

NACIONES UNIDAS

**COMISIÓN ECONÓMICA
PARA AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE - CEPAL**



**Distr.
LIMITADA**

**LC/L.887
4 de abril de 1995**

ORIGINAL: ESPAÑOL

**EL FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA EN
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

Este documento fue preparado por la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos.

95-4-331

INDICE

	<u>Página</u>
Introducción	v
I. ELEMENTOS FUNDAMENTALES DE LA PROBLEMÁTICA DEL FINANCIAMIENTO HABITACIONAL EN LA REGIÓN	1
A. EL ÁMBITO MACROECONÓMICO	1
B. EL GRADO DE DESARROLLO DE LOS SISTEMAS FINANCIEROS NACIONALES	2
C. EL NIVEL DE INTEGRACIÓN DEL SUBSISTEMA DE FINANCIAMIENTO HABITACIONAL Y SU CAPACIDAD PARA MOVILIZAR RECURSOS	3
D. LA ATENCIÓN A GRUPOS SOCIALES DE BAJOS INGRESOS	4
E. TENDENCIAS FUTURAS	5
F. LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA Y LA ECONOMÍA	6
II. EVALUACIÓN DE LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS FINANCIEROS UTILIZADOS EN LA REGIÓN PARA EL FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA	7
A. CAPTACIÓN	8
1. Planes voluntarios	8
2. Planes de ahorro obligatorio	17
3. Recursos gubernamentales	21
B. PRESTACIÓN	25
1. Préstamos hipotecarios	26
2. Subsidios	33
III. CONCLUSIONES	42
Bibliografía	46
Anexo: EL MARCO INSTITUCIONAL DE LOS MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA EN ALGUNOS PAÍSES DE LA REGIÓN	51

Introducción

En América Latina y el Caribe cerca de 30% de la población no tiene acceso a una solución habitacional adecuada. Además, se estima que la demanda marginal de nueva vivienda generada sólo por el crecimiento demográfico asciende anualmente a dos millones de unidades.

Por otra parte, se ha calculado que 86% del incremento de la dotación de vivienda corresponde a la construcción informal que, por definición, se realiza sin -o con muy escaso- financiamiento convencional.

Estos datos reflejan una situación crítica en cuanto a la satisfacción de necesidades habitacionales y de desarrollo urbano, que afecta a la mayor parte de la población de la región y pone en evidencia que la participación del financiamiento institucional en la inversión en vivienda, especialmente de bajo costo, es proporcionalmente débil.

Es entonces más que nunca necesario mejorar y llevar a cabo estrategias destinadas a fortalecer y desarrollar los sistemas de financiamiento habitacional, incrementar su eficiencia e impulsar alternativas complementarias, en particular las basadas en la acción del sector informal.

En el capítulo I se señalan las principales limitaciones que enfrenta el financiamiento habitacional en América Latina y el Caribe. Sobre esta base, en el capítulo II se analizan los instrumentos y mecanismos financieros más utilizados por el sector de la vivienda en la región.

En el anexo se pasa revista a la estructura institucional del sistema de financiamiento de la vivienda en los países considerados y, como conclusión, las experiencias presentadas se analizan en función de la manera en que se han enfrentado los obstáculos expuestos en el documento.

I. ELEMENTOS FUNDAMENTALES DE LA PROBLEMÁTICA DEL FINANCIAMIENTO HABITACIONAL EN LA REGIÓN

Durante el decenio de los años ochenta en la mayoría de los países de la región se experimentaron dificultades —que aún persisten— para financiar la absorción, e incluso la estabilización, del déficit habitacional.

El grueso de los obstáculos que impiden lograr un financiamiento más amplio y eficaz del déficit de vivienda en la región se relaciona con el adverso entorno macroeconómico y financiero, así como con las fallas más graves de funcionamiento de los sistemas financieros, en particular de los de financiamiento habitacional.

A. EL ÁMBITO MACROECONÓMICO

En el curso de los años ochenta, muchos países de la región se han visto afligidos por condiciones macroeconómicas desfavorables, tales como altos niveles de inflación, escaso crecimiento económico, salarios reales deprimidos, devaluación masiva de la moneda, una deuda externa agobiante y el efecto negativo de las relaciones del intercambio, entre otras, que han incidido negativamente en la generación de ahorro nacional y, particularmente, de ahorro financiero (en oposición al ahorro no financiero en activos reales), reduciendo la disponibilidad de recursos y, por lo tanto, la magnitud del financiamiento habitacional, principalmente de origen privado.

De hecho, en la mayoría de los países la elevada inflación ha representado uno de los mayores obstáculos a la actividad de financiamiento habitacional, pues desincentiva el ahorro financiero y las inversiones a largo plazo, y aumenta el costo del capital, entre otros efectos.

Esta situación se ha ido modificando en los últimos años, a medida que aumenta el número de países que han emprendido políticas tendientes a consolidar procesos de recuperación económica.

Mediante estas políticas se ha logrado reducir las presiones inflacionarias en América Latina; así, después de bordear tasas anuales de 1 200% durante el período 1980-1990, el promedio regional ha descendido a menos de 300%, en tanto que en países como

Chile, México y Paraguay se ha llegado a niveles de inflación inferiores a 23% anual, en promedio (CEPAL, 1991).

En países que han conseguido mantener su estabilidad macroeconómica, como Argentina, Chile y México, se registra, además, un incremento importante de las corrientes de capitales privados, que incluyen inversión extranjera directa, generados por la privatización de empresas públicas, entre otros factores.

En 1991 el producto interno bruto (PIB) del conjunto de la región creció más de 2%. Este promedio refleja en gran medida el descenso de la actividad económica en Brasil y Perú, ya que para el resto de los países la tasa de crecimiento promedio se acercó a 4% y va en evidente aumento con respecto a los años anteriores.

B. EL GRADO DE DESARROLLO DE LOS SISTEMAS FINANCIEROS NACIONALES

Dadas las condiciones macroeconómicas reinantes, los recursos financieros disponibles en economías como las de la región, en especial los de largo plazo, son limitados; por lo tanto, los sectores de la economía compiten en la búsqueda de nuevos capitales para invertir. De ahí la importancia de que existan sistemas y mercados financieros eficiente, integrados y con alto grado de transparencia, que permitan, por una parte, aumentar el volumen nacional de recursos financieros al canalizar los que están subutilizados en la economía hacia inversiones atractivas, y por la otra, asignar a los sectores esos recursos escasos lo más adecuadamente posible.

En la década pasada, a nivel regional se observaba un grado de intensificación financiera relativamente bajo, vinculado a mercados de capital bastante poco desarrollados e insuficientemente transparentes.

En los últimos años, casi todos los países han implementado procesos de recuperación económica, pero si bien es cierto que el desarrollo de los mercados financieros está generalmente muy relacionado con el avance económico, existe al mismo tiempo una represión financiera, es decir, una tendencia a no dejar que los servicios financieros se incrementen con la rapidez que el crecimiento de la economía permitiría suponer; este efecto es atribuible fundamentalmente a la manipulación de las tasas de interés y a las reglamentaciones introducidas por los gobiernos, y en menor medida al grado de desarrollo económico.

En tal contexto también cabe observar que el actual proceso de estabilización en la mayoría de las economías de América Latina y el Caribe se apoya en bases nuevas, tales como políticas orientadas hacia las exportaciones, apertura externa, austeridad fiscal, manejo más prudente de la política monetaria, y tendencia a relajar los controles públicos sobre la actividad económica. Al mismo

tiempo, la comunidad financiera internacional se está mostrando más dispuesta a aceptar que los países manejen su política económica con cierta flexibilidad.

Esta orientación del sistema financiero en su conjunto obviamente incide en el desarrollo y grado de eficiencia del subsistema de financiamiento habitacional; entre otros efectos, reduce las oportunidades de crear funciones diferenciadas en el mercado financiero y limita, o impide, la movilización de capital de largo plazo en la economía.

C. EL NIVEL DE INTEGRACIÓN DEL SUBSISTEMA DE FINANCIAMIENTO HABITACIONAL Y SU CAPACIDAD PARA MOVILIZAR RECURSOS

En la región, el financiamiento de la vivienda no está completamente integrado al mercado nacional de capitales, sino que se le trata más bien como un ámbito separado de las demás necesidades de financiamiento del desarrollo.

Con frecuencia, esta situación resulta ser producto de las políticas de financiamiento habitacional y de los marcos legales que rigen las actividades en este sector.

Entre los factores que más habitualmente influyen en esta situación figuran:

- i) la introducción de restricciones en cuanto a montos, plazos y tasas de interés de las operaciones financieras destinadas a desarrollar el sector habitacional;
- ii) la ausencia de mecanismos de corrección monetaria y de mercados secundarios de hipotecas aseguradas para proteger y flexibilizar las inversiones en el sector de la vivienda;
- iii) la adopción de medidas para proteger el sector de financiamiento habitacional, dada la vulnerabilidad de las instituciones especializadas exclusivamente en tal financiamiento; y
- iv) el encargo al sector privado de la administración de los subsidios.

La falta de integración de las instituciones de financiamiento habitacional, así como de instrumentos y mecanismos financieros de captación competitivos y adecuados a su actividad, les impide un acceso amplio y estable al mercado de capitales —principal fuente de capital privado de largo plazo—, y contribuyen a hacerlas poco competitivas y menos favorecidas que los bancos y otros intermediarios financieros en lo que respecta a la movilización del ahorro privado no empresarial, aun cuando es la captación de éste,

que incluye el ahorro personal, la fuente tradicional de recursos de tales instituciones.

Estas restricciones suplementarias, específicas del sistema de financiamiento habitacional, debilitan su capacidad de competencia y reducen aún más la eficacia y la amplitud de sus operaciones.

D. LA ATENCIÓN A GRUPOS SOCIALES DE BAJOS INGRESOS

La crisis económica de los años ochenta evidentemente afectó con gran fuerza a los sectores más pobres de la población. En los últimos años, no obstante el crecimiento económico de los países, no se ha logrado superar esta situación y los grupos de ingreso muy bajo, medio-bajo e incluso medio quedan fuera del ámbito de acción de las instituciones de financiamiento habitacional, especialmente de las del sector privado.

Bajo las actuales circunstancias, los principales factores que directa o indirectamente obstaculizan la viabilidad de una atención institucional de mayor cobertura y, por lo tanto, la búsqueda de una solución más amplia y sustentable a los problemas de la vivienda y del desarrollo urbano, son los siguientes:

i) las limitaciones socioeconómicas inherentes a los grupos de reducidos ingresos (tales como escasez de recursos, bajo nivel educacional y barreras culturales);

ii) el elevado costo físico de las soluciones habitacionales (valor del suelo, la urbanización y la edificación, entre otros);

iii) La inestabilidad, desorden e insuficiencia de la organización del sector;

iv) el uso restringido o la falta de recursos financieros recaudados por los sistemas de financiamiento habitacional, que no son proporcionales ni a los recursos disponibles en la economía ni a las necesidades; y

v) la relativa inaccesibilidad de los canales o condiciones de financiamiento para determinados grupos socioeconómicos; esta situación es agravada por factores tales como la idea de que son deudores con un alto riesgo potencial de morosidad, la renuencia de las instituciones a asumir los costos de administración de préstamos pequeños y la tendencia a aplicar tasas de interés uniformes, sin considerar mayormente las características socioeconómicas del prestatario.

Por lo tanto, si bien es cierto que la magnitud del financiamiento habitacional de un país está vinculada a su evolución macroeconómica, no es posible ampliar esos recursos y darles un uso óptimo a menos que el país disponga, además, de un

marco institucional, legal y normativo que regule el financiamiento habitacional, así como de instrumentos y mecanismos financieros adecuados y accesibles que permitan realmente canalizar mayores recursos, en forma más eficiente y eficaz, para el financiamiento del sector, prestando particular atención a los grupos necesitados.

E. TENDENCIAS FUTURAS

Como resultado de las condiciones anteriormente descritas, en la región el déficit habitacional cuantitativo, o diferencia entre el número de hogares y el de viviendas, alcanza a 10 millones de unidades, mientras que el déficit cualitativo, que refleja la insuficiencia de las superficies y la calidad inadecuada de materiales y estructuras, llega a 23 millones de viviendas.

Si persisten los actuales niveles del déficit cuantitativo, durante el próximo quinquenio será necesario construir anualmente alrededor de 3 millones de viviendas, más 2 millones para responder a necesidades de reemplazo. A esa cantidad se le debe agregar otros 4 millones de viviendas anuales, únicamente para satisfacer la demanda generada por el crecimiento natural de la población. A su vez, el deterioro cualitativo exigiría la rehabilitación de 6 millones de viviendas al año. Esto significa que 60% de las acciones del sector se centrarían en la construcción de viviendas nuevas y 40% en la rehabilitación de las deterioradas.

En la mayoría de los países la persistencia de limitaciones económicas parece indicar que la tendencia en cuanto a los recursos asignados al sector habitacional no cambiará significativamente en el mediano plazo. Actualmente, los sistemas formales que destinan recursos al sector sólo cubren una fracción mínima de las necesidades de financiamiento, lo que pone en evidencia el imperativo de aumentar la productividad económica y social de los recursos asignados a este fin.

A la propensión a mantener las restricciones mencionadas se suma la creciente tendencia de los países de la región a adoptar modelos de desarrollo que postulan la apertura de las economías, en un contexto de mayor competitividad.

Por ende, el futuro desarrollo del sector habitacional requerirá introducir conceptos innovadores que permitan maximizar la eficiencia de los diversos agentes e instrumentos necesarios para la ejecución de programas habitacionales. El estudio de los procesos de financiamiento y construcción de vivienda, tanto públicos como privados, es fundamental para identificar oportunidades que permitan avanzar en la solución de los problemas habitacionales y estimular la actividad económica.

F. LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA Y LA ECONOMÍA

Para evaluar el sector de la vivienda desde el punto de vista económico, dada la capacidad de este producto de generar ingresos, resulta interesante analizar brevemente algunos datos indicativos a nivel regional.

Una de las maneras de medir la contribución de este sector al total de la economía es estimar la renta que produce la vivienda como actividad económica. En el caso de América Latina y el Caribe, tradicionalmente la vivienda ha representado, en promedio, entre 6% y 8% del PIB regional.

Otra forma consiste en calcular el volumen de inversión que se destina a la formación bruta de capital fijo en la construcción de viviendas, que equivale al valor de las obras realizadas. El monto de la inversión en construcción, que había alcanzado a 13% del PIB hacia fines de los años setenta, al finalizar la década de los ochenta se había reducido a 10%. Así, el porcentaje de la inversión en construcción correspondiente a la vivienda disminuyó de un promedio de 32.6% en los años setenta, a 30.2% en el período 1980-1989. Esto significa que, como porcentaje del PIB, la inversión en vivienda bajó de 3.5% a 3.0% entre los años setenta y ochenta.

Como base de comparación se puede mencionar que durante la década de 1980 la inversión en vivienda en los países industrializados representó cerca de 43% de la inversión en construcción y 5.2% del PIB.

Por último, se puede considerar el valor agregado que genera el subsector de la construcción de vivienda, indicador que mide el ingreso originado por éste dentro de la economía y demuestra su importancia en relación con otras actividades económicas. Lamentablemente, no se dispone de datos desagregados para el subsector de la vivienda, sino sobre el sector de la construcción en general.

Durante las décadas de 1970 y 1980, el aporte de la actividad de la construcción al PIB osciló entre 2% y 12% en los países de América Latina y el Caribe y entre 5% y 6%, en promedio, para la región en su conjunto. Este valor, que fue en aumento en los años setenta (de 5.6% en 1970 a 6.4% en 1980), mostró una tendencia regresiva en los ochenta.

Como referencia se puede señalar que en los países de Europa occidental la participación promedio del sector de la construcción en el PIB fluctúa entre 7% y 8%.

II. EVALUACIÓN DE LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS FINANCIEROS UTILIZADOS EN LA REGIÓN PARA EL FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA

El propósito de este capítulo es dar una visión global de los principales instrumentos y mecanismos financieros y legales usados en la región para el financiamiento de la vivienda, complementada con algunas reflexiones sobre el funcionamiento de cada uno de ellos.

Debido al gran número de solicitantes de fondos para el financiamiento habitacional y al alto costo de la construcción o adquisición de una vivienda comparado con los ingresos de la mayoría de los solicitantes, la actividad de financiamiento en este sector implica otorgar importantes montos de recursos financieros, en general durante un plazo mediano o largo, y bajo condiciones razonables con respecto a las necesidades y capacidades de los prestatarios.

En ese contexto, para garantizar su viabilidad las instituciones de financiamiento habitacional necesitan, por una parte, recaudar una gran cantidad de recursos a plazos suficientemente largos y a costo lo bastante bajo como para evitar problemas de intermediación de plazos e intereses entre sus pasivos y sus activos; y por la otra, deben contar con mecanismos específicos que protejan los fondos prestados contra los principales riesgos que amenazan en particular a los sistemas de financiamiento habitacional (erosión monetaria e insolvencia de los deudores).

Frente a esas exigencias, en tales sistemas se han desarrollado dos tipos de instrumentos y mecanismos financieros o legales; el propósito de los primeros es canalizar hacia el sector suficientes recursos financieros al plazo más largo y al costo más bajo posibles; el de los segundos es posibilitar que esos fondos se otorguen a los solicitantes bajo condiciones compatibles no sólo con sus características socioeconómicas, sino también con la estructura de los fondos captados.

Además, en algunos países se han desarrollado mecanismos complementarios específicos cuya finalidad es contribuir directa o

indirectamente al desarrollo y optimización de la actividad de financiamiento habitacional.

Como se señaló anteriormente, en muchos países de la región el sistema financiero para la vivienda no atiende debidamente a las necesidades de financiamiento habitacional de gran parte de la población.

En realidad, dos obstáculos claves que limitan directamente la cobertura de atención de esos sistemas son el insuficiente volumen de recursos financieros que recaudan para el financiamiento habitacional —y la proporción aún menor que destinan a tal fin—, así como también el costo financiero y otras condiciones que restringen el acceso a ese financiamiento.

A partir del anterior análisis, cabe preguntarse cómo funcionan los actuales instrumentos y mecanismos, y en qué forma se podrían solucionar sus actuales deficiencias y explotar mejor sus respectivos potenciales.

A. CAPTACIÓN

Básicamente, en la región coexisten tres formas de canalizar recursos para el desarrollo habitacional: la asignación voluntaria, la obligatoria y la presupuestaria; las dos primeras se relacionan con el ahorro privado y la última, con el presupuesto público.

En la práctica, los sistemas de financiamiento habitacional de la región generalmente tienden a combinar la primera de estas formas —considerada como de mercado—, con las otras dos —que son de tipo intervencionista—, con la intención de destinar al desarrollo del sector de la vivienda mayores volúmenes de fondos con características diferentes en cuanto a costos y plazos.

1. Planes voluntarios

Este método de captación, característico de un sistema financiero de mercado, consiste en ofrecer recompensas económicas a los agentes que disponen de un superávit de fondos a fin de que acepten colocarlos en activos financieros (en lugar de activos reales), para que así queden a disposición de los agentes que necesitan financiamiento.

Entre las opciones posibles, la captación de ahorro voluntario es mayoritariamente considerada como la forma más natural y exitosa de recolectar importantes montos de recursos financieros en una economía con características de mercado.

Sin embargo, en muchos países de la región el volumen de ahorro voluntario recaudado por los sistemas institucionales de

financiamiento habitacional ha sido crónicamente bajo, con respecto tanto a las necesidades como a los recursos disponibles en la economía.

Además, de los ahorros familiares depositados en instituciones de los sistemas financieros nacionales sólo una reducida proporción ha sido destinada a préstamos para la vivienda (ALIDE, 1991).

En realidad, es un hecho ampliamente reconocido que gran parte de la inversión en vivienda ha sido financiada sobre la base de los ahorros familiares e individuales colocados en sistemas informales, fondos que no son canalizados por la vía del sistema financiero formal (ALIDE, 1991).

No cabe duda que tales deficiencias han impedido sistemáticamente el logro de una cobertura amplia y sustentable de las necesidades de financiamiento habitacional en esos países.

A continuación se exponen algunas consideraciones generales sobre el uso de los instrumentos de captación.

Para lograr la acumulación sostenida de una adecuada oferta voluntaria de fondos para el financiamiento habitacional, la competencia en los mercados nacionales de ahorro financiero exige como requerimientos mínimos, y tanto más si el plazo es largo, que al ahorrador o inversionista se le garantice un satisfactorio rendimiento de su colocación y la recuperación del principal en términos reales; es decir, se le deben proporcionar instrumentos cuyos niveles de rendimiento, riesgo y liquidez correspondan a sus expectativas.

Paralelamente, es necesario que a los diversos agentes con fondos excedentarios se les asegure el más amplio acceso posible a dichos instrumentos. De hecho, es frecuente que los agentes que buscan tales servicios no puedan acceder a ellos, por ejemplo, porque el nivel de los requisitos mínimos del instrumento (como monto, plazo y nivel de ingreso) es demasiado alto debido a que no se ha considerado la participación de ese grupo socioeconómico, o bien porque el acceso a la información pertinente o a las oficinas de atención es limitado, entre otras causas.

En tercer lugar, es necesario considerar también los ahorros ya recaudados por los sistemas financieros formales no habitacionales y canalizar una proporción mayor de esos fondos hacia el financiamiento de la vivienda.

Aunque estas tres condiciones pueden parecer obvias o triviales, muchas veces es justamente su incumplimiento lo que impide aprovechar esos instrumentos en forma óptima.

Al nivel regional, los instrumentos utilizados para movilizar el ahorro voluntario se pueden clasificar en dos grandes

categorías: los depósitos y los títulos de deuda y de valores, vinculados más específicamente a los mercados de capital.

No se pretende tratar aquí cada una de las numerosas modalidades específicas que dentro de ambas categorías existen en la región, sino sólo las más básicas: las cuentas de depósito y los títulos.

a) Las cuentas de depósito

Los principales instrumentos pertenecientes a esta categoría, sea que comprendan o no modalidades básicas específicamente dirigidas al sector del financiamiento habitacional, son: las cuentas a la vista, las cuentas a plazo y de ahorro y los planes de ahorro contractual para la vivienda.

En cuanto a su potencial, se puede decir que esta categoría de instrumentos tiene propiedades generales ventajosas para un sistema de financiamiento habitacional.

Primero, el caudal de recursos excedentarios que puede ser captada por medio de estos instrumentos es consistente, proviene principalmente de las personas naturales y, en menor medida, de las empresas. En particular, las cuentas de ahorro y las cuentas de depósitos a plazo fijo constituyen (efectiva o potencialmente) un importante medio de captación de ahorros familiares, que es la principal fuente de recursos financieros para el desarrollo de la vivienda.

Segundo, esta categoría de instrumentos generalmente se caracteriza por una relativa sencillez de manejo, lo que facilita su gestión y amplio uso por parte de los intermediarios financieros.

Finalmente, permiten captar recursos a distintos plazos y a menor costo, pues la recompensa económica no es el único objetivo del depositante. En realidad, cada instrumento tiende a satisfacer los intereses específicos de los agentes, lo que posibilita una diferenciación en términos de remuneración y plazo de acuerdo con sus características respectivas.

i) las cuentas de ahorro hacen posible acumular recursos monetarios en el tiempo, en condiciones de mayor seguridad, para enfrentar necesidades futuras, previstas o no;

ii) las cuentas a plazo ofrecen la posibilidad de colocar un monto determinado de recursos monetarios excedentarios durante un plazo predefinido. Por su menor nivel de liquidez, tienden a otorgar una remuneración superior a la de los depósitos de ahorro; y

iii) la cuenta corriente garantiza un alto nivel de liquidez de los depósitos; por ser moneda, en general no brinda recompensa económica.

