

## financiamiento del desarrollo

# **P**olíticas de viviendas de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia

Günther Held



NACIONES UNIDAS



**Proyecto Interdivisional CEPAL “Instituciones y mercados”**  
(financiado por gtz)

**Unidad de Financiamiento para el Desarrollo**  
División de Comercio Internacional y Financiamiento para el desarrollo

Santiago de Chile, junio de 2000

Este documento fue preparado por el Sr. Günther Held, consultor del Proyecto Conjunto CEPAL/GTZ “Institutional Requirements of Market-Led Structures in L.A. and the Caribbean”. El autor agradece los comentarios a una primera versión de este trabajo de Raquel Szalachman, Oficial de Asuntos Económicos de la Unidad de Financiamiento de la División de Comercio Internacional y Financiamiento para el Desarrollo.

Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

**Publicación de las Naciones Unidas**

LC/L.1382-P

ISBN: 92-1-321610-6

Copyright © Naciones Unidas, junio de 2000. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.00.II.G.55

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>Introducción</b> .....	7
<b>I. Políticas de vivienda para familias y personas de bajos ingresos</b> .....	9
A. Políticas tradicionales de vivienda de interés social .....	9
B. Políticas de vivienda social orientadas al mercado.....	10
<b>II. Política de vivienda de interés social en Chile</b> .....	13
A. Programas de vivienda.....	14
B. Estándares de las viviendas sociales .....	14
C. Suelo para viviendas de interés social .....	16
D. Subsidio a la demanda de vivienda.....	17
E. Ahorro y crédito para viviendas sociales .....	18
F. Mercado secundario de viviendas sociales .....	20
G. Déficit habitacional.....	20
H. Propuestas de política de vivienda social.....	21
<b>III. Política de vivienda de interés social en Costa Rica</b> ...	25
A. Oferta de viviendas nuevas .....	26
B. Suelo para viviendas de interés social .....	27
C. Subsidio a la demanda de vivienda.....	28
D. Ahorro y crédito para viviendas sociales .....	29
E. Mercado secundario de viviendas sociales .....	30
F. Déficit habitacional.....	31
G. Propuestas de política de vivienda social.....	32
<b>IV. Política de vivienda de interés social en Colombia</b> .....	35
A. Programas de vivienda.....	36
B. Política de suelo para viviendas de interés social .....	37
C. Subsidio a la demanda de vivienda.....	38

D.	Ahorro y crédito para viviendas sociales.....	39
E.	Mercado secundario de viviendas sociales.....	40
F.	Déficit de vivienda .....	40
G.	Propuestas de política de vivienda de interés social.....	41
<b>V.</b>	<b>Principales conclusiones de las experiencias con nuevas políticas de vivienda social en Chile, Costa Rica y Colombia .....</b>	<b>43</b>
A.	Subsidio a la demanda en los programas de vivienda .....	43
B.	Ahorro y crédito en el financiamiento de viviendas sociales .....	45
C.	Suelo para viviendas de interés social .....	46
D.	Mercado secundario de viviendas sociales.....	46
	<b>Bibliografía .....</b>	<b>47</b>
	<b>Serie financiamiento del desarrollo: números publicados.....</b>	<b>49</b>

## Índice de cuadros

Cuadro 1	Chile: Programas de accesibilidad a viviendas de interés social .....	15
Cuadro 2	Edificación viviendas de interés social (estimación 1996).....	16
Cuadro 3	Déficit habitacional en los noventa (en miles de viviendas) .....	21
Cuadro 4	Precio de costo de viviendas de interés social (en dólares de 1999) .....	26
Cuadro 5	Viviendas construidas en el período 1987-97 de acuerdo con su tamaño y el estrato de ingreso de sus propietarios .....	27
Cuadro 6	Déficit habitacional .....	31
Cuadro 7	Familias que requieren construir, mejorar o ampliar sus viviendas .....	32
Cuadro 8	Programas de vivienda 1991-97 .....	36

---

## Resumen

---

Las reformas económicas orientadas al mercado y al sector privado que se han implantado en América Latina y el Caribe en las últimas décadas han traído consigo importantes redefiniciones en las políticas de vivienda para hogares de menores ingresos. El principal objetivo de estas modificaciones ha sido ampliar el acceso de esos hogares a la vivienda y reducir sus déficit habitacionales.

Las nuevas políticas de vivienda de interés social han implicado significativos cambios en los papeles de los sectores público y privado. El sector público ha asumido por lo general como regulador del sector; como gestor del sistema de subsidios directos a la demanda de viviendas, y como agente “subsidiario” en determinados papeles que el sector privado no está en condiciones de desempeñar adecuadamente. El sector privado ha tomado la principal responsabilidad en la construcción de viviendas de interés social, y también ha proporcionado crédito hipotecario a su financiamiento en condiciones de mercado. Por su parte, los hogares de menores ingresos han aportado ahorros al financiamiento de sus viviendas y también lotes de terrenos, materiales de construcción y mano de obra.

Este artículo pasa revista a las experiencias de Chile, Costa Rica y Colombia con políticas de vivienda de interés social orientadas al mercado. Las experiencias de estos países en los noventa se cuentan entre las más importantes de la región, y encierran paradigmas para perfeccionar sus propias políticas y para aplicar políticas similares en otros países. Esas políticas han mostrado que pueden expandir en forma considerable la oferta de viviendas sociales y reducir los déficit habitacionales. Sin embargo, también han prestado insuficiente atención al déficit cualitativo de vivienda, a los suelos para vivienda de interés social, y al mercado secundario de esas viviendas.



## Introducción

---

La vivienda propia es uno de los bienes más deseados por las familias y personas, y habitualmente uno de sus principales activos. Sin embargo, las personas y familias de menores ingresos tienen severas restricciones de acceso a viviendas dignas, a raíz de insuficientes capacidades de compra en comparación a sus precios. Ello califica a las viviendas para esos estratos de ingreso como de interés social.

Los principales contenidos de una política de vivienda de interés social son proporcionar un acceso equitativo a hogares de menores ingresos a viviendas con estándares adecuados en cuanto a lotes de terreno, servicios básicos, superficies construidas, materiales y terminaciones. Ello, en términos de costos eficientes de construcción, del apoyo del sector público mediante subsidios, del esfuerzo de las propias familias o personas beneficiarios, y en condiciones que permitan superar los déficit de vivienda de los estratos de menores ingresos en plazos razonables.

Este artículo analiza las experiencias de Chile, Costa Rica y Colombia en los noventa con políticas de vivienda de interés social basadas en subsidios a la demanda y orientadas al mercado. Mientras Chile introdujo subsidios a la demanda de vivienda en 1978, los tres países se encuentran actualmente entre los más adelantados de la región en la aplicación de nuevos instrumentos de política.

Las políticas de vivienda social que aquí se revisan se desprenden principalmente de los estudios que se realizaron en el marco del proyecto conjunto CEPAL/GTZ sobre instituciones y mercados, los cuales se publicaron en la Serie Financiamiento del

Desarrollo de CEPAL en 1999. Alvaro Pérez-Iñigo abordó la experiencia de vivienda social de Chile, Rebeca Grynspan y Dennis Meléndez la de Costa Rica, y María Luisa Chiappe de Villa la de Colombia.

Los estudios de países y este informe resaltan los papeles del financiamiento y de las instituciones e instrumentos de mercado en los resultados de las políticas de vivienda social. El énfasis en el financiamiento se origina en el hecho de que es habitualmente el principal factor que limita el acceso a la vivienda, considerando que los recursos y las tecnologías disponibles permitirían aumentar su producción en forma considerable. El énfasis en la aplicación de principios de mercado se debe principalmente a dos factores. Primero, al impacto que los programas de vivienda de interés social pueden tener en el precio del suelo urbano y en la situación de acceso a esas viviendas. Segundo, a la importancia de desarrollar mercados en el sector considerando que la vivienda es habitualmente el principal activo de las familias y personas de menores ingresos.

Este artículo incluye cinco secciones además de esta introducción. La primera se refiere a los principales conceptos de las políticas de vivienda de interés social. Las siguientes tres secciones abordan respectivamente las experiencias recientes de Chile, Costa Rica y Colombia con políticas orientadas al mercado. Estas secciones comentan para cada uno de esos países los programas o la oferta de viviendas de interés social; los componentes de su financiamiento en cuanto a subsidios habitacionales, créditos hipotecarios y ahorros para vivienda; la política de suelo para viviendas de interés social, la situación del mercado secundario de esas viviendas; el comportamiento del déficit habitacional; y propuestas para perfeccionar las políticas de vivienda social en esos países. La última sección presenta las principales conclusiones que se desprenden de un análisis comparado de las experiencias de política de esos países.

## **I. Políticas de vivienda para familias y personas de bajos ingresos**

---

### **A. Políticas tradicionales de vivienda de interés social**

El Instituto de Crédito Territorial (ICT) inició sus actividades en Colombia en 1939, la Corporación de la Vivienda (CORVI) se creó en Chile en 1953, y el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) se puso en marcha en Costa Rica en 1954. Estas entidades asumieron amplias responsabilidades en políticas de vivienda calificadas ahora como “tradicionales”. Diseñaron programas de vivienda y proyectos, actuaron como urbanistas y como constructores de vivienda principalmente con recursos del presupuesto público, fueron repartidoras de vivienda sociales a las familias y personas de menores ingresos, e hicieron las veces de entidades financieras extendiendo crédito para vivienda a esas familias y personas (Chiappe de Villa, 1999).

Durante varias décadas esas entidades cumplieron un importante papel en la producción y asignación de viviendas económicas. Las políticas tradicionales se caracterizaron por subsidios a la oferta de viviendas, lo que conducía a precios inferiores a sus costos de construcción, y por subsidios crediticios al comparar las tasas nominales de interés de los créditos para vivienda con la inflación en curso. Los beneficiarios aportaban en forma limitada e indirecta al

financiamiento de sus viviendas. Los trabajadores de sectores formales de la economía contribuían habitualmente mediante descuentos a la planilla de sus remuneraciones.

Los esfuerzos de las entidades públicas fueron insuficientes para enfrentar el déficit acumulado de vivienda y las importantes necesidades adicionales de vivienda. Estas últimas se originaban en elevados ritmos de crecimiento de la población e intensas migraciones de la población rural a sectores urbanos, frente a un concepto de política que había echado sobre las espaldas del sector público toda la responsabilidad de poner viviendas de interés social al alcance de la población (Grynspan y Meléndez, 1999).

Las autoridades que introdujeron un nuevo régimen de política económica en Chile en 1973, normaron la aplicación de subsidios a la demanda de vivienda en 1978. En Costa Rica, el esquema del INVU parecía estar agotado a fines de los setenta. Después del reconocimiento del papel que puede jugar el crédito hipotecario en el financiamiento habitacional, se creó en 1987 el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV), el cual contempla subsidios directos a los jefes de hogar. En Colombia, a fines de los ochenta, se planteaban soluciones al problema de la carencia de suelo para viviendas de interés social, y se cuestionaba el esquema financiero y la eficiencia administrativa del ICT. En este último país se adoptó el sistema de subsidios a la demanda en 1991 (Grynspan y Meléndez, 1999; Chiappe de Villa, 1999).

## **B. Políticas de vivienda social orientadas al mercado**

En consonancia con reformas económicas de mercado, los sectores públicos han asumido principalmente como reguladores y promotores; como oferentes “subsidiarios” de viviendas a familias y personas en situación de extrema pobreza, y como suministradores de obras sanitarias y de equipamientos complementarios que tienen un alto contenido de bienes públicos (tales como áreas de recreación y deporte y centros comunitarios).

Las tareas y responsabilidades de entidades públicas han incluido la fijación y el cumplimiento de normas referidas principalmente a los siguientes aspectos: i) estándares y precios de las viviendas de interés social nuevas; ii) proceso de postulación y asignación de subsidios; iii) requisitos de ahorro previo según las respectivas soluciones de vivienda; iv) acopio de suelo para vivienda de interés social; v) condiciones de entrada de empresas privadas a la construcción de poblaciones de viviendas de interés social.

Empresas privadas y otras entidades del sector (tales como cooperativas de vivienda y sociedades mutuales), han tomado la principal responsabilidad como constructores y oferentes de viviendas de interés social. Por su parte, bancos y otras instituciones financieras privadas deberían asumir similares tareas en la gestión de las cuentas de ahorro y de los créditos hipotecarios para esas viviendas.

Las experiencias con políticas de vivienda de interés social en Chile, Costa Rica y Colombia han puesto énfasis en los siguientes instrumentos e instituciones, sin que ello signifique que todos ellos han formado parte de la política de uno de esos países.

### **1. Subsidio a la demanda de vivienda**

Las nuevas políticas de vivienda social recurren a subsidios a la demanda de vivienda con el objeto de dotar a jefes de hogar y personas de menor ingresos con capacidad de compra. Estos subsidios permiten a sus beneficiarios concurrir al mercado a elegir sus viviendas, sujetos a determinados estándares, precios y disponibilidades.

A raíz del destacado papel que juegan los subsidios en la demanda por vivienda, el proceso de postulación y asignación de subsidios está sujeto a exigentes requisitos de transparencia, imparcialidad, focalización y neutralidad.

El proceso de postulación a subsidios habitacionales es transparente si los jefes de hogar y las personas que califican para postular estén informados de los factores que otorgan puntaje, si puedan verificar sus puntajes en listas públicas, y si conocen los puntajes de corte a los cuales se han otorgado subsidios. La asignación de subsidios habitacionales es imparcial si se otorgan a los beneficiarios en lista de espera en un orden que respeta estrictamente los puntajes de los postulantes que han cumplido todos los requisitos.

La focalización es un requisito de equidad en la asignación de los subsidios habitacionales. Pasa por un acceso más que proporcional de las familias y personas de menores ingresos (no propietarias) a los subsidios habitacionales, y por ende, por un elevado número de subsidios habitacionales a esos beneficiarios. Sin embargo, la equidad también requiere que las familias y personas de distintos estratos de ingreso que califican para subsidios habitacionales también puedan adquirir viviendas de acuerdo con aspiraciones y capacidades de pago.

La neutralidad en la aplicación de subsidios habitacionales requiere que los beneficiarios puedan elegir entre distintas opciones para lograr viviendas con un determinado estándar, ya sean viviendas nuevas, viviendas usadas, o el mejoramiento y ampliación de viviendas existentes. De lo contrario, las normas sobre subsidio a la vivienda discriminarían las opciones a las cuales no se pueden aplicar.

## **2. Ahorro previo y otros aportes de los beneficiarios**

Los jefes de hogar deberían hacer un aporte propio al financiamiento de sus viviendas en función del precio de las viviendas y de sus niveles de ingreso, ya sean ahorros previos, un lote de terreno, materiales de construcción, o su propia mano de obra. Estos aportes contribuyen a legitimar la propiedad de las viviendas y disminuyen el crédito que puede requerir su financiamiento.

El establecimiento de requisitos de ahorro previo trae consigo el imperativo moral del sector público de proteger los ahorros para vivienda de la inflación y del riesgo de insolvencia de los bancos e instituciones en los cuales los jefes de hogar y personas mantienen sus cuentas de ahorro. La protección de la inflación pasa por la indicación de fondos o por tasas nominales ajustables de interés, y mientras que la cobertura del riesgo de insolvencia implica habitualmente una garantía estatal a esos fondos.

## **3. Crédito para vivienda en condiciones de mercado**

Los bancos y otras entidades de crédito califican habitualmente a los jefes de hogar y a personas de menores ingresos como sujetos riesgosos, sobre todo, si se desempeñan en sectores informales de la economía. Por otra parte, sus créditos para vivienda son de montos limitados, y por ello involucran un elevado costo de transacción. Estos factores desincentivan a los bancos y a otras entidades privadas a incursionar en el mercado de crédito para viviendas sociales. Para enfrentar esta situación e incentivar el desarrollo del respectivo segmento de mercado, puede recurrirse a subsidios a los costos de transacción de los bancos y entidades que extienden esos créditos, y a un fondo o institución de garantía que comparta su riesgo de no pago (contra el pago de una prima).

El mercado de crédito hipotecario descansa en la disponibilidad de fondos de largo plazo y en un activo mercado de capitales. El desarrollo de estos mercados pasa por el acceso de bancos y de otros intermediarios financieros a fondos de pensiones y de seguros de vida, y por reformas financieras y de regulación prudencial dirigidas a una gestión solvente de esos fondos.

