gonzales Arrieta (ed.), *Financiamiento de la vivienda para grupos de bajos ingresos: experiencias latinoamericanas*, Lima, Unión Interamericana para la Vivienda.

- Monge, G. (1995): Subsidios directos a la demanda por vivienda: el caso del Bono Familiar de Vivienda en Costa Rica, G. M. Gonzales Arrieta (ed.), *Financiamiento de la vivienda para grupos de bajos ingresos: experiencias latinoamericanas*, Lima, Unión Interamericana para la Vivienda.
- Pees, E. (1996): Políticas habitacionales: la experiencia uruguaya, Banco Nacional Hipotecario, *1er. Simposio Modalidades de financiamiento de vivienda para sectores de medianos y bajos recursos*, Ciudad de Panamá.
- Romay, M. (1995): Subsidios directos a la demanda por vivienda: el caso del Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda en el Uruguay, G. M. Gonzales Arrieta (ed.), *Financiamiento de la vivienda para grupos de bajos ingresos: experiencias latinoamericanas*, Lima, Unión Interamericana para la Vivienda.
- Salazar, S. (1995): Subsidios directos a la demanda por vivienda: el caso del Subsidio Familiar de Vivienda en Colombia, G. M. Gonzales Arrieta (ed.), *Financiamiento de la vivienda para grupos de bajos ingresos: experiencias latinoamericanas*, Lima, Unión Interamericana para la Vivienda.
- Zawadzki, C. (1993): Nuevos modelos de financiamiento de vivienda en América Latina, Unión Interamericana para la Vivienda, *Anales de la XXXI Conferencia Interamericana para la Vivienda*, Lima.