Cabe señalar que si bien la cuenta corriente no constituye un instrumento de ahorro, propicia la utilización de los servicios bancarios y constituye una fuente importante de fondos disponibles a muy corto plazo que puede servir para aliviar problemas de intermediación de los plazos y mejorar la liquidez y rentabilidad de la institución pertinente, entre otras ventajas. Sin embargo, las instituciones financieras no bancarias especializadas en el financiamiento habitacional generalmente no tienen derecho a ofrecer este servicio

No obstante lo señalado, incluso con estos instrumentos muchos sistemas de financiamiento habitacional no han podido captar volúmenes adecuados de recursos, particularmente de largo plazo, porque no están en condiciones de competir con los que ofrecen los bancos, en especial los bancos comerciales; tampoco han logrado atraer ahorros no aprovechados.

En la práctica, la aplicación de esta categoría de instrumentos presenta algunos puntos críticos generales que reducen sustancialmente la posibilidad de aprovecharlos para acumular recursos destinados al sector de la vivienda.

Primero, las tasas de interés de las cuentas de ahorro y a plazo en el sistema de financiamiento habitacional frecuentemente son negativas en términos reales, o positivas, pero no lo suficiente como para competir con las del mercado, sin que se ofrezcan ventajas compensatorias importantes —como mayores niveles de liquidez o de protección contra la inflación u otros riesgos— o algún servicio específico que justifique tal diferencia de las tasas de interés.

Segundo, los instrumentos en cuestión, considerados tradicionales, están fuera del alcance de los grupos de menores ingresos que tienen capacidad de ahorro, pero que no logran satisfacer los requisitos mínimos exigidos para acceder a ellos.

Por otra parte, cabe señalar que la reglamentación excesiva o intervencionista (en lugar de facilitadora) de las operaciones del sistema de financiamiento habitacional (tal como la fijación de las tasas de interés o de sus niveles máximos) contribuye en gran medida a generar los mencionados desfases entre la competitividad y cobertura de los instrumentos considerados y la de sus similares en el sistema financiero nacional.

En un intento por paliar estos impedimentos y movilizar un mayor volumen de recursos y de más largo plazo, en algunos países se han desarrollado otras modalidades o mecanismos complementarios

específicos, de los cuales los más destacados se exponen a continuación:

i) El plan de ahorro contractual para la vivienda -cuyas bases son similares a las de los planes previsionales, de seguridad social o de seguro, entre otros- consiste en un acuerdo voluntariamente suscrito entre el prestamista (que puede ser una asociación o mutual de ahorro y préstamo, o una cooperativa de vivienda) y el ahorrador, en el que el primero se compromete a otorgar al segundo un préstamo habitacional de bajo costo en el futuro, sujeto a que este último acumule un determinado monto de ahorro previo dentro del plazo máximo que se fija.

Las ventajas de este esquema son múltiples. En primer término, hace posible movilizar ahorros a más largo plazo y a bajo costo, pues el objetivo primordial del ahorro previo es la garantía del préstamo futuro, y no tanto la recompensa económica. Eso, a su vez, permite a la institución crediticia mantener un mejor equilibrio de plazos y tasas de interés entre sus pasivos y activos. Además, propicia la movilización de mayores volúmenes de recursos y de manera más estable al captar reservas familiares no aprovechadas y crear hábitos de ahorro.

Segundo, por el hecho de resistir mejor las conmociones macroeconómicas, los planes de este tipo tienden a estabilizar los volúmenes captados, a asegurar una movilización de ahorros más sostenida y, por lo tanto, a equilibrar el pasivo de la institución. De hecho, dado que el objetivo primero del contrato -la garantía del préstamo- predomina sobre la simple recompensa económica, el ahorrador es menos sensible a eventuales cambios en el entorno económico-financiero, tales como variaciones de las tasas de interés y de inflación, entre otros.

Los planes de ahorro contractual, no obstante sus ventajas, presentan también algunos inconvenientes que pueden limitar seriamente su eficiencia y viabilidad.

Dado que en este esquema los nuevos préstamos se financian con los ahorros previos acumulados y los reembolsos de préstamos antiguos (de hecho, después de un cierto tiempo de funcionamiento estos últimos tienden a convertirse en la principal fuente de recursos), para cumplir los convenios de financiamiento, que son un tanto rígidos, y garantizar a la vez la viabilidad de la propia institución, es necesario lograr un delicado equilibrio a largo plazo entre préstamos y depósitos, lo que exige buenas proyecciones y una adecuada gestión.

Sin embargo, ese equilibrio puede verse comprometido, sea por una contracción de los depósitos -provocada por un incremento de la inflación, tasas de interés más atrayentes en otros sectores, o ambas cosas a la vez-, sea por un aumento de los préstamos -como resultado del cumplimiento de un gran número de contratos. Tales

situaciones pueden causar a la institución serios problemas de liquidez y, si la tendencia persiste, de solvencia. Ese peligro es particularmente agudo durante el periodo inicial de dichos planes, cuando todavía no ingresan reembolsos de préstamos.

Por otra parte, a veces se corre el riesgo de que al cumplirse el plazo los préstamos ofrecidos no alcancen a cubrir el valor de una unidad habitacional, resultado que evidentemente desincentiva al ahorrador contractual y pone en tela de juicio la efectividad misma de tal esquema.

Para resolver esos problemas, en algunos países este mecanismo ha sido dotado de mayor flexibilidad, de un sistema de garantía, o ambos.

Para asegurar que en el sistema el número de ahorrantes sea superior al de los prestatarios, se ha permitido que los primeros tengan la opción de utilizar su ahorro previo para fines distintos del financiamiento de vivienda y, por ende, no ejerzan su derecho a un préstamo habitacional.

También se han creado fondos de garantía o de emergencia para proporcionar al prestamista contractual de este esquema una compensación en caso de falta de liquidez, y proteger al ahorrador en caso de incumplimiento del prestamista.

ii) Para muchos de estos instrumentos se han previsto modalidades de protección contra riesgos. Por ejemplo, para asegurar los ahorros contra la erosión monetaria en algunos países se han constituido depósitos denominados en moneda extranjera (generalmente en dólares estadounidenses) o en unidades corregidas de acuerdo con la inflación, o indizadas sobre la base de un factor de corrección monetaria. Tales medidas indudablemente hacen más atractivo el instrumento para el ahorrador.

Contra el riesgo de pérdida de los ahorros en caso de insolvencia o de liquidación de la entidad responsable, el Estado a menudo garantiza (total o parcialmente) los depósitos; esto contribuye a reforzar la confianza del público en el sistema financiero y, por lo tanto, a elevar y estabilizar los volúmenes de ahorros que éste capta.

iii) Una modalidad de mayor liquidez es la emisión de títulos de depósito endosables, tales como los certificados de depósito a plazo, por parte de una entidad financiera habilitada, que certifica haber recibido un depósito, amortizable en un plazo determinado, normalmente corto (Congdon y Mac Williams, 1982).

Estos títulos ofrecen a los depositantes un mayor grado de liquidez de sus fondos. De hecho, en el caso de un depósito a plazo, el tenedor del título puede venderlo en el mercado (por

intermedio de una entidad autorizada) y obtener el equivalente monetario que corresponda.

Sin embargo, el atractivo de esta modalidad depende de la existencia de un mercado secundario de valores cuyas dimensiones y eficiencia garanticen efectivamente la liquidez del título.

b) Los títulos

La segunda entre las principales formas de captar recursos para la vivienda bajo un régimen voluntario es la colocación de títulos en los mercados financieros, especialmente en los de capital.

Es así que en los sistemas de financiamiento habitacional existen títulos de valores y de deuda, a plazos generalmente más largos que los ofrecidos para instrumentos semejantes en el resto del sistema financiero nacional.

En ambas categorías, los instrumentos se dividen según lo que ofrecen, que puede ser una renta fija o variable (ajustable o reajustada), una garantía general (por el conjunto del activo o de las hipotecas) o una garantía específica (hipoteca particular).

Entre los títulos de valores figuran la obligación y el bono (similar a una obligación con renta fija), hipotecarios o no, emitidos por una entidad financiera, generalmente bancaria, como contrapartida de un préstamo. Por lo tanto, su emisión permite a la entidad obtener recursos adicionales a plazos relativamente largos.

De hecho, estos instrumentos corresponden a una deuda contraída por la entidad emisora con un inversionista, garantizada por el conjunto de su cartera hipotecaria o de su activo (obligación tradicional).

Por su parte, los títulos de deuda constituyen un medio utilizado por las entidades crediticias para aumentar sustancialmente el grado de liquidez de sus activos y, al mismo tiempo, captar nuevos recursos.

En esta categoría de instrumentos se cuentan, entre otros, las letras, los mutuos y las cédulas o certificados hipotecarios. Se trata de títulos negociables que representan una deuda hipotecaria de un prestatario (el tercero) ante su entidad financiera acreedora, emisora del título. Para ésta dichos títulos constituyen entonces un activo, respaldado por una garantía específica (en general hipotecaria) del deudor correspondiente.

En otras palabras, la institución vende a un inversionista la obligación de pago de uno de sus prestatarios (el tercero), conjuntamente con una garantía de cumplimiento respaldada por una

hipoteca (en caso de préstamo hipotecario) sobre un determinado inmueble del deudor. A cambio de eso, la entidad vendedora obtiene el correspondiente monto en efectivo.

La deuda hipotecaria puede quedar radicada en la institución (como en el caso de las letras, por ejemplo) o bien ser transferida al comprador (como en el caso de los mutuos endosables).

De hecho, en estas transacciones intervienen tres actores, y no sólo dos, como en el caso de los títulos de valores, pues la entidad financiera actúa más bien como intermediaria entre su deudor y el mercado.

La ventaja principal de una transacción de este tipo es que el prestamista (la entidad financiera), al colocar el título en el mercado, lo acredita antes del vencimiento convenido con su deudor, lo que le permite simultáneamente disponer de nuevos recursos para otras operaciones crediticias y flexibilizar su activo.

Generalmente, el emisor garantiza al inversionista el cumplimiento de los títulos con su propio activo y se respalda a sí mismo con la hipoteca de su deudor.

Un requisito fundamental para que instrumentos de este tipo se desarrollen y sean efectivos y eficientes es la existencia de un mercado primario de valores y, luego, de un mercado secundario en el que se transen los títulos una vez emitidos.

La capacidad de los sistemas de financiamiento habitacional para captar recursos (en particular de largo plazo) con estos instrumentos depende en gran medida del marco legal que regule su funcionamiento y el de los mercados de capital en su conjunto. La existencia de mercados de capital desarrollados y transparentes, y de un subsistema habitacional integrado al sistema financiero global son condiciones necesarias para un aprovechamiento satisfactorio de estos instrumentos.

Por lo tanto, si se diera acceso a tales instrumentos a los inversionistas institucionales que necesitan colocaciones a largo plazo, como los fondos de pensiones o de previsión, las compañías de seguros, e incluso las instituciones financieras que no prestan dinero para la vivienda, sería posible canalizar hacia el sector habitacional proporciones sustanciales de los fondos acumulados por esos importantes detentores de recursos de más largo plazo.

Por otra parte, la participación de estos inversionistas en el mercado de los instrumentos en cuestión tendería a ampliarlo y, por lo tanto, a mejorar su eficacia y eficiencia (gracias a economías de escala), al aumentar el grado de liquidez y el volumen de las transacciones que allí se realizan.

La competencia por captar recursos entre las entidades financieras de financiamiento habitacional y las otras dinamizaría la búsqueda de nuevas modalidades financieras, y la oferta de servicios y términos se tornaría más diferenciada y adecuada a las condiciones del mercado y también a las aspiraciones de los adquirentes reales y potenciales.

Para incentivar la colocación de recursos del mercado en los sistemas de financiamiento habitacional, en algunos casos se han considerado medidas fiscales, tales como el otorgamiento de una exoneración fiscal o de tasas de interés preferenciales para algunos instrumentos de captación (depósitos, títulos y otros). Sin embargo, no se debe recurrir a disposiciones de este tipo en forma permanente, sino utilizarlas más bien como factor de promoción, durante plazos medianos o cortos, porque tienden a distorsionar el funcionamiento de los mercados financieros y a favorecer a los grupos de mayores ingresos.

Por otra parte, dado que los riesgos y la menor liquidez de un instrumento deben ser compensados por su mayor rendimiento, se han explorado distintas posibilidades para paliar sus desventajas y aumentar su atractivo, lo que facilitaría una captación de recursos menos costosa y más amplia.

Contra al primer riesgo, el de incumplimiento del deudor hipotecario, en algunos países se han creado seguros de hipotecas (públicos o privados) que cubren parcial o totalmente su monto, con vistas a interesar a los inversionistas a largo plazo y a los particulares en estos valores.

Como protección contra las posibles variaciones de la tasa de interés y la erosión monetaria, se ha pensado ofrecer al inversionista instrumentos con tasas de interés flotantes, pero eso implica hacer recaer integralmente el riesgo en la entidad emisora (ya que la estructura de intereses de su pasivo puede sufrir una modificación imprevista), lo que conlleva peligros y costos excesivos.

Para encarar ese problema, se han establecido tipos de interés ajustables dentro de ciertos límites, lo que supone que parte del riesgo es cubierta por el inversionista.

Una modalidad más difundida es la de aplicar tasas reajustadas según el índice de precios; en la práctica, esto significa garantizar un tipo de interés real fijo, con una tasa nominal ajustable. En este caso, la entidad emisora sólo cubre las variaciones atribuibles a la inflación, pero tenderá, sin embargo, a reproducir una estructura de tasas de interés similar para su activo; así, en última instancia, el riesgo se transferiría, total o parcialmente, al prestatario final.

Otra forma bastante utilizada consiste en mantener un tipo de interés fijo y reajustar las cuotas de amortización de acuerdo con un factor de corrección monetaria. En este caso, el resultado para el inversionista es bastante similar al anterior, pero garantiza a la institución una estructura más estable de intereses de su pasivo. Cuando se aplica esta modalidad, la cobertura del riesgo por el deudor final será total o parcial, dependiendo de que la corrección monetaria de sus cuotas sea simple o dual (véase el punto II.B), o sea que se fije sólo sobre la base de la tasa de inflación, o bien tanto según la inflación (en cuanto a la cuota exigible), como según una proporción máxima del ingreso del prestatario (en cuanto a la cuota efectivamente pagada), capitalizando la diferencia.

Los mismos mecanismos de corrección monetaria se aplican contra el riesgo de erosión del principal.

Para hacer frente al problema del elevado costo financiero —con respecto a la capacidad de pago de determinados grupos socioeconómicos— de los recursos a plazos suficientemente largos captados en el mercado, así como al de la insuficiencia e inestabilidad del volumen de dichos recursos voluntariamente canalizado hacia el sector de la vivienda, en muchos países de la región se han introducido formas complementarias de asignación de recursos, que se proporcionan a un costo financiero menor, e incluso nulo (ahorro forzoso y recursos presupuestarios).

Es un hecho ampliamente reconocido que la finalidad última de tales asignaciones es crear fuentes de recursos para el financiamiento de vivienda de interés social (lo cual no significa que siempre se logre efectivamente). Por lo tanto, se tiende a justificar el costo menor o nulo de dichos recursos sobre la base de que las recompensas económicas pierden importancia relativa en comparación con los efectos sociales positivos (o recompensas sociales) que se pretende generar con dichas inversiones.

2. Planes de ahorro obligatorio

Estos planes, que el Estado reglamenta y generalmente administra, constituyen mecanismos forzosos de captación de recursos en el mercado y pueden ser impuestos a personas, empresas y a instituciones e inversionistas financieros.

Esa recaudación, no obstante ser impuesta, se acompaña de eventuales recompensas económicas, más o menos importantes según el agente de que se trate.

Los agentes de recaudación pueden ser los propios organismos encargados de distribuir los recursos (bancos hipotecarios o de la vivienda y fondos habitacionales) o entidades que retienen fondos

con otros fines (organismos de previsión social, Banco Central) y que los transfieren a los agentes sectoriales pertinentes.

Entre las ventajas generales de estos planes se puede señalar que contribuyen a incrementar el flujo de fondos destinados al financiamiento habitacional, mejoran la estructura de plazos del pasivo del sistema y diversifican las fuentes de fondos al incorporar algunas de bajo costo.

Sin embargo, también presentan inconvenientes para los sistemas financieros, ya que tienden a distorsionar su funcionamiento en la medida en que erosionan la capacidad de dichos sistemas para movilizar recursos, los hacen dependientes de las decisiones administrativas y afectan aún más su función fundamental, que es la asignación eficiente de los recursos a los diversos sectores de la economía.

Si bien se considera positivo el hecho de que estos planes originen una transferencia de ingresos en la economía, sea entre quienes aportan fondos y los usuarios intermediarios y finales de los mismos, o entre los propios aportantes (la empresa y sus trabajadores, por ejemplo), en términos relativos, debido a que con frecuencia no se sabe con suficiente precisión a quién y en qué medida dicha transferencia beneficia en última instancia, se corre el riesgo de fomentar un sistema inequitativo e ineficiente de asignación de recursos.

En la práctica, muchas personas están obligadas a contribuir a estos planes, pero sólo a unas pocas se les otorgan préstamos; además, quienes los reciben, habitualmente con tasas subsidiadas, no necesariamente pertenecen a los grupos de menores recursos (ALIDE, 1991, p. 50).

A continuación se reseñan los principales planes de este tipo vigentes en la región.

a) Aportes financieros obligatorios

En varios países se han puesto en práctica planes que contemplan contribuciones obligatorias específicas destinadas al financiamiento de la vivienda, sea por intermedio de fondos de previsión social con fines habitacionales (como el Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio-FGTS, en Brasil), o de fondos para la vivienda o instituciones hipotecarias, con beneficios sociales adicionales (como el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores-INFONAVIT, en México, y la entidad existente en Venezuela, respectivamente).

Los aportes obligatorios mensuales dispuestos en estos planes pueden corresponder a los empleadores, a los trabajadores (con retención por planilla), o a ambos. En el caso de los primeros, en

general los aportes representan un porcentaje de la masa salarial pagada; en el de los trabajadores, un porcentaje del salario o sueldo recibido. Tales planes también pueden gravar a organismos de previsión social que no tengan otros fines.

Los fondos recaudados por organismos externos al sistema habitacional son canalizados hacia el mismo; esto puede hacerse directamente, por intermedio de una o varias entidades del sistema, o por la vía de la inversión en instrumentos financieros emitidos por éstas, o bien indirectamente, mediante programas habitacionales del Estado.

De hecho, en la mayoría de los casos los aportes quedan depositados con fines previsionales, en beneficio de los respectivos empleados, pues es posible movilizarlos en caso de desempleo, jubilación y muerte, entre otros. En tales circunstancias, los aportes patronales constituyen un beneficio adicional para los trabajadores.

Además, cuando se trata de retenciones en fondos previsionales, los saldos acumulados suelen actualizarse según la tasa de inflación y recibir intereses (como en el caso de Brasil).

Por otra parte, existen también fondos destinados exclusivamente al financiamiento de la vivienda, que se constituyen con aportes obligatorios de personas jurídicas, pero que no benefician directa o específicamente a los empleados de las mismas.

En este plano cabe señalar que, si bien estos fondos están dirigidos a grupos socioeconómicos desfavorecidos, eso no impide que muchos de ellos se limiten a atender a los asalariados del sector formal y, más específicamente, incluso a categorías determinadas de éstos, como por ejemplo a los trabajadores o empleados de algún sector económico público o privado.

Los planes de aportes obligatorios sobre sueldos y salarios constituyen un medio de captación de recursos muy atractivo para los gobiernos, porque reducen al mínimo el costo relativo de la movilización de fondos y generalmente les permiten controlar volúmenes apreciables de recursos.

Lo anterior lleva a plantearse el problema del destino final y uso apropiado de dichos recursos, captados para la vivienda. De hecho, en muchos casos los gobiernos han utilizado esos recursos fiscales específicos para fines distintos de la reinversión en vivienda. También suele suceder que efectivamente se inviertan en programas habitacionales, pero que la productividad de los fondos sea baja por falta de eficiencia en su uso.

En ese sentido, una captación obligatoria canalizada directamente hacia, o por intermedio, de instituciones específicas de financiamiento habitacional, con fines bien definidos,

constituye una garantía básica de que los recursos así movilizadoss rendirán mejor provecho.

b) Requerimientos de encaje

En algunos países existen requerimientos de encaje que deben cumplir los intermediarios financieros (bancos y asociaciones de ahorro y préstamo, entre otros), y que se destinan al financiamiento habitacional de sectores medios y bajos. Estos encajes constituyen reservas obligatorias, no llevan interés, y son depositados en el banco central, el banco hipotecario o el de la vivienda.

Asimismo, hay países en los que la institución financiera rectora acepta los bonos de vivienda para cumplir los requisitos de reserva obligatoria.

c) Inversiones obligatorias

Otro tipo de planes obligatorios consiste básicamente en exigir a las instituciones financieras (como los bancos comerciales), inversionistas institucionales, empresas constructoras y otras, e incluso a individuos solicitantes de permisos de construcción, que asignen un porcentaje fijo de sus recursos a la vivienda.

Dado que las instituciones aportantes no pueden decidir la forma en que se utilizarán estos fondos, las tasas de interés tienden a ser significativamente más bajas que el costo de oportunidad del capital y las tasas de interés del mercado.

i) Proporción fija de recursos invertidos en bonos. En varios países de la región, el gobierno exige a ciertas entidades que inviertan en bonos (en general con tasas de interés menores) emitidos por las instituciones financieras habilitadas del sistema de financiamiento habitacional (habitualmente bancos).

Sin embargo, en el caso de las instituciones aseguradoras y de los sistemas de previsión social, en particular, tales inversiones tienden a menoscabar la capitalización que requieren entidades de este tipo, debido a las tasas de interés poco competitivas que se les ofrecen.

Por otra parte, esa forma de colocación de bonos emitidos por el sistema habitacional puede implicar, con el tiempo, que las instituciones emisoras pierdan capacidad de competencia para captar recursos voluntarios.

ii) Inversión directa en vivienda. También existen planes que obligan a algunas empresas o instituciones financieras a

invertir en vivienda el equivalente de una cierta proporción fija de sus cuentas salariales, sus utilidades, o sus colocaciones, según sea el caso.

En estos planes generalmente se permite a la empresa una cierta flexibilidad para elegir la modalidad de inversión en vivienda que resulte más conveniente para ella y sus empleados.

En conclusión, sopesando los beneficios y también los inconvenientes que tienden a generar estas modalidades de captación, parece conveniente considerar enfoques menos perturbadores y que propicien un provecho mayor de lo recaudado.

Una primera manera de aumentar estas contribuciones al financiamiento habitacional es preocuparse de que todos los recursos recaudados por tal vía se destinen a ese fin y no a otros. Esto requiere procurar que los recursos asignados para tal propósito se canalicen automática y directamente hacia el sector habitacional de interés social, bajo supervisión (y no control directo) del Estado.