#### **4. Suelo para viviendas de interés social**

El crecimiento de la población y la migración desde sectores rurales han traído consigo rápidas expansiones de las principales ciudades de los países aquí reseñados, con la consiguiente presión sobre la disponibilidad de suelo y el precio de terrenos para viviendas de interés social.

Esta situación respalda reservas de suelo para viviendas sociales, y medidas dirigidas a compartir la plusvalía en el precio de terrenos destinados a esas viviendas. De lo contrario, las alzas de precio del suelo obstaculizarán el acceso de familias y personas de menores ingresos a viviendas de interés social. Los precios de esas viviendas y los correspondientes subsidios habitacionales tendrían que subir, o bien, los estándares de las viviendas tendrían que ajustarse a menores costos de construcción a fin de acomodar el mayor precio de los terrenos.

#### **5. Mercado secundario de vivienda de interés social**

Las familias y personas demandan cambios de domicilio, en el tipo de vivienda, o en su régimen de tenencia, en función de modificaciones en sus condiciones laborales y de empleo, en sus ingresos, y en su situación demográfica y socioeconómica. Estos factores justifican un mercado secundario de viviendas sociales, tal como en el caso de otras viviendas.

El mercado de viviendas sociales atiende necesidades de movilidad habitacional, determina el precio de las viviendas usadas, e incentiva la preservación de su valor mediante una adecuada mantención. Las nuevas políticas habitacionales deberían incentivar el desarrollo de ese mercado, no requiriendo la devolución parcial o total de los subsidios habitacionales a los jefe de hogar y personas que aplican los fondos de la venta de sus viviendas a la adquisición de viviendas con mejores estándares.

## **II. Política de vivienda de interés social en Chile**

---

El déficit cuantitativo de vivienda alcanzó un máximo de 1.030.000 viviendas hacia 1978, cuando se introdujo una política de vivienda social basada en subsidios a la demanda y orientada al mercado.

La nueva política ha establecido reglas claras, transparentes y estables para los diversos participantes, y ha ganado legitimidad y aceptación entre los jefes de familia y personas que han postulado a subsidios habitacionales. Estos últimos han dispuesto un sistema transparente y objetivo de acumulación de puntaje que pondera el cumplimiento de requisitos de ahorro previo y las características demográficas y socioeconómicas de las familias.

El Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, a través de sus Servicios de Vivienda y Urbanismo (SERVIU), ha asumido como regulador y supervisor de los estándares de las viviendas sociales, como administrador del proceso de subsidios habitacionales a nivel nacional y regional, como proveedor "subsidiario" de viviendas progresivas y básicas a familias y personas de muy bajos ingresos, y como oferente de crédito a las mismas. Ese ministerio también ha extendido garantías a los créditos hipotecarios a viviendas sociales, a fin de motivar a la banca privada a incursionar en este segmento de mercado.

Empresas privadas han construido la mayor parte de las viviendas sociales en una política que ha enfatizado grandes conjuntos habitacionales, y han contribuido a organizar la demanda por esas viviendas. Los bancos y otras instituciones financieras han gestionado

las libretas de ahorro para la vivienda y han otorgado créditos hipotecarios para completar su financiamiento, esto último colocando letras y mutuos hipotecarios en el mercado de capitales.

La dilatada experiencia inflacionaria de Chile condujo en la década del sesenta a la introducción de una unidad de cuenta para operaciones vinculadas al financiamiento de la vivienda denominada unidad de fomento (UF). Esta unidad de cuenta se mueve con la inflación medida por la variación en el índice de precios al consumidor con un mes de rezago. La UF ha sido ampliamente adoptada para determinar precios y valores en términos reales (o netos de la inflación). En el caso de las viviendas, es habitual que sus precios y los componentes de su financiamiento (ahorro, crédito y subsidio) están denominados en UF.

El sistema de acceso a la vivienda basado en subsidios a la demanda ha logrado dinamizar la construcción y el acceso a viviendas de interés social, y ha motivado un significativo crecimiento en el ahorro personal y familiar para esas viviendas. Ello ha conducido a importantes reducciones en los déficit de vivienda, permitiendo incluso anticipar el término del déficit habitacional cuantitativo en alrededor de 15 años.

Sin embargo, varios factores han limitado en los noventa la efectividad de la nueva política de vivienda social. Han influido en esta situación insuficientes reservas de suelo para esas viviendas, normas restrictivas a los mercados que están involucrados, y rezagos en adecuar los objetivos y las normas de política.

## **A. Programas de vivienda**

El cuadro 1 presenta un panorama de los programas de viviendas, la superficie y el precio máximo de las viviendas (incluyendo los respectivos lotes de terreno) en dólares equivalentes (a un tipo de cambio de US\$ 30 por UF), los componentes de su financiamiento, y los niveles de ingreso para postular a distintos programas.

Las viviendas de interés social que se construyeron con desembolso de subsidio alcanzaron un promedio cercano a las 80.000 unidades por año en la segunda mitad de los noventa (Pérez-Iñigo, 1999). Ello ha activado al sector de la construcción considerando que la producción de viviendas sin subsidio se situó en ese período en alrededor de 40.000 unidades año, y ha representado un considerable esfuerzo presupuestario del sector público mediante subsidios a la vivienda equivalentes al orden del 0.8% del PIB.

Uno de los principales propósitos de la política de vivienda social ha sido "focalizar" o concentrar los subsidios habitacionales en familias y personas de menores ingresos. Apuntan en esta dirección la considerable proporción de subsidio en el precio de las viviendas de menor superficie y precio que figura en el cuadro 1, y en la elevada proporción de viviendas que tienen menos de 50 m<sup>2</sup>. El cuadro 2 presenta una estimación de las viviendas sociales construidas en 1996, la cual es representativa de la segunda mitad de la década del noventa. La superficie construida de casi la mitad de las viviendas se situó en el orden de 40 m<sup>2</sup>, mientras un 40% de las viviendas fue de 40-50 m<sup>2</sup> y sólo un 10% alcanzó una superficie de más de 50 m<sup>2</sup>. Sin embargo, como se verá, estas condiciones no han sido suficientes para alcanzar el objetivo de focalización.

## **B. Estándares de las viviendas sociales**

La nueva política de vivienda social acotó el precio de las viviendas sujetas a subsidio habitacional. Este procedimiento se arraigó posteriormente, y dejó al mercado el logro de soluciones que no pueden exceder el precio máximo de los diversos programas (cuadro1).

Cuadro 1

**CHILE: PROGRAMAS DE ACCESIBILIDAD A VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL**

Programas	Superficie construida (m <sup>2</sup> )	Precio promedio US\$ Dólares	Componentes precio vivienda nueva (%) <sup>a</sup>			Ingreso mensual beneficiarios
			Subsidio	Ahorro	Crédito	
1. Vivienda progresiva	40	6.300				US\$90
1 <sup>a</sup> etapa (lote con núcleo sanitario)	15	4.200	95	5	-	
2 <sup>a</sup> etapa	20-25	2.100	55	7	38	
2. Vivienda básica	40	7.500-8.000	55	8	37	Mínimo US\$180
3. Vivienda rural	38-42	8.000	55	6	40	Mínimo US\$180
4. Programa especial trabajadores	45-50	12.000	25	12	63	Mínimo US\$330
5. Subsidio unificado						
I	45-50	15.000	20	20	60	
II	55-60	30.000	10	20	70	Ingresos medios
III	75-80	45.000	5	25	70	
6. Leasing habitacional						
I	45-50	15.000	20	5	75	
II	55-60	30.000	10	5	85	Ingresos medios
III	75-80	45.000	0	5	95	

**Fuente:** A. Pérez-Iñigo (1999), El factor institucional en los resultados y desafíos de la política de vivienda de interés social en Chile, Serie Financiamiento del desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile.

**Nota:** <sup>a</sup> Incluye porcentajes estimados.

Los estándares de las viviendas sociales se redujeron en la década de los setenta con el objeto de incrementar el número de viviendas que podían construirse con un determinado aporte de recursos públicos. Esos estándares no experimentaron cambios significativos en la década de los noventa, salvo la obligación de pavimentar calles y pasajes. Ello, no obstante que el crecimiento del PIB a razón de casi un 7% promedio por año desde 1987 había duplicado los ingresos personales y familiares hacia fines de la década del noventa.

Esta situación justifica una revisión de los actuales estándares de las viviendas sociales. Sin embargo, la definición de mejores estándares requiere tener en cuenta que todavía se registra un importante déficit habitacional cuantitativo, el cual se ha concentrado en familias de muy bajos ingresos. Por otra parte, un mercado secundario de viviendas sociales permitiría compatibilizar la construcción de viviendas con mejores estándares, con el acceso de familias y personas no propietarias de bajos ingresos a viviendas ya construidas con los actuales estándares (Almarza, 1997). Por su importancia, este mercado se comenta en forma separada más abajo.

**Cuadro 2**  
**EDIFICACIÓN VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL**  
(Estimación 1996)

Tipo de vivienda	Número de viviendas
1. Vivienda progresiva	2.000
2. Vivienda básica	31.000
3. Vivienda rural	8.000
4. Vivienda progresiva especial	18.000
5. Vivienda subsidio unificado	23.000
Tramo I	15.000
Tramo II	6.000
Tramo III	1.500
Renovación urbana	500
6. Leasing habitacional (todos los tramos)	10
<b>TOTAL</b>	<b>82.000</b>

Desglose de viviendas por tamaño	Número de viviendas	Porcentaje (%)
Viviendas 40 m <sup>2</sup>	41.000	50
Viviendas 50 m <sup>2</sup>	33.000	40
Viviendas con más de 50 m <sup>2</sup>	8.000	10
<b>TOTAL</b>	<b>82.000</b>	<b>100</b>

**Fuente:** S. Almarza (1997), Financiamiento de la vivienda de estratos de ingresos medios y bajos: la experiencia chilena, Serie Financiamiento del desarrollo N° 46, CEPAL, Santiago de Chile.

## C. Suelo para viviendas de interés social

La nueva política de vivienda social limitó la responsabilidad de los SERVIU a efectuar reservas de suelo para sus propios programas de vivienda. Estos programas se han dirigido a hogares de bajos ingresos y han incluido lotes con servicios, viviendas progresivas (edificables en etapas) y viviendas básicas. Por su parte, la compra y el acopio de terrenos para viviendas sociales por parte de empresas del sector privado, se visualizó como una tarea propia de su gestión inmobiliaria.

La construcción de grandes conjuntos de viviendas sociales se ha traducido en una fuerte presión por terrenos y en una amplia incorporación de suelo adicional en Santiago, la capital del país, y en otras ciudades de mayor tamaño. No obstante la incorporación de suelo al radio urbano, el precio de los terrenos subió en promedio más de un 50% en UF en Santiago entre 1990 y 1997, y en varias veces en determinados sectores de la ciudad capital.

Las considerables alzas que ha registrado el precio del suelo para viviendas sociales han limitado los resultados de la nueva política de vivienda social. Los SERVIU han podido adquirir menos terrenos para sus propios programas de viviendas con los recursos públicos que han tenido a su disposición, mientras los suelos para viviendas sociales han tendido a agotarse en Santiago. El encarecimiento del suelo ha trasladado subsidio habitacional a sus propietarios, habitualmente pertenecientes a estratos de altos ingresos (Cámara de Diputados de Chile, 1999). Por último, con precios fijos de las viviendas sociales en UF, el mayor precio del suelo en UF ha presionado los márgenes de beneficio de las empresas constructoras y las ha motivado a reducir costos y a utilizar insumos que han puesto en duda los estándares de las viviendas sociales.

## **D. Subsidio a la demanda de vivienda**

Los jefes de hogar y personas solteras que no son propietarias de una vivienda pueden postular a un subsidio para el programa habitacional de su preferencia, sujetos a su situación de ingresos, en un esquema que otorga puntaje al cumplimiento de los requisitos de ahorro, a las características demográficas del grupo familiar en cuanto a tamaño y composición, y en el caso de los programas de vivienda progresiva y básica dirigidos a los estratos más pobres, a características socioeconómicas y de estratificación social.

El ingreso familiar o de la persona en si mismo no otorga puntaje en la postulación al subsidio. Sin embargo, condiciona el programa habitacional al que se puede postular, ya que una vez conocidos el precio de la vivienda, el subsidio habitacional y el ahorro previo, condiciona el monto del crédito que completa el financiamiento de la respectiva vivienda.

Los subsidios habitacionales se obtienen a través de un proceso transparente de acumulación de puntaje e imparcial de asignación. Los jefes de familia y las personas que en el respectivo período de asignación de los subsidios logran puntajes mayores a los puntajes de corte de los programas habitacionales a los que han postulado, obtienen un certificado por el monto de subsidio que contempla el respectivo programa. La asignación de subsidio a un jefe de familia o persona es por solo una vez en su vida.

El cuadro 1 muestra que la postulación a subsidios incluye a jefes de familia y personas con ingresos medios. Ese cuadro también señala que el porcentaje de subsidio en el precio de las viviendas es decreciente en la medida que estas últimas aumentan de superficie y de precio. La contrapartida son porcentajes crecientes de ahorro previo y de crédito hipotecario (salvo en el caso del leasing habitacional donde por definición el requisito de ahorro previo podría incluso ser nulo).

Hasta fines de 1996 los subsidios habitacionales sólo podían aplicarse a viviendas nuevas. Por ello, hasta esa fecha los subsidios habitacionales discriminaban a las viviendas usadas y al mejoramiento y ampliación de viviendas que calificarían como de interés social. Desde 1997, la discriminación ha seguido afectando a estas últimas.

### **1. Situación de focalización de los subsidios**

Los siguientes factores han limitado la focalización de los subsidios a la vivienda. Primero, la elevada ponderación que se ha otorgado al cumplimiento de ahorro previo, lo cual ha discriminado en contra de las familias numerosas de bajos ingresos, y en favor de personas solteras, por las dificultades que tienen las primeras y la mayor facilidad que tienen las segundas para allegar los ahorros necesarios. Avala este argumento la frecuencia con que personas solteras han accedido a viviendas sociales mientras familias pobres numerosas han seguido acumulando puntaje. Por ejemplo, en el caso de subsidios básicos de libre elección, casi un 35% de los beneficiarios en 1996 fueron personas solteras (Pérez-Iñigo, 1999).

Segundo, como los subsidios para viviendas de más de 50 m<sup>2</sup> son muy limitados en número (cuadro 1), se ha producido una frecuente renuncia en la postulación a subsidios para viviendas con un precio equivalente a más de US\$ 25.000 (señalando que esos subsidios no serían necesarios). Al mismo tiempo, ha incentivado a los jefes de hogar y personas solteras a desplazar su postulación hacia viviendas de menor superficie y precio que las que podrían adquirir en función de sus niveles de ingreso a fin de aprovechar el subsidio habitacional, pero a costa de viviendas que desde la partida pueden caer por debajo de los estándares a los que las familias aspiran y que están en condiciones de financiar (Pérez-Iñigo, 1999).

## **2. Subsidios no utilizados**

Los subsidios habitacionales que se asignaron en la segunda mitad de la década del noventa se situaron en promedio en torno a 110.000 por año, mientras se desembolsaron en promedio sólo alrededor de 80.000 por año. Ello señala que los beneficiarios no han utilizado un considerable número de subsidios.

El principal factor que explica esta situación es la falta de una oferta habitacional adecuada a la demanda. Las muy limitadas transacciones de viviendas de interés social usadas, no obstante la posibilidad de aplicar subsidios habitacionales a esas viviendas desde 1996, también han gravitado en esta situación al limitar la oferta principalmente al flujo de viviendas nuevas. En otros casos, los beneficiarios de los subsidios no han logrado crédito hipotecario, no obstante que el SERVIU ha proporcionado crédito a familias y personas de bajos ingresos con restricciones para acceder al crédito de la banca (Pérez-Iñigo, 1999).

## **E. Ahorro y crédito para viviendas sociales**

### **1. Ahorro para vivienda**

El acceso al subsidio habitacional está sujeto al cumplimiento del requisito de ahorro que contempla el respectivo programa de vivienda. En el caso de la vivienda progresiva para grupos pobres, el ahorro puede sustituirse por un lote de terreno.