También es posible incrementar estos aportes haciendo un uso más intensivo de los fondos recaudados, mediante una gestión más eficiente y un empleo más adecuado y eficaz de los mismos. Una forma de avanzar en ese sentido puede ser eliminar la participación directa del Estado en la asignación final de esos fondos y encargar de esa tarea a instituciones sectoriales especializadas (públicas o privadas).

Asimismo, sería conveniente que esta forma de participación no voluntaria se centrara más específicamente en la recaudación de ahorros existentes en el mercado y no aprovechados por el sistema voluntario; así se complementarían la captación de recursos de este último —o se paliarían algunas de sus deficiencias— y también se limitaría el riesgo de competencia entre ambos sistemas.

Finalmente, el ahorro forzoso destinado al financiamiento habitacional constituye un impuesto específico y busca, de diversas maneras, aumentar la participación de determinados agentes del mercado formal en el acopio de recursos para el desarrollo del sector de la vivienda. Como tal, generalmente se le considera una fuente intermediaria de recursos, entre el ahorro voluntario y los fondos presupuestarios, vistos como recursos sociales por excelencia.

3. Recursos gubernamentales

Sucede con frecuencia que, en un esfuerzo por cubrir la diferencia entre el costo de la vivienda y la baja capacidad de pago de los grupos de menores ingresos, el Estado participe con sus propios recursos en el financiamiento habitacional, sea directamente

mediante sus programas de vivienda, o indirectamente, a través de diversos mecanismos para asignar recursos gubernamentales a instituciones o fondos del sector habitacional. Por lo tanto, generalmente estos recursos se otorgan bajo condiciones preferenciales, y están orientados hacia sectores específicos de la población.

El Estado está dispuesto a conceder tales condiciones porque, como ya se ha dicho, con su inversión no busca tanto recompensas económicas, sino más bien beneficios sociales que la acción del mercado no puede proporcionar.

Las asignaciones presupuestarias muchas veces han sido consideradas como la fuente básica de recursos para el financiamiento habitacional, que debe complementarse con ahorro forzoso y, ocasionalmente, con ahorro voluntario, en el caso de los sectores de mayores ingresos.

Sin embargo, dados el limitado volumen y los efectos nocivos de estas asignaciones en el mercado, en la actualidad existe una creciente tendencia a centrar estos aportes presupuestarios en los siguientes objetivos: primero, subsanar insuficiencias o incapacidades del sistema financiero nacional y, en particular, del sistema institucional de financiamiento habitacional de mercado; y segundo, proveer fondos cuyas características permitan atender en forma satisfactoria las necesidades de vivienda de los grupos de menores ingresos, especialmente de aquellos en situación de extrema pobreza. Esto significa que se le asigna a esa participación la función de corregir y complementar el funcionamiento del mercado.

a) Asignación directa de recursos por parte del Estado (subvención explícita)

Este mecanismo de asignación consiste en que el Estado destina explícitamente al financiamiento habitacional una proporción de sus recursos presupuestarios.

Generalmente, estos recursos sustentan un fondo (rotatorio o de subsidio) para la vivienda, un programa público de vivienda o incluso, directamente, instituciones financieras del sector habitacional.

Estos fondos se utilizan para otorgar préstamos en condiciones preferenciales y financiar subsidios, o bien para la construcción de viviendas por parte del Estado.

Sin embargo, tales asignaciones tienden a repercutir negativamente en el funcionamiento del sistema de financiamiento habitacional debido a las distorsiones que pueden generar.

De hecho, si los fondos, de subsidio o rotatorios, y los programas públicos de vivienda son manejados por intermedio de instituciones especializadas no específicas del sistema, la competitividad y eficiencia de éstas en su actividad de colocación y captación de recursos tiende a desgastarse, debido a las características de los fondos gestionados (cuyo costo bajo o nulo reduce las tasas del activo) y de los beneficiarios atendidos, que difieren de sus prestatarios tradicionales.

Por consiguiente, es aconsejable que la gestión de los fondos sea encomendada a una institución del sistema que se dedique específicamente a esa tarea, como por ejemplo un instituto de la vivienda.

Por otra parte, si los préstamos en términos preferenciales y los subsidios se conceden en forma generalizada en el mercado, y tanto más si ello se hace sin transparencia, el sector privado se desincentiva, al verse incapaz de competir en tales condiciones, lo que impide una participación amplia y efectiva de este sector tanto en el financiamiento como en la construcción de vivienda.

También hay que señalar que parte de los fondos presupuestarios puede destinarse al refinanciamiento de instituciones afectadas por una descapitalización. Eso les permite reconstituir su capital de operación y así continuar y expandir su actividad crediticia.

Todas esas medidas, sin embargo, entrañan siempre un potencial inflacionario, que es preciso tomar en cuenta.

b) Préstamos a instituciones en condiciones ventajosas

Estas asignaciones buscan paliar la insuficiencia de los fondos a largo plazo y costo razonable con que cuenta un sistema de financiamiento de vivienda.

Tal política consiste en que el Estado destine, en forma privilegiada, una proporción de sus recursos para el otorgamiento de préstamos (a través de una línea de crédito) a instituciones de financiamiento de la vivienda a fin de que éstas, a su vez, los presten a grupos específicos. Los proveedores de estos fondos o líneas de crédito pueden ser la propia tesorería del Gobierno o el banco central.

Las condiciones ventajosas varían según las características de los recursos deficitarios en los mercados financieros y los objetivos específicos que se procura lograr; así, pueden ser tasas de interés preferenciales, plazos más largos o modalidades flexibles de retorno, entre otras.

Al emplear tales instrumentos, un inconveniente serio es su potencial inflacionario. Además, existe el riesgo implícito de que esos préstamos a menor costo generen distorsiones de los mercados. Además, no son propicios al control riguroso de costos de operación de las instituciones beneficiarias, pues disminuyen artificialmente los costos del financiamiento.

Por otra parte, los principales beneficiarios finales de estos esquemas generalmente son quienes tienen mayor acceso al financiamiento habitacional formal, o sea los grupos de mayores ingresos. Por lo tanto, tales políticas deberían orientarse de preferencia hacia las instituciones que atienden directamente a los grupos de menores recursos

c) Exoneración tributaria (subvención implícita)

El tratamiento fiscal preferencial de ahorros individuales, de instituciones de financiamiento habitacional y de otras entidades que adquieren bonos de vivienda, constituye otra forma de transferencia presupuestaria, en este caso implícita.

Esta forma de subvención es bastante utilizada para aumentar los recursos captados por el sistema habitacional, pues puede contribuir a fomentar la acumulación de ahorro para la vivienda y las inversiones en este sector.

Las exoneraciones pueden mejorar el acceso a la vivienda por cuanto tienden a disminuir los costos del capital y, por lo tanto, de los empréstitos.

Generalmente, tales subvenciones se aplican de manera más restringida, con el fin de fomentar el uso de un instrumento o mecanismo financiero determinado, o impulsar el desarrollo de instituciones financieras específicas de la vivienda. Existen distintas modalidades, tales como exoneraciones concedidas a los compradores (voluntarios o no) de bonos de vivienda, o sobre los intereses pagados en cuentas de ahorro y las utilidades de las instituciones de financiamiento habitacional. También hay casos de exoneraciones para los planes de ahorro contractual de vivienda de las asociaciones o mutuales de ahorro y préstamo.

Sin embargo, las subvenciones de este tipo tampoco están exentas de ciertos inconvenientes. Por una parte, tienden a generar distorsiones en los mercados, debido a que representan una ventaja artificial otorgada a algunos instrumentos e instituciones. Además, tienen propensión a insertarse rápidamente en la estructura de los sistemas de financiamiento, de tal manera que se vuelve relativamente difícil eliminarlas. Esto significa que se debe evitar usarlas en forma amplia y sostenida.

Por otra parte, dado que se aplican en los sistemas formales de financiamiento habitacional, tienden a favorecer a los grupos de mayores recursos, que son los usuarios principales y mayoritarios de tales sistemas.

Este último problema se podría reducir si se fijaran límites temporales (de un año, por ejemplo) a las exoneraciones fiscales que favorecen de preferencia a los grupos de más alto ingreso (tales como las exenciones tributarias sobre los intereses pagados o los depósitos de ahorro).

Otra posibilidad sería otorgar franquicias de este tipo, en particular o exclusivamente, a instrumentos, mecanismos o instituciones directamente vinculados al financiamiento habitacional para los grupos de menores ingresos.

En síntesis, si bien el aporte de recursos públicos es claramente necesario, si se considera que hay grupos socioeconómicos que quedan excluidos de los sistemas formales de financiamiento habitacional, es frecuente que la mayor parte de esos recursos o ventajas fiscales no lleguen a tales grupos.

En consecuencia, este problema merece una muy particular atención, porque hace que se menosprecie la acción del Estado, que es esencialmente imprescindible en la presente situación habitacional de la mayoría de los países de la región.

Por otro plano, por el hecho de que dicha participación representa un gasto público, repercute en el saldo presupuestario fiscal y, por lo tanto, conlleva un indudable potencial inflacionario, además de constituir un factor de impulso económico. Además, con el tiempo tiende a incidir en el nivel de competitividad del sistema financiero.

Las anteriores consideraciones son razones adicionales que demuestran la conveniencia de destinar esa participación, en forma particular o exclusiva, a los grupos más desfavorecidos, que proporcionalmente son, además, los que menos generan inflación.

B. PRESTACIÓN

Si bien uno de los requisitos imprescindibles para elevar el grado de satisfacción de la demanda de financiamiento habitacional es que los sistemas formales del sector dispongan de volúmenes considerables de recursos apropiados, otro aspecto no menos problemático es el de la adecuada distribución de esos fondos entre todos los necesitados.

Al respecto se reconoce que, aparte de las trabas legales y normativas, hay otros factores claves que obstaculizan la actividad crediticia de los sistemas institucionales de financiamiento

habitacional; se trata, entre otros, del alto nivel de las condiciones de elegibilidad para préstamos institucionales, el costo financiero del crédito y la insuficiente proporción de los recursos captados para el desarrollo habitacional que efectivamente se destina a tales fines.

A partir de lo anterior, cabe reflexionar sobre el funcionamiento de los principales instrumentos tradicionales que se utilizan para brindar esta atención, así como sobre las medidas más importantes que se han adoptado para solucionar los problemas que suscitan los mencionados obstáculos.

1. Préstamos hipotecarios

Los préstamos hipotecarios son la principal fuente de recursos para el financiamiento formal de la construcción, adquisición o mejoramiento de viviendas.

Los préstamos hipotecarios convencionales son créditos a largo plazo y a interés fijo, con reintegros normalmente mensuales, que requieren satisfacer aún más condiciones de elegibilidad que otros tipos de créditos. Normalmente están respaldados por una hipoteca sobre la unidad de vivienda que adquiere el prestatario, e implican para éste considerables costos financieros.

Las condiciones de elegibilidad se refieren al perfil del solicitante; es necesario probar nivel de ingreso, contrato de trabajo estable, posesión de un título legal de propiedad u otros activos tangibles, de fácil comercialización y convencionalmente aceptables. Finalmente, y más importante aún, se debe presentar un aval (Naciones Unidas, 1978).

Los términos de los préstamos se refieren principalmente a su monto mínimo, el ahorro previo (que constituye el aporte financiero básico del solicitante), el plazo, la tasa de interés, el pago y forma de amortización y la inscripción de la deuda (Naciones Unidas, 1978).

Básicamente, estas exigencias de los intermediarios financieros pertinentes se justifican por la magnitud de los préstamos en comparación con la capacidad financiera de los solicitantes, y por los riesgos que ese desequilibrio entraña, principalmente con respecto a la garantía efectiva, la mora del prestatario, la variación de la inflación y de los tipos de interés del mercado, y la intermediación de los plazos.

No obstante, en la región son pocos los necesitados de financiamiento habitacional que están en condiciones de satisfacer plenamente los requisitos y asumir los costos y los riesgos que implican tales préstamos (como el eventual desfase entre la evolución de sus ingresos y la de los pagos de amortización).

Cabe destacar, por otra parte, que muchas de las personas que quedan excluidas de los créditos hipotecarios tradicionales, debido a que no pueden satisfacer una parte o ninguna de las exigencias previstas, serían capaces de asumir un préstamo si las condiciones se adaptaran mejor a su perfil socioeconómico.

Por lo tanto, el persistente problema en este ámbito aún consiste en allanar los obstáculos legales y normativos, en moderar y flexibilizar los requerimientos excesivos y términos poco apropiados que fijan las instituciones financieras pertinentes, para adaptarlos a la realidad socioeconómica del país, y en fortalecer y dar estabilidad a la capacidad financiera de los solicitantes hasta el vencimiento del empréstito.

En respuesta a esos problemas se han creado diversos instrumentos y mecanismos financieros y legales, ya sea para constituir modalidades alternativas de prestación, reducir los riesgos de ambas partes u otorgar financiamiento a un costo inferior al del mercado.

No obstante, cabe destacar que a menudo queda pendiente otro problema, también crítico, que es el de la proporción insuficiente de los recursos captados por los sistemas institucionales de financiamiento habitacional que efectivamente suele destinarse a tal fin.

La consecuencia principal de ello es que tiende a agravarse la escasez del financiamiento habitacional que otorgan los sistemas financieros pertinentes; eso, a su vez, induce una mayor rigidez de las condiciones establecidas en los préstamos y desplaza aún más la demanda de los grupos de mayores ingresos hacia otras formas de financiamiento habitacional, en detrimento de los solicitantes menos favorecidos.

La solución consiste en buscar, o mejorar, maneras de preservar la rentabilidad de las instituciones financieras que realizan tales operaciones.

Entre las modalidades alternativas de prestación, cabe destacar las siguientes:

i) Los planes de ahorro contractual (véase también el punto A), que vinculan la acumulación de un monto determinado de ahorro previo, dentro de un plazo fijo, a la concesión de un préstamo a menor costo.

Por diversas razones, estos planes resultan apropiados para la actividad de financiamiento habitacional: por una parte, el solicitante asume la responsabilidad de completar un ahorro previo, y por la otra, el menor costo del préstamo y su carácter de mediano a largo plazo inciden en las condiciones del pasivo de la

institución crediticia y tienden a ser más ventajosas para su activo.

Los planes de ahorro contractual pueden posibilitar el acceso al crédito habitacional a ciertos grupos actualmente excluidos de los préstamos hipotecarios tradicionales porque no satisfacen las condiciones exigidas —tales como los trabajadores independientes, a quienes, por carecer de un contrato de trabajo convencional, les resulta difícil probar un ingreso estable y constante en el tiempo.

Sin embargo, cabe señalar que los actuales sistemas de ahorro y préstamos en la región, cuyo funcionamiento se basa sobre tales planes de ahorro previo, generalmente atienden a grupos de ingresos medios y altos; esto significa que las condiciones tanto de acceso como del financiamiento son relativamente inalcanzables para los grupos menos favorecidos.

Además, dado que en muchos países las asociaciones o mutuales de ahorro fueron autorizadas para no vincular automáticamente el ahorro previo con un préstamo para vivienda, una proporción indeterminada de los recursos que recaudan son utilizados para préstamos con distintos destinos (especialmente para el desarrollo de actividades productivas, que son más rentables).^{1/}

Si bien el objetivo de esa medida fue combatir los problemas de descapitalización y de falta de rentabilidad de las asociaciones de ahorro y préstamo, en general su adopción ha redundado en un descenso (a veces considerable) de la participación de dichas instituciones en el financiamiento de la vivienda. Es así que, de los recursos captados por este sistema, sólo una proporción menor es efectivamente destinada a la vivienda, con las consecuencias que eso implica.

ii) El contrato de arriendo con opción de compra (leasing) en materia habitacional. Esta fórmula está siendo considerada en algunos países de la región. Se trata de un contrato de arriendo con opción de compra, cuya lógica es similar a la de otros convenios de este tipo para ciertos bienes durables (automóviles, por ejemplo). Al suscribir un contrato de arriendo mensual y otro de promesa de compraventa, el beneficiario adquiere de inmediato el derecho de uso de la vivienda.

Además, este esquema contempla condiciones que le dan mayor flexibilidad, tales como la posibilidad de ceder los derechos (de arriendo o de compra) y de ampliar la casa antes de su adquisición definitiva. También se ha previsto destinar fondos para cubrir

^{1/} Básicamente, esta tendencia surge en los siguientes casos: incremento de las tasas pasivas, progresivo debilitamiento del mercado de la vivienda, o ambas situaciones a la vez.

moras en los pagos o daños al inmueble, así como proporcionar seguros de desempleo.

Entre las ventajas de esta modalidad cabe mencionar: i) permite a las familias adquirir una vivienda bajo condiciones similares a las exigidas para tomar una en arriendo; ii) les otorga la opción de quedarse o no en la vivienda, y de comprarla o no después de un plazo determinado; iii) genera oportunidades de inversión privada en vivienda que son rentables y básicamente menos arriesgadas

Dadas la mayor facilidad y flexibilidad de sus condiciones, esta fórmula habitacional permitiría financiar su vivienda a todo un segmento de demandantes hasta ahora excluidos de los circuitos tradicionales de financiamiento habitacional; y tanto más si al plan se incorpora alguna política subsidiaria (vease el caso de Chile).

iii) Formas asociativas de postulación. En un intento por allanar los obstáculos que limitan el acceso a los préstamos institucionales -relacionados con la incapacidad de satisfacer las condiciones de elegibilidad o los requisitos específicos del crédito (monto mínimo prestable) impuestos a causa del alto riesgo de incumplimiento en el caso de préstamos individuales y del oneroso costo de administración de los préstamos pequeños- se han creado fórmulas de postulación colectiva al financiamiento institucional, sea con o sin ayuda externa para organizar al grupo solicitante.

En este caso, varios interesados se agrupan y juntan sus aportes de ahorro previo, para luego postular en conjunto a un financiamiento habitacional, cuyos términos se comprometen a cumplir también mancomunadamente (préstamos con responsabilidad colectiva).

Tal alternativa de financiamiento está orientada en particular a las familias de menores ingresos que, por sí solas, carecen de capacidad suficiente para postular, pero están en condiciones de asumir individualmente el reembolso (la amortización) normal de un préstamo institucional.

Aún más, tal agrupación puede constituirse previamente, como círculo de ahorro, para acumular en conjunto el monto requerido y luego postular en común al financiamiento.

En la mayoría de los casos, la postulación colectiva es organizada y garantizada por una entidad (a menudo una organización no gubernamental) que actúa como intermediaria entre la institución financiera crediticia y el grupo.

Sin embargo, considerando que el número de tales organizaciones intermediarias es limitado con respecto a la gran

cantidad de postulaciones potenciales, lo que restringe el acceso a los servicios crediticios, se debe prestar amplia consideración a las postulaciones colectivas espontáneas y autónomas, sin ayuda externa sustancial, con vistas a permitir la formación y atención de un mayor número de estos grupos.

Finalmente, en lo que se refiere a las instituciones crediticias competentes, es preciso desarrollar aún más los mecanismos de garantía y de administración de las operaciones de crédito habitacional, lo que haría posible que dichas postulaciones fueran atendidas por los intermediarios financieros ya existentes y evitaría la necesidad de crear otros nuevos.

iv) El sistema de préstamos progresivos. Dado que muchas personas que necesitan vivienda recurren a la inversión progresiva para construirla, se debe considerar la posibilidad de otorgar préstamos pequeños, de bajo costo, a corto plazo y repetitivos, como una forma de apoyar y extender esa práctica. Asimismo, se pueden conceder préstamos con las mismas características para mejorar la vivienda.

Desde el punto de vista de la entidad crediticia, esta fórmula le permite aumentar la liquidez de su activo, por cuanto los vencimientos son a más corto plazo; mejorar la intermediación activo-pasivo de plazos e intereses, así como el retorno de sus préstamos; y disminuir los riesgos de pérdida, dado que los montos comprometidos son pequeños.

En la perspectiva del prestatario —particularmente del de menores ingresos— éste sistema le hace posible acceder directamente y con mayor facilidad a uno o varios préstamos para financiar la construcción o mejora de su vivienda, debido a que el plazo y el costo de los créditos son menores. Además, como en estos casos no existe un requisito de monto mínimo ni obligación de garantizar el préstamo, puede solicitar el financiamiento para vivienda que mejor se adapte a su capacidad financiera individual de corto plazo.

Este sistema de financiamiento sería conveniente para las cooperativas de vivienda y asociaciones de ahorro, cuya capacidad financiera se basa principalmente en los pequeños ahorrantes.

Con el fin de reducir para ambas partes los riesgos de las operaciones de préstamo, se han desarrollado varios mecanismos financieros y legales específicos, que se aplican también en el caso de operaciones de captación.

Los mecanismos considerados se refieren a la protección contra la erosión monetaria y la variación de las tasas de interés, las pérdidas por incumplimiento del préstamo hipotecario y el riesgo de intermediación de los plazos y las tasas de interés activas y pasivas.

La erosión monetaria y las consiguientes variaciones de las tasas de interés pueden afectar al prestamista, al prestatario o a ambos, según quién sea el que cubre el riesgo.

La institución financiera crediticia tiende a proteger su crédito, y la remuneración correspondiente, con un mecanismo de corrección monetaria.

Sin embargo, en este caso el prestatario enfrenta el riesgo de que sus pagos de amortización se reajusten más rápidamente que sus ingresos y, por lo tanto, aumente la proporción de los primeros con respecto a los segundos; esto puede llevarlo a la imposibilidad de cumplir sus obligaciones, con las consecuencias que eso implica.

Ante este problema, en algunos algunos países se ha desarrollado un mecanismo de corrección dual, que mantiene estable la relación entre el ingreso del prestatario y los pagos de amortización y, al mismo tiempo, garantiza al prestamista la corrección monetaria del principal y de los intereses, capitalizando la diferencia entre los pagos proporcionales del prestatario y el monto corregido por la inflación.

Al aplicar este mecanismo, los pagos mensuales de la hipoteca varían proporcionalmente de acuerdo con el ingreso real (que tiende a subir en el tiempo, como resultado de la acumulación de experiencia profesional por parte del prestatario, pero puede bajar por efecto de la inflación). Esta fórmula de pago es particularmente adecuada a la evolución temporal de la capacidad financiera de una familia joven.

El problema de las pérdidas por incumplimiento de préstamos ha fomentado la creación y fortalecimiento de seguros de hipotecas, tanto públicos como privados. Este ha sido el caso en Guatemala, República Dominicana y Venezuela, entre otros países.

El seguro pretende cubrir (total o parcialmente) las pérdidas provocadas por el incumplimiento de sus obligaciones por parte del prestatario, que no hayan sido cubiertas por la liquidación de la garantía hipotecaria, debido a pérdida o desvalorización de la misma.

Con esta seguridad, los intermediarios financieros autorizados tienen mayor incentivo para financiar viviendas con préstamos amortizables a largo plazo. Además, las instituciones crediticias tienden a aumentar la proporción entre el préstamo y el valor de la propiedad y, por lo tanto, a exigir un menor monto de ahorro previo inicial; asimismo, las hipotecas aseguradas son más fáciles de comercializar en los mercados financieros.

La desventaja de este sistema es que, independientemente de la tasa de interés que se aplique, la administración de la hipoteca y el pago de la prima de seguro elevan los costos para el

prestatario, lo que puede reducir notoriamente el acceso a este tipo de préstamos y, por lo tanto, el uso de tal servicio.

De ahí la importancia de una gestión eficiente del seguro, así como de una escala de operación muy amplia, a fin de distribuir los riesgos de pérdida entre un número suficiente de hipotecas.

Un tipo de garantía mucho más frecuente es el seguro de vida, que en caso de muerte o invalidez total y permanente del prestatario lo libera a él o a sus beneficiarios de toda deuda hipotecaria pendiente. También existen seguros contra incumplimiento en caso de cesantía involuntaria.

En cuanto al problema de la intermediación de los plazos e intereses activos y pasivos, este riesgo se ha reducido con la creación de mercados secundarios de títulos emitidos.

De hecho, cuando tales mercados son suficientemente amplios, los intermediarios financieros para la vivienda pueden comprar y vender, entre otros, títulos de deuda hipotecaria y flexibilizar así su cartera de préstamos hipotecarios. Mediante el intercambio de títulos con términos diferentes, según la tendencia del mercado y sus propias necesidades, la institución crediticia puede lograr una mejor intermediación de las condiciones de su pasivo y activo.

Como alternativa parcial o complemento de los mercados secundarios, también se aplica el mecanismo de redescuento en el banco central, con condiciones ventajosas o no.

En cuanto a los préstamos hipotecario a un costo inferior al del mercado, existen esquemas financieros y legales basados en recursos sociales (ahorros forzosos y aportes del Estado).

En términos generales, en el ámbito legal y con el fin de garantizar préstamos hipotecarios de menor costo a quienes necesitan vivienda, frecuentemente se ha impuesto a las instituciones especializadas en el financiamiento habitacional normas que determinan la fijación de tasas de interés, pasivas y activas, inferiores a las vigentes en el mercado.

En el ámbito financiero, en muchos países existen fondos rotatorios (financiados con ahorro forzoso, aportes estatales o ambos), que administra la institución rectora del sistema habitacional; por intermedio de ésta o de otras entidades del mismo, estos fondos posibilitan la concesión de préstamos hipotecarios en condiciones de plazo y costo más ventajosas que las que exigiría el mercado.

Sin embargo, la continuidad del proceso rotatorio de los fondos exige un nivel satisfactorio de recuperación de préstamos, así como de las tasas de interés cobradas; de lo contrario, el

fondo se descapitaliza y, en el caso de que su financiamiento dependa del ahorro forzoso, se vuelve inviable.

También se otorgan préstamos hipotecarios con tasas más bajas de interés en aquellos países en que el Estado proporciona a los intermediarios financieros líneas de crédito blando para el financiamiento de la vivienda.

No obstante, si esas medidas no son aplicadas de manera circunscrita y por entidades específicas del sistema financiero habitacional, el funcionamiento de este sistema y la amplitud de su cobertura de atención resultan profundamente afectados, debido al desgaste de su capacidad para competir en la captación de recursos (por cuanto se crea una relación de dependencia con respecto a los recursos limitados del Estado), y se compromete su viabilidad por la falta de rentabilidad y la descapitalización que tales medidas tienden a provocar.

Por otra parte, estas modalidades de financiamiento generalmente benefician a grupos de ingreso medio y medio-bajo, entre los que a menudo se cuentan los asalariados.

Finalmente, tales préstamos tienden a constituir un segmento intermedio o complementario de los sistemas de subsidio estatal, que son el mecanismo financiero más común para otorgar financiamiento habitacional a costo inferior al del mercado.

2. Subsidios

Teóricamente, mediante la entrega de aportes no reembolsables para financiar la vivienda (subsidios habitacionales), el Estado intenta corregir, con sus propios recursos, las distorsiones que impiden el acceso a la vivienda a los sectores poblacionales marginales, y particularmente a los de muy bajo ingreso. Por el hecho de contribuir a la redistribución de la riqueza del país, el subsidio constituye un instrumento de justicia social.

Aparte de su propósito fundamental de proporcionar un nivel habitacional mínimo a sus beneficiarios, estos subsidios en general cumplen también otros fines, tales como promover la propiedad de las viviendas, la inversión y los hábitos de ahorro.

Estos aportes estatales son de carácter no reembolsable debido a que su objetivo fundamentalmente social reemplaza la búsqueda de recompensas económicas.

Los subsidios son entregados directamente por el Estado, vía el ministerio del ramo, o indirectamente, por un fondo para la vivienda, vía instituciones especializadas. Por sus características, pueden ser explícitos o implícitos, según el grado de claridad y predeterminación de sus términos, y directos o

indirectos, dependiendo de que aumenten directa o indirectamente la capacidad de los beneficiarios para financiar su solución habitacional.

a) Subsidios directos

Esta primera modalidad de subsidio consiste en que el Estado entrega a una familia necesitada un cierto monto de dinero no reembolsable para contribuir a solucionar su situación habitacional, con o sin la participación económica o laboral directa de los beneficiarios.

De hecho, en la mayoría de los países de la región el sistema no contempla un subsidio directo integral, es decir, que financie la solución habitacional en su totalidad, porque ese no es un instrumento sustentable, equitativo ni eficaz. En la práctica, su costo para el Estado y, por ende, para la sociedad, es inaceptable, lo que también restringe el número de beneficiarios. Por otra parte, los receptores de una donación sin compromiso no se sienten responsables, por lo que tienden a hacer de ella un uso subóptimo.

Por lo tanto, se han introducido más bien instrumentos de subsidio directo parcial, que cubren sólo una parte del proceso; esto permite reducir la contribución estatal por beneficiario y, a la vez, hace imprescindible la contribución financiera de las familias beneficiarias, comprometiéndolas efectiva y sustancialmente en la operación.

Otra justificación de esta modalidad es el reconocimiento de que cuando los beneficiarios dan un primer paso que prueba su real motivación y responsabilidad, y participan directamente en la solución de su problema habitacional en la medida de sus capacidades (económicas y laborales), la contribución de la sociedad a través del Estado alcanza mayores niveles de eficacia, eficiencia y equidad, a la vez que permite a los beneficiarios más dignidad e independencia.

En la región, los subsidios de este tipo complementan distintas formas de contribución por parte del beneficiario, tales como crédito base, ahorro previo, o arriendo con opción de compra. De hecho, existe una clara tendencia a combinar las dos primeras de estas fórmulas: el ahorro previo del prestatario es complementado con un crédito base adecuado a su capacidad de pago, de tal manera que la cuota no supere una determinada proporción de su ingreso. Este sistema se ha adoptado en Chile, Costa Rica y México.

El crédito puede contemplar tasas de interés similares o inferiores a las del mercado y en general es otorgado, en el primer caso, por un intermediario financiero pertinente, y en el segundo, por una institución financiera del Estado. Habitualmente, el plazo concedido es largo (entre 20 y 25 años).

El subsidio puede consistir en un determinado monto no reembolsable de dinero o en un préstamo sin interés. La importancia relativa de éste con respecto al valor de la solución habitacional depende del precio de la vivienda adquirida (que puede ser vivienda exclusivamente de interés social o no), del monto del ahorro previo, del ingreso familiar real y, en ocasiones, también del número de personas que integran el núcleo familiar.

El monto de ahorro previo exigido depende, en general, del precio de la vivienda requerida.

Otra forma de aporte directo puede ser la suscripción de contratos de arriendo con opción de compra (véase la sección II.B), para contribuir al financiamiento de la vivienda. En este caso, el adquirente completa un monto fijo de ahorro mensual; con ese ahorro y el subsidio depositados, se paga mensualmente el arriendo y el saldo se acumula hasta alcanzar el precio preestablecido de la vivienda o cumplirse el plazo máximo del contrato.

b) Subsidios indirectos

El subsidio indirecto a la vivienda también es un determinado monto de dinero no reembolsable, pero entregado bajo otras formas. Básicamente, existen cuatro tipos: el subsidio a la oferta habitacional; el subsidio a la tasa de interés; las exoneraciones (fiscales o de deudas); y el otorgamiento de vivienda social o de aportes concretos de otros tipos.

El subsidio tangible a la oferta habitacional se concede a empresas constructoras o similares con el objeto de reducir el costo de la vivienda. Puede consistir en un aporte al pago de los costos de construcción o del terreno, o en un tratamiento fiscal favorable

No obstante, la experiencia ha demostrado que tales subsidios no llegan nunca plenamente a los sectores que se pretende beneficiar; además, con el tiempo, desgastan la rentabilidad y, por ende, la competitividad de las constructoras.

El subsidio a las tasas de interés de los créditos hipotecarios puede asumir la forma de una rebaja de las tasas mediante la subvención a la oferta de financiamiento habitacional, o bien de préstamos de recursos fiscales a un precio inferior al del mercado.

No obstante, su permanencia en el tiempo (a diferencia del subsidio directo, que tiende a ser único) implica mayores costos de administración.

Por otra parte, como ya se ha indicado, estas subvenciones distorsionan el sistema financiero que las circunda y tornan

ineficaz la asignación de recursos escasos, porque con demasiada frecuencia benefician a los grupos de ingresos medios y altos, que tienen mayor acceso al financiamiento institucional y solicitan más recursos para su vivienda.

Otro subsidio indirecto son las exoneraciones fiscales otorgadas para ciertos gastos relacionados con la adquisición y financiamiento de vivienda, principalmente los intereses pagados sobre créditos hipotecarios.

Ese subsidio implícito favorece únicamente a los grupos con ingresos gravables, es decir medios y altos. Por otra parte, es difícil anticipar su magnitud, en general es continuo en el tiempo e incide directamente en el ingreso fiscal, dado que se traduce en una disminución de los impuestos recaudados.

Otra fórmula de subsidio es la que puede aplicarse cuando opera un sistema dual de indización, que procura ajustar la deuda según el índice de precios al consumidor y la cuota mensual según los salarios. Al estar la indización capitalizada, puede ocurrir que la amortización del préstamo prosiga más allá de un plazo máximo rentable y no pueda ser cancelada por el deudor. En ese momento puede intervenir el subsidio para financiar el saldo vencido y liberar al beneficiario de la amortización del resto de su deuda.

El inconveniente principal de dicho subsidio es que no puede ser definido hasta el vencimiento del plazo.

Con respecto a los subsidios reales, una de sus formas es la asignación de una vivienda social, edificada o comprada por el Estado, con o sin contrapartida o aporte específico por parte del beneficiario.

Se considera que esta fórmula de subsidio puede generar reticencia, molestia o descuido entre quienes lo reciben, por la pérdida de dignidad y de independencia que su carácter de donación podría implicar.

Por otra parte, la experiencia ha demostrado ampliamente que la construcción pública de vivienda es, en general, menos eficiente que la privada.

Otras formas de subsidio real son la entrega de lotes y servicios, con o sin construcción mínima, de materiales de construcción o de asistencia técnica, en general como complemento de un aporte laboral por parte del beneficiario (autoconstrucción progresiva).

Estas últimas fórmulas constituyen alternativas interesantes a la entrega directa de vivienda y los subsidios financieros, por

el hecho de ser parciales, ir directo a la demanda y aprovechar y reforzar iniciativas informales de solución habitacional.

En muchos casos, no obstante, los subsidios indirectos padecen de deficiencias e irracionalidades debido a que no constituyen, intrínsecamente o en su aplicación, una forma muy equitativa ni eficiente de asignar recursos estatales no reembolsables para la vivienda.

En un marco de saneamiento fiscal y frente a la gravedad del déficit de vivienda, varios países han reconocido que en el suministro de subsidios en general, y habitacionales en particular, es imprescindible respetar principios generales de equidad y eficiencia que garanticen una asignación de fondos lo más adecuada y controlable posible.

En términos de equidad, se reconoce el deber de otorgar los subsidios a todas las persona que realmente lo requieran, con criterios impersonales y objetivos, sin discriminar y de manera que se beneficie más a los más necesitados.

Eso implica que los subsidios deben ser predeterminados objetivamente para cada categoría de vivienda y estrato de población; otorgarse directamente al beneficiario de manera transparente y mensurable; ser progresivos, de modo tal que a menor valor de la vivienda, mayor sea la proporción cubierta por el subsidio; y permitir al beneficiario que elija libremente en el mercado la vivienda que mejor se adapte a sus posibilidades.

Por otra parte, en relación con la eficiencia, se reconoce la necesidad de subsidiar, pero sin que ello imponga un costo social o económico inaceptable a otros entes naturales o jurídicos, en particular al Estado; además, mediante el subsidio se debe proporcionar el máximo beneficio al destinatario, con un costo administrativo lo más bajo posible.

Eso implica que la atención subsidiaria en gran escala no debe ocasionar un gasto estatal no sustentable; que sus efectos negativos en los demás sectores de la economía, en particular en el sistema financiero, han de ser mínimos o nulos; y que el subsidio se tiene que otorgar directamente a los beneficiarios, en respuesta a su preocupación concreta por solucionar su problema habitacional.

Al nivel de política, esos principios fundamentales suponen dejar de lado los subsidios integrales —salvo en casos de emergencia o de indigencia— y en gran medida, también los subsidios indirectos (especialmente los subsidios indirectos a la demanda habitacional y los subsidios implícitos).

Por otra parte, sin embargo, esos mismos principios tienden a sustentar la concesión de subsidios a la demanda habitacional, sobre la base de tres componentes:

- i) acumulación de un ahorro previo que demuestre la preocupación del beneficiario y su capacidad de ahorrar y de obrar;
- ii) otorgamiento de un monto fijo de recursos, no reembolsable (subsidio), como elemento de ayuda estatal; y
- iii) compromiso de un crédito hipotecario —de preferencia a tasa de mercado— como elemento de participación del beneficiario.

En la práctica, mientras esté asegurado el carácter directo del subsidio a la demanda y se den los elementos mencionados (preocupación, ayuda y participación), la forma en la que éstos se manifiesten puede variar según el objetivo específico del subsidio.

Así, en el caso de apoyo estatal para la compra de vivienda, el ahorro previo es financiero; el subsidio, un monto fijo de dinero; y el crédito hipotecario lleva una tasa de interés de mercado; si es más baja, el crédito debería ser otorgado en forma independiente del sistema financiero privado.

En el caso de apoyo estatal para la construcción progresiva y la autoconstrucción (alternativa a la compra de vivienda y destinada de preferencia a los sectores populares), el ahorro puede ser en dinero, en unidades físicas (por ejemplo, acumulación de materiales de construcción) o en trabajo; el subsidio, en dinero, unidades físicas (lotes y servicios, con o sin construcción mínima, materiales de construcción) o en servicios (asesoría, sueldos a autoconstructores); el crédito hipotecario, complementario o reemplazado por alguna forma alternativa de participación, como el trabajo de autoconstrucción.

En los subsidios formulados para prestar este tipo de apoyo a los sectores populares se debería contemplar un componente productivo destinado a mejorar el ingreso familiar; así se contribuiría no sólo a superar la situación habitacional, sino también a elevar el nivel de vida de las familias beneficiarias.

Por otra parte, cabe destacar el importante papel de dichos subsidios en cuanto a incentivar la rehabilitación y mejoría de viviendas y barrios, aprovechando mejor la infraestructura habitacional existente. Este enfoque permitiría explotar un potencial, a menudo considerable, en el campo de las soluciones habitacionales (particularmente en lo que se refiere a problemas de insalubridad, ausencia de servicios básicos y hacinamiento en viviendas existentes), a un costo menor que el de construcciones nuevas.

En cuanto a la organización del suministro de subsidios, es altamente recomendable que su relación con el sistema financiero privado sea la mínima posible, debido a las profundas distorsiones que tienden a generar dentro de éste.

En tal sentido, varios países en la región disponen de una entidad pública, instituto o similar, de vivienda, financiado con recursos fiscales (del presupuesto nacional, complementados o no con ahorro forzoso), que se encarga de la atención subsidiaria del sector habitacional.

En general, dichas entidades administran el sistema de subsidios habitacionales, pero a menudo lo hacen por intermedio del sistema financiero.

Sería conveniente que también se encargaran, a nivel operacional, de fomentar y coordinar la acción de entidades que organicen la demanda de subsidio habitacional (cooperativas de vivienda y organizaciones no gubernamentales del sector, entre otras).

Asimismo, sería aconsejable que las mismas entidades estuvieran a cargo de subsidiar, en el marco de la atención prioritaria a sectores populares, proyectos habitacionales de las ONGs del sector, así como de la coordinación entre éstas y las organizaciones comunales y locales para diseñar e implementar proyectos habitacionales productivos de mayor envergadura.

En otras palabras, deberían desempeñar una función facilitadora en el campo de la vivienda, no sólo como entidades financiadoras, sino también incentivadoras y organizadoras del sector, con el objeto de promover, posibilitar, ampliar y adecuar soluciones a los problemas habitacionales, teniendo en cuenta las características de la población de menores recursos, en particular de la de más bajo ingreso, sus capacidades (financiera, laboral, organizativa y social) y sus iniciativas y experiencias en este ámbito.

El agente encargado de la gestión financiera del fondo de subsidio o del fondo habitacional (financiado con ahorro forzoso) para las operaciones de esta entidad pública de la vivienda debería ser una institución financiera pública o mixta, como el banco del Estado, un banco nacional de la vivienda o similar, cuya función en la actividad subsidiaria se limitaría a pagar los subsidios y a garantizar la sustentabilidad del financiamiento de los fondos.

Finalmente, cabe señalar que el subsidio habitacional estatal, aunque su diseño y forma de proveerlo sean buenos, no debería ser sistemáticamente la única alternativa a los créditos hipotecarios del sistema de financiamiento para la vivienda.

En este sentido, interesa mencionar que existe un modelo de subsidios cruzados entre un grupo socioeconómico más pudiente y otro de bajos ingresos (véase el caso de Brasil). Esta técnica subsidiaria consiste en vender viviendas o servicios financieros, a precios de mercado, a familias con alta capacidad económica,

operación cuyos excedentes permiten subsidiar soluciones habitacionales mínimas para los más pobres.

Las fórmulas de este tipo deberían satisfacer los mismos principios fundamentales de equidad y eficiencia que se plantearon para la actividad subsidiaria en general. También es conveniente que sean implementadas y administradas por ONGs o cooperativas, o bien por un banco de desarrollo o popular (para los servicios financieros exclusivamente), y que se defina con precisión el tipo de clientes subsidiarios y de beneficiarios, así como los productos o servicios que se venderán, de tal manera que el esquema sea eficiente, eficaz y equitativo.

Una posibilidad es la de vender a familias pudientes casas de madera prefabricadas más lujosas, a precio de mercado, para financiar los costos de construcción de viviendas mínimas para familias de recursos escasos o nulos (un ejemplo de esta fórmula es el programa de vivienda de la Fundación Hogar de Cristo en Chile).

Otra alternativa es el financiamiento a corto plazo para la autoconstrucción, respaldado por los interesados mismos, organizados o no en grupos de aval mutuo (garantía solidaria), basados en las relaciones de confianza entre sus miembros.

Como se planteó anteriormente, los préstamos a corto plazo pueden ser, de hecho, una alternativa mucho más real y accesible para familias autoconstructoras de sectores populares.

Un banco de desarrollo o popular, o una ONG del sector, organizaría la demanda (difusión de información, formación de los grupos de aval, seguimiento) para ser atendida por la entidad organizadora misma o por una institución del sistema financiero.

Paralelamente, esos grupos solidarios podrían implementar una compra conjunta de materiales de construcción, para así obtener precios menores en el mercado.

Finalmente, otra alternativa a los subsidios estatales es, por supuesto, la mejoría y adecuación del sistema financiero habitacional, lo que implica en particular diseñar instrumentos cuyas formas de pago sean más acorde con los ingresos de los prestatarios.

Por ejemplo, podrían diseñarse hipotecas con pagos escalonados, deliberadamente bajos al comienzo, y crecientes en términos reales a medida que transcurriera el tiempo; esta fórmula se funda en la hipótesis de que los ingresos reales de una familia joven tienden a aumentar en el tiempo.

También son de gran importancia las hipotecas reajustadas, de preferencia según un sistema de indización dual, que comiencen con

pagos bajos, pero reajustados cada año de acuerdo con la inflación (y el crecimiento del ingreso real promedio).

Cabe reiterar que la viabilidad de tales instrumentos en el tiempo exige un entorno económico relativamente estable.

Otros instrumentos alternativos a los subsidios estatales son los planes de ahorro contractual con préstamo habitacional y los contratos de arriendo de vivienda con opción de compra (leasing), ambos ya presentados.

III. CONCLUSIONES

En esta primera parte del documento se ha identificado y analizado la problemática relacionada con el financiamiento habitacional, así como los principales instrumentos utilizados para financiar la vivienda en la región.

Como conclusión, interesa destacar algunas observaciones que parecen relevantes acerca de la elaboración e implementación de políticas habitacionales para atender la demanda en este sector.

En primer lugar, es absolutamente necesario estabilizar la estructura institucional de los sistemas habitacionales para ahorrar recursos, energía y tiempo, así como para acrecentar la confianza y la participación de los diversos actores económicos en el proceso de financiamiento habitacional.

En este plano, cabe destacar que es preciso otorgar al sector privado un papel cada vez más preponderante en la organización y financiamiento del sector de la vivienda y la infraestructura, así como en la construcción.

Lograrlo implica fomentar la consolidación de un sector financiero habitacional y un sector de la construcción competitivos y dinámicos, para lo cual es preciso eliminar las fuentes de distorsión en esos mercados, tales como la concesión generalizada de subsidios a través del sistema habitacional privado y las normas exageradamente restrictivas que rigen el sector.

En seguida, a nivel de la captación de recursos, el sistema financiero habitacional debe abrirse e integrar a otros actores superavitarios, como los inversionistas institucionales (fondos de administración de pensiones, entre otros), para que canalicen hacia el sector sus recursos acumulados y contribuyan así al financiamiento de esta actividad.

Para lograrlo es necesario ofrecer instrumentos atractivos, adecuados a la realidad socioeconómica de cada país, flexibles y competitivos con respecto a otros productos financieros.

Los bancos, en particular, tendrían que esforzarse más por captar el ahorro de individuos y familias de los sectores de

ingresos medios y bajos, lo que supone garantizarles el acceso al sistema.

En cuanto a las asociaciones de ahorro y crédito para la vivienda, también deberían orientarse más hacia la captación de ahorros de los estratos de ingresos medio y bajo, que no tienen adecuado acceso a las instituciones financieras establecidas, a pesar de disponer de capacidad de ahorro.

Respecto del financiamiento de la demanda habitacional, sería conveniente segmentar dicha demanda para posibilitar una atención diferenciada según sus características socioeconómicas; además, eso permitiría mejorar el nivel de eficacia y eficiencia de las distintas entidades encargadas de dicha atención. En este caso, sin embargo, la definición de los diversos segmentos de atención de la demanda tiene que llevarse a cabo con criterios objetivos, claros y no discriminatorios.

La atención basada en el ahorro voluntario debe realizarse por intermedio del sistema financiero, y tratar de alcanzar a los estratos bajos de la población. El ahorro forzoso y los aportes del presupuesto nacional tienen que destinarse sólo a la atención de los sectores con acceso parcial o nulo al sistema financiero y ser otorgados en la forma más independiente del sistema financiero privado que sea posible.

Por otra parte, es necesario fomentar la participación bancaria en el financiamiento habitacional, especialmente en el de programas de vivienda social (como se está haciendo en México, por ejemplo).

Finalmente, hace falta ampliar el acceso de los sectores de bajos ingresos a las fuentes de financiamiento habitacional no subsidiado.