El ahorro previo se entera en libretas de ahorro para la vivienda que se abren en bancos e instituciones financieras. Estas cuentas están protegidas de la inflación al estar denominadas en unidades de fomento (UF), y pagan intereses en términos reales.

Los programas de vivienda progresiva y básica dirigidos a los estratos de menores ingresos, como asimismo, el programa especial para trabajadores requieren de ahorro previo pero no de antigüedad. Los demás programas que figuran en el cuadro 1 pasan por un plan de ahorro pactado a ser enterado en un período mínimo de 18 meses, y su cumplimiento otorga puntaje en la postulación al subsidio habitacional.

El leasing de bienes se caracteriza por no requerir de ahorro previo. Sin embargo, en el caso de Chile, las normas del leasing de vivienda incluyen la promesa irrevocable de compra de la propiedad al llegar a su término. Esto parecería haber inducido a los bancos e instituciones financieras a solicitar un ahorro previo similar al de cualquier compra inmediata aunque más limitado (cuadro 1).

#### **i) Ahorro acumulado**

El requisito de ahorro previo ha tenido como contrapartida un fuerte crecimiento en el número de cuentas y en el monto de ahorro acumulado. A título comparativo, en 1984 el número de libretas de ahorro se situaba en 55.000 y el monto de ahorro acumulado era equivalente a US\$ 47 millones. En 1990 y 1998 el número de libretas de ahorro había subido al orden de 500.000 y de

1.530.000, mientras los montos acumulados habían pasado del equivalente de US\$ 279 millones y de US\$ 635 millones. Este último monto era equivalente al valor de 79.000 viviendas básicas, similar al promedio anual de construcción de viviendas sociales en la segunda mitad de los noventa. Este comportamiento refleja la credibilidad que ha alcanzado el sistema de acceso a viviendas de interés social en Chile, la que sin embargo muestra síntomas de erosión en función del comportamiento reciente del ahorro para vivienda (Pérez-Iñigo, 1999).

## ii) Pérdida de dinámica del ahorro para vivienda

Una revisión de los saldos medios de ahorro por libreta con plazo hasta 18 meses muestra una apreciable caída en la década del noventa. Mientras el ahorro pactado se redujo continuamente desde el equivalente de US\$ 980 a US\$ 750 dólares por libreta entre 1990 y 1998, el ahorro enterado por libreta también cayó en forma persistente desde el equivalente de US\$ 420 a US\$ 250 dólares entre esos años. Estas caídas han significado un rezago en el acceso de los tenedores de esas libretas al subsidio habitacional y por ende a viviendas sociales.

Los siguientes factores parecen explicar en parte esta situación. Primero, la desventaja de las familias numerosas de bajos ingresos para acceder a subsidios habitacionales ante las dificultades que tienen para cumplir con los requisitos de ahorro. Segundo, el rezago en los estándares de las viviendas de interés social con programas de vivienda que ya no parecen corresponder a las expectativas de las familias.

## 2. Crédito hipotecario

La protección de los fondos de largo plazo de la inflación (a través de UF) ha sido un decisivo factor que ha impulsado la expansión del mercado de crédito hipotecario, desde que se introdujo la reforma al sistema de pensiones con capitalización de fondos en 1981. Una característica notable del financiamiento de la vivienda en Chile, es que en los noventa no ha estado limitado por la disponibilidad de fondos de largo plazo. Las administradoras de fondos de pensiones han dispuesto de amplias holguras que podrían invertir en letras hipotecarias para vivienda.

Los créditos para vivienda a jefes de familia y personas de bajos ingresos que han otorgado los SERVIU alcanzaron en la segunda mitad de los noventa al orden de 25.000 por año con un promedio equivalente a US\$ 2.800 en 1998. Su morosidad fue 17.5% ese año, superando en más de tres veces la de similares créditos otorgados por la banca. Esta morosidad se ha atribuido a debilidades en el proceso de cobro de los SERVIU, ante la dificultad para hacer efectiva la garantía hipotecaria en el caso de no pago. Un estudio mostró que la morosidad de los créditos SERVIU era menor cuando el acceso a la vivienda había implicado ahorro previo, y que el no pago oportuno de dividendos estaba más relacionado con falta de voluntad de pago que con incapacidad de pago (Pérez-Iñigo, 1999).

La banca realizó en la segunda mitad de los noventa más de 40.000 operaciones anuales de crédito hipotecario para viviendas sociales, con un promedio equivalente a casi US\$ 22.000 en 1998. Este monto es representativo de usuarios de crédito de ingresos medio y medio-bajo. La banca ha financiado esos créditos principalmente con la colocación de letras hipotecarias en el mercado de capitales, las cuales son adquiridas principalmente por las administradoras de fondos de pensiones. El Banco del Estado, un banco público de primer piso, ha tenido una elevada participación en el segmento de mercado de viviendas de interés social de esos estratos de ingreso.

Los montos de los créditos hipotecarios para viviendas sociales son todavía insuficientes frente a sus costos de transacción (evaluación, desembolso, seguimiento y cobro de los créditos), para incentivar más ampliamente a la banca privada a incursionar en ese segmento de mercado.

## **F. Mercado secundario de viviendas sociales**

La necesidad de un mercado para las viviendas de interés social salta a la vista al considerar el amplio parque de estas viviendas. Sólo en la década de los noventa se construyeron alrededor de 800.000 viviendas de interés social en un país que tiene un poco más de 4 millones de hogares.

La nueva política de vivienda social se tradujo en distorsiones a la demanda y a la oferta de viviendas sociales usadas. Normas de política en dos áreas frenaron el desarrollo de un mercado secundario de esas viviendas hasta 1996. Primero, la aplicación de subsidios habitacionales sólo a viviendas nuevas, lo que dejó a las viviendas sociales usadas prácticamente sin demanda y en una situación de iliquidez desde el punto de vista de sus atributos como activos. Segundo, severas restricciones a la venta y al arriendo de viviendas de interés social. Ello dejó a las familias y personas "atadas" a sus viviendas, creando una situación de gran inamovilidad habitacional.

Estos factores afectaron a los propietarios de viviendas de interés social de varias maneras. Primero, la incorporación masiva de suelo en la periferia del radio urbano de las principales ciudades con miras a conjuntos habitacionales en gran escala pero de bajo estándar, ha traído consigo problemas de transporte y un deterioro en la calidad de vida a causa de una excesiva dispersión espacial de la población. Segundo, la restricción que imperó hasta 1996 a la venta de viviendas de interés social, motivó a sus propietarios a realizar ampliaciones y mejoras a las viviendas existentes. Estas alcanzaron a 11 m<sup>2</sup> en viviendas provenientes de programas habitacionales de gestión privada y a 15 m<sup>2</sup> en viviendas provenientes de programas de gestión pública. Ello implicó una movilidad habitacional "in situ" que tiene el riesgo de sobreinversión en vivienda (Pérez-Iñigo, 1999). Tercero, ante la iliquidez y falta de claridad sobre el precio de mercado de las viviendas, desinterés de determinadas familias y personas propietarias en invertir en mantenimiento y reparación con el riesgo de deterioro y pérdida de valor de sus viviendas, en particular, departamentos en bloques habitacionales.

La siguiente evidencia pone de manifiesto el importante potencial que encierra el mercado secundario de viviendas sociales. Primero, se estima que de los 700.000 propietarios de viviendas con un valor inferior al equivalente de US\$ 20.000 dólares y que no tienen deuda hipotecaria, un importante número estaría dispuesto a vender con el objeto de mudarse a viviendas con mejores estándares. Segundo, una encuesta mostró que alrededor de un 50% de los jefes de hogar y de las personas de menores ingresos no propietarias de vivienda están dispuestos a comprar viviendas sociales en su estado actual y que ese porcentaje sube a un 80% en el caso que se refaccionen (Pérez-Iñigo, 1999).

Las modificaciones que se han introducido a la normativa de vivienda de interés social con el objeto de incrementar la movilidad habitacional y contribuir al desarrollo de un mercado secundario en 1996, no han producido hasta ahora el dinamismo esperado.

## **G. Déficit habitacional**

El cuadro 3 presenta estimaciones de la evolución de los déficit de vivienda en los noventa efectuadas por el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), y una proyección del déficit cuantitativo para 1999. Este último se midió con la definición tradicional como la diferencia entre el número de hogares y el número de viviendas.

**Cuadro 3**  
**DÉFICIT HABITACIONAL EN LOS NOVENTA**  
(En miles de viviendas)

	1990	1996	1999
<i>Déficit cuantitativo</i>			
Según MIDEPLAN	919	746	650 <sup>p</sup>
Según consultor			550 <sup>e</sup>
<i>Déficit cualitativo</i>			
Materiales	290	181	
Saneamiento	258	148	
Materiales y saneamiento	118	73	

**Fuente:** Pérez-Iñigo A. (1999), El factor institucional en los resultados y desafíos de la política de vivienda de interés social en Chile, Serie financiamiento del desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile.

**Notas:** <sup>p</sup> proyectado, <sup>e</sup> estimado.

Estos antecedentes señalan que el déficit cuantitativo de vivienda disminuyó un 18% entre 1990 y 1996, a un ritmo de alrededor 30.000 a 40.000 viviendas por año. Este ritmo se considera realista para la segunda mitad de los noventa. Ello, considerando que se requieren alrededor de 90.000 viviendas por año para estabilizar el déficit cuantitativo, y que la construcción de viviendas alcanzó a 120.000 a 130.000 unidades por año incluyendo en promedio 80.000 viviendas sociales.

Una proyección del déficit cuantitativo sobre la base de las cifras de MIDEPLAN entrega 650.000 viviendas para 1999. Sin embargo, según Pérez-Iñigo, esta cifra sobrestimaría el déficit el cual se situaría en el orden de 550.000 viviendas. De acuerdo con esta última estimación, de mantenerse el actual ritmo de disminución del déficit cuantitativo de vivienda, este último desaparecería en alrededor de 15 años. La reducción del déficit cualitativo de vivienda sería aún más marcada. Entre 1990 y 1996 los déficit de materiales y saneamiento cayeron todos en alrededor de un 40%.

Esas estimaciones de déficit no consideran un tipo de déficit cualitativo de las viviendas sociales que no forma parte de las definiciones habituales. Este déficit se ha originado en la tenencia de viviendas con un estándar inferior al que aspiran los jefes de hogar y las personas, y que estas últimas están en condiciones de financiar. Este déficit estaría aumentando y está representado por la importante proporción de los 700.000 propietarios mencionados arriba, que estarían dispuestos a mudarse a una vivienda con mejores estándares.

De persistir un insuficiente desarrollo del mercado secundario de viviendas sociales, sus propietarios continuarán efectuando mejoras y ampliaciones para enfrentar la falta de movilidad habitacional. Como esta alternativa es muy limitada en el caso de departamentos que forman parte de bloques habitacionales, pueden anticiparse caídas en la demanda por departamentos con los actuales estándares en la medida que el déficit habitacional tienda a desaparecer.

## H. Propuestas de política de vivienda social

Las propuestas otorgan amplia validez a la nueva política de vivienda social, considerando el ritmo que ha alcanzado su construcción, la transparencia del proceso de subsidios habitacionales, la importante acumulación de ahorro para vivienda, y la reducción de los déficit de vivienda tradicionalmente medidos.

Las siguientes propuestas persiguen contribuir a la consolidación de esa política, mediante el traslado al sector privado de responsabilidades en la gestión de los subsidios habitacionales y del otorgamiento de crédito hipotecario a los estratos de menores ingresos. Al mismo tiempo, señalan tareas pendientes del sector público en cuanto a la disponibilidad de suelo para viviendas sociales, el impulso a su mercado secundario y la promoción de su mercado de crédito hipotecario.

## **1. Subsidio a la demanda de vivienda**

La determinación fidedigna de los ingresos del grupo familiar y de las personas enfrenta dificultades prácticas de diversa índole. Sin embargo, un decidido esfuerzo en esta dirección está ampliamente justificado con miras a un sistema equitativo y focalizado de acceso a los subsidios.

Primero, el ingreso disponible de una familia (ajustado por su tamaño) o persona es indicativo de sus propias capacidades de ahorro y de pago de un crédito por vivienda, y como tal, debería acotar por arriba a los jefes de hogar y las personas que pueden postular a subsidios habitacionales, sobre la base de menores montos de subsidio a mayores ingresos hasta montos de ingreso por encima de los cuales el subsidio habitacional sería nulo. Segundo, para alinear los programas habitacionales con los subsidios a la vivienda, sobre la base de mayores proporciones de subsidio en el precio de las viviendas con estándares básicos. Tercero, para otorgar un adecuado número de subsidios habitacionales en los diversos programas de vivienda, a fin de prevenir que los postulantes se desplacen a programas de vivienda con estándares por debajo de los que aspiran y que pueden financiar para el sólo efecto de tomar ventaja de los subsidios, pero a costa de viviendas que de la partida no satisfacen sus expectativas y posibilidades.

Los subsidios habitacionales pueden focalizarse o concentrarse en familias y personas de bajos ingresos determinando primero en forma fidedigna sus ingresos, otorgando más puntaje en la postulación al tamaño de las familias y a sus características socioeconómicas, y reduciendo los requisitos de ahorro previo de esas familias como requisitos para acceder a los subsidios.

El objetivo de neutralidad en la aplicación de subsidios habitacionales (el cual llevó a la inclusión de viviendas usadas en 1996), debería extenderse al mejoramiento y la ampliación de vivienda. Ello, por cuanto la capital y ciudades de mayor tamaño tienen barrios en decadencia que pueden recuperarse. En este caso, los subsidios habitacionales son muy justificables al no requerir de obras de infraestructura y urbanización que habría que invertir en poblaciones construidas en la periferia de los radios urbanos.

Una propuesta radical en relación con los subsidios habitacionales, consiste en trasladar la gestión de su proceso al sector privado (reservando siempre la fijación de normas al sector público), y en asignar los subsidios en tiempo real en la medida que los postulantes cumplen con todas las condiciones fijadas. Estas condiciones incluirían el acceso a crédito hipotecario, en vez del cumplimiento de requisitos de ahorro, en el entendido que los bancos e instituciones financieras fijarían estos últimos. Una entidad del Ministerio de la Vivienda estaría a cargo de desembolsar los subsidios en los términos señalados recurriendo al mercado de capitales para nivelar sus excedentes y necesidades de caja (Almarza, 1997).

## **2. Crédito hipotecario**

La elevada morosidad que ha caracterizado a los créditos para vivienda que han otorgado los SERVIU, apoyan el traslado de su función hipotecaria a la banca y la licitación de su cartera. Ello, sobre la base de extender seguros a esos créditos o de posibilitar que un fondo de garantía comparta sus riesgos cobrando las primas correspondientes (Almarza, 1997).

Estas medidas, junto al subsidio a los costos de transacción a créditos hipotecarios equivalentes a menos de US\$ 10.200 dólares que ya está en operación, pueden motivar a la banca privada a incursionar en el segmento del mercado de crédito hipotecario para viviendas sociales.

Las jefes de hogar y las personas que se desempeñan en sectores informales de la economía no califican habitualmente como sujetos de crédito en la banca, ante la falta de información acerca de sus capacidades e intenciones de pago. La falta de acceso a créditos hipotecarios también los desmotiva para postular a subsidios habitacionales. Con el objeto de posibilitar el acceso de esos jefes de hogar y personas a viviendas sociales, pueden considerarse cuentas especiales de ahorro en la banca que acrediten sus capacidades de pago. El cumplimiento de planes de ahorro conllevaría el acceso a créditos hipotecarios y a la postulación de subsidios habitacionales (Pérez-Iñigo, 1999).

### **3. Estándares de viviendas sociales**

La frecuente práctica de ampliación y mejoramiento de viviendas sociales justifica una revisión de los estándares de las viviendas con un precio equivalente de menos de US\$ 15.000 (incluyendo el precio del lote de terreno), que figuran en los programas del cuadro 1. Esta revisión iría de la mano con un impulso al mercado secundario de esas viviendas, a fin de que los propietarios de viviendas con los actuales estándares puedan venderlas a jefes de hogar y personas de menores ingresos y mudarse a viviendas con mejores estándares.

Un aspecto igualmente importante es el entorno de las viviendas. A fin de que los espacios reservados para áreas verdes y equipamiento no permanezcan como terrenos baldíos, los programas de parques, Chile-barrio y otros del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo deberían siempre acompañar la construcción y habilitación de poblaciones de viviendas sociales (Pérez-Iñigo, 1999).