Al respecto, existen a menudo deficiencias relacionadas con los siguientes aspectos:

- i) el acceso de individuos y familias de ingresos medio y bajo a los instrumentos financieros disponibles es obstruido por la carencia o deficiente distribución de infraestructura de atención;
- ii) la información sobre el costo y las formas de acceder a la vivienda no es difundida con eficacia y rapidez en la mayoría de los países; y
- iii) los requisitos administrativos y económicos de los préstamos y, en menor proporción de los depósitos, son inadecuados y se traducen en un sistema financiero habitacional demasiado caro, en el que no se presta

suficiente consideración a las posibilidades de varios sectores de la población.

Las cooperativas de vivienda deberían desempeñar un papel más importante en el financiamiento habitacional destinado a los sectores de bajos ingresos.

Por otra parte, paralelamente sería necesario aprovechar en mayor escala otras alternativas de financiamiento habitacional, como los préstamos de corto plazo para la construcción progresiva o la autoconstrucción, los contratos de arriendo de vivienda con opción de compra y los planes de ahorro contractual, entre otros.

En ese nuevo contexto, por lo tanto, el papel del Estado en el sector habitacional debería confinarse cada vez más a facilitar la acción del sector privado; garantizar algunas de sus operaciones (depósitos e hipotecas); definir y promover mecanismos de refinanciamiento (mercados secundarios de hipotecas, redescuento de hipotecas) y de protección (sistemas de reajuste monetario) de las operaciones e inversiones contra los principales riesgos que amenazan la actividad financiera en el sector; fomentar alternativas de financiamiento o producción de vivienda; y promulgar normas y reglas adecuadas para el desarrollo del sector y la atención de la demanda habitacional.

En cuanto a la atención de la demanda por parte del Estado, se reconoce la necesidad de limitar su acción subsidiaria al segmento que el sistema institucional de financiamiento habitacional no puede atender integralmente en forma viable. Incluso en este caso, su intervención debería considerarse siempre como complementaria del esfuerzo de ahorro de los propios beneficiarios, sea en dinero o en trabajo, y estar condicionada a una participación concreta y activa de éstos en la adquisición de la solución habitacional requerida.

El hecho de que el déficit habitacional estimado para la región sea de 25 a 30 millones de viviendas y afecte a la casi totalidad de las familias de menores ingresos, no permite concebir políticas satisfactorias y realistas para su superación que no estén sólidamente basadas en las capacidades, experiencias e iniciativas de quienes necesitan solucionar sus graves problemas habitacionales.

Eso significa que hay que implementar en mayor escala políticas habitacionales destinadas a facilitar, fortalecer, incentivar y complementar tanto las acciones de los sectores populares, como el desarrollo y la explotación plena de sus capacidades para superar su desmedrada situación habitacional, e integrar cada vez más esos esfuerzos en los procesos formales de dotación de vivienda.

Por lo tanto, hace falta estudiar en profundidad, en cada país, las alternativas informales de solución habitacional y sus posibles implicaciones, a fin de utilizarlas, junto con otros mecanismos, como base para la adecuada formulación e implementación de tales políticas de vivienda.

Paralelamente, y a nivel regional, es preciso establecer un mayor intercambio de información y elaborar análisis detallados y exactos sobre el funcionamiento y grado de accesibilidad de los instrumentos (financieros y legales) que actualmente se usan con éxito en los distintos sistemas habitacionales, a fin de adecuarlos mejor a las condiciones socioeconómicas de los respectivos países y a las características de los diversos sectores de población.

Al finalizar este informe, cabe destacar como tema recurrente o filosofía de reflexión y de acción, la necesidad de generar una mayor sensibilidad respecto de la situación de los más pobres y de asumir el compromiso de resolver los problemas fundamentales —entre ellos, el de la vivienda— que obstaculizan el desarrollo integral de esas personas y, en el fondo, de nuestra sociedad.

De hecho, tratar de aprender, sentir o siquiera de imaginar lo que significa vivir en condiciones de extrema precariedad, suponiéndose a sí mismo y a la propia familia en tal situación, puede ser un poderoso incentivo para buscar y poner en práctica medidas que verdaderamente ataquen los problemas, que a menudo son producto de injusticias, y para poner todas nuestras capacidades al servicio de ese objetivo.

Finalmente, en el anexo al presente estudio, se presentan y analizan algunas experiencias latinoamericanas en el ámbito del financiamiento habitacional, en mayor o menor grado exitosas, que tienden a confirmar, profundizar y complementar la información proporcionada y las recomendaciones que se han formulado con respecto a la organización institucional de los sistemas habitacionales, el diseño de instrumentos y mecanismos financieros para los mismos y la gestión de las políticas nacionales y locales de vivienda.

Con respecto a este anexo, cabe señalar que, por abordar realidades que experimentan rápidas transformaciones —particularmente en lo que concierne a los marcos institucionales— puede contener información parcialmente obsoleta. No obstante, ese hecho no invalida los análisis, reflexiones y conclusiones que en él se plantean.

Bibliografía

ALIDE (Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo) (1990), "Financiamiento de la vivienda", Programa de trabajo, 1990-1991, Lima, mayo.

_____ (1989), Evaluación de la demanda de vivienda y su financiamiento en América Latina y España, Lima, agosto.

_____ (1988), La importancia del sector de la construcción de viviendas para la reactivación económica en países seleccionados de América Latina, Lima.

_____ (1984), El marco institucional del desarrollo y el financiamiento de la vivienda en América Latina y el Caribe, Lima, diciembre.

Brieva, Amador y Lionel Bastías (1992), Ley general de urbanismo y construcciones: sistemas de subsidio habitacional y de créditos para la vivienda, Colección Textos Legales, N° 44, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile.

Buckers, L. y M. Severijn (1986), Rent Policy, Washington, D.C., Naciones Unidas, Grupo de Trabajo sobre vivienda de la Comisión Económica para Europa, octubre.

CELEH (Centro Latinoamericano de Estadísticas Habitacionales) (1991a), "Argentina: el financiamiento de la vivienda 1980-1991", Boletín de estadísticas habitacionales, N° 10, Lima, octubre.

_____ (1991b), "Brasil: el financiamiento de la vivienda, 1980-1991", Boletín de estadísticas habitacionales, N° 9, Lima, agosto.

_____ (1991c), "América Latina: el financiamiento de la vivienda en 1990", Boletín de Estadísticas Habitacionales N° 8, Lima, junio.

_____ (1991d), "Venezuela: el financiamiento de la vivienda, 1980-1990", Boletín de estadísticas habitacionales, N° 7, Lima, marzo.

_____ (1991e), "Paraguay: el financiamiento de la vivienda, 1980-1990", Boletín de estadísticas habitacionales, N° 6, Lima, enero.

_____ (1990a), "Guatemala: el financiamiento de la vivienda 1980-1990", Boletín de estadísticas habitacionales, N° 5, Lima, noviembre.

- _____ (1990b), "Ecuador: el financiamiento de la vivienda, 1980-1990", Boletín de estadísticas habitacionales, N° 4, Lima, agosto.
- _____ (1990c), "Uruguay: el financiamiento de la vivienda 1980-1990", Boletín de estadísticas habitacionales, N° 3, Lima, julio.
- _____ (1990d), "América Latina: el financiamiento de la vivienda, 1980-1990", Boletín de estadísticas habitacionales, N° 2, Lima, junio.
- _____ (1990e), "Colombia: el sistema de ahorro y vivienda, 1980-1989", Boletín de Estadísticas Habitacionales N° 1, Lima, mayo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1992), Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.5.
- _____ (1991), El impacto de la actividad del sector de la vivienda en la economía y la movilización de recursos para el sector (LC/R.1068), Santiago.
- _____ (1990), La marginalidad urbana en América Latina: la dimensión espacial (LC/R.916), Santiago de Chile.
- _____ (1989), El tercer sector y la vivienda: ¿una alternativa para el desarrollo del hábitat de sectores de bajos ingresos? (LC/G.1560), Santiago de Chile.
- CNUAH (Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (1990a), Estrategias financieras como elementos básicos de las estrategias nacionales de vivienda en América Latina y el Caribe, Nairobi, documento de proyecto N° RLA-EMV/90.
- _____ (1990b), Global Strategy for Shelter to the Year 2000, Nairobi.
- _____ (1981a), Finance Institutions in the Field of Human Settlements in Developing Countries, Nairobi.
- _____ (1981b), Financing Human Settlements Development and Management in Developing Countries: A Comparative Overview of Case Studies, Nairobi.
- Congdon, T. y D. Mac Williams (1982), Diccionario de economía, Barcelona, Grijalbo.

- Conway, F. y E. Fuentes (1990), Creación de un sistema financiero habitacional, viable y basado en el mercado, en una economía inflacionaria, Washington, D.C., Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).
- Cornejo, Enrique (1990), La obra silenciosa: el financiamiento habitacional en el Perú, Lima, Banco de la Vivienda (BANVIP).
- Domínguez, Vicente (1993a), El sistema financiero internacional en Chile, Unión Interamericana para la Vivienda (UNIAPRAVI).
- _____ (1993b), Primer seminario internacional sobre la experiencia chilena en financiamiento habitacional, Santiago de Chile, Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social (CIEDESS), septiembre.
- Domínguez Vicente y Pedro Melo (consultores) (1992), Financiamiento internacional para la vivienda: la experiencia regional en el financiamiento a gobiernos y al sector privado (LC/R.1129), Santiago de Chile, CEPAL, marzo.
- Durán H. y S. Soza (1984), "Consideraciones acerca del problema de la vivienda en América Latina", serie Monografía sobre empleo, N° 36, Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).
- FUNDASAL (Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima) (1991), "Paz, reconstrucción y hábitat popular en El Salvador", Boletín de noticias, San Salvador, abril-diciembre.
- Grimes, O. F. (1976), "Housing for low income urban families", Economics and Policy in the Developing World, Baltimore, Maryland, Johns Hopkins University Press.
- Jorgensen, N. O. (1982), Housing Finance for Low Income Groups, Nairobi, Kenya, University of Nairobi, septiembre.
- Katsura, H. M. (1984), Economic Effects of Housing Investment, Washington, D.C., Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).
- Mac Donald, J. (1988), "La reposición del parque habitacional", serie Documento de trabajo, N° 27/88, Santiago de Chile, Corporación de Promoción Universitaria (CPU), noviembre.
- _____ (1988), "La vivienda en Chile hoy", serie Documento de trabajo, N° 12/88, Santiago de Chile, Corporación de Promoción Universitaria (CPU), septiembre.

- Marshall, H. A. (1985), "Bogota's Unregulated Subdivisions: The Myths and Realities of Incremental Housing Construction", serie World Bank Staff Working Paper, N° 734, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Mercado, Olga y otros (1992), La situación habitacional del país: habitabilidad y allegamiento, Santiago de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN).
- _____ (1992), "ONGs-Estado-comunidad: nuevas estrategias para la producción y mantenimiento del hábitat popular en América Latina", Pobreza urbana y desarrollo, año 1, N° 1, Santiago de Chile, Programa de Fortalecimiento Institucional y Capacitación de Organizaciones No Gubernamentales.
- Miller, T. (1985), Urban Investment Analysis, Washington, D.C., Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).
- Naciones Unidas (1990), Rent Policy in ECE countries. Synthesis Report (EE/HBP/78), Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.90.II.E.29.
- _____ (1988), La vivienda y el ajuste económico (ST/ESA/204), Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.88.IV.1.
- _____ (1978), Financiamiento no convencional de viviendas para familias de bajos ingresos (ST/ESA/83), Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.87.IV.12.
- Palacios, Alfonso (consultor) (1992), Financiamiento internacional de la vivienda: los organismos internacionales de financiamiento (LC/R.1125), Santiago de Chile, CEPAL.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1990), "Estrategias financieras como elementos básicos de las estrategias nacionales de vivienda en América Latina y el Caribe", documento de proyecto.
- Renaud, B. (1984), "La vivienda y las instituciones financieras en los países en desarrollo", serie World Bank Staff Working Paper, N° 658S, Washington, D.C., Banco Mundial.
- _____ (1979), "Las políticas nacionales de urbanización en los países en desarrollo", serie World Bank Staff Working Paper, N° 347S, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Resnick, Brenner (1993), Propuesta para el financiamiento de la vivienda en Argentina dentro de la realidad actual del país, CIEDESS.

Revista Centroamericana de Administración Pública (1988), "Políticas de vivienda", N° 13-14, julio-diciembre de 1987/enero-junio de 1988, San José, Costa Rica, ICAP.

UNIAPRAVI (Unión Interamericana para la Vivienda) (1993), Recuperación de créditos hipotecarios y fondos financieros de vivienda: experiencias latinoamericanas, Lima.

_____ (1991a), Políticas anticíclicas de financiamiento de la vivienda, serie Cuadernos, N° 150, Lima, abril-junio.

_____ (1991b), Corrección monetaria y crédito habitacional: experiencia del Brasil. Reformas del programa financiero de vivienda en México: avances y perspectivas, serie Cuadernos, N° 146/147, Lima, marzo-agosto.

_____ (1991c), Presente y futuro del sistema de financiamiento habitacional de la República Dominicana, serie Cuadernos, N° 149, Lima, enero-marzo.

_____ (1991d), El financiamiento habitacional en América Latina, Lima.

_____ (1990), Anales de la XXVIII Conferencia Interamericana para la Vivienda, Lima.

_____ (octubre de 1989), Sistemas de financiamiento de vivienda exitosos en los países en vías de desarrollo: la experiencia latinoamericana, Documento de trabajo N° 2-89, Lima, Perú, UNIAPRAVI.

Unión Panamericana (1954), Problemas de la vivienda de interés social, Washington, D.C.

Anexo

**EL MARCO INSTITUCIONAL DE LOS MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO
DE LA VIVIENDA EN ALGUNOS PAÍSES DE LA REGIÓN**

I. LOS SISTEMAS NACIONALES DE FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA

El propósito de este anexo es presentar las estructuras institucionales de financiamiento habitacional de los países de la región en el contexto macroeconómico en el que se desarrollaron durante el último decenio, así como también evaluar la capacidad de sus respectivos sistemas especializados de financiamiento de la vivienda para satisfacer las necesidades en ese sector; en este análisis se considerará la información económica y social disponible y el desempeño de dichos sistemas durante el período considerado.

La presentación inicial por país se centra en la composición institucional a nivel de organización e implementación de actividades de financiamiento, tanto destinadas al sector como dentro de él, y también en los principales mecanismos e instrumentos usados.

Los indicadores macroeconómicos, sociales y demográficos provienen de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), la Unión Interamericana para la Vivienda (UNIAPRAVI), la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Los indicadores relativos a la actividad de financiamiento habitacional provienen del Centro Latinoamericano de Estadísticas Habitacionales (CELEH/UNIAPRAVI).

La descripción de las estructuras institucionales de financiamiento habitacional se basa principalmente en informaciones publicadas por la ALIDE y la UNIAPRAVI (véase bibliografía).

En esta sección se reseñan los casos de 19 países de América Latina y el Caribe: Argentina, Bahamas, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Cabe señalar que los países fueron seleccionados atendiendo a la disponibilidad de información sobre sus mecanismos de financiamiento habitacional, y no a sus características específicas. En el caso de Bahamas, Barbados y Nicaragua no se incluyó la sección de evaluación por no contar con los datos necesarios.

A. ARGENTINA

1. El contexto económico y social

En el decenio de los ochenta, el país pasó por una situación económica muy crítica; la tasa promedio de crecimiento anual de la economía fue de -0.8% (-0.1% en 1990), lo que al combinarse con un incremento demográfico vegetativo de 1.4% en promedio, hizo que el PIB por habitante disminuyera a razón de 2.1% anual durante el mismo período (1.4% en 1990).

Por otra parte, entre 1980 y 1990 en el país se registraron tasas anuales medias de inflación inestables y altas, que fluctuaron entre 90.1% en 1986 y 3 079.5% en 1989, para luego descender a 2 314% en 1990.

En materia de vivienda, se ha estimado que en 1980 13.8% de las personas habitaba en viviendas inadecuadas, 6.1% en viviendas precarias, en condiciones de hacinamiento por cuarto, y 19.2% en viviendas precarias recuperables.

De la información del censo de 1991 se desprende que para entonces 9.8% de la población residía en viviendas precarias irrecuperables, 23.7% en viviendas precarias recuperables y 5.4% en condiciones de hacinamiento en viviendas no precarias.^{1/}

Según los análisis del Centro sobre Población y Viviendas y el Diagnóstico de la Situación Habitacional elaborado por la Secretaría de Vivienda y Calidad Ambiental (SVCA), puede estimarse que en Argentina existen alrededor de 3 millones de hogares en condiciones habitacionales deficitarias. De éstos, 754 306 hogares se ubican en viviendas precarias irrecuperables, 1 741 072 en viviendas precarias recuperables, 642 464 en viviendas que presentan hacinamiento por cuarto, y 728 850 corresponden a casos de hacinamiento de hogar (más de un hogar por vivienda). En comparación, se calcula que las viviendas no deficitarias alcanzan a alrededor de 5 060 597 en el país.

2. La estructura institucional del financiamiento de la vivienda

En julio de 1989 se produjo un cambio de gobierno en el país y desde entonces la nueva dirección política ya ha introducido algunas modificaciones a la estructura del sector de financiamiento de la vivienda.

^{1/} Cálculos basados en estimaciones de la Secretaría de Vivienda y Calidad Ambiental (SVCA), entregados por el Ministerio de Salud y Acción Social, a través de la SVCA, durante la primera Reunión Regional de Ministros y Autoridades Máximas del Sector de la Vivienda y Urbanismo de América Latina y el Caribe, organizada por la CEPAL y realizada en Santiago de Chile en marzo de 1992.

La Secretaría de Vivienda y Calidad Ambiental (SVCA) estuvo adscrita al Ministerio de Salud y Acción Social hasta la dictación del Decreto 227/94, en el que se dispuso que, como Subsecretaría de Vivienda, pasara a formar parte de la Secretaría de Acción Social, dependiente del Poder Ejecutivo Nacional.

Las funciones asignadas a la Subsecretaría son:

- i) asistir al Secretario de Acción Social en la formulación de las políticas habitacionales y urbanísticas a nivel nacional y en la elaboración, realización y financiación de programas de vivienda del sector público nacional y provincial;
- ii) obtener y administrar los recursos destinados a los programas de vivienda y al desarrollo de los asentamientos humanos; y
- iii) promover el desarrollo de técnicas y sistemas de construcción de viviendas y obras para el desarrollo de los asentamientos humanos.

Estas funciones han sido reforzadas por el Decreto 2.843/93, en el que se asigna a la Subsecretaría autoridad sobre el uso de los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), tanto de los correspondientes a las transferencias automáticas a las provincias, como a los generados por la recuperación de inversiones.

El origen de los recursos, que de acuerdo con la Ley 21.581 anteriormente provenían del 5% de los salarios abonados a los trabajadores en relación de dependencia y a cargo de un empleador, más 20% de los aportes efectuados por los trabajadores autónomos, ha sido modificado por la Ley 23.966 del 1º de agosto de 1991.

En esta ley se prevé la utilización de recursos generados por el Impuesto a los Combustibles, de los cuales se ha asignado a vivienda un 40% hasta el 30 de junio de 1992, un 41% desde el 1º de julio de 1992 hasta el 31 de diciembre de 1992, y un 42% desde el 1º de enero de 1993 en adelante, con transferencia automática a las provincias.

El 12 de agosto de 1992 se oficializó un Acuerdo Interestadual suscrito entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales, que fue ratificado por la Ley 24.130 del 17 de agosto de 1992.

En dicho acuerdo se estableció:

- i) garantizar un volumen de recursos de 900 millones de pesos argentinos anuales (con un mínimo de 75 millones mensuales);
- ii) cancelar prestaciones mutuas, deudas y créditos, por lo que la recuperación de inversiones pasa a ser de incumbencia provincial;

- iii) traspasar el Programa de Vivienda de las Fuerzas Armadas y de Seguridad Federal, a partir del 1° de enero de 1994, para que sea financiado con recursos del Gobierno Nacional, conforme al esquema siguiente:

Programa perteneciente a:	Traspasado a:
Ejército, Armada, Fuerza Aérea, Gendarmería y Prefectura	Ministerio de Defensa
Policía Federal Argentina	Ministerio del Interior
Servicio Penitenciario Federal	Ministerio de Educación y Justicia

- iv) Transferencia automática según la distribución porcentual por jurisdicción determinada en la Resolución 765/88 de la SVCA.

El 12 de agosto de 1993 el Gobierno Nacional y los Gobiernos provinciales suscribieron otro Pacto Fiscal, en cuya cláusula tercera se prorroga hasta el 30 de junio de 1995 el mencionado Acuerdo del 12 de junio de 1992.

El sistema de financiamiento de la vivienda es complementado por la acción del Banco Hipotecario Nacional (BHN) y del sector privado.

Con respecto al BHN cabe destacar que cubre fundamentalmente sus compromisos de financiamiento con redescuentos otorgados por el Banco Central de la República Argentina (BCRA), ya que la proporción de los recursos proveniente de la recuperación de su cartera hipotecaria y de las operaciones minoristas de plazo fijo, cuenta corriente y caja de ahorros es muy pequeña. El proceso hiperinflacionario y el fuerte desequilibrio de los esquemas pactados contractualmente por el Banco con su cartera activa y pasiva, distorsionaron ostensiblemente su endeudamiento con el BCRA y el del público con respecto al valor de las viviendas financiadas.

Ante el colapso institucional que afectaba al BHN, en 1990 el Poder Ejecutivo nacional le dio una nueva orientación para que actuara como banco mayorista. Con tal propósito, se adoptaron las siguientes medidas:

i) cierre definitivo de 30 de sus 53 sucursales y transformación de las restantes, emplazadas estratégicamente en cada provincia del país, en dependencias no bancarias;

ii) establecimiento de compensaciones de débitos y créditos con el BCRA y la Secretaría de Hacienda. La consolidación arrojó

una deuda del BHN de 702 millones de pesos con el BCRA, que se cancelará en 204 cuotas mensuales y consecutivas, con una tasa de interés vinculada a la cartera activa hipotecaria, y de 23 millones con la Secretaría de Hacienda, pagadera en cuatro cuotas iguales y consecutivas; y

iii) privatización de la cobranza de la cartera hipotecaria mediante convenio con bancos corresponsales, lo que permitió habilitar 1 300 centros de atención. Como resultado de esta medida, el nivel mensual de recaudación, que equivalía a 3 millones de pesos en julio de 1989, se elevó a 20 millones en la actualidad.

De acuerdo con la nueva modalidad operatoria mayorista de ahorro y vivienda, el BHN funciona a dos niveles:

- i) en el primero el BHN actúa como órgano rector del sistema y de las entidades financieras vinculadas y como contralor;
- ii) el segundo se relaciona con la interacción entre las entidades vinculadas y los destinatarios de los créditos, en particular con los requisitos exigidos para acceder a los préstamos.

Al BHN le ha sido autorizada una emisión de 200 millones de dólares, en títulos denominados TIAVI (Titulo de Ahorro para la Vivienda), con el objeto de financiar la adquisición o construcción de viviendas nuevas; estos títulos son a cuatro años plazo y devengarán la tasa LIBOR, aplicada por el BCRA a los Bonos Externos (BONEX), más 2 puntos nominales anuales. El Banco logró colocar la totalidad de las tres series emitidas y ha debido ampliar la oferta para responder a la demanda existente.

Por su parte, el sector privado, representado por bancos de desarrollo provincial y bancos comerciales, entre otros, tiene una participación muy limitada en el financiamiento de la vivienda. La razón principal sería la escasa oferta de recursos a mediano y largo plazo a un costo rentable. Si a eso se suma la baja capacidad de ahorro de la población, resulta evidente que un sector importante de la clase media, cuya capacidad de ahorro fluctúa entre 250 y 400 pesos mensuales, no tiene acceso a este mercado, que queda abierto exclusivamente a los sectores de mayores ingresos, como se demuestra en el cuadro siguiente:

Préstamos directos
(En dólares)

Banco	Tasa	Plazo máximo (Años)	Cuota c/10 000	Relacion cuota/salario (%)	Ingreso mínimo
Boston	17.5	20	180	25	2 000
Francés	17	15	168	20	2 000
Galicia	16	12	157	20	1 500
Nación	16	10	170	30	-----
Quilmes	16	10	168	20	2 000
Río	18	10	169	20	1 500

Préstamos con ahorro previo
(En dólares)

BHN TIAVI I	Libor+5%	15	120	20	-----
BHN TIAVI 2 y 3	Libor+8%	15	140	20	-----
Prov. Buenos Aires	12%	10	112	30	-----

En resumen, el FONAVI, que por ley está orientado a la atención de las familias con insuficientes recursos, hasta la fecha es el único mecanismo de financiamiento habitacional que opera en el país.

3. Evaluación del sistema especializado

El desempeño del sistema considerado no ha sido satisfactorio durante la última década.

De hecho, entre 1976 y 1993, el FONAVI financió 479 790 viviendas, con sus correspondientes obras de infraestructura de servicios, lo que corresponde a un promedio anual de poco más de 25 000 viviendas, que fue la cifra registrada en 1989. Sin embargo, en 1990, esa cantidad se redujo en 2.8%.

Los datos anteriores no incluyen la participación del BHN, que entre 1986 y 1990 (año de su disolución), financió cerca de 72 000 viviendas.

Por otra parte, durante el período 1989-1990 el FONAVI disponía de 24 oficinas, en un país que cuenta con alrededor de 12.3 millones de personas económicamente activas.

La ejecución de las obras a nivel nacional se ha realizado por intermedio de los organismos ejecutores provinciales (Institutos, Direcciones o Comisiones) responsables de poner en práctica las políticas del sector en sus respectivas jurisdicciones, conforme a la organización federal de la Nación.

Considerando el crecimiento vegetativo de la población durante el decenio, la situación habitacional estimada en 1980 y la escasa o nula participación de instituciones de otros tipos en el financiamiento canalizado al sector, es muy probable que el número de viviendas financiadas por este sistema haya sido insuficiente.

B. BAHAMAS

Actualmente, el sistema de financiamiento y prestamos opera por medio de los bancos comerciales, aunque de todas maneras el fondo inicial para la infraestructura proviene de aportes del presupuesto nacional.

La fuente principal de financiamiento de los préstamos es el Consejo Nacional de Seguros (National Insurance Board). Los recursos para financiar la vivienda son canalizados hacia los beneficiarios a través de la Corporación Hipotecaria de Bahamas (Bahamas Mortgage Corporation).

Esta Corporación, que fue establecida por decreto del Parlamento de Bahamas, tiene entre sus funciones la de otorgar prestamos hipotecarios personales. Estos prestamos, cuya finalidad es hacer posible que las familias adquieran, construyan o refaccionen sus propias viviendas, están garantizados por el Departamento de Vivienda.

Actualmente, los recursos a largo plazo se generan mediante la venta de títulos del Consejo Nacional de Seguros, a bajas tasas de interés, no más de 2% por encima de la tasa básica.

C. BARBADOS

Las autoridades máximas relacionadas con el sector habitacional son el Ministerio de Vivienda, Tierras y Medio Ambiente (Ministry of Housing, Land and Environment) y el Ministerio de Hacienda; ambos operan por intermedio del Banco Central, que controla directamente el financiamiento bancario de la vivienda en el país.

Actualmente, el gobierno está llevando a cabo varios proyectos, tales como el National Low Income Housing Project, que está en sus comienzos, el General Workers Housing Loan Fund, cuyo objetivo, entre otros, es facilitar créditos baratos para financiar soluciones habitacionales, y el Housing Credit Fund, que administra fondos proporcionados por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), y otorga hipotecas y préstamos para mejora de viviendas o compra de terrenos urbanizados, a través de un fondo rotatorio.

Sin embargo, el financiamiento de la vivienda todavía es atendido esencialmente por los bancos comerciales del sector

privado, a través de sus compañías fiduciarias subsidiarias, y por las sociedades cooperativas y compañías de seguros.

Las compañías fiduciarias, que desempeñan una función parecida a la de las asociaciones de ahorro y préstamo, son la principal fuente de financiamiento para la vivienda en el país. Cuatro de las cinco instituciones existentes financian sus préstamos hipotecarios sobre la base de la captación de depósitos a plazo fijo.

Las prácticas de la compañía fiduciaria de propiedad nacional (Barbados Mortgage Finance Company), sin embargo, son generalmente distintas a las de las otras compañías en cuanto a sus captaciones (utilización de recursos directos de su casa matriz, el Banco Nacional de Barbados, y otras instituciones gubernamentales), y a sus colocaciones (plazos y montos de los préstamos). Básicamente, esta institución atiende a las familias de ingresos bajos y medios.

Las sociedades cooperativas han adoptado la forma de uniones de crédito con el fin de otorgar a sus miembros préstamos para la vivienda a mejor costo que los de las otras instituciones. Generalmente, estas entidades financian sus préstamos sobre la base de los depósitos de sus miembros.

La mayoría de las compañías de seguros vinculadas al crédito hipotecario operan directamente, con la intermediación de las compañías fiduciarias para la negociación y administración de los préstamos a los solicitantes.

D. BOLIVIA

1. El contexto económico y social

En la última década, el entorno económico y social ha sido bastante desfavorable para el funcionamiento y desarrollo del sistema de financiamiento habitacional de Bolivia.

De hecho, a principios de la década de los noventa el país experimentó una fuerte crisis; así, a pesar del proceso de recuperación iniciado en 1987, que llevó las tasas de crecimiento económico a más de 2.5%, en 1990 el PIB real fue inferior al de 1980, pues disminuyó anualmente a razón de 0.1% en promedio entre esas dos fechas.

Este resultado, al combinarse con un crecimiento vegetativo de la población de 2.8% en promedio, explica la fuerte disminución del PIB por habitante, cuya tasa promedio anual fue de 2.8% durante el mismo período.

La inflación registró variaciones muy fuertes a lo largo de la década: de una tasa media anual de 47% en 1980, a 11 749% en 1985; esta tendencia ascendente, que había empezado con la crisis de

1982, se invirtió radicalmente en 1986-1987 hasta estabilizarse en niveles cercanos a 15% en los años siguientes.

En cuanto al problema de la vivienda, alrededor de 1987 se estimó que había un déficit de 267 000 viviendas nuevas, situación que en 1988 también se manifestaba en altos porcentajes de personas en viviendas inadecuadas (27%), sin servicios básicos (39.4%) y en condiciones de hacinamiento (27.3%).

2. La estructura institucional del financiamiento de la vivienda

En julio de 1987, la política nacional de vivienda experimentó una radical reestructuración. Las reformas se orientaron, entre otros objetivos, a reducir sustancialmente la participación del Estado en la generación de vivienda y a dejar más en manos del sector privado la responsabilidad de desarrollar, construir y financiar proyectos habitacionales. Por consiguiente, la acción del Estado en el sector de la vivienda cambió profundamente.

En la actualidad, la autoridad máxima en el sector es el Ministerio de Asuntos Urbanos, encargado de la ejecución del Plan Nacional de Vivienda; éste incluye el Plan Nacional de Vivienda Popular, cuya finalidad es abocarse seriamente a solucionar el problema del déficit habitacional.

El sistema público de financiamiento de la vivienda en Bolivia está compuesto por el Fondo Nacional para la Vivienda (FONVI) y el Fondo Social de Emergencia (FSE), ambos destinados a atender a los sectores de menores recursos.

El propósito principal del FONVI es canalizar los aportes patronales y laborales hacia la construcción, ampliación y mejoramiento de viviendas de interés social. Las inversiones del FONVI en vivienda son intermediadas en su totalidad por el sector privado y, dentro de éste, básicamente por el sistema de ahorro y préstamo. Los recursos del Plan Nacional de Vivienda Popular también son canalizados a través de este Fondo.

En el sector privado formal, existen tres subsistemas que participan en el financiamiento de la vivienda: el mutual de ahorro y préstamo (SAP), el cooperativo y el bancario.

El principal objetivo del subsistema mutual es fomentar el ahorro y canalizarlo hacia el sector de la vivienda. La Caja Central de Ahorro y Préstamo para la vivienda (CACEN) actúa como ente rector y presta asistencia financiera a las 13 mutuales que lo integran. Asimismo, la CACEN es la entidad que otorga los seguros del SAP.

Las mutuales del SAP también participan como intermediarias o ejecutoras en diferentes planes y programas de vivienda popular destinados al sector informal, tales como el Plan de Vivienda

Popular (financiado por el FONVI con aportes estatales), y el Programa de Mejoramiento Habitacional (financiado por el Banco Central), entre otros.

En relación con este aspecto del sistema, la CACEN ha creado una Gerencia de Vivienda Popular con el fin de coadyuvar en la ejecución de los programas populares a nivel nacional, en un intento por articular la participación de las entidades financieras con la de las mutuales.

Los subsistemas cooperativo y bancario atienden principalmente a los grupos de ingresos medios y altos y se encargan también de la intermediación de una parte de las inversiones del FONVI.

El SAP está considerando su participación en el mercado secundario de capitales, mediante certificados de Participación Inmobiliaria, como un mecanismo más para movilizar ahorro hacia la vivienda.

3. Evaluación del sistema especializado

En términos generales, el sistema de financiamiento habitacional de Bolivia ha mostrado un positivo desarrollo durante el decenio.

En lo relativo a captaciones, la participación de los depósitos del sistema mutual en el mercado de ahorros, a pesar de haberse acrecentado 34.4% entre 1988 y 1990, sólo alcanzó a 10.5% en ese último año. Esta lenta evolución también se manifiesta en el número de depositantes, pues como proporción de la PEA total representó apenas 6.2% en 1990, tras haber aumentado 54% durante el periodo 1988-1990.

Por otra parte, los resultados del sistema mutual en cuanto a prestaciones mejoraron en ese mismo periodo, puesto que el número de soluciones habitacionales financiadas ascendió a poco más de 10 000 en 1990, lo que indica un incremento de 25.6% con respecto a 1989; esa cantidad, más la financiada desde que iniciara sus operaciones, suman con creces 60 000 soluciones habitacionales.

Este desempeño se reflejó también en el saldo de los préstamos otorgados para la vivienda como proporción de la cartera total de préstamos, indicador que pasó de 67% en 1988 a 81% en 1990; este avance revela una tendencia hacia una mayor especialización del sistema.

En lo que se refiere al FONVI, el número de viviendas financiadas con recursos del Fondo registró un descenso de 45% en 1990, comparado con 1989, y fue de sólo 1 443 unidades habitacionales. El financiamiento se realizó por intermediación, principalmente a través del sistema mutual, que en 1989 y 1990 se encargó de 71% y 55%, respectivamente, de las viviendas financiadas

con esos recursos; contrariamente a lo ocurrido en 1989, en 1990 el sistema mutual compartió la intermediación con el cooperativo, que gestionó 47% de las viviendas financiadas con recursos del FONVI.

En 1990 las utilidades del sistema mutual, en términos nominales, registraron una baja de 29% con respecto a 1989. A su vez, las pérdidas de la CACEN en el mismo lapso fueron mayores.

A primera vista, la reestructuración de la política nacional de vivienda insufló un nuevo dinamismo al sistema de financiamiento habitacional del país, al delegar cada vez más en el sector privado la responsabilidad de las actividades en el ámbito de la vivienda.

Sin embargo, considerando la magnitud de las actuales necesidades habitacionales, el sistema todavía no ha logrado un nivel de actividad suficiente como para atacar el problema en forma efectiva.

E. BRASIL

1. El contexto económico y social

Las adversas condiciones económicas imperantes en Brasil durante la pasada década, particularmente la recesión sufrida a comienzos de la misma, combinadas con la inestabilidad que generó el fracaso de los sucesivos planes de estabilización, han perjudicado el funcionamiento y el desarrollo del sistema de financiamiento habitacional.

Sin embargo, a pesar del período abiertamente recesivo sufrido en 1981-1983, el estancamiento de 1988 y la recesión de 1990, el PIB se incrementó a un ritmo promedio anual de 1.5% entre 1980 y 1990. Aun así, ese aumento fue inferior al crecimiento vegetativo promedio anual de la población, estimado en 2.2%, lo que ocasionó una disminución anual del PIB por habitante de 0.6%, en promedio.

El país registró tasas elevadas de inflación, en especial a partir de 1983, que se tornaron aún más excesivas entre 1988 y 1990. Así, durante el decenio, el ritmo inflacionario se aceleró de 78% en 1980 a 2 901% en 1990.

En cuanto al problema habitacional, en 1989 se estimó un déficit de 10 millones de viviendas, con una demanda marginal de 500 000 al año.

2. La estructura institucional del financiamiento de la vivienda^{2/}

En los últimos años el sector de la vivienda en Brasil mostró una alta inestabilidad institucional, particularmente a nivel de sus entidades rectoras.

Después de la supresión del Ministerio de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente y la reasignación provisional de sus atribuciones a los Ministerios del Interior, Salud y Transportes, se creó el Ministerio de Acción Social, con su Secretaría Nacional de la Vivienda, encargado de la gestión de la política habitacional al más alto nivel, en forma coordinada con el Ministerio de Hacienda y el Consejo Monetario Nacional.

En el financiamiento de la vivienda en Brasil participan múltiples instituciones, tanto públicas como privadas.

Cabe destacar que, según lo dispuesto en la ley, el financiamiento habitacional para los sectores de bajos ingresos, por suponer mayor riesgo y menor rentabilidad, no quedaría entregado a la iniciativa privada. En la práctica, el mercado de la vivienda está dividido en dos segmentos, el popular y el de mercado, cada uno atendido por instituciones generalmente distintas.

El sistema financiero de la habitación (SFH) está compuesto por el sistema brasileño de ahorro y préstamo (SBPE) y la Caja Económica Federal (CEF); esta última tiene capital mixto y actúa como organismo central del SFH, en su calidad de principal agente financiero del sistema y mayor proveedor de financiamiento para la vivienda social.

El papel de la CEF en este sistema es doble: opera como banco social, encargado de la administración del Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS), entre otros, y como banco central del SBPE.

El FGTS, sustentado por el ahorro forzoso de los empleadores en favor de sus empleados, es la principal fuente de recursos del CEF. Los fondos del FGTS están destinados en su totalidad a la atención de los sectores de menores ingresos (programas de vivienda popular), y a obras de infraestructura y de saneamiento básico.

La Caja administra también el Fondo de Compensación de Variaciones Salariales (FCVS) que, con el Fondo de Garantía de Depósitos y Letras Inmobiliarias (FGDLI), son los dos fondos

^{2/} Sección basada también en el estudio de caso de Brasil en CNUAH (1990).

(contables) de garantía y de apoyo financiero más importantes del SFH.

En el ámbito de la descentralización, cabe destacar los considerables esfuerzos en tal sentido realizados por los gobiernos estatales y locales/municipales, así como también a nivel nacional, con respecto a las inversiones en vivienda e infraestructura.

En el sistema brasileño de ahorro y préstamo (SBPE), basado en el ahorro voluntario, participan más de cien instituciones, entre las que figuran la CEF, las cajas económicas estaduais (que atienden a los dos segmentos), las mutuales de ahorro y préstamo, y las sociedades de crédito inmobiliario (estatales, privadas independientes o vinculadas a conglomerados financieros).

El SBPE está orientado a la atención de los sectores de ingresos medios y su instrumento específico de captación de recursos es la Libreta de Ahorro (Caderneta de Poupanças), si bien ésta ha perdido atractivo como resultado de la política de altas tasas de interés y de las sucesivas modificaciones desfavorables introducidas a la reglamentación sobre plazos de retiros y fórmula de cálculo de la corrección monetaria, factores que incidieron en su liquidez y rentabilidad.

Después del fracaso del Plan Cruzado de 1986, y a raíz del resurgimiento de la inflación, se restableció el mecanismo de corrección monetaria. Además, existe una unidad de cuenta corregida por la inflación, llamada Valor de Referencia de Financiamiento (VRF).

En forma complementaria, el sistema basado en letras hipotecarias canaliza recursos hacia los grupos de ingresos medios y altos.

En los programas habitacionales del gobierno orientados al segmento de menores ingresos participan entidades privadas de otros tipos; así, en el Programa de Vivienda Popular (PROHAP) toman parte, entre otras, las entidades de vivienda que constituyen los órganos de administración indirecta de los Estados y Municipalidades. Existe también un programa con cooperativas de vivienda.

No obstante, cabe señalar que, especialmente en el decenio de los ochenta, la mayoría de las viviendas de los grupos de ingresos bajos y muy bajos han sido provistas por el sector informal, que todavía carece de acceso al crédito en las instituciones financieras (CNUAH, 1990).

Frente a esta situación, el nuevo gobierno que asumió el poder en 1990 decidió que todos los esfuerzos, subsidios y programas oficiales en el área habitacional se centrarían exclusivamente en la población de más bajos ingresos (el segmento

popular). En este marco, ese mismo año se formuló un Plan Habitacional de Emergencia para el período 1990-1994 destinado a los más pobres.

3. Evaluación del sistema especializado

La inestabilidad institucional del sector de financiamiento de la vivienda ha perjudicado gravemente la coordinación del sistema y contribuido a que el flujo de los recursos con fines habitacionales haya sido muy variable.

Sin embargo, el factor preponderante en la crisis que afectó al Sistema Financiero Habitacional a partir de 1983 fue, indudablemente, el entorno económico adverso, que provocó una sustancial reducción de los recursos destinados al financiamiento de los programas habitacionales.

Desde el inicio de sus operaciones en 1967 hasta 1982, el SFH había financiado más de 4.1 millones de unidades, a un ritmo anual promedio que durante el período 1974-1982 llegó a 400 000. No obstante, a partir de 1983 y hasta 1990, el sistema financió apenas un total de 572 000 unidades habitacionales, lo que significa que su ritmo promedio bajó a 72 000, evidentemente como resultado de la crisis que sufrió el SFH.

En 1989-1990, las prestaciones del SBPE experimentaron una fuerte contracción y la cantidad de unidades financiadas en 1990 alcanzó sólo a 18 000, la cifra más baja de toda la década; en cuanto a las captaciones, se mantuvo la tendencia decreciente del número de sus depositantes (iniciada en 1985) y el nivel de participación de sus depósitos en libretas de ahorro en el mercado de ahorros fue netamente inferior al de 1988.

F. CHILE

1. Contexto económico y social

En los años ochenta, Chile logró un crecimiento anual promedio del PIB de 2.9%, a pesar de la profunda crisis experimentada a principios de la década. Como resultado de una tasa de crecimiento demográfico de 1.7% al año (13 millones de habitantes en 1990), el PIB por habitante registró un incremento anual de 1.2%, en promedio.

Durante el período, el ritmo de inflación fue moderado, con tasas anuales promedio que fluctuaron entre 35.1% (1980) y 14.7% (1988).

En 1987 el déficit de vivienda estimado alcanzaba a 422 000 viviendas nuevas, con una demanda marginal (nuevos matrimonios y viviendas obsoletas) de 111 000 viviendas anuales.

En los últimos años la actividad de la construcción ha asumido gran importancia en Chile y en 1992 representó 5.9% del PIB. Genera más de 331 100 empleos directos y 70% del producto del sector de la construcción corresponde a vivienda.

2. La estructura institucional del financiamiento de la vivienda^{3/}

La autoridad máxima del sector es el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), que desempeña una función normativa y de supervisión del sistema habitacional. Tiene a su cargo la puesta en práctica, a nivel nacional, de la política de financiamiento habitacional, cuyo objetivo básico es proporcionar el mayor acceso posible a la vivienda a todos los sectores de la población, en particular a los estratos más necesitados.

La estructura de financiamiento habitacional está compuesta por un sistema de subsidios (totales o parciales), diseñado para atender a los grupos de ingresos muy bajos, bajos y medianos que carecen de vivienda. Complementariamente, un sistema bancario de mercado se encarga de la atención a los sectores medios y altos.

En este sistema, los recursos para el financiamiento de la vivienda se captan esencialmente mediante cuentas o libretas de ahorro para la vivienda (captación directa del público), y letras y mutuos hipotecarios de bancos y sociedades inmobiliarias; estos instrumentos son al portador, transables en el mercado secundario y normalmente los adquieren las administradoras de fondos de pensiones (AFP), las compañías de seguros de vida y los particulares.

En cuanto a la colocación de recursos, existen los créditos hipotecarios a mediano y largo plazo (cuyo monto no puede exceder de 75% del valor de tasación del inmueble ofrecido en garantía), basados en letras de crédito, y los subsidios habitacionales (directos, indirectos y diferidos) otorgados por el Estado.

Todos estos instrumentos se expresan en Unidades de Fomento (UF), una unidad de cuenta cuyo valor se reajusta diariamente de acuerdo con la variación del Índice de Precios al Consumidor.

En términos globales, la vivienda se financia en Chile mediante una combinación, en diferentes proporciones, de los recursos privados y públicos: desde fórmulas de financiamiento exclusivamente con recursos privados (sector de altos ingresos), hasta aquellas en que el subsidio fiscal constituye un porcentaje importante del precio de la vivienda (sector de bajos ingresos).

^{3/} Información basada principalmente en un estudio sobre el sistema habitacional en Chile, publicado por la Corporación Habitacional de la Cámara Chilena de la Construcción en 1991.

Entre los agentes del sector público que intervienen en el funcionamiento del sistema figuran los siguientes:

i) El ya mencionado MINVU, con sus secretarías ministeriales regionales descentralizadas y sus Servicios de Vivienda y Urbanización (SERVIU), dedicados esencialmente a administrar el sistema de subsidios;

ii) Las Municipalidades, una de cuyas principales tareas es la de calificar la demanda en sectores marginales urbanos mediante la elaboración de una ficha social (Ficha CAS)^{4/}, en la que se determina la condición social de los postulantes sobre la base de diversos criterios. En ocasiones las Municipalidades también realizan programas propios de vivienda social, tales como los Programas de Mejoramiento de Barrios, que son coordinados por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), del Ministerio de Interior, y tienen por objetivo sanear poblaciones con diferentes grados de marginalidad; durante el período 1989-1992 estas acciones han permitido entregar 60 852 soluciones habitacionales.

iii) El Banco del Estado, una institución bancaria que capta ahorros del público y otorga la mayoría de los créditos hipotecarios para soluciones económicas (a largo plazo y mediante emisión de letras hipotecarias con garantía del MINVU).