### **4. Mercado secundario de viviendas sociales**

El desarrollo de un mercado para viviendas de interés social es un requisito para superar los desajustes de oferta y demanda que registra el parque de esas viviendas y para proporcionar movilidad habitacional a sus propietarios.

Las siguientes medidas pueden contribuir al desarrollo del mercado para viviendas sociales. Primero, campaña publicitaria tendiente a informar a los propietarios de viviendas y a los postulantes de subsidios habitacionales acerca de la aplicación de subsidios a viviendas usadas. Segundo, puesta en marcha de un fondo dirigido a refinanciar la compra de viviendas sociales mientras el mercado de esas viviendas adquiere suficiente profundidad. Tercero, incentivar la aplicación de subsidios para viviendas de menor valor a viviendas usadas otorgando un puntaje adicional en la postulación a subsidios para estas últimas (Pérez-Iñigo, 1999).

### **5. Suelo para viviendas sociales**

Los suelos de barrios con viviendas severamente deterioradas pueden recuperarse, contradiciendo el punto de vista de que “no hay terrenos” en las grandes ciudades (Pérez-Iñigo, 1999). El uso de esos suelos para viviendas sociales puede incentivarse con subsidios a la renovación urbana e incentivos tributarios a los gestores inmobiliarios privados. Esos incentivos se pagarían a sí mismos desde el punto de vista del presupuesto público, ya que permitirían aprovechar la infraestructura y los servicios sanitarios de esos barrios.



### **III. Política de vivienda de interés social en Costa Rica**

---

El acceso a una vivienda digna es un derecho consagrado en la Constitución Política de Costa Rica. Sin embargo, bajo la política tradicional de vivienda social el déficit cuantitativo aumentó desde un 15% en la década de los cincuenta a un 21% en 1985 (medido como la diferencia entre el número de viviendas necesarias para que cada familia disponga de una vivienda y el número de viviendas existentes en unidades equivalentes en función de su deterioro).

La repuesta de política fue la creación del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV) en 1986, con miras a aprovechar el potencial de financiamiento que brindan las instituciones e instrumentos financieros. En ese año se creó el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANVHI) como entidad pública rectora del SFNV. Este banco tiene dos funciones principales. Primero, canalizar fondos para el financiamiento de viviendas sociales hacia las “entidades autorizadas” de primer piso (bancos, cooperativas de ahorro y crédito, y sociedades mutuales de ahorro y préstamo). Segundo, administrar el Fondo de Subsidios para Vivienda (FUSOVI), el cual cuenta con recursos del presupuesto público para subsidios habitacionales. El banco asigna esos subsidios a los hogares beneficiarios a través de las entidades autorizadas (Gutiérrez y Varas, 1997).

Los aspectos distintivos del SFNF son subsidios a la demanda a jefes de familia, el acceso de estos últimos al crédito hipotecario en condiciones de mercado, y la construcción de viviendas por parte de empresas y entidades del sector privado. La nueva política de vivienda social se ha traducido en los noventa en una ágil acción conjunta de los

sectores público y privado, en una fuerte expansión de la oferta de viviendas sociales y en una importante reducción del déficit habitacional cuantitativo. Los subsidios habitacionales han llegado a representar el equivalente a un 1% del PIB, lo que señala un importante esfuerzo presupuestario del sector público.

La experiencia de política de vivienda social de Costa Rica encierra propuestas que también son válidas en otros países. Sin embargo, la política en curso también puede beneficiarse ajustando su normativa y sus objetivos con el objeto de fortalecerla en el plano institucional y financiero. Las normas sobre subsidios habitacionales se han traducido en un creciente déficit cualitativo de vivienda y han obstaculizado el desarrollo de un mercado secundario de viviendas sociales. Por otra parte, el crédito hipotecario ha estado limitado por la carencia de fondos de largo plazo y un insuficiente desarrollo del mercado de capitales (Grynspan y Meléndez, 1999).

## A. Oferta de viviendas nuevas

Las viviendas sociales nuevas no tienen precios máximos prefijados. Sus precios corresponden a los costos de poblaciones realizadas por cooperativas, mutuales u otras organizaciones asociativas, a precios de costo de proyectos de autoconstrucción, o bien, a precios de oferta de viviendas de empresas constructoras privadas.

El cuadro 4 presenta estimaciones del precio de costo de viviendas sociales construidas después de 1987 en dólares equivalentes de 1999. Estos precios no incluyen el costo de terrenos urbanizados. El cuadro desglosa las viviendas de acuerdo con su superficie construida y con el ingreso familiar ordenado en cuatro estratos salariales. El primer estrato corresponde al salario mínimo de un obrero no calificado de la construcción, y los siguientes estratos son múltiplos del primero. Los mayores precios de las viviendas con una determinada superficie que figuran en ese cuadro reflejan mejores terminaciones. El criterio de considerar como sociales a todas las viviendas pertenecientes a hogares de los primeros cuatro estratos salariales, condujo a una clasificación por tamaño donde viviendas de más de 100 m<sup>2</sup> todavía califican como sociales.

**Cuadro 4**  
**PRECIO DE COSTO DE VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL**  
(En dólares de 1999)

<b>Estrato</b>	<b>Entre 30-40 m<sup>2</sup></b>	<b>Entre 41-59 m<sup>2</sup></b>	<b>Entre 60-99 m<sup>2</sup></b>	<b>Más de 100 m<sup>2</sup></b>
Primero	4 126	5 639	8 253	13 751
Segundo	4 365	5 964	8 729	14 549
Tercero	4 708	5 964	9 415	15 693
Cuarto	5 170	7 065	10 339	17 235

**Fuente:** R. Grynspan y D. Meléndez (1999), El factor institucional en reformas a la política de vivienda de interés social: la experiencia reciente de Costa Rica, Serie financiamiento del desarrollo N° 81, CEPAL, Santiago de Chile.

Los lotes de terreno para viviendas sociales tienen una superficie de 90 a 120 m<sup>2</sup>, y su costo urbanizado se sitúa en el equivalente de US\$ 3.249 y US\$ 4.332 dólares. En consecuencia, si se recurre al criterio de considerar como viviendas de interés social a todas las de los primeros cuatro estratos salariales, incluso aquellas de más de 100 m<sup>2</sup> construidos, el rango de los precios de costo de esas viviendas se ha situado entre el equivalente de US\$ 7.400 para viviendas de 30-40 m<sup>2</sup>

construidas en lotes de 90 m<sup>2</sup> de terreno, y de US\$ 21.600 para viviendas de más de 100 m<sup>2</sup> construidas en lote de 120 m<sup>2</sup> de terreno.

El cuadro 5 presenta información sobre el total de viviendas construidas entre 1987 y julio de 1997, y su desglose de acuerdo con su tamaño y con el estrato de ingreso de sus propietarios. El total de viviendas construidas en ese período arroja un promedio de alrededor de 30.000 viviendas por año, lo que duplica las 15.000-16.000 viviendas anuales que se construían antes de la puesta en marcha de la nueva política de vivienda social. Un 72% de las viviendas construidas en el período 1987-97 calificarían como de interés social, si se consideraran como tales a todas las viviendas pertenecientes a los primeros cuatro estratos salariales. Sin embargo, como se verá, esto no significa que los adquirentes de viviendas nuevas de más de 60 m<sup>2</sup> hubieran logrado presencia en la asignación de subsidios habitacionales.

**Cuadro 5**  
**VIVIENDAS CONSTRUIDAS EN EL PERÍODO 1987-97 DE ACUERDO**  
**CON SU TAMAÑO Y EL ESTRATO DE INGRESO DE SUS PROPIETARIOS**

Estrato	Tamaño					Total
	Hasta 40 m <sup>2</sup>	41-59 m <sup>2</sup>	60-99 m <sup>2</sup>	100 m <sup>2</sup> y más	Ignorado	
Primero	13 644	17 512	17 328	3 893	11 303	63 680
Segundo	13 766	20 111	27 223	7 546	16 645	85 291
Tercero	6 006	11 449	17 158	5 674	9 255	49 542
Cuarto	2 128	5 379	9 303	3 423	4 997	25 330
Subtotal VIS	35 544	54 551	71 012	21 536	42 200	223 843
Más del cuarto	2 438	4 763	15 545	11 520	8 074	42 340
Ignorado	3 122	7 521	14 020	6 143	12 739	43 545
<b>Total</b>	<b>41 104</b>	<b>66 835</b>	<b>100 577</b>	<b>38 199</b>	<b>63 013</b>	<b>309 728</b>

**Fuente:** R. Grynspan y D. Meléndez (1999), El factor institucional en reformas a la política de vivienda de interés social: la experiencia reciente de Costa Rica, Serie financiamiento del desarrollo N° 81, CEPAL, Santiago de Chile.

## B. Suelo para viviendas de interés social

El desarrollo urbano ha traído consigo considerables alzas en el precio del suelo urbano, sin que la nueva política de vivienda social hubiera encargado a entidades del sector público o a municipalidades tareas relativas a la reserva de suelo para esas viviendas.

Un severo obstáculo al acceso a viviendas sociales ha sido el elevado precio de mercado que han alcanzado los lotes de terreno urbanizados. Ante la evidencia de exclusión de familias de los primeros dos estratos de ingreso salarial que no eran propietarias de terreno, se autorizó utilizar hasta la mitad del subsidio habitacional para la compra de lotes de terreno. Esta alternativa ha dejado a las respectivas familias con un remanente de subsidio insuficiente para financiar la construcción de sus viviendas. El problema ha persistido y no se ha vislumbrado una solución más integral (Grynspan y Meléndez, 1999).

## **C. Subsidio a la demanda de vivienda**

Los requisitos para postular a un subsidio habitacional son constituir un núcleo familiar, no tener vivienda propia, y demostrar ingresos familiares inferiores al cuarto estrato salarial (y donde el primero tiene un ingreso mensual máximo equivalente a un salario mínimo de un obrero no calificado de la construcción). El ingreso de los siguientes estratos se obtiene al multiplicar ese ingreso por el número del respectivo estrato (por ejemplo, el ingreso del segundo estrato es igual al ingreso del primero multiplicado por dos).

El ingreso familiar condiciona la superficie y las terminaciones de las viviendas a las que puede postular un jefe de hogar. Esta norma persigue dimensionar el monto del subsidio habitacional en forma inversa al ingreso familiar, el crédito hipotecario en forma directa con la capacidad de pago de ese ingreso, y las proporciones de subsidio en forma decreciente con el precio de las viviendas.

Las familias del primer estrato salarial califican para recibir el subsidio máximo, el cual es igual a treinta salarios mínimos de un obrero no calificado de la construcción, y que equivale a alrededor de US\$ 4.900 dólares. Este monto permite cubrir íntegramente el precio de una vivienda de 30-40 m<sup>2</sup> sin su lote de terreno urbanizado (cuadro 4). Las familias con mayores ingresos pero que no exceden el cuarto estrato salarial, pueden tramitar un crédito hipotecario para viviendas de mayor precio y con mejores estándares (en cuanto a superficie construida, materiales, terminaciones, y cabida y localización del sitio).

El sistema de subsidios habitacionales pagó un total de 146.264 subsidios en el período 1987-97, alcanzando a un 65% de las 223.843 viviendas construidas en 1987-97 que se calificaron como de interés social en el cuadro 5. En consecuencia, el porcentaje restante de esas viviendas y aquellas de estratos con ingresos por encima del cuarto estrato salarial que figuran en ese cuadro se construyeron sin subsidios habitacionales.

El sistema de subsidios habitacionales logró aumentar el número de subsidios pagados desde alrededor de 15.000 al año, a comienzos de los noventa, al orden de 20.000 al año en 1997-98. Como la construcción de viviendas alcanzó un promedio anual de 30.000 viviendas en 1987-97, hacia fines de este período alrededor de dos tercios de las viviendas construidas eran de interés social.

El número de subsidios pagados en años recientes ha permitido nivelar los subsidios aprobados pero no pagados (y que se denomina “presa”). A finales de 1988 alcanzaban al orden de 15.000, lo que era equivalente a un rezago en el pago de poco más de ocho meses (Grynspan y Meléndez, 1999).

### **1. Situación de transparencia e imparcialidad en la postulación a subsidios**

El SFNV establece que las familias que califican para subsidios habitacionales tienen el derecho a recibir un “bono familiar para vivienda”. Su obtención se tramita en las entidades autorizadas del SFNV, incluyendo bancos públicos y privados, sociedades mutualistas, cooperativas y una fundación privada (FUPROVI). Corresponde a estas entidades verificar el cumplimiento de los requisitos de postulación y remitir las correspondientes solicitudes de subsidio al BANVHI. Este último aprueba o rechaza las solicitudes y coloca a los jefes de hogar con subsidios habitacionales aprobadas en lista de espera. Los subsidios habitacionales deben otorgarse siguiendo el orden de ingreso a esa lista.

Varios factores han entrabado la transparencia y la equidad en la postulación a subsidios habitacionales. Primero, muchas familias no presentan solicitudes ya que visualizan el bono familiar para vivienda como una prerrogativa del BANVHI o de las autoridades de gobierno. Segundo, las

entidades autorizadas tienen un margen discrecional de maniobra en la tramitación y en la remesa de expedientes, lo que posibilita que hagan valer sus propias prioridades ante el BANVHI. Tercero, como el BANVHI distribuye los recursos para subsidios a la vivienda con criterios discrecionales entre las entidades autorizadas, el pago de bonos familiares para vivienda no sigue en la práctica el orden de la lista de espera (Grynspan y Meléndez, 1999).

## **2. Situación de focalización de los subsidios**

La proporción de los subsidios habitacionales en el precio de las viviendas de interés social aumentó en la década del noventa y llegó al orden de un 80% en el trienio 1996-98. Por otra parte, la asignación de bonos de vivienda por estratos de ingreso, muestra que la participación del primer estrato salarial pasó del 27% en 1988 al 70% en 1998 y que los dos primeros estratos recibieron cerca del 100% de los bonos para vivienda en 1996-98.

En consecuencia, el sistema de subsidios habitacionales ha alcanzado una alta concentración en familias de menores ingresos. Sin embargo, varios factores han limitado la focalización de los subsidios. Primero, la calidad de los documentos que corroboran los ingresos familiares ante la carencia de medios por parte de las entidades autorizadas (bancos, cooperativas y mutuales) para verificar en forma confiable la validez de esos ingresos. Segundo, el incentivo a falsificar y reducir los ingresos familiares en un sistema que reduce abruptamente a cero los subsidios por encima del cuarto estrato salarial (Grynspan y Meléndez, 1999).

## **3. Situación de neutralidad en la aplicación de subsidios a la vivienda**

El bono familiar para vivienda se extendió a ampliaciones, mejoras y reparaciones de viviendas precarias en 1994. Su monto para estos efectos se fijó en un 50% del bono total. Una fundación privada en pro de la vivienda (FUPROVI), ha dado impulso a este programa mediante la autoconstrucción y aportes de los beneficiarios en materiales y mano de obra. Ello ha posibilitado soluciones adecuadas de vivienda con limitados recursos de subsidio, en vez de demoler y levantar viviendas nuevas (Grynspan y Meléndez, 1999).

Hasta ahora no se ha autorizado la aplicación de subsidios habitacionales a la adquisición de viviendas sociales usadas. El impacto de esta restricción se aborda más abajo al comentarse el mercado secundario de esas viviendas.

## **D. Ahorro y crédito para viviendas sociales**

### **1. Ahorro para vivienda**

Las normas del SFNV establecen la obligatoriedad del ahorro de los beneficiarios de viviendas de interés social. Sin embargo, hasta ahora no ha sido posible llevar a la práctica programas de ahorro previo que condicionen el acceso al bono familiar de vivienda o al crédito hipotecario.

El BANVHI dio en 1997 visto bueno a una propuesta que contemplaba un ahorro previo de al menos un 15% del precio de la vivienda. Los requisitos de ahorro se pactarían para ser enterados en cuentas de ahorro en bancos y otras entidades autorizadas mediante aportes mensuales. Estos últimos no serían inferiores al 15% del ingreso familiar, y el cumplimiento del ahorro pactado otorgaría puntaje en la postulación a subsidios habitacionales.