Del sector privado, intervienen en el sistema diversos agentes:

i) Los bancos comerciales e hipotecarios (banca multiactiva) que financian la construcción de vivienda, captan ahorros del público para la vivienda, y emiten letras hipotecarias para créditos habitacionales destinados a los sectores medios y altos;

ii) Las cooperativas abiertas de vivienda (incluida la Corporación Habitacional de la Cámara Chilena de la Construcción), afiliadas a la Corporación de Vivienda Popular (COVIP S.A.), que captan ahorros del público y los certifican para que sus asociados postulen al subsidio habitacional, esquema que, en su conjunto, aplican con un alto grado de eficiencia. La COVIP, entre otros objetivos, canaliza fondos (extranjeros y nacionales) hacia esas cooperativas;

iii) Las recientemente creadas sociedades inmobiliarias, que emiten mutuos hipotecarios para créditos de vivienda destinados a los sectores altos, y las sociedades financieras; y

^{4/} La Ficha CAS tuvo su origen en los llamados Comités Comunales de Asistencia Social y fue creada como un medio de clasificación socioeconómica de los individuos, en particular de los pertenecientes a sectores de extrema pobreza.

iv) Las organizaciones no gubernamentales (ONGs), que realizan programas de vivienda social para grupos de ingresos bajos, con recursos extranjeros y nacionales, sin o con apoyo del sistema estatal de subsidios; en el segundo caso, organizan la demanda para canalizar y fomentar el ahorro de los postulantes y optar al subsidio.

En el sistema de subsidio se distingue entre dos grupos de beneficiarios: los muy pobres (marginales), sin acceso a ninguna institución bancaria; y los que tienen acceso, pero limitado. Esta distinción determina el tipo de subsidio que se otorga.

Existen dos modalidades complementarias de subsidio, el directo y el indirecto (que cubre al prestatario del riesgo de la letra hipotecaria), más una nueva modalidad recién creada, el subsidio diferido (contrato de arrendamiento de vivienda con opción de compra o leasing).

a) El subsidio directo

Bajo la modalidad de subsidio directo (e indirecto, si fuera del caso) el financiamiento total de una vivienda siempre comprende ahorro previo del interesado, subsidio fiscal y un crédito hipotecario.

Por lo tanto, toda persona que desee postular a un subsidio debe acumular previamente (18 meses antes como mínimo) una cantidad en alguna de las libretas de ahorro para la vivienda que abren los bancos. El monto previo de ahorro determinará no sólo el tipo de subsidio otorgado, sino también la solución habitacional a la que es posible optar.

De hecho, la modalidad directa prevé diversos tipos de subsidio, cada uno de los cuales admite diferentes soluciones habitacionales.

i) Para los sectores marginales (urbanos), con pequeña capacidad de ahorro, existe el subsidio urbano-marginal para vivienda progresiva (destinado al segmento de extrema marginalidad habitacional) y vivienda básica (Programa de Vivienda Básica). El comprador, que ya dispone de su pequeño ahorro previo obligatorio, recibe un subsidio (superior o igual a 75% del valor de la solución). El resto es financiado con un crédito hipotecario complementario a 20 años plazo otorgado por el MINVU.

La asignación y venta de estas viviendas, construidas por la empresa privada mediante licitación pública, se realiza según un sistema de postulación regional en el que las familias son seleccionadas de acuerdo con su ficha social (Ficha CAS).

Las cooperativas de vivienda, en el marco de sus propios programas de construcción habitacional, también participan en la

organización y atención de la demanda de estos sectores. Así, fomentan el ahorro de los socios y postulan para que se les otorgue el subsidio del SERVIU, que complementan con la concesión de préstamos (con fondos de la COVIP).

ii) Para los sectores urbanos de ingresos bajos y medios, existen dos modalidades: el Programa Especial de Trabajadores y el subsidio habitacional unificado (que puede ser de tres tipos, según el valor de la vivienda y el ahorro), en el que el Estado subsidia parcialmente el valor de la vivienda mediante un bono o certificado de subsidio (Programa ASP).

Con el objeto de asegurar la progresividad del subsidio, el sistema está dividido en cuatro tramos, a cada uno de los cuales corresponde un valor máximo de la vivienda (VMV) y, de manera inversamente proporcional al mismo, un monto máximo de subsidio. Además, a cada tramo se le ha fijado un monto mínimo de ahorro previo, en relación proporcional al VMV.

Una vez que el interesado dispone de un monto de ahorro acumulado, postula al subsidio ante el SERVIU, en forma individual o colectiva (como lo permite una innovación reciente), por intermedio de una entidad organizadora de la demanda, que puede ser una cooperativa abierta de vivienda.

Finalmente, el comprador financia su vivienda con el subsidio, su ahorro previo, que queda bloqueado una vez que se adjudica el subsidio, y un crédito hipotecario, mediante letras de crédito, concedido por alguna institución financiera (el Banco del Estado, en el caso del tramo uno).

El vendedor de la vivienda, después de la transferencia oficial de la propiedad al comprador, percibe el valor del subsidio y del ahorro previo, más el producto de la venta de las letras hipotecarias efectuada por la institución financiera interventora.

En el caso de que las letras de crédito sean vendidas en un monto menor, el Estado otorga al comprador un subsidio (subsidio indirecto o implícito) que completa el valor nominal del crédito, con un máximo previamente fijado.

b) El subsidio diferido (leasing)

Este sistema consistirá en otorgar al beneficiario un subsidio estatal en cuotas mensuales, con la finalidad de ayudarlo a reunir un ahorro que permita convertirlo, dentro de un plazo razonable, en propietario de una vivienda. En el intertanto, el sistema hará posible que arriende esa vivienda (usando el subsidio), en condiciones de mercado, bajo un contrato de promesa de compraventa.

Los pagos mensuales de arriendo contribuyen a cubrir el valor de compra de la casa. Después de un tiempo determinado, el

beneficiario podrá pagar, con su ahorro, la diferencia no cubierta por los arriendos y completar la adquisición de la vivienda

Finalmente, para los que no recurren al sistema de subsidio (sectores altos), el sistema de mercado de financiamiento de la vivienda les otorga créditos hipotecarios mediante letras de crédito o mutuos hipotecarios (créditos directos, hasta por el total efectivo, y sin entrega directa de las letras hipotecarias).

El comprador adquiere la vivienda, o financia su construcción, con su propio ahorro, complementado o no con ese crédito o mutuo hipotecario, que no puede exceder de 75% y 80%, respectivamente, del valor de la vivienda.

3. Evaluación del sistema de financiamiento habitacional^{5/}

El desempeño del sistema de financiamiento habitacional fue relativamente satisfactorio entre 1988 y 1990.

El número de depositantes con fines de compra de vivienda en las 21 instituciones consideradas representó 11.5% de la PEA total en 1990, lo que refleja un aumento de 28% con respecto a 1988. Sin embargo, la participación de los depósitos para vivienda en el mercado de ahorros fue de 14.3% en 1990, porcentajea inferior al de 1989, y relativamente bajo comparado con otros países de la región.

Durante el trienio 1988-1990, los bancos otorgaron tasas de interés reajutable sobre los depósitos y préstamos para vivienda, del orden de 4.5% y 9% anual, respectivamente, en promedio. Las cooperativas no pagan interés sobre los depósitos.

El saldo de préstamos para vivienda fluctuó entre 10% y 12% de la cartera total durante el mismo trienio, lo que demuestra el bajo grado de especialización en financiamiento habitacional de las instituciones participantes. De hecho, entre ellas se encuentran los bancos, cuyas actividades son más diversificadas.

El número de soluciones habitacionales financiadas entre 1978 y 1990 ascendió a 518 000, vale decir, 40 000 al año, en promedio. En comparación, durante el periodo 1980-1990 se financió un promedio de 70 000 soluciones anuales, avance indicativo del desarrollo de la actividad de financiamiento en el curso de esos 13 años.

Dados dicho nivel de financiamiento de vivienda y la demanda marginal mencionada, se puede considerar que en el país se ha

^{5/} La evaluación se refiere sólo a los bancos que participan en el financiamiento habitacional y a las tres principales cooperativas de vivienda.

logrado estabilizar el déficit, pero no así, hasta ahora, disminuirlo significativamente.

No obstante, este sistema con considerable participación del Estado en el financiamiento habitacional, demuestra una eficacia y eficiencia relativamente satisfactorias.

Ese resultado puede atribuirse, entre otros factores, a que los tipos de financiamiento de la vivienda propuestos según nivel de ingreso y demanda atendida están bastante bien concebidos, ya que combinan, en proporciones variables, la participación del demandante, de la institución privada de financiamiento y del Estado; eso permite una mejor adecuación del financiamiento a las características socioeconómicas y los requisitos habitacionales del demandante.

G. COLOMBIA

1. Contexto económico y social

El ámbito económico y social de Colombia ha sido relativamente favorable, en comparación con el de otros países de la región.

En promedio, durante el decenio de los ochenta, el país registró un incremento anual del PIB de 3.6%, como resultado de un continuo desarrollo de la economía a lo largo de la década.

Por otra parte, el crecimiento vegetativo anual de la población fue de 2.1%, y llevó el total de habitantes a cerca de 33 millones; esta evolución dio lugar a un aumento del PIB per cápita de 1.5% anual en promedio durante el período.

Las variaciones anuales promedio del índice de precios al consumidor fluctuaron durante el período entre 16.2% en 1984 y 29.1% en 1990; por lo tanto, en los años ochenta, la inflación se mantuvo relativamente estable y a un nivel bajo en relación al promedio regional.

En 1990, el déficit de vivienda estimado era del orden de 631 000 unidades. Por otra parte, para 1985 se calculó que la proporción de personas con vivienda inadecuada alcanzaba a 13.8%; sin servicios básicos, a 21.8%; y en condición de hacinamiento, a 19.4%. Esos porcentajes son de los más moderados en la región.

2. La estructura institucional del financiamiento de la vivienda^{6/}

El Departamento Nacional de Planeación, con sus dos dependencias especializadas, la Unidad de Desarrollo Regional y Urbano y la Unidad de Infraestructura, esta encargado de coordinar las políticas relativas a la vivienda con las diferentes entidades que las ejecutan.

Además, en 1988 se creó la Unidad Central de Vivienda, adscrita al Ministerio de Desarrollo Económico, con el propósito de coordinar las numerosas instituciones que intervienen en los sectores de la vivienda y la infraestructura.

La participación del sector público en el financiamiento habitacional se orienta en gran medida hacia la vivienda social y los servicios y infraestructura básicos.

Así, el Instituto de Crédito Territorial (ICT), entidad estatal descentralizada y adscrita también al Ministerio de Desarrollo Económico, actúa como administrador de recursos sociales para atender las necesidades habitacionales de los grupos de menores ingresos.

Para realizar esta actividad, el ICT dispone fundamentalmente de rentas propias, recursos presupuestarios y ahorro forzoso de instituciones financieras, como los bancos y las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, entre otras.

Por otra parte, el Banco Central Hipotecario (BCH), entidad con capital mixto y estructurada como banco privado para competir en los mercados financieros, administra recursos bancarios provenientes de la colocación de cédulas hipotecarias y de la captación de ahorro del público a través de su Sección de Ahorro y Vivienda (A&V). Los clientes atendidos por el BCH pertenecen a grupos de ingresos medio altos y altos.

El BCH administra también el Fondo Financiero de Desarrollo Urbano (FFDU), que coordina, supervisa y financia obras de infraestructura. Este Fondo depende en gran medida de subsidios del Gobierno Central.

El Fondo Nacional de Ahorro (FNA), bajo la responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Económico, financia la compra de viviendas nuevas destinadas exclusivamente a los empleados públicos; opera a través de otros intermediarios, tales como el ICT, el BCH y las Corporaciones de Ahorro y Vivienda.

^{6/} Esta sección está basada en el estudio de caso de Colombia publicado en CNUAH (1990).

A nivel de los gobiernos locales, que en Colombia gozan de un amplio grado de autoridad para generar sus propios ingresos, las Municipalidades también proveen vivienda, infraestructura y servicios por intermedio de agencias especializadas y descentralizadas, tales como las Cajas de Vivienda Popular (para la vivienda social), y las empresas locales y regionales (para infraestructura y servicios).

Gran parte de la contribución del sector privado al financiamiento de la vivienda^{7/} es realizada por las 10 Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV), de régimen privado o público, incluida la Sección de A&V del BCH, que actúan como administradores bancarios para el financiamiento de la construcción de nuevas viviendas. Atienden a grupos de ingresos medios y altos.

En realidad, estas instituciones constituyen el sistema de financiamiento habitacional, o Sistema de Valor Constante, pues la captación de recursos del público se basa en un esquema de ahorro indizado que se denomina UPAC (Unidad de Poder Adquisitivo Constante). Su finalidad es lograr que los ahorros se reajusten en forma automática de acuerdo con el ritmo de la inflación, además de generar un interés nominal adicional, con lo cual se garantiza al ahorrador un interés real positivo.

Las CAV son supervisadas por la Superintendencia Bancaria; los términos de sus depósitos y préstamos son establecidos por la Junta Monetaria.

Gracias a la multiplicidad de instituciones privadas y públicas que contribuyen en forma importante a la producción y adquisición de unidades de vivienda, la participación del sector informal, con poco o nulo acceso a financiamiento, en la producción total de vivienda, es relativamente menor (30% a 40%) que en otros países de la región.

3. Evaluación del sistema especializado

En términos globales, el sistema ha mostrado un desarrollo positivo durante el decenio.

Con respecto a las captaciones, el número de depositantes de las 10 CAV^{8/} como proporción de la PEA total aumentó ininterrumpidamente durante la década, hasta alcanzar a 45.8% en 1990. Lo mismo sucedió en el BCH, donde dicho indicador llegó a 6% en el trienio 1988-1990.

^{7/} El sector privado no participa directamente en el financiamiento de infraestructura.

^{8/} Incluye la Sección de Valor Constante del Banco Central Hipotecario.

La participación de los depósitos de las CAV en el mercado de ahorros ha ido creciendo a lo largo de la década, de tal modo que en 1989-1990 registró un nivel de 38.6%, similar al de los bancos comerciales.

En cuanto a la actividad de prestación, desde 1972, año en que se creó el Sistema UPAC en Colombia, las CAV han financiado más de 739 000 viviendas, vale decir, un promedio de 41 000 al año. En el trienio 1988-1990, ese número tuvo un aumento de 24%, hasta llegar a más de 61 000 unidades en 1990.

En el BCH, por el contrario, el número de viviendas financiadas en 1990 mostró una reducción de 78.5% con respecto a 1989, y el total fue de apenas 1 944 unidades.

Las tasas reales anuales de interés de depósitos y préstamos para vivienda en las CAV fueron positivas, con promedios inferiores a 8% y 14%, respectivamente, durante la década. A fines de 1989, registraron valores cercanos a 0% y 5%, respectivamente. Durante los años ochenta las tasas de interés de los depósitos de ahorro fueron siempre superiores, y las de los préstamos para vivienda inferiores, a las tasas propuestas por la banca comercial.

A lo largo del periodo, el BCH ha ofrecido permanentemente tasas de interés anuales de los préstamos para vivienda y de los depósitos (de ahorro y a plazo) inferiores e idénticos, respectivamente, a las tasas de las CAV.

El grado de especialización de las CAV es relativamente alto, pues en el trienio 1988-1990 el saldo de préstamos para vivienda alcanzó a un nivel igual (en 1989) o superior a 80% de la cartera total de préstamos. En el BCH, ese mismo saldo representó 79% del total de la cartera en 1990, lo que refleja una disminución con respecto al año anterior.

Durante el decenio, las utilidades globales de las CAV fueron positivas y relativamente estables en términos reales. Por otra parte, el resultado neto del BCH fue negativo sólo en 1989-1990.

Cabe indicar que en 1989-1990, la actividad de la construcción tuvo un desempeño negativo, hecho que se atribuye en gran medida a las restricciones impuestas a las operaciones de las CAV, en particular a las disposiciones de la Ley de Reforma Urbana, que prohibió el financiamiento de viviendas de interés social en UPAC.

En conclusión, el desempeño del sistema especializado de financiamiento habitacional en Colombia ha sido crecientemente importante a lo largo del decenio. El nivel relativamente bajo del déficit habitacional y de la participación del sector informal en el ámbito de la vivienda demuestran, sin duda, la adecuada capacidad del sistema en general, y de las CAV en particular, para enfrentar el problema habitacional; claramente, el papel

facilitador asumido por el Gobierno constituye un factor capital en el resultado obtenido.

H. COSTA RICA

1. Contexto económico y social

Durante el último decenio, el entorno económico ha sido relativamente favorable al funcionamiento y desarrollo del sistema de financiamiento habitacional mediante los Bonos Familiares de Vivienda.

A pesar de la fuerte recesión experimentada a principios de los años ochenta, el PIB creció en promedio a una tasa anual de 2.3%. Debido a que el crecimiento demográfico promedio fue de 2.8%, el PIB por habitante registró una disminución promedio de 0.5% al año. En 1990 la población se estimaba en 3 millones de habitantes.

En general, la inflación en el país se mantuvo a niveles moderados y estables, particularmente a partir de 1984, pues la tasa inflacionaria anual fluctuó, en promedio, entre 11.8% en 1986 y 37% en 1981, con un repunte en 1982 (90%).

El déficit de vivienda se estimó en 130 000 unidades en 1984, y la demanda marginal en 20 000 al año.

2. La estructura institucional del financiamiento de la vivienda

Corresponde al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, encargado de la elaboración del Plan Nacional de Vivienda, el papel de rector, facilitador y, en menor medida, de planificador y orientador de los esfuerzos públicos y privados con vistas a solucionar los problemas habitacionales en el país.

En 1986, de acuerdo con la Ley 7.052 y sobre la base de las instituciones públicas dedicadas a la vivienda, el anterior sistema de ahorro y préstamo, y las cooperativas, se creó el Sistema Financiero Habitacional Nacional, entidad de interés público cuyo objetivo principal es fomentar el ahorro y la inversión nacional y extranjera con el fin de recaudar recursos para el desarrollo habitacional.

Este sistema está constituido por el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), su ente rector, y las denominadas entidades autorizadas, que pueden ser asociaciones mutuales de ahorro y Préstamo (AMAP), bancos estatales y privados, organismos públicos especializados en el financiamiento habitacional, como el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, y cooperativas dedicadas a la vivienda.

El BANHVI, entidad pública no estatal, con autonomía administrativa, es el órgano rector del Sistema, actúa como banco de importancia secundaria (second tier bank) (Banco Central Hipotecario) y tiene como objetivo principal supervisar, fiscalizar y orientar a las entidades autorizadas, así como promover las condiciones necesarias para el desarrollo y la adecuada capitalización de éstas y, en particular, de las mutuales.

En cuanto a sus recursos para el financiamiento, el BANHVI administra dos fuentes: el Fondo Nacional para la Vivienda (FONAVI) y el Fondo de Subsidios para la Vivienda (FOSUVI).

Los recursos del FONAVI provienen básicamente de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), de los depósitos captados y los empréstitos contratados por el Banco, y de donaciones de organismos e instituciones internacionales, tales como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). La finalidad de este Fondo es otorgar créditos con tasas de interés ajustables y de mercado.

Por su parte, el FOSUVI cuenta principalmente con recursos estatales y donaciones u otros aportes de entes nacionales o extranjeros; su función consiste exclusivamente en conceder subsidios (totales o parciales, combinados con un crédito base) a las familias de escasos recursos económicos, mediante los Bonos Familiares de Vivienda.

El Bono es un título nominativo no negociable, emitido por el BANVHI, que se otorga a las familias por medio del FOSUVI. Inicialmente, el Bono era un préstamo a 15 años plazo, sin tasa de interés. Los beneficiarios debían pagar su importe en cuotas mensuales iguales, a partir del tercer año, junto con las amortizaciones del crédito, dentro del mismo plazo.

El Bono ha sido definido como un subsidio para complementar la capacidad de pago de la familia; su monto es variable y depende principalmente del ingreso familiar (en relación inversamente proporcional), el tamaño de la familia y el valor de la solución habitacional a la que se aspira.

En 1991 este sistema fue parcialmente reformado, al reemplazarse la modalidad de subsidio (bono sin tasa de interés) por la de subsidio real. Actualmente, la familia beneficiaria no tiene que pagar el importe del Bono y solamente debe cubrir las cuotas mensuales del crédito otorgado. Esta reforma permite a las familias servir mejor su deuda hipotecaria y, por lo tanto, reduce el impacto de la morosidad, que se incrementaba progresivamente a medida que los beneficiarios del Bono tenían que iniciar los pagos correspondientes a éste.

Entre 1987 y julio de 1990, las soluciones habitacionales provistas a estas familias totalizaron 29 558, de las cuales un tercio correspondió al estrato que percibe ingresos iguales o inferiores al salario mínimo.^{2/}

En cuanto a los recursos propios de las Asociaciones Mutuales de Ahorro y Prestamos (AMAP), estas reciben depósitos en cuentas de ahorro a la vista y en cuentas activas (un instrumento de reciente creación que reúne las ventajas de los títulos a plazo y el ahorro a la vista); con tales fondos conceden préstamos para financiar lotes destinados a la construcción de viviendas.

Finalmente, entre las entidades autorizadas públicas, cabe destacar el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, organismo cuyo objetivo específico es atender a los sectores de escasos recursos, y la Comisión Especial para la Vivienda, a la que competen los casos de emergencia y la erradicación de tugurios.

3. Evaluación del sistema especializado

Este nuevo sistema de financiamiento habitacional ha demostrado una gran eficacia en términos del número de familias atendidas y de su cobertura, particularmente gracias a la introducción de los Bonos Familiares.

De hecho, en forma paralela a los créditos hipotecarios tradicionales ya existentes, en 1986 se creó el sistema de Bono Familiar de Vivienda que posibilitó a las familias de bajos ingresos (menos de cuatros salarios mínimos de un obrero no especializado de la construcción) un acceso relativamente amplio a viviendas producidas por el sector privado.

El sistema, a pesar de ser reciente, ha mostrado un desempeño bastante satisfactorio.

El total de la cartera de préstamos de las AMAP y el BANHVI está destinado a la vivienda.

En las AMAP y el BANHVI, las tasas de interés de los préstamos ascendieron a 24.5% y 28.5% en 1989 y 1990, respectivamente (9.4% y 8% en términos reales). En 1989, las AMAP ofrecieron una tasa de interés anual promedio de 20.4% para los depósitos.

En el trienio 1988-1990, el BANHVI obtuvo utilidades anuales netas; las AMAP lograron resultados similares, salvo en 1988.

Entre 1986 y 1990, las AMAP y el BANHVI financiaron soluciones habitacionales a un ritmo anual promedio de 4 000 y 15 000,

^{2/} *Calculado sobre la base de datos de UNIAPRVI (1991).*

respectivamente. En 1990, estas cifras fueron de poco más de 5 000 unidades para las primeras y de cerca de 15 500 para el segundo, lo que indica una disminución con respecto a 1989.

Si a lo anterior se suman las soluciones habitacionales financiadas durante el mismo período por otras entidades autorizadas, se llega a un total de 80 000 unidades, vale decir, un ritmo promedio de 20 000 al año. En 1990 se financiaron en conjunto 27 000 soluciones habitacionales.

Tales resultados superan el crecimiento de la demanda marginal de vivienda antes mencionado, lo que demuestra el dinamismo del nuevo SFH para encarar el problema de la vivienda en Costa Rica.

Además, los indicadores financieros comprueban que, en general, el sistema ha sido capaz de funcionar de manera rentable.

I. ECUADOR

1. Contexto económico y social

En el decenio de los ochenta, la actividad del financiamiento habitacional se desarrolló en un ámbito económico relativamente favorable. El PIB creció a un ritmo promedio de 2.2% anual; sin embargo, como resultado de un 2.7% de crecimiento vegetativo anual de la población, se produjo un virtual estancamiento del PIB por habitante, que disminuyó en promedio 0.5% por año.

Las tendencias inflacionarias fueron moderadas, particularmente durante el primer quinquenio. De hecho, el promedio anual de inflación fluctuó entre 13% (1980) y 75.6% (1989) durante el decenio; los niveles más altos (50% y más) se registraron entre 1988 y 1990.

Al finalizar la década, en 1989, se estimó un déficit de un millón de viviendas para una población de 10.3 millones. Por otra parte, según datos del PNUD, proporciones bastante altas de la población habitan en viviendas inadecuadas (20%), en condiciones de hacinamiento (32.2%), o carentes de servicios básicos (56.9%); considerando los dos últimos porcentajes, Ecuador se ubica entre los países más deficitarios en este ámbito.

2. La estructura institucional del financiamiento de la vivienda

El sistema público de financiamiento habitacional ha funcionado durante muchos años por intermedio de dos instituciones: El Banco Ecuatoriano de la Vivienda y la Junta Nacional de la Vivienda.

El Banco Ecuatoriano de la Vivienda es una institución autónoma, creada en 1961, con la misión de administrar y guiar la provisión de vivienda de interés social y los recursos provenientes

de las asignaciones presupuestarias del Estado, los aportes de organismos de desarrollo, las donaciones de gobiernos extranjeros y organizaciones internacionales y los depósitos de sus ahorradores, interesados en adquirir una vivienda.

La Junta Nacional de la Vivienda, entidad de derecho público adscrita al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, está encargada de establecer, ejecutar y hacer cumplir la política nacional de vivienda, así como de controlar, coordinar y promover las instituciones financieras y las cooperativas especializadas en el sector de la vivienda.

La Junta, además, auspicia, dirige y administra programas de construcción de viviendas sociales, tales como los basados en el sistema de esfuerzo propio y ayuda mutua dirigida.

La Superintendencia de Bancos, como organismo de control de los bancos privados, dispone también de facultades para supervisar el Sistema Mutualista de Ahorro y Crédito para la Vivienda.

El sector público tiene una participación limitada en el financiamiento de la vivienda, que es atendido básicamente por dos órganos privados especializados: el Sistema Mutualista de Ahorro y Crédito para la Vivienda y el sistema de cooperativas de vivienda.

Los resultados obtenidos por las dos instituciones estatales han sido muy modestos y la participación del Banco Ecuatoriano de la Vivienda en las captaciones de ahorro dentro del sistema financiero ha ido declinando, de 12.8% en 1980 a apenas 1.3% en 1993.

En 1992, el gobierno actual creó una nueva cartera de Estado: el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, que se hará cargo de las funciones actualmente asignadas al Banco Ecuatoriano de la Vivienda y a la Junta Nacional de la Vivienda. Una vez que se modifique la legislación pertinente, la Junta deberá desaparecer, y el Banco limitará su acción a operaciones de importancia secundaria (UNIAPRAVI, 1993).

Con respecto a las entidades privadas, como ya se señaló, existen en Ecuador dos grupos de instituciones: el Sistema Mutualista de Ahorro y Crédito para la Vivienda y las cooperativas de vivienda.

El Sistema Mutualista de Ahorro y Crédito para la Vivienda, reconocido como parte del sistema financiero nacional, actualmente está compuesto por 11 asociaciones de derecho privado con finalidad social, las que captan depósitos de individuos o personas jurídicas, esencialmente mediante cuentas de ahorro, en competencia directa con los bancos y financieras; su objetivo principal es conceder préstamos hipotecarios a sus afiliados, así como también a cooperativas y sus socios, para la construcción, mejoramiento o

ampliación de viviendas. Las Mutuales atienden principalmente a las clases medias altas.

Estas entidades son controladas por intermedio del organismo financiero rector del sistema de financiamiento habitacional, el Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV), institución de derecho privado, con personalidad jurídica y finalidad social o pública. Entre otras funciones principales, corresponde al BEV promover la creación de Mutuales y desarrollar una política crediticia que contribuya a solucionar el problema de la vivienda urbana y rural.

Las fuentes de recursos más importantes del Banco son los empréstitos de organismos financieros nacionales o extranjeros, la emisión de bonos adquiridos por bancos privados nacionales o extranjeros, los depósitos en cuenta corriente de las asociaciones mutualistas, cooperativas y otras instituciones con similar finalidad, y los depósitos de ahorro de individuos o personas jurídicas.

Las cooperativas de vivienda participan en el financiamiento y construcción de vivienda con el ahorro de sus socios, los préstamos de las mutualistas y, si su finalidad es proporcionar vivienda social a sus asociados, con préstamos del BEV.

Los bancos y compañías financieras privados que cuentan con secciones dedicadas a ello, conceden préstamos hipotecarios basados en la emisión de cédulas hipotecarias.

En Ecuador, como en México, existe un sistema de indización dual (Conway y Fuentes, 1990), que permite reajustar los préstamos de acuerdo con la inflación y los pagos reales efectuados por el prestatario de acuerdo con un índice de sueldos, de manera tal que se mantienen como un porcentaje constante de sus ingresos. La diferencia que resulta de esta indización diferenciada se capitaliza.

Sin embargo, el problema principal de este sistema es que nada asegura que el préstamo estará completamente amortizado, vale decir, que se habrá recuperado la inversión, al finalizar el plazo acordado. Todo depende de las divergencias en la evolución de las relaciones ingreso/inflación y tasa nominal de interés/inflación, durante el período del crédito. De hecho, ceteris paribus, mientras más constante permanezca la tasa de interés real durante ese lapso —lo que significa que el valor real del préstamo se mantiene— con respecto al ingreso real del prestatario, que va determinando el monto de los pagos, más consistentes serán las diferencias entre los pagos exigibles y los efectuados.

La parte que eventualmente quedara impaga se podría condonar, pero eso representaría un subsidio al prestatario por un monto incierto.

3. Evaluación del sistema especializado

Los resultados de la actividad de financiamiento de la vivienda fueron satisfactorios en términos globales, pero no tanto así en cuanto al número de soluciones habitacionales financiadas.

Durante la década, el número de depositantes en las mutuales aumentó de manera sostenida como proporción de la PEA total (23% en 1990), pero a partir de 1982, la participación de sus depósitos en el mercado de ahorros fue decreciendo y en 1989 equivalía sólo a 17.9%.

En 1990 los depositantes en el BEV representaron 25% de la PEA (un aumento con respecto a 1989), y sus depósitos, 4.6% del mercado de ahorros.

Las tasas anuales de interés promedio de los depósitos y préstamos ascendieron de 25% a 30% y de 36% a 45.5%, respectivamente, entre fines de 1988 y 1990. Los del BEV fueron más bajos, con niveles de 20% y 22%, respectivamente, al finalizar 1989.

Como consecuencia del mayor costo del dinero, la demanda de préstamos hipotecarios se redujo en 1990.

En el sistema mutual, el saldo de los créditos para vivienda representó 67% de la cartera total de préstamos en 1990, una proporción superior a la de 1988. El BEV otorga exclusivamente préstamos para vivienda.

Desde el comienzo de sus operaciones en 1968 y hasta 1990, el sistema mutual escasamente había financiado 44 000 soluciones habitacionales, lo que equivale a un ritmo promedio anual de 1 900.

Durante el bienio 1988-1989, el número de soluciones financiadas (más de 2 500 al año) fue altísimo comparado con los promedios de la década, pero en 1990 descendió a uno de los niveles más bajos del período.

El BEV, por el contrario, hasta 1989 había financiado cerca de 115 000 soluciones, de las cuales 17 600 sólo en ese mismo año (si bien esa cantidad fue 25% inferior a la financiada en 1988).

Por otra parte, la relación entre el número de empleados y el de asociados es relativamente baja, lo que indica un grado satisfactorio de eficiencia en las operaciones del sistema mutual. Este sistema obtuvo de nuevo utilidades a partir de 1988.

Cabe precisar que los niveles más altos de inflación registrados entre 1988 y 1990 han sido la causa de los mayores desequilibrios en las operaciones orientadas a la vivienda.

Estos resultados demuestran que el sistema mutual posee cierta capacidad de competencia en el mercado de ahorros; esta constatación, unida al reconocimiento del eficiente manejo de sus operaciones, permite considerarlo un sistema funcional, capaz de competir con otras instituciones financieras.

Sin embargo, los logros en materia de financiamiento de soluciones habitacionales son aún insuficientes en comparación con el déficit estimado, e incluso con la demanda marginal anual. El sistema mutualista ha probado sus potencialidades, pero el BEV es todavía el organismo más importante en términos de financiamiento de vivienda.

J. EL SALVADOR

1. Contexto económico y social

El ámbito macroeconómico en el cual se ha desarrollado la actividad de financiamiento habitacional ha sido particularmente desfavorable.

El PIB experimentó una disminución anual promedio de 0.1% durante la década de los ochenta, atribuible principalmente a la profunda recesión de 1980-1982, a pesar del crecimiento moderado y estable de los años siguientes. Por lo tanto, dado el incremento demográfico promedio anual de 1.5%, el PIB por habitante disminuyó a razón de 1.6% anual en promedio durante ese periodo.

Por otra parte, la evolución inflacionaria fue una de las más bajas y estables en la región, con tasas promedio que fluctuaron entre 11.6% (1984) y 24.5% (1987) a lo largo del decenio, sin considerar el nivel registrado en 1986.

Para el año 1980 se estimó un déficit de 561 000 viviendas. Según las proyecciones, 77% de los habitantes (5.3 millones en 1990) vivirán en tugurios, hospedajes o colonias ilegales en el año 2000.

2. La estructura institucional del financiamiento de la vivienda

A mediados de 1989 asumió un nuevo gobierno, dispuesto a realizar reformas económicas, particularmente en la esfera financiera; así, se puso en marcha un proceso de desreglamentación financiera, orientado a abolir la excesiva intervención estatal y estimular la competencia entre los intermediarios financieros.

En este marco, se impulsó la reprivatización de los bancos comerciales que hasta ahora se dedicaban a atender a los sectores productivos y se asignó al sistema nacional de ahorro y préstamo y a las instituciones públicas especializadas la responsabilidad de financiar la construcción de viviendas.

El ente coordinador, organizador y planificador de la política y del funcionamiento de las instituciones del sector es el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, uno de cuyos principales objetivos es mejorar la efectividad del sistema de financiamiento habitacional, actualmente constituido por unas 15 entidades públicas y privadas, con vistas a reducir el actual déficit de vivienda, en especial el que afecta a los grupos de bajos y medianos recursos.

El sector público se ocupa, sobre todo, de atender a los sectores poblacionales de menores ingresos mediante la acción del Instituto de Vivienda Urbana (IVU), entidad estatal autónoma cuyos recursos provienen de aportes del Estado, fondos propios y extranjeros, y financiamiento interno.

En el sector público existen también el Programa de Desarrollo Integral de Pequeñas Comunidades Rurales y Urbanas y el Programa Integral de la Vivienda Popular, ambos dedicados a la atención de las familias de menos recursos, creados para administrar fondos externos provistos por el Programa Mundial de Alimentos y la USAID.

Finalmente, están las tres instituciones de seguridad social, cada una de las cuales atiende a una categoría específica de asalariados; además de ocuparse de las prestaciones de seguridad social de sus respectivos cotizantes, contribuyen a la solución de sus problemas habitacionales.

La primera de tales entidades es el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INDEP), organismo oficial autónomo que otorga préstamos personales y préstamos hipotecarios para la vivienda a los asalariados del sector público. Se financia fundamentalmente con aportes estatales, fondos propios, cotizaciones de sus afiliados y recursos internos y externos.

La segunda es el Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA) que atiende a los militares.

Por último, está el Fondo Social para la Vivienda (FSV), supervisado por Ministerio de Economía, que otorga créditos hipotecarios a sus cotizantes, así como a constructoras y cooperativas. Entre sus fuentes de financiamiento se cuentan aportes estatales, recursos propios y cotizaciones patronales y de sus afiliados.

En el sector privado, la actividad la realiza principalmente el sistema de ahorro y préstamos (SAP), encabezado por la Financiera Nacional de Vivienda (FNV), entidad cuyo fin primordial es promover, supervisar y prestar asistencia financiera a las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, así como asegurar los depósitos de ahorro y las hipotecas de esas instituciones. Sus recursos provienen básicamente de fondos captados del público en forma de depósitos y ahorros.

Las siete Asociaciones de Ahorro y Préstamo (AAP) que forman parte del sistema son sociedades anónimas que fueron nacionalizadas, pero que actualmente están en vías de reprivatización. Tienen por propósito facilitar recursos financieros para la construcción o adquisición de viviendas.

Estas instituciones se financian con los aportes de accionistas, fondos propios, ahorro a plazo y asistencia financiera de la FNV; destinan sus recursos a préstamos no sólo para la adquisición de vivienda, sino también para la urbanización de tierras y construcción. Los primeros son préstamos a largo plazo (hasta un máximo de 25 años), mientras que los destinados a urbanización y construcción tienen plazos cortos (hasta un máximo de 24 meses).

Las tasas de interés aplicables a los préstamos del SAP, al igual que a los del IVU (a corto o largo plazo), son determinadas por la Junta Monetaria, de acuerdo con el precio de la vivienda.

En el sector privado participan también otras instituciones, tales como las fundaciones para la vivienda, el Banco Hipotecario de El Salvador y las cooperativas.

Para atender a los sectores más necesitados de la población se cuenta, además del IVU, con la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL), y con la Fundación HABITAT, organizaciones privadas sin fines de lucro (ONGs) creadas a raíz del terremoto de 1986. Asimismo, la Cruz Roja y el Arzobispado de San Salvador realizan programas de reconstrucción de vivienda con fondos internacionales.

El Banco Hipotecario de El Salvador, institución privada creada por el Gobierno con capital mixto, también otorga financiamiento para la construcción y adquisición de viviendas, a pesar de no ser esa su finalidad principal.

Los recursos del Banco provienen principalmente de la captación de depósitos (de ahorro, a plazo y a la vista) y la emisión de cédulas hipotecarias. Por otra parte, los costos financieros para sus prestatarios finales son los más altos en el país.

3. Evaluación del sistema especializado

Durante el período 1989-1990, los depósitos en el sistema de ahorro y préstamos representaron 20% del mercado de ahorros (cerca de 6% del PIB); a su vez, la proporción de los depositantes con respecto a la PEA total fue de 28%.

En 1989, las tasas anuales de interés promedio sobre los depósitos y préstamos ascendían a 14.6% y 19.5%, respectivamente, y siguieron aumentando en 1990.

Desde el inicio de sus operaciones en 1964 hasta noviembre de 1990, el sistema había financiado 177 000 créditos a corto plazo y 47 000 créditos hipotecarios a largo plazo para la vivienda. En 1990, el número de estos últimos fue de algo más de 3 000, cifra 22% inferior a la registrada en 1989.

De los préstamos totales, un 87% fue destinado a vivienda en 1989-1990.

K. GUATEMALA

1. Contexto económico y social

Globalmente, la evolución de la economía no ha sido favorable. Durante los siete primeros años de la década de los ochenta, el país pasó por etapas alternas de recesión y de estancamiento. Sólo en los cuatro años siguientes se pudo observar una recuperación del crecimiento del PIB.

Por lo tanto, el incremento anual promedio del PIB durante el decenio fue de sólo 0.8%, lo que dio origen a una contracción del PIB por habitante de 2% en promedio, al conjugarse con una alta tasa anual de crecimiento demográfico, que promedió 2.9% al año.

La inflación media anual fue bastante moderada durante todo el período, salvo en 1990, cuando ascendió a 41%.

En 1987 se estimó que el déficit cualitativo era de 650 000 viviendas (incluidas las que no cumplían un determinado nivel de salubridad).

2. La estructura institucional del financiamiento de la vivienda

El Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural (MDUR) es el ente máximo en el sector de la vivienda de Guatemala. Junto con el Banco Nacional de la Vivienda, el Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas y el Instituto de Fomento Municipal (INFOM), todos ellos organismos públicos, configura el denominado Sector de Vivienda y Desarrollo Urbano, al que cabe el principal papel en cuanto a promover el financiamiento y la construcción de viviendas, en particular para la población de menores ingresos.

En realidad, el sistema de financiamiento habitacional en Guatemala (SFH) está compuesto básicamente por dos subsistemas públicos, uno privado y uno cooperativo de vivienda, entre otras instituciones.

Uno de los dos subsistemas públicos es el operado por el Banco Nacional de la Vivienda (BANVI), organismo financiero del Estado. Su objetivo es realizar programas de desarrollo urbano y de

construcción de viviendas para satisfacer las necesidades de la población, principalmente la de bajos ingresos.

Para realizar sus operaciones, el Banco cuenta con el capital propio, los depósitos (en cuenta corriente o de ahorro y a plazo fijo), las emisiones de títulos-valores, los aportes del Estado, los fideicomisos públicos y privados para financiar programas de desarrollo urbano y de vivienda, y fondos extranjeros, entre otros.

Con esos recursos, el Banco otorga préstamos a corto (fiduciarios), mediano (prendarios) y largo plazo (hipotecarios), destinados exclusivamente a la vivienda y urbanización, así como a respaldar la ejecución de programas gubernamentales en las mismas áreas.

Según el tipo de préstamo, las garantías pueden ser hipotecarias, prendarias, fiduciarias o combinar elementos de cualquiera de las tres.

El Banco es el principal agente financiero del SFH y, por lo tanto, la mayor parte de las viviendas financiadas por el Sistema lo son con su contribución.

El otro mecanismo de financiamiento habitacional que forma parte del sector público es el Sistema de Fomento de Hipotecas Aseguradas; está encabezado por el Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas (FHA) y atiende de preferencia a estratos poblacionales con cierta capacidad de pago, orientándose hacia la clase media.

El FHA es una institución estatal descentralizada, cuyo objetivo principal es ofrecer seguros de hipotecas a las entidades financieras (bancos, sociedades financieras, aseguradoras, fundaciones y cooperativas) a las que ha autorizado para realizar operaciones con cédulas hipotecarias aseguradas. Por consiguiente, el FHA no financia proyectos habitacionales ni produce viviendas, sino que más bien provee un nuevo servicio específico: dar respaldo a entidades autorizadas en sus operaciones de otorgamiento de préstamos para la vivienda.

Así, dichas entidades, con recursos provenientes de sus propios fondos, de la banca central o de ambos,^{10/} realizan operaciones de préstamos hipotecarios, que se materializan en el mercado de valores al poner en circulación una Cédula Hipotecaria que ha sido asegurada por el FHA.

^{10/} El Banco de Guatemala participa activamente en las actividades de financiamiento habitacional con programas específicos de vivienda (popular, media o de bajo costo), mediante la utilización de líneas de crédito externo, entre otras modalidades. En 1990, 80% del financiamiento concedido por el Sistema FHA provenía de estos programas; el resto, de recursos propios de las instituciones.

Gracias a este seguro de hipoteca, esas entidades pueden otorgar créditos equivalentes a 80%, y hasta 100%, del valor del inmueble dado en garantía. No obstante, e independientemente de la tasa de interés que se aplique, eso tiene un mayor costo para el deudor, ya que implica contribuir a financiar los gastos de administración de la hipoteca y la prima de seguro. Esta más alta tasa de interés activa explicaría el uso relativamente limitado de este sistema.

El subsistema privado de financiamiento está constituido por instituciones bancarias como el BANVI y los bancos afiliados al sistema FHA, a los que la Ley de Bancos habilita para realizar operaciones crediticias con garantía hipotecaria y tasa de interés libremente pactada cuando se trata de préstamos con recursos propios.

No obstante, el funcionamiento de este sistema es bastante rígido a causa de las limitaciones impuestas al incremento de la cartera y al monto de los créditos (hasta 50% del valor de la garantía), y del régimen de tasas libres.

Por su parte, el subsistema cooperativo de financiamiento habitacional está constituido por las cooperativas afiliadas a la Federación Nacional de Cooperativas de Vivienda y Servicios Varios R.L. (FENACОВI), una organización privada sin fines de lucro.

Uno de los objetivos de este subsistema es otorgar a sus afiliados préstamos habitacionales (que constituyen la mayoría) y empréstitos fiduciarios para satisfacer necesidades básicas, construir viviendas y ejecutar proyectos habitacionales; también procura fortalecer las estructuras organizativas, financieras, administrativas y productivas de las cooperativas y grupos precooperativos de vivienda.

Para sus operaciones, la Federación cuenta con recursos aportados por fundaciones y instituciones internacionales, y por los cooperativistas asociados; con esos recursos se ha constituido el Fondo Cooperativo de la Vivienda, que se destina a cubrir costos especiales, en particular compras de tierra, elaboración de proyectos, establecimiento de pequeñas empresas productoras de materiales de construcción y ejecución de proyectos de servicios complementarios para la vivienda, entre otros.

Actualmente se está a la espera de que el nuevo Congreso de la República apruebe el proyecto de constitución de un sistema de ahorro y préstamos, encabezado por el BANVI, cuyo propósito sería captar parte del ahorro interno para destinarla a programas de vivienda de bajo costo.

3. Evaluación del sistema especializado

Si se considera el sistema en su conjunto, los resultados positivos del BANVI fueron parcialmente contrarrestados por los del subsistema FHA.

Entre 1962, cuando inició sus operaciones, y 1990, el FHA había financiado 21 000 viviendas, vale decir poco más de 700 al año, en promedio, nivel similar al de 1990. De hecho, durante el decenio el subsistema FHA siempre había financiado anualmente un número de viviendas bastante inferior a 2 000.

Por su parte, hasta 1990 las cooperativas habían financiado apenas 2 356 soluciones habitacionales (más de 200 en 1988 y 1989).

En 1990, el BANVI sólo financió unas 4 000 viviendas, nivel similar a los registrados anualmente durante el período 1983-1987, pero muy inferior a los de 1988 y 1989, año en que se anotaron 19 600 soluciones habitacionales, el número más alto del decenio. La comparación del resultado de 1990 con el de 1989 revela una disminución de 78%.

Las 24 entidades del subsistema FHA sólo otorgan préstamos para vivienda, mientras que en el BANVI y las cooperativas los préstamos habitacionales representaron, respectivamente, 55% y 91% del total en 1990.

En general, las tasas de interés activas reales del BANVI y del subsistema FHA fueron negativas durante el decenio.

El BANVI registró pérdidas en 1988-1990 (por primera vez desde 1981), pero fue la institución principal en materia de financiamiento de la vivienda

L. HONDURAS

1. La estructura institucional del financiamiento de la vivienda

En la actividad de financiamiento habitacional participan dos grupos: uno de entidades públicas y privadas especializadas, y otro no especializado.

En el primero figuran los siguientes organismos públicos: el Instituto Nacional de la Vivienda (INVA), organismo autónomo que realiza proyectos de interés social; el Fondo Social para la Vivienda (FOSIVI), adscrito al Banco Central de Honduras, que actúa por intermedio de asociaciones de ahorro y préstamo y entidades autorizadas.

Entre las instituciones privadas se cuentan las seis asociaciones de ahorro y préstamo, sociedades anónimas que

constituyen un sistema de ahorro y préstamo; su finalidad es captar recursos de individuos y personas jurídicas y destinarlos al otorgamiento de préstamos para vivienda (construcción, compra, ampliación) y otras actividades afines (urbanización de terrenos para la construcción, inversión en determinados valores). Sus recursos provienen de fondos propios (cuentas de ahorro o a plazo) y aportes del Fondo de la Vivienda (FOVI), entre otros.

Otra institución privada es la Federación Hondureña de Cooperativas de