Sin embargo, la normativa vigente autoriza a bancos y a otras entidades a financiar créditos hipotecarios con fondos de corto plazo sujetos a garantía estatal. La propuesta del BANVHI no

recibió apoyo al no ofrecer ventajas a los bancos y otras entidades autorizadas en la captación de recursos y al limitar su discrecionalidad en la gestión de los subsidios a la vivienda (Grynspar y Meléndez, 1999).

La carencia de normas de ahorro no ha impedido que cooperativas, mutuales y algunos bancos establecieran requisitos de ahorro para acceder a sus créditos para viviendas sociales. Las estadísticas muestran que las cuentas de ahorro aumentaron desde alrededor de 153.000 en 1989 (equivalentes al 13% de la población activa) a 216.000 en 1997 (equivalente a más del 17% de la población activa). Sin embargo, estas cuentas corresponderían sobre todo a estratos de mayores ingresos sin acceso a subsidio a la vivienda.

## **2. Crédito hipotecario**

El uso de los fondos de largo plazo del sistema de pensiones por parte del sector público, ha impedido al BANVHI intermediarlos hacia el financiamiento de la vivienda, y ha obstaculizado el desarrollo del mercado de capitales. Por ello, el papel de segundo piso de ese banco se ha limitado a intermediar fondos externos provenientes de esporádicos préstamos de instituciones financieras internacionales.

La introducción en 1994 de tasas (nominales) ajustables de interés para las operaciones hipotecarias, ha posibilitado el descalce de plazo entre las operaciones activas y pasivas que ha caracterizado el financiamiento de la vivienda. Esta modalidad ha incentivado a los bancos y a otras entidades a realizar esas operaciones, ante el traslado del riesgo de fluctuación de las tasas de interés a los usuarios de crédito.

Dos factores han caracterizado el proceso crediticio de las viviendas sociales. Primero, las familias y personas de menores ingresos no han presentado tasas de morosidad mayores que las de otros estratos de ingreso. Este comportamiento se ha atribuido a la baja relación entre el valor de los créditos y el precio de las viviendas, situada habitualmente entre un 20% y un 40%. Segundo, los elevados costos de transacción de crédito de bajo monto no han sido compensados por el subsidio de un 1% que se ha otorgado para este efecto. Para enfrentar esos costos, algunos bancos y otras entidades han cobrado comisiones situadas entre 5% y 10% de los créditos, o bien han discriminado las tasas de interés cargando tasas más altas a los créditos de bajo monto (Grynspar y Meléndez, 1999).

## **E. Mercado secundario de viviendas sociales**

Las normas sobre subsidio habitacional han puesto severas restricciones al desarrollo de un mercado secundario de viviendas sociales. Las familias beneficiarias de bonos familiares de vivienda no deben vender, traspasar o donar sus inmuebles durante un período de diez años, salvo casos excepcionales vinculados a separaciones entre cónyuges y al traslado de jefes de hogar a otra zonas geográficas del país. Las familias que se sitúan en estos casos pueden solicitar autorización al BANVHI para efectuar esas operaciones, pero a costa de tener que reintegrar a este último todo el subsidio habitacional. Similar prohibición afecta al arriendo de viviendas de interés social, so pena de tener que restituir a esa entidad el subsidio recibido.

Esas restricciones han ocasionado distorsiones en el mercado de viviendas sociales. Primero, una acentuada inmovilidad habitacional al “atar” a las familias beneficiarias de subsidio habitacional a sus viviendas. Ello ha impedido cambios de vivienda vinculados a mejoras en su situación económica e impedido que otras familias puedan adquirirlas, contribuyendo a un déficit habitacional cualitativo. Segundo, han incentivado el surgimiento de mercado no regulados (“negros”) en los cuales se transan y arriendan viviendas sociales de manera informal (Grynspar y Meléndez, 1999).

## F. Déficit habitacional

El cuadro 6 presenta estimaciones del déficit habitacional efectuadas por Grynspan y Meléndez recurriendo al módulo de vivienda de encuesta de hogares. Por tratarse de muestras de la situación de vivienda, las estimaciones constituyen una aproximación a los resultados que entregarían censos de vivienda.

El déficit cuantitativo de vivienda se obtuvo como la suma del faltante de viviendas (definido como la diferencia entre el número total de familias y el número total de viviendas) y los tugurios existentes. Por su parte, el déficit cualitativo se definió como el número de viviendas que tendrían que ser reconstruidas, por presentar simultáneamente malas condiciones en sus paredes y techos.

**Cuadro 6**  
**DÉFICIT HABITACIONAL**

	1989		1994		1997	
	N° Fam.	%	N° Fam.	%	N° Fam.	%
1. Déficit cuantitativo	23 032	3.8	20 432	2.9	14 743	1.9
Faltantes de viviendas	8 069	1.3	8 317	1.2	9 433	1.2
Tugurios	14 835	2.4	12 115	1.7	5 310	0.7
2. Déficit cualitativo	19 751	3.2	40 512	5.6	83 631	10.5
3. Déficit total (1+2)	42 783	7.0	60 944	8.5	98 374	12.4
<b>4. Total de familias</b>	<b>612 414</b>	<b>100.0</b>	<b>719 771</b>	<b>100.0</b>	<b>793 561</b>	<b>100.0</b>

**Fuente:** R. Grynspan y D. Meléndez (1999), El factor institucional en reformas a la política de vivienda de interés social: la experiencia reciente de Costa Rica, Serie financiamiento del desarrollo N° 81, CEPAL, Santiago de Chile.

El déficit cuantitativo se redujo desde un 3.8% en 1989 a sólo 1.9% en 1997, principalmente por la disminución de tugurios. Sin embargo, el déficit cualitativo más que se triplicó al pasar del 3.2% en 1989 a 10.5% en 1997.

El déficit total de vivienda que presentó el cuadro 6 excluyó a viviendas que presentaron deterioro en sólo una de sus partes (piso, techo, o paredes), y tampoco a viviendas que mostraron problemas de hacinamiento. El cuadro 7 resume la situación de vivienda de Costa Rica, según las estimaciones de Grynspan y Meléndez en los años ya considerados, incorporando las viviendas que requieren de mejoramiento y/o ampliación.

El cuadro muestra que en el período 1989-97 el porcentaje de viviendas que requerían de mejoramiento y/o ampliación ha permanecido en alrededor de un 13% del total de familias. A raíz del salto en el déficit cualitativo en ese período, la proporción de familias con necesidades de vivienda se incrementó desde casi un 21% en 1989 a cerca del 26% en 1997.

La dispar evolución de los déficit de vivienda, con reducciones en el déficit cuantitativo, importantes aumentos en el déficit cualitativo, y un elevado porcentaje de viviendas que requieren de ampliación y mejoras (las cuales podrían asimilarse al déficit cualitativo), refleja una política de vivienda social sesgada hacia la construcción de viviendas nuevas y la reducción del déficit cuantitativo. Ello queda de manifiesto en que la mayoría de los subsidios habitacionales que se han otorgado han sido para construcción de viviendas y para lote y construcción.

Cuadro 7

**FAMILIAS QUE REQUIEREN CONSTRUIR, MEJORAR O AMPLIAR SUS VIVIENDAS**

	<b>1989</b>		<b>1994</b>		<b>1997</b>	
	<b>N° Fam.</b>	<b>%</b>	<b>N° Fam.</b>	<b>%</b>	<b>N° Fam.</b>	<b>%</b>
1. Déficit habitacional total	42 783	7.0	60 944	8.5	98 374	12.4
2. Viviendas que requieren mejoramiento y/o ampliación	84 013	13.7	93 658	13.0	104 522	13.2
3. Familias con necesidades de vivienda (1+2)	126 798	20.7	154 602	21.5	202 896	25.6
4. Familias sin necesidades de vivienda	485 618	79.3	565 169	78.5	590 665	74.4
<b>5. Total de familias</b>	<b>612 414</b>	<b>100.0</b>	<b>719 771</b>	<b>100.0</b>	<b>795 561</b>	<b>100.0</b>

**Fuente:** R. Grynspan y D Meléndez (1999), El factor institucional en reformas a la política de vivienda de interés social: la experiencia reciente de Costa Rica, Serie financiamiento del desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile.

En consecuencia, la nueva política de vivienda social descuidó la reconstrucción, y las ampliaciones y mejoras de viviendas existentes. Mientras tanto, el déficit cualitativo ha llegado a representar cerca del 11% del total de las familias, y las viviendas que requieren de ampliación y/o mejoramiento han alcanzado a otro 13% de las mismas. Estos problemas constituyen ahora los principales componentes del déficit habitacional. Hasta ahora, el bono para ampliación y mejoramiento de viviendas no ha logrado consolidarse para enfrentar esta situación (Grynspan y Meléndez, 1999).

## **G. Propuestas de política de vivienda social**

La experiencia en los noventa con una política de vivienda social basada en subsidios a la demanda y orientada al mercado, mostró su capacidad para expandir la oferta de viviendas nuevas y reducir el déficit habitacional cuantitativo de los hogares de menores ingresos. Las siguientes propuestas persiguen ajustar los objetivos y normas de esa política, e impulsar determinados instrumentos y mercados con miras a superar sus deficiencias y promover su consolidación (Grynspan y Meléndez, 1999).

### **1. Subsidio a la demanda de vivienda**

La principal propuesta consiste en dedicar una importante proporción de los recursos para subsidio habitacional al mejoramiento, ampliación y reconstrucción de viviendas. El desarrollo de un mercado secundario para viviendas sociales que se comenta más abajo, también abriría la posibilidad de aplicar los bonos familiares de vivienda a la adquisición de viviendas usadas. Estas medidas otorgarían a los jefes de familia una considerable neutralidad en la aplicación de subsidios habitacionales.

La asignación del bono familiar para vivienda debería contemplar nuevos criterios de focalización que complementen el ingreso familiar, y el acceso a los mismos debería diferenciarse en los casos en que haya tenencia de lote de terreno. Al mismo tiempo, debería aumentarse la comisión que perciben los bancos y otras entidades autorizadas por tramitar los bonos para vivienda, a fin de aproximarlos a los costos de transacción de las respectivas operaciones.

Para superar las prácticas que rompen el orden de la fila en la obtención del bono familiar para vivienda, pueden establecerse requisitos formales en la presentación de solicitudes y someterse a supervisión el orden en el que los jefes de hogar cumplen todos los requisitos para postular.

## **2. Ahorro previo**

La puesta en marcha de un programa de ahorro que vincule el cumplimiento de requisitos de ahorro con el acceso a subsidios habitacionales, tal como el que propuso el BANVHI en 1997, puede movilizar importantes recursos para el financiamiento de viviendas sociales. La asignación de puntaje al ahorro previo también puede contribuir a que los hogares accedan a subsidios habitacionales de acuerdo al orden en el que cumplen con los requisitos para su asignación.

El programa de ahorro debería contemplar esquemas colectivos que posibiliten el ahorro grupal, a fin de reconocer el esfuerzo de jefes de hogar que se organizan en forma conjunta para solucionar sus problemas de vivienda.

## **3. Crédito hipotecario**

El buen desempeño del BANVHI como banco de segundo piso conlleva la captación de recursos de largo plazo para el financiamiento de viviendas. Para ello, debería incursionar en los mercados internacionales en busca de fondos a fin de evitar presiones sobre las tasas de interés en el mercado local. Al mismo tiempo, debería reiniciar la titularización de hipotecas como un medio para reciclar los recursos crediticios y mantener el descuento de títulos a las entidades autorizadas (bancos, cooperativas y mutuales).

Las entidades pertenecientes al SFNV deberían ser supervisadas por la Superintendencia General de Entidades Financieras, y cumplir las mismas normas de solvencia y liquidez que esa Superintendencia aplica a intermediarios financieros similares.

La garantía del Estado a los depósitos y captaciones que efectúan las entidades autorizadas para el financiamiento de la vivienda debería ser optativa y otorgarse contra el pago de primas a precios de mercado o sin subsidio.

## **4. Suelo para viviendas de interés social**

Las siguientes medidas economizan suelo y contribuyen a mitigar el elevado precio del suelo para viviendas de interés social. Primero, modificaciones a las leyes de propiedad horizontal y de construcciones tendientes a fomentar un uso más racional del suelo, incluyendo el uso de bonos familiares para vivienda para construir segundos pisos en casas que se prestan a esta posibilidad. Segundo, puesta en marcha de un programa de rehabilitación de zonas urbanas deterioradas, a fin de aprovechar la infraestructura existente en las ciudades.

## **5. Mercado secundario de viviendas sociales**

La venta de viviendas construidas con subsidio habitacional otorgaría movilidad habitacional a las familias y personas de menores ingresos, y posibilitaría su adaptación a cambios en su situación socioeconómica o laboral. Sin embargo Grynspan y Meléndez proponen que la venta de esas viviendas quede sujeta a la devolución parcial o total al BANVHI de los respectivos bonos familiares para vivienda (Grynspan y Meléndez, 1999).



## **IV. Política de vivienda de interés social en Colombia**

---

En 1991 se crearon los dos pilares de la nueva política de vivienda social: el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE), y el sistema de subsidios a la demanda de vivienda.

El INURBE es la entidad pública rectora de la nueva política de vivienda social. Sus principales funciones son normar el sistema de subsidios habitacionales, administrar los subsidios dirigidos a hogares con ingresos inferiores a dos salarios mínimos en programas de vivienda que forman parte de la red de solidaridad social (canalizando fondos del presupuesto nacional), y prestar asistencia técnica a entidades locales y a organizaciones populares de vivienda. Estas últimas son de carácter comunitario y se autogestionan con miras a promover y construir viviendas para hogares de bajos ingresos.

Las cajas de compensación familiar son entidades privadas que incluyen entre sus funciones la gestión de subsidios para programas de vivienda para hogares con ingresos entre dos y cuatro salarios mínimos. Los respectivos fondos provienen de aportes de las nóminas salariales de los trabajadores.

En 1997 se definió una política de suelo para viviendas sociales. Esta política obliga a las municipalidades a elaborar planes de ordenamiento territorial y las dota de instrumentos a fin de prevenir que incrementos de precio en el suelo urbanizable excluya del mercado de la vivienda a las familias de menores ingresos.

Las estadísticas de vivienda y de hogares indican una reducción de los déficit de vivienda en los noventa. Estas estadísticas deben

mirarse con cautela en vista de la elevada proporción de viviendas que se han construido en forma informal o clandestina. El número de estas viviendas se conoce sólo en forma aproximada, y su construcción adolece de déficit cualitativo incluyendo carencias de servicios públicos básicos.

La nueva política de vivienda de interés social ha adquirido una creciente dimensión desde que se puso en marcha. Sin embargo, no ha jugado hasta ahora un papel importante en la reducción de los déficit de vivienda. Como se verá, la insuficiencia de recursos públicos para subsidios a la vivienda ha jugado un importante papel en este resultado.

## A. Programas de vivienda

Los principales oferentes de viviendas sociales han sido empresas constructoras privadas, las cajas de compensación familiar, y organizaciones populares de vivienda. Esos oferentes son de muy diverso tamaño pero aportan un ambiente de competencia en la determinación de los precios de mercado de viviendas nuevas.

El cuadro 8 describe los principales programas de vivienda de interés social que se ejecutaron entre 1991 y 1997. Estos programas han contemplado varias alternativas de viviendas mínimas, incluyendo lotes urbanizables y urbanizados para edificar esas viviendas, y unidades básicas como parte de la construcción de viviendas mínimas en etapas. Los programas de vivienda contemplaron desde la partida, la posibilidad de aplicar subsidios a viviendas usadas y al mejoramiento de viviendas existentes.

**Cuadro 8**  
**PROGRAMAS DE VIVIENDA 1991-97**

Tipo de programa	Descripción	% Subsidios asignados
Lote urbanizable	Lote para edificar una vivienda mínima en un período no mayor a un año. Dispone de permiso de urbanismo y garantía de disponibilidad de servicios básicos (acueducto, alcantarillado y energía).	7.7
Lote urbanizado	Lote para edificar una vivienda mínima con acueductos de servicios públicos y obras básicas de urbanismo.	23.7
Unidad básica	Construcción sobre un lote urbanizado conformado por un espacio de uso múltiple con cocina, baño y lavadero el cual sirve de base para ampliar la vivienda.	13.3
Vivienda mínima	Espacio de uso múltiple más cocina, baño, lavadero y una o más habitaciones	7.0
Vivienda usada	Solución de vivienda que ha sido habitada al momento de su adquisición	8.1
Mejoramiento de vivienda-entorno	Programa dirigido a superar las carencias de una o varias de las condiciones básicas de la vivienda en materia de estabilidad estructural (cimientos, vigas, pisos, paredes), servicios públicos (acueducto y alcantarillado), y saneamiento básico (cocina, baño y lavadero).	32.1
Legalización de títulos	Saneamiento de títulos cuando las familias son poseedoras de viviendas sin haber accedido a la propiedad legal de las mismas.	8.0

**Fuente:** M. L. Chiappe de Villa (1999), La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa, Serie financiamiento del desarrollo N° 80, CEPAL, Santiago de Chile.

La construcción de viviendas ha ganado importancia en los programas de vivienda social. Mientras el INURBE destinó el 63% y el 21% de sus recursos a programas de lotes y a viviendas usadas en 1991-93 respectivamente, casi el 80% del monto de sus subsidios se canalizó hacia viviendas nuevas y el mejoramiento de viviendas existentes en 1994-97 (Chiappe de Villa, 1999).

Los precios de las viviendas sociales se han situado en un rango equivalente a US\$ 5.200 y US\$ 17.900 dólares, y donde este último es el precio tope de viviendas a las cuales pueden aplicarse subsidios habitacionales.

Los subsidios a la vivienda del INURBE en programas de la red de solidaridad social para las familias más pobres, se han localizado en un rango equivalente a US\$ 1.950 y US\$ 3.250 dólares. Ante la evidencia de que eran insuficientes, se introdujeron programas de recuperación del entorno residencial y de mejoramiento de viviendas para los hogares con ingresos inferiores a dos salarios mínimos en 1994.

La evidencia sobre costos de construcción señala que pueden reducirse en forma apreciable, con avances importantes ya logrados mediante la industrialización de la construcción, la cual logra economías de escala y de tiempo recurriendo a prefabricados. Ello ha dado respaldo a propuestas recientes que enfatizan la construcción de “megaproyectos” de viviendas de interés social, y que podrían definir el perfil de la oferta de nuevas viviendas en los años venideros.

La construcción de una elevada proporción de viviendas se ha realizado en los noventa al margen de las normas que rigen la actividad, en urbanizaciones no autorizadas o “piratas”. La participación de estas viviendas alcanzaría al 30% -50% de la oferta en años recientes y excedería este último porcentaje en la ciudad de Santa Fe de Bogotá. Estas viviendas se caracterizan por deficiencias de construcción, carencias de servicios públicos básicos y de vías adecuadas de acceso, no titulación de su propiedad, y con frecuencia se localizan en zonas de riesgo (Chiappe de Villa, 1999).

## **B. Política de suelo para viviendas de interés social**

La falta de lotes de terreno dotados de servicios públicos básicos, mostró ser el principal cuello de botella en la oferta de viviendas sociales. Cuando el sector público construyó redes de servicios en zonas de frontera urbana, se produjeron considerables alzas de precio e importantes utilidades para los dueños de los terrenos. Durante los primeros años del programa de subsidios a la demanda por vivienda, cuando el número de subsidios era todavía limitado, el aumento de la demanda efectiva por lotes de terreno se tradujo en incrementos en el precio del suelo que llegaron hasta un 40%.

Para contrarrestar el menor acceso de hogares de bajos ingresos a viviendas sociales que ocasionan aumentos en el precio del suelo, los municipios fueron requeridos en 1997 a elaborar planes de ordenamiento territorial que reservaran suelo para la construcción de esas viviendas. Esos planes también deben definir los programas de provisión de servicios públicos básicos, conformar espacios de uso público y establecer los requerimientos de infraestructura vial, en los lugares donde se ha contemplado la localización de poblaciones de viviendas sociales.

Los planes de ordenamiento territorial de 1997-98, también establecieron normaron dirigidas a un reparto equitativo de sus cargas y beneficios. Estas normas reglamentaron la participación de los municipios y distritos en la plusvalía proveniente de la incorporación de suelos al perímetro urbano, el cambio de uso del suelo, una mayor densificación, y la ejecución de obras de infraestructura. Los consejos municipales y distritales pueden establecer tasas de participación del 30% a 50% en la plusvalía, exonerar a inmuebles destinados a la construcción de viviendas sociales siempre que sus propietarios se comprometan a traspasar ese beneficio a los adquirentes de viviendas sociales, y recibir terrenos en pago de la plusvalía (Chiappe de Villa, 1999).

## **C. Subsidio a la demanda de vivienda**

Los hogares que no han sido beneficiarios de ningún programa de vivienda social, y cuyos ingresos no superan los cuatro salarios mínimos legales, pueden postular a un subsidio habitacional.

Las postulaciones a subsidios para vivienda pueden ser individuales o colectivas, y estas últimas pueden a su vez ser dirigidas o asociativas.

Para canalizar las postulaciones individuales, el INURBE y las cajas de compensación familiar publican en medios de comunicación masiva los proyectos de vivienda de interés social ya aprobados. Ello permite a los jefes de hogar escoger la vivienda para la cual solicitan subsidio, teniendo en cuenta sus capacidades de compra y sus preferencias. Los oferentes de viviendas (empresas privadas, ONGs, y otras entidades) han organizado a los grupos de hogares postulantes a subsidios mediante postulaciones dirigidas. Por su parte, las organizaciones populares de vivienda han solicitado subsidios para sus afiliados en postulaciones asociativas.

Los hogares con ingresos inferiores a dos salarios mínimos han estado sujetos a postulación colectiva y sólo a subsidios habitacionales del INURBE. Los programas de mejoramiento de vivienda que forman parte de la red de solidaridad social han estado igualmente supeditados a este procedimiento de postulación.

Los topes máximos para los subsidios habitacionales del INURBE dependen del tamaño de la ciudad donde se realiza el proyecto y del tipo de programa de vivienda. En ciudades de más de 500.000 habitantes los subsidios habitacionales han alcanzado el equivalente de US\$ 3.250 dólares para la adquisición y construcción de vivienda, hasta US\$ 1.950 para el mejoramiento de viviendas existentes, y hasta US\$ 2.270 para la adquisición de lotes de terreno.

El número y el monto de subsidios a la vivienda se multiplicó en alrededor de cuatro veces entre 1991 (cuando se introdujeron los subsidios a la demanda) y 1997. El número aumentó desde 26.704 a 101.023, mientras el monto se incrementó desde el equivalente de US\$ 45 millones de dólares a US\$ 213 millones de dólares en 1997. El INURBE asignó en ese período el 56% del valor de los subsidios, correspondiente al 66% del número de viviendas subsidiadas. Por su parte, las cajas otorgaron el 33% del valor de los subsidios habitacionales, correspondiente al 31% del número de subsidios (Chiappe de Villa, 1999).

### **1. Situación de transparencia e imparcialidad en la postulación**

El INURBE y las cajas de compensación familiar han calificado a los postulantes a subsidio recurriendo a un sistema de puntaje. El proceso de calificación ha otorgado prioridad a las mujeres jefes de hogar, a las familias en zonas de alto riesgo y a las víctimas de desastres. Al mismo tiempo, se han tenido en cuenta el número de personas dependientes por hogar, el aporte de cuota inicial de los postulantes, la existencia de compromiso de compraventa, y la vinculación de los postulantes con organizaciones populares de vivienda (Chiappe de Villa, 1999).

Las normas indican que las solicitudes de subsidio habitacional se deben atender en orden secuencial de acuerdo con los puntajes acumulados por los postulantes y las prioridades mencionadas, en la medida que el INURBE y las cajas de compensación familiar dispongan de recursos. Hacia 1994 se habían acumulado alrededor de 164.000 solicitudes sin asignar. Ello llevó a esas entidades a racionar la presentación de solicitudes a través de la fijación de cupos.

### **2. Subsidios no desembolsados**

Los subsidios asignados a vivienda tienen una vigencia de 18 meses. Se estima que del monto total de subsidios asignados se ha desembolsado en años recientes un 75%. Los importantes montos que no se han desembolsado parecen originarse principalmente en demoras en la ejecución de

proyectos. El elevado costo y la dificultad para acceder a créditos hipotecarios contribuyó a retardar el desembolso de los subsidios en 1997-98.

### **3. Situación de focalización**

El INURBE ha concentrado el 73% del monto de sus subsidios habitacionales en familias con ingresos de hasta dos salarios mínimos legales. Por su parte, las cajas de compensación familiar han destinado el 42% del monto de sus subsidios a hogares con esos ingresos, y el 58% de ese monto a hogares con ingresos entre dos y cuatro salarios mínimos legales.

El subsidio promedio del INURBE se ha situado en el equivalente de US\$ 1.560 dólares, sin que existan grandes diferencias por tipo de solución habitacional. Ello ha determinado proporciones de subsidio inversamente proporcionales al precio de esas soluciones. En los mejoramientos de vivienda esa proporción ha llegado al 90-95%; en la construcción de viviendas para hogares con ingresos de hasta dos salarios mínimos legales los subsidios del INURBE han representado 20-30% del valor de la vivienda, y hasta el 40% en los programas de las cajas de compensación familiar. En los programas para hogares con ingresos entre dos y cuatro salarios mínimos legales, los subsidios han sido equivalentes al 10-20% del valor de las viviendas.

La progresividad que muestran los subsidios habitacionales no han garantizado la focalización de los programas dirigidos a las familias con ingresos entre dos y cuatro salarios mínimos. La evidencia disponible indica que en alguna medida los subsidios de esos programas han sido redundantes considerando la apreciable demanda por viviendas sociales que se ejerce sin subsidios. Sólo alrededor de un 40% de los créditos otorgados por el sistema financiero para viviendas sociales se habría destinado a financiar viviendas de familias beneficiarias de subsidio. Por otra parte, se ha estimado que los hogares con ingresos de tres o más salarios mínimos podrían adquirir viviendas sin subsidio, lo cual también justificaría reducir el tope de precio de las viviendas sociales (Chiappe de Villa, 1999).

Los programas de vivienda del INURBE, los cuales forman parte de una red de solidaridad social que incluye el acceso a servicios de salud, educación y otros, se han focalizado en hogares con ingresos inferiores a dos salarios mínimos. Han contribuido a este logro procesos transparentes de selección de proyectos y de asignación de subsidios de esa red, los cuales se basan en índices de necesidades insatisfechas y cuentan con la participación de las comunidades residentes en cada localidad (Chiappe de Villa, 1999).

## **D. Ahorro y crédito para viviendas sociales**

### **1. Ahorro para vivienda**

Los beneficiarios de los programas de vivienda social deben aportar como mínimo un 5% del precio de sus respectivas soluciones, ya sea en efectivo o en mano de obra. Sin embargo, en el caso de aportes iniciales en efectivo, los adquirentes de vivienda han recurrido frecuentemente al endeudamiento en vez de sus ahorros.

La nueva política de vivienda social no ha contemplado hasta ahora el cumplimiento de requisitos de ahorro previo en bancos y otras instituciones financieras. Sin embargo, se cuenta con experiencias aisladas en entidades privadas. Entre ellas destacan los programas de ahorro de la Federación Nacional de Vivienda Popular (FENAVIP), los cuales se realizan en forma comunitaria, y los programas de la Corporación de Ahorro y Vivienda Colmena, una entidad vinculada a una organización con orientación social.

Los fondos de cesantía, los cuales constituyen programas de ahorro forzoso para trabajadores de sectores formales de la economía, pueden entregar a sus afiliados fondos ahorrados para la

adquisición, construcción o mejoras de viviendas. Entre estos fondos destaca el Fondo Nacional de Ahorro, una entidad pública creada en 1968, la cual retiene las cesantías de los trabajadores públicos, y también otorga crédito para viviendas sociales.

## **2. Crédito para vivienda**

Las corporaciones de ahorro y vivienda (CAV) son entidades privadas que se crearon en 1972 para captar ahorro del público a fin de canalizarlo hacia crédito para vivienda en condiciones de mercado. Las CAV están obligadas a destinar como mínimo un 23% de su cartera hipotecaria al financiamiento de viviendas sociales. La cartera hipotecaria se documenta en unidades de poder adquisitivo constante (UPAC). Esta unidad de cuenta se creó en 1973 para proteger de la inflación a los oferentes de fondos de mediano y largo plazo para el financiamiento de la vivienda. Los limitados montos de los créditos para viviendas sociales han involucrado mayores costos de transacción en sus operaciones. Sin embargo, la normativa vigente no ha contemplado medidas para compensar a las CAV y a otras instituciones financieras (Chiappe de Villa, 1999).

Las CAV financiaron alrededor de un 70% del total de créditos para viviendas sociales entre 1991 y 1997. El Fondo Nacional de Ahorro suministró cerca de un 25% del crédito para viviendas sociales en ese período, incluyendo aportes del presupuesto público.

Los préstamos hipotecarios para viviendas sociales han mostrado históricamente un riesgo de crédito (medido por la proporción de cartera vencida) mayor que el promedio de la cartera hipotecaria. Han influido en esta situación las importantes proporciones que han representado los créditos hipotecarios en los precios de las viviendas, ante la ausencia de ahorros previos y porcentajes de subsidio habitacional situados habitualmente en sólo 20-30% de esos precios, y que se comentaron más arriba.

## **E. Mercado secundario de viviendas sociales**

La aplicación de alrededor de un 20% de los subsidios a viviendas sociales usadas en 1991-93, contribuyó a un incipiente mercado secundario de esas viviendas. Sin embargo, la reorientación de los subsidios hacia viviendas nuevas que es visible desde 1994, redujo a un 3% el número de subsidios aplicados a viviendas usada en 1994-97. La persistencia de esta situación ha traído consigo un estancamiento del mercado secundario de viviendas sociales, con la consiguiente inmovilidad habitacional de sus actuales propietarios.

## **F. Déficit de vivienda**

El censo de vivienda y población de 1993 contabilizó 8.232 miles de hogares y 7.135 miles de viviendas en el país. En zonas urbanas los hogares y las viviendas alcanzaron a 5.884 miles y a 4.887 miles respectivamente. De acuerdo con la definición tradicional de déficit cuantitativo, estas cifras entregan faltantes de 1.097 miles de viviendas en el país y de 992 miles en zonas urbanas en ese año.

Las estadísticas disponibles señalan que entre 1993 y 1997 el parque de viviendas se incrementó en 1.354 miles en el país y en 1.070 miles en zonas urbanas, a razón de un promedio anual de 339 miles las primeras y de 268 miles las segundas. Mientras tanto, el número de hogares creció en 1.107 miles en el país y en 837 miles en zonas urbanas, a razón de un promedio anual de 277 miles los primeros y de 209 miles los segundos. Estas cifras indican que entre 1993-97 el déficit cuantitativo de vivienda se habría reducido en 247 miles de viviendas en el país, y en 233 miles de viviendas en zonas urbanas.

El déficit cualitativo de vivienda es difícil de precisar pero también habría disminuido. Se estima que 3.293 miles de hogares urbanos, equivalente al 40% de esos hogares, registraba en 1993 problemas de calidad de vivienda en cuanto a deficiencias de materiales, disponibilidad de servicios públicos básicos y hacinamiento. Los hogares urbanos con déficit cualitativo alcanzaban a 2.895 miles en 1997, equivalente al 31% de esos hogares. En consecuencia, los hogares urbanos con déficit cualitativo habrían disminuido a razón de 100 miles por año en ese período (Chiappe de Villa, 1999).

El comportamiento de los déficit de vivienda debe mirarse con cautela a raíz de la elevada proporción de viviendas que se han construido en forma informal o clandestina, y que se comentó más arriba. Mientras esas viviendas han contribuido a reducir el déficit cuantitativo, bien podrían haber aumentado el déficit cualitativo en vista de sus propias deficiencias y carencias de servicios públicos básicos.

Los subsidios habitacionales permiten dimensionar el significado de la nueva política de vivienda de interés social. Entre julio de 1994 y diciembre de 1997 se asignaron aproximadamente 154.000 subsidios para la construcción de viviendas, de los cuales se desembolsaron 118.000 (sobre la base de una tasa de deserción del 23%). Ello equivale a un promedio anual de sólo 35.000 subsidios desembolsados en nuevas viviendas, en comparación con las 339.000 que se construyeron al año en ese período. Por su parte, en ese mismo período se asignaron alrededor de 147.000 subsidios para mejoramiento, de los cuales se desembolsaron 117.000 (admitiendo una tasa de deserción del 20%). Ello equivale a un promedio de 33.000 soluciones al año en comparación con los 100.000 mejoramientos anuales de vivienda urbana que tuvieron lugar en ese período (Chiappe de Villa, 1999).

## **G. Propuestas de política de vivienda social**

La nueva política de vivienda social ha pasado por un proceso de aprendizaje y de adecuación de sus prioridades e instrumentos en los noventa. Las cifras sobre subsidios a la vivienda también muestran que esa política todavía está en camino en cuanto a dinamizar la oferta de viviendas sociales. Las siguientes propuestas enfatizan la necesidad de más recursos públicos para subsidios, y de no descuidar programas de vivienda dirigidos a reducir el déficit cualitativo de vivienda de las familias de menores ingresos (Chiappe de Villa, 1999).

### **1. Programas de vivienda**

El mejoramiento de viviendas precarias ha cumplido un importante papel en vista del considerable déficit cualitativo que tiene el parque de vivienda de los hogares más pobres. Estos programas no han sido objeto de crédito ya que se han financiado principalmente con subsidios. Con el objeto de lograr un mayor impacto, algunos programas podrían requerir un porcentaje de ahorro por parte de los beneficiarios de subsidios.

Redefiniciones de política que reduzcan o supriman los programas de mejoramiento de vivienda, deberían reforzar otros programas de vivienda para hogares de menores ingresos. Estos programas incluyen lotes urbanizados, unidades básicas de “desarrollo progresivo” que sus propietarios pueden terminar posteriormente, y viviendas mínimas (cuadro 8).

### **2. Industrialización de la construcción de viviendas sociales**

La industrialización de la construcción de viviendas sociales merece el apoyo del sector público en la medida que prometa reducir los costos de construcción. Las respectivas economías pueden lograrse principalmente en la estructura y el acabado de las viviendas, los cuales representan más de la tercera parte de sus costos totales.

La entrega gratuita por parte del INURBE del diseño de casas y departamentos estandarizados a los constructores de viviendas es un ejemplo de ese apoyo que puede brindar el sector público.

### **3. Subsidio a la demanda de vivienda**

Los subsidios que se han entregado en los noventa han sido insuficientes en número y en monto para ampliar significativamente el acceso de los hogares más pobres a la vivienda. Estos últimos incluyen a un vasto sector de jefes de hogar y de personas que se desempeñan en sectores informales de la economía, y para los cuales la red de solidaridad social ha probado ser un camino idóneo de acceso a la vivienda y a otros servicios sociales.

Mayores aportes del presupuesto público para subsidios habitacionales son indispensables para impulsar la nueva política de vivienda de interés social. Sin embargo, esos aportes están en la actual coyuntura sujetos a una severa estrechez de recursos públicos. Para paliar esta situación, pueden evaluarse alternativas que acentúan la focalización de los subsidios a la vivienda. Estas incluyen suprimir o limitar el acceso a subsidios a los hogares con ingresos superiores a tres salarios mínimos legales, ante la evidencia alguna redundancia en esos subsidios, y reducir el precio tope de las viviendas que pueden adquirirse con subsidio.

### **4. Ahorro previo**

La introducción de programas de ahorro previo puede efectuar importantes aportes de recursos a los programas de vivienda social por parte de los hogares beneficiarios de subsidios habitacionales, y al mismo tiempo, ampliar en forma considerable el acceso de esos hogares a créditos hipotecarios.

## **V. Principales conclusiones de las experiencias con nuevas políticas de vivienda social en Chile, Costa Rica y Colombia**

---

Las experiencias de Chile, Costa Rica y Colombia en los noventa han validado las políticas de vivienda social basadas en subsidios a la demanda y en principios de mercado. Esas políticas han mostrado que pueden dinamizar la construcción y la oferta de viviendas, y reducir los déficit habitacionales de los estratos de población de menores ingresos.

Las experiencias de esos países entregan importantes conclusiones para perfeccionar sus propias políticas de vivienda social y para implantar políticas similares en otros países. Las siguientes conclusiones se han ordenado en relación con el financiamiento de los programas de vivienda, los terrenos para esas viviendas, y el mercado secundario para las mismas. Estos factores han incidido en forma importante en el acceso de familias y personas de menores ingresos a la vivienda y en los déficit habitacionales de esos países.

### **A. Subsidio a la demanda en los programas de vivienda**

Los recursos públicos para subsidios habitacionales son el primer factor de respaldo a una política de vivienda social orientada al mercado. La experiencia de Chile y de Costa Rica sugiere que para que

esas políticas adquieran una dimensión adecuada en cuanto al número y al monto de los subsidios, los recursos públicos deberían alcanzar al orden del 1% del PIB.

Desde luego, para que el desembolso de esos recursos se traduzca en una eficaz respuesta de oferta, es necesario disponer de suficientes lotes de terreno a precios compatibles con esos recursos y de suficiente capacidad constructiva.

El proceso de subsidios habitacionales a la demanda puede evaluarse recurriendo a los siguientes criterios: transparencia e imparcialidad en la postulación, neutralidad en su aplicación, y focalización en familias y personas de menores ingresos.

La transparencia e imparcialidad en la postulación es esencial para la credibilidad y aceptación de políticas de vivienda social basadas en subsidios a la demanda. La amplia aceptación de esa política en Chile puede considerarse como ilustrativa. El sistema posibilita a los postulantes a conocer sus puntajes acumulados, como asimismo, los puntajes de corte en las asignaciones de subsidio a distintos programas de vivienda.

La neutralidad en el aplicación de subsidios a distintas alternativas habitacionales, ya sean viviendas nuevas, viviendas usadas, o la ampliación y el mejoramiento de viviendas, ello atendiendo a las preferencias de los hogares beneficiarios, es un criterio que no ha recibido suficiente atención los tres países aquí reseñados. Tanto en Chile como en Costa Rica, las definiciones de política han dirigido la aplicación de subsidios a viviendas nuevas, aunque en años recientes se han aplicado en forma muy limitada a viviendas usadas en Chile y a la ampliación y el mejoramiento de viviendas en Costa Rica. Hasta ahora, los hogares no han podido destinar subsidios habitacionales a la ampliación y el mejoramiento de viviendas en Chile y a la adquisición de viviendas usadas en Costa Rica. Aunque los programas habitacionales de Colombia consideran todas las alternativas de vivienda mencionadas, ha sido la preferencia de las autoridades públicas y no la de los beneficiarios la que ha incidido más en los importantes cambios que ha experimentado la composición de los programas de vivienda hacia viviendas nuevas.

El direccionamiento de los subsidios habitacionales hacia viviendas nuevas se ha originado en el énfasis de las políticas de vivienda en reducir el déficit cuantitativo mediante la construcción de conjuntos habitacionales. Ello se ha traducido al mismo tiempo en un inadecuado reconocimiento del déficit cualitativo de viviendas y del papel de los programas de mejoramiento y ampliación de viviendas.

La experiencia de Costa Rica ilustra los efectos de un sobreénfasis en viviendas nuevas. Mientras la política de vivienda social ha logrado disminuir el déficit cuantitativo, ha aumentado a la par y en forma significativa el déficit cualitativo, ante el escaso significado de los recientes programas de mejoramiento y de ampliación de viviendas. En Chile, el énfasis en la construcción de conjuntos habitacionales con estándares incambiables permitió una importante reducción del déficit cuantitativo en las últimas dos décadas, pero ha traído consigo un tipo de déficit cualitativo que se comenta más abajo en relación con el mercado secundario de viviendas sociales. En Colombia, no obstante el importante déficit cualitativo que registra el parque de viviendas, igualmente prevalecería actualmente el punto de vista de enfrentar el déficit habitacional mediante la construcción de grandes conjuntos de vivienda.

La focalización de los subsidios habitacionales es el criterio más difícil de alcanzar, ya que involucra aspectos de equidad. Ello, por cuanto no se trata sólo de concentrar subsidios habitacionales en los estratos de menores ingresos. Además, los programas de vivienda tienen que responder a las capacidades de pago y a las aspiraciones de los beneficiarios. Ello pasa por calificar a las viviendas que califican como de interés social, incluyendo el precio tope de esas viviendas, y por verificar los ingresos y otras características socioeconómicas que califican a los hogares para postular a subsidios habitacionales, incluyendo el tope de esos ingresos.

La experiencia de los países aquí reseñados ha sido bastante dispar en lo tocante a la focalización de los subsidios para vivienda. Costa Rica ha logrado recientemente una alta focalización de los subsidios en los dos primeros estratos salariales, pero a costa de excluir casi enteramente a los siguientes estratos de ingreso del subsidio habitacional. Esta exclusión no sería de ningún modo objetable, si los hogares en esos estratos de ingreso pudieran acceder a viviendas sociales sin subsidio, lo que sin embargo no sería el caso. En Chile, la falta de verificación de los ingresos de las familias y personas y el limitado número de subsidios habitacionales para viviendas de mayor precio, ha conducido a la renuncia de subsidios aplicables a esas viviendas, indicando que habrían sido redundantes, y a desviar postulaciones hacia viviendas con estándares por debajo de los que los beneficiarios aspiran y que estarían en condiciones de financiar, ello para el sólo efecto de aprovechar los subsidios. En Colombia, los subsidios a la vivienda que forman parte de la red de solidaridad social dirigidos a familias con ingresos inferiores a dos salarios básicos, han logrado una alta focalización. Sin embargo, los subsidios habitacionales asignados a hogares en los siguientes estratos de ingreso han contenido recursos redundantes.

La red de solidaridad social de Colombia se distingue por un enfoque integrado para enfrentar la situación de pobreza de las familias de más bajos ingresos. El acceso a soluciones de vivienda forma parte de un sistema que considera en forma simultánea el acceso de esas familias a la salud, a la educación y a otros servicios, en el predicamento que todos esos servicios son importantes para sacarlas de la situación en la que se encuentran. Este enfoque también tiene la ventaja que permite incorporar a jefes de hogar y personas que se desempeñan en sectores informales de la economía.

## **B. Ahorro y crédito en el financiamiento de viviendas sociales**

### **1. Ahorro previo para vivienda**

Todos los jefes de hogar y las personas que postulan a subsidios habitacionales deberían quedar sujetos al cumplimiento de programas de ahorro, salvo los hogares en situación de indigencia o pobreza crítica. Los programas de ahorro son indicativos del necesario esfuerzo propio de las familias y personas por acceder a una vivienda propia. Por tratarse de un requisito impuesto por la política de vivienda, esos ahorros deberían protegerse de la inflación.

Chile es el único país entre los aquí reseñados, que cuenta con requisitos de ahorro fijados por la política de vivienda social para acceder a subsidios habitacionales. El cumplimiento de esos requisitos es un importante factor que otorga puntaje en la postulación a esos subsidios. Sin embargo, la experiencia de ese país indica que a raíz de las normas sobre requisitos de ahorro las familias numerosas de bajos ingresos han tendido a rezagarse en el acceso a subsidios a la vivienda, ante las considerables dificultades que tienen para cumplirlos.

Las cuentas de ahorro para vivienda en bancos e instituciones financieras en Chile están protegidos de la inflación. El número y los fondos acumulados en esas cuentas, equivalentes al valor de construcción de un año de viviendas de interés social, muestran el potencial movilizador de recursos que tienen los requisitos de ahorro.

### **2. Crédito hipotecario**

La nueva política de vivienda social de Costa Rica asignó al crédito hipotecario un importante papel en el financiamiento de las viviendas. Sin embargo, varios factores han obstaculizado ese papel en el “Sistema Financiero Nacional para la Vivienda”. Entre éstos destaca la carencia de fondos de mediano y largo plazo de inversionistas institucionales en el mercado de capitales que puedan canalizarse hacia títulos hipotecarios. El uso de tasas nominales de interés ajustables de corto plazo en operaciones hipotecarias que son de mediano y largo plazo, también ha

dejado a esas operaciones expuestas a algún riesgo de inflación. Por ello, los créditos hipotecarios han mantenido un bajo perfil como fuente de financiamiento de las viviendas sociales.

La presencia de fondos de pensiones y de otros inversionistas institucionales en un mercado de capitales bastante desarrollado, y de operaciones hipotecarias completamente indizadas a la inflación, tal como en el caso de Chile, tampoco han bastado para motivar a los bancos y a otras instituciones financieras privadas a incursionar en el segmento del mercado de crédito hipotecario de las familias y personas de menores ingresos. La percepción de un mayor riesgo de crédito (en el caso de Chile) y altos costos de transacción, han desincentivado a los bancos e instituciones financieras privadas. Todavía está por verse, si en ese país la reciente medida de subsidio a los costos de transacción de los créditos hipotecarios de menor monto será suficiente, o si además, sería necesario que el pago de esos créditos pueda asegurarse en un fondo de garantía.

### **C. Suelo para viviendas de interés social**

La definición de una política de suelo para viviendas sociales no ha recibido suficiente atención en Chile y Costa Rica. En los tres países aquí reseñados, esa política de suelo ha ganado gran significado considerando que la construcción de viviendas sociales ha contribuido a elevar el precio de los terrenos, lo cual ha dificultado el acceso de las familias y personas de menores ingresos a la vivienda.

La política de suelo para viviendas de interés social que se introdujo recientemente en Colombia procura asegurar la disponibilidad de terrenos para ambiciosos programas de viviendas sociales, y compartir la plusvalía del suelo entre entidades del sector público y sus propietarios privados. Esta política contempla usos más racionales del suelo, incluyendo la densificación que se propuso en el caso de Costa Rica, y la recuperación de suelos en barrios degradados que se propuso en el caso de Chile.

### **D. Mercado secundario de viviendas sociales**

El papel que juega el mercado secundario de vivienda sociales en la movilidad habitacional y en la calidad de activo de esas viviendas, ha tenido un inadecuado o tardío reconocimiento en los tres países analizados. En Costa Rica, las normas sobre subsidio habitacional no han contemplado su aplicación a viviendas sociales usadas, y al mismo tiempo, han puesto severas restricciones a la venta (y al arriendo) de esas viviendas incluyendo la devolución de subsidios. Lo primero ha dejado sin capacidad de compra al potencial mercado secundario de esas viviendas. Lo segundo ha atado a las familias y personas beneficiarias de subsidio habitacional a sus viviendas. La misma situación se presentó en Chile hasta 1996. En Colombia, los subsidios habitacionales han podido aplicarse a la compra de viviendas sociales usadas, pero el número de subsidios que la autoridad pública ha asignado recientemente para este efecto es tan pequeño que ha producido un resultado similar.

La inmovilidad habitacional y la falta de un mercado secundario de viviendas sociales que se deriva de esas normas, ha originado un tipo de déficit habitacional cualitativo que las definiciones habituales no tienen en cuenta. Este déficit se origina cuando los actuales propietarios de viviendas sociales logran ingresos que permiten mudarse a viviendas con mejores estándares, sin que sin embargo puedan hacerlo en el caso de desearlo. Este déficit cualitativo ha ganado significado en Chile, ante el rezago en ajustar los estándares de las viviendas de interés social, y ya ha sido reconocido en Costa Rica.

## Bibliografía

---

- Almarza S. (1997), Financiamiento de la vivienda de estratos de ingresos medios y bajos: la experiencia chilena, Serie financiamiento del desarrollo N° 46, CEPAL, Santiago de Chile.
- Chiappe de Villa M.L.(1999), La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa, Serie financiamiento del desarrollo N° 80, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cámara de Diputados de Chile (1999), A 20 Años de la Liberalización de los Mercados de Suelo Urbano en Chile, Publicación oficial, Santiago de Chile.
- Gutiérrez M. y Vargas A.J (1997), Costa Rica: una revisión de las políticas de vivienda aplicadas desde 1986, Serie financiamiento del desarrollo N° 42, CEPAL, Santiago de Chile
- Grynspar R. y Meléndez D. (1999), El factor institucional en reformas a la política de vivienda de interés social: la experiencia de Costa Rica, Serie financiamiento del desarrollo N° 81, CEPAL, Santiago de Chile.
- Pérez-Iñigo A. (1999), El factor institucional en los resultados y desafíos de la política de vivienda de interés social en Chile, Serie financiamiento del desarrollo N° 78, CEPAL, Santiago de Chile.





NACIONES UNIDAS



Serie

financiamiento del desarrollo

## Números publicados

- 1 Regulación y supervisión de la banca en la experiencia de liberalización financiera en Chile (1974-1988), Günther Held y Raquel Szalachman (LC/L.522), 1989.
- 2 Ahorro e inversión bajo restricción externa y focal. El caso de Chile 1982-1987, Nicolás Eyzaguirre (LC/L.526), 1989.
- 3 Los determinantes del ahorro en México, Ariel Buira (LC/L.549), 1990.
- 4 Ahorro y sistemas financieros: experiencia de América Latina. Resumen y conclusiones, Seminario (LC/L.553), 1990.
- 5 La cooperación regional en los campos financiero y monetario, L. Felipe Jiménez (LC/L.603), 1990.
- 6 Regulación del sistema financiero y reforma del sistema de pensiones: experiencias de América Latina, Seminario (LC/L.609), 1991.
- 7 El Leasing como instrumento para facilitar el financiamiento de la inversión en la pequeña y mediana empresa de América Latina, José Antonio Rojas (LC/L.652), 1991.
- 8 Regulación y supervisión de la banca e instituciones financieras, Seminario (LC/L.655), 1991.
- 9 Sistemas de pensiones de América Latina. Diagnóstico y alternativas de reforma, Seminario (LC/L.656), 1991.
- 10 ¿Existe aún una crisis de deuda Latinoamericana?, Stephany Griffith-Jones (LC/L.664), 1991.
- 11 La influencia de las variables financieras sobre las exportaciones bajo un régimen de racionamiento de crédito: una aproximación teórica y su aplicación al caso chileno, Solange Bernstein y Jaime Campos (LC/L.721), 1992.
- 12 Las monedas comunes y la creación de liquidez regional, L. Felipe Jiménez y Raquel Szalachman (LC/L.724), 1992.
- 13 Análisis estadístico de los determinantes del ahorro en países de América Latina. Recomendaciones de política, Andras Uthoff (LC/L.755), 1993.
- 14 Regulación, supervisión y desarrollo del mercado de valores, Hugo Lavados y María Victoria Castillo (LC/L.768), 1993.
- 15 Empresas de menor tamaño relativo: algunas características del caso brasileño, César Manoel de Medeiros (LC/L.833), 1994.
- 16 El acceso de las pequeñas y medianas empresas al financiamiento y el programa nacional de apoyo a la PYME del Gobierno chileno: balance preliminar de una experiencia, Enrique Román González y José Antonio Rojas Bustos (LC/L.834), 1994.
- 17 La experiencia en el financiamiento de la pequeña y mediana empresa en Costa Rica, A.R. Camacho (LC/L.835), 1994.
- 18 Acceso a los mercados internacionales de capital y desarrollo de instrumentos financieros: el caso de México, Efraín Caro Razú (LC/L.843), 1994.
- 19 Fondos de pensiones y desarrollo del mercado de capitales en Chile: 1980 - 1993, Patricio Arrau Pons (LC/L.839), 1994.
- 20 Situación y perspectivas de desarrollo del mercado de valores del Ecuador, Edison Ortíz-Durán (LC/L.830), 1994.
- 21 Integración de las Bolsas de valores en Centroamérica, Edgar Balsells (LC/L.856), 1994.

- 22 La reanudación de las corrientes privadas de capital hacia América Latina: el papel de los inversionistas norteamericanos, Roy Culpeper (LC/L.853), 1994.
- 23 Movimientos de capitales, estrategia exportadora y estabilidad macroeconómica en Chile, Manuel Agosín y Ricardo Ffrench-Davis (LC/L.854), 1994.
- 24 Corrientes de fondos privados europeos hacia América Latina: hechos y planteamientos, Stephany Griffith-Jones (LC/L.855), 1994.
- 25 El movimiento de capitales en la Argentina, José María Fanelli y José Luis Machinea (LC/L.857), 1994.
- 26 Repunte de los flujos de capital y el desarrollo: implicaciones para las políticas económicas, Robert Devlin, Ricardo Ffrench-Davis y Stephany Griffith-Jones (LC/L.859), 1994.
- 27 Flujos de capital: el caso de México, José Angel Guirría Treviño (LC/L.861), 1994.
- 28 El financiamiento Latinoamericano en los mercados de capital de Japón, Punam Chuhan y Kwang W. Ju (LC/L.862), 1994.
- 29 Reforma a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe, Andras Uthoff (LC/L.879), 1995.
- 30 Acumulación de reservas internacionales: sus causas efectos en el caso de Colombia, Roberto Steiner y Andrés Escobar (LC/L.901), 1995.
- 31 Financiamiento de las unidades económicas de pequeña escala en Ecuador, José Lanusse, Roberto Hidalgo y Soledad Córdova (LC/L.903), 1995.
- 32 Acceso de la pequeña y microempresa al sistema financiero en Bolivia: situación actual y perspectivas, Roberto Casanovas y Jorge Mc Lean (LC/L.907), 1995.
- 33 Private international capital flows to Brazil, Dionisio Dias Carneiro y Marcio G.P. Gracia (LC/L.909), 1995.
- 34 Políticas de financiamiento de las empresas de menor tamaño: experiencias recientes en América Latina, Günther Held (LC/L.911), 1995.
- 35 Flujos financieros internacionales privados de capital a Costa Rica, Juan Rafael Vargas (LC/L.914), 1995.
- 36 Distribución del ingreso, asignación de recursos y shocks macroeconómicos. Un modelo de equilibrio general computado para la Argentina en 1993, Omar Chisari y Carlos Romero (LC/L.940), 1996.
- 37 Operación de conglomerados financieros en Chile: una propuesta, Cristián Larraín (LC/L.949), 1996.
- 38 Efectos de los shocks macroeconómicos y de las políticas de ajuste sobre la distribución del ingreso en Colombia, Eduardo Lora y Cristina Fernández (LC/L.965), 1996.
- 39 Nota sobre el aumento del ahorro nacional en Chile, 1980-1994, Patricio Arrau Pons (LC/L.984), 1996.
- 40 Flujos de capital externo en América Latina y el Caribe: experiencias y políticas en los noventa, Günther Held y Raquel Szalachman (LC/L.1002), 1997.
- 41 Surgimiento y desarrollo de los grupos financieros en México, Angel Palomino Hasbach (LC/L.1003), 1997.
- 42 Costa Rica: una revisión de las políticas de vivienda aplicadas a partir de 1986, Miguel Gutiérrez Saxe y Ana Jimena Vargas Cullel (LC/L.1004), 1997.
- 43 Choques, respostas de politica economica e distribucao de renda no Brasil, André Urani, Ajax Moreira y Luis Daniel Willcox (LC/L.1005), 1997.
- 44 Distribución del ingreso, shocks y políticas macroeconómicas, L. Felipe Jiménez (LC/L.1006), 1997.
- 45 Pension Reforms in Central and Eastern Europe: Necessity, approaches and open questions, Robert Hollzmann (LC/L.1007), 1997.
- 46 Financiamiento de la vivienda de estratos de ingresos medios y bajos: la experiencia chilena, Sergio Almarza Alamos (LC/L.1008), 1997.
- 47 La reforma a la seguridad social en salud de Colombia y la teoría de la competencia regulada, Mauricio Restrepo Trujillo (LC/L.1009), 1997.
- 48 On Economic Benefits and Fiscal Requirements of Moving from Unfunded to Funded Pensions, Robert Hollzmann (LC/L.1012), 1997.
- 49 Eficiencia y equidad en el sistema de salud chileno, Osvaldo Larrañaga (LC/L.1030), 1997.
- 50 La competencia manejada y reformas para el sector salud de Chile, Cristián Aedo (LC/L.1031), 1997.
- 51 Mecanismos de pago/contratación del régimen contributivo dentro del marco de seguridad social en Colombia, Beatriz Plaza (LC/L.1032), 1997.
- 52 A Comparative study of Health Care Policy in United States and Canada: What Policymakers in Latin America Might and Might Not Learn From Their Neighbors to the North, Joseph White (LC/L.1033), 1997.
- 53 Reforma al sector salud en Argentina, Roberto Tafani (LC/L.1035), 1997.
- 54 Hacia una mayor equidad en la salud: el caso de Chile, Uri Wainer (LC/L.1036), 1997.

- 55 El financiamiento del sistema de seguridad social en salud en Colombia, Luis Gonzalo Morales (LC/L.1037), 1997.
- 56 Las instituciones de salud previsual (ISAPRES) en Chile, Ricardo Bitrán y Francisco Xavier Almarza (LC/L.1038), 1997.
- 57 Gasto y financiamiento en salud en Argentina, María Cristina V. de Flood (LC/L.1040), 1997.
- 58 Mujer y salud, María Cristina V. de Flood (LC/L.1041), 1997.
- 59 Tendencias, escenarios y fenómenos emergentes en la configuración del sector salud en la Argentina, Hugo E. Arce (LC/L.1042), 1997.
- 60 Reformas al financiamiento del sistema de salud en Argentina, Silvia Montoya (LC/L.1043), 1997.
- 61 Logros y desafíos de la financiación a la vivienda para los grupos de ingresos medios y bajos en Colombia, Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda (LC/L.1039), 1997.
- 62 Acesso ao financiamento para moradia pelos extratos de média e baixa renda. A experiência brasileira recente, José Pereira Goncalves (LC/L.1044), 1997.
- 63 Acceso a la vivienda y subsidios directos a la demanda: análisis y lecciones de las experiencias latinoamericanas, Gerardo Gonzáles Arrieta (LC/L.1045), 1997.
- 64 Crisis financiera y regulación de multibancos en Venezuela, Leopoldo Yáñez (LC/L.1046), 1997.
- 65 Reforma al sistema financiero y regulación de conglomerados financieros en Argentina, Carlos Rivas (LC/L.1047), 1997.
- 66 Regulación y supervisión de conglomerados financieros en Colombia, Luis Alberto Zuleta Jaramillo (LC/L.1049), 1997. [www](#)
- 67 Algunos factores que inciden en la distribución del ingreso en Argentina, 1980-1992. Un análisis descriptivo, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1055), 1997.
- 68 Algunos factores que inciden en la distribución del ingreso en Colombia, 1980-1992. Un análisis descriptivo, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1060), 1997.
- 69 Algunos factores que inciden en la distribución del ingreso en Chile, 1987-1992. Un análisis descriptivo, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1067), 1997.
- 70 Un análisis descriptivo de la distribución del ingreso en México, 1984-1992, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1068), 1997.
- 71 Un análisis descriptivo de factores que inciden en la distribución del ingreso en Brasil, 1979-1990, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1077 y Corr.1), 1997.
- 72 Rasgos estilizados de la distribución del ingreso en cinco países de América Latina y lineamientos generales para una política redistributiva, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1084), 1997.
- 73 Perspectiva de género en la reforma de la seguridad social en salud en Colombia, Amparo Hernández Bello (LC/L.1108), 1998.
- 74 Reformas a la institucionalidad del crédito y el financiamiento a empresas de menor tamaño: La experiencia chilena con sistemas de segundo piso 1990-1998, Juan Foxley (LC/L.1156), 1998. [www](#)
- 75 El factor institucional en reformas a las políticas de crédito y financiamiento de empresas de menor tamaño: la experiencia colombiana reciente, Luis Alberto Zuleta Jaramillo (LC/L.1163), 1999. [www](#)
- 76 Un perfil del déficit de vivienda en Uruguay, 1994, Raquel Szalachman (LC/L.1165), 1999. [www](#)
- 77 El financiamiento de la pequeña y mediana empresa en Costa Rica: análisis del comportamiento reciente y propuestas de reforma, Francisco de Paula Gutiérrez y Rodrigo Bolaños Zamora (LC/L.1178), 1999.
- 78 El factor institucional en los resultados y desafíos de la política de vivienda de interés social en Chile, Alvaro Pérez-Iñigo González (LC/L.1194), 1999.
- 79 Un perfil del déficit de vivienda en Bolivia, 1992, Raquel Szalachman (LC/L.1200), 1999.
- 80 La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa, María Luisa Chiappe de Villa (LC/L.1211-P), Número de venta: S.99.II.G.10 (US\$ 10.0), 1999.
- 81 El factor institucional en reformas a la política de vivienda de interés social: la experiencia reciente de Costa Rica, *Rebeca Grynspan y Dennis Meléndez* (LC/L.1212-P), Número de venta: S.99.II.G.11 (US\$ 10.0), 1999.
- 82 O financiamento do sistema público de saúde brasileiro, *Rosa María Márques*, (LC/L.1233-P), Número de venta: S.99.II.G.14 (US\$ 10.0), 1999.
- 83 Un perfil del déficit de vivienda en Colombia, 1994, Raquel Szalachman, (LC/L.1234-P), Número de venta: S.99.II.G.15 (US\$10.0), 1999.

- 84 Políticas de crédito para empresas de menor tamaño con bancos de segundo piso: experiencias recientes en Chile, Colombia y Costa Rica, Günther Held, (LC/L.1259-P), Número de venta: S.99.II.G.34 (US\$10.0), 1999.
- 85 Alternativas de política para fortalecer el ahorro de los hogares de menores ingresos: el caso del Perú. Gerardo Gonzales Arrieta, (LC/L.1245-P), Número de venta: S.99.II.G.29 (US\$10.0), 1999.
- 86 Políticas para la reducción de costos en los sistemas de pensiones: el caso de Chile. Jorge Mastrángelo, (LC/L.1246-P), Número de venta: S.99.II.G.36 (US\$10.0), 1999.
- 87 Price-based capital account regulations: the Colombian experience. José Antonio Ocampo and Camilo Ernesto Tovar, (LC/L.1243-P), Sales number: E.99.II.G.41 (US\$10.0), 1999.
- 88 Transitional Fiscal Costs and Demographic Factors in Shifting from Unfunded to Funded Pension in Latin America. Jorge Bravo and Andras Uthoff (LC/L.1264-P), Sales number: E.99.II.G.38 (US\$10.0), 1999.
- 89 Alternativas de política para fortalecer el ahorro de los hogares de menores ingresos: el caso de El Salvador. Francisco Angel Sorto, (LC/L.1265-P), Número de venta: S.99.II.G.46 (US\$10.0), 1999.
- 90 Liberalización, crisis y reforma del sistema bancario chileno: 1974-1999, Günther Held y Luis Felipe Jiménez, (LC/L.1271-P), Número de venta: S.99.II.G.53 (US\$10.0), 1999.
- 91 Evolución y reforma del sistema de salud en México, Enrique Dávila y Maite Guijarro, (LC/L.1314-P), Número de venta: S.00.II.G.7 (US\$10.0), 2000.
- 92 Un perfil del déficit de vivienda en Chile, 1994. Raquel Szalachman, (LC/L.1337-P), Número de venta: S.00.II.G.22 (US\$10.0), 2000.
- 93 Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina, Carmelo Mesa-Lago, (LC/L.1344-P), Número de venta: S.00.II.G.29 (US\$10.0), 2000.
- 94 Proyección de responsabilidades fiscales asociadas a la reforma previsional en Argentina, Walter Schulthess, Fabio Bertranou y Carlos Grushka, (LC/L.1345-P), Número de venta: S.00.II.G.30 (US\$10.0), 2000.
- 95 Riesgo del aseguramiento en el sistema de salud en Colombia en 1997, Humberto Mora Alvarez, (LC/L.1372-P), Número de venta: S.00.II.G.51 (US\$10.0), 2000.
- 96 Políticas de viviendas de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia, Günther Held, (LC/L.1382-P), Número de venta: S.00.II.G.55 (US\$10.0), 2000.

### Otras publicaciones de la CEPAL relacionadas con este número

- "Panorama social de América Latina 1998 (LC/G.2050-P), 1999. N° de venta: S.99.II.G.4 (US\$25.0).
- "Intervenciones en vivienda y desarrollo urbano en Chile: un enfoque integral (LC/R.1673), 1996.
- "Construcción de vivienda de bajo costo en Perú: casos Los precursores y Santa Rosa (LC/R.1675), 1996.
- "Análisis comparativo de la gestión urbana en las ciudades intermedias de Cusco, Manizales, Ouro Preto, Puerto España y Valdivia (LC/R.1688), 1996.

- 
- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Financiamiento de la División de Comercio Internacional y Financiamiento para el Desarrollo, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
  - Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl).
  - **www:** Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre: .....
Actividad:.....
Dirección:.....
Código postal, ciudad, país: .....
Tel.: ..... Fax:.....E.mail: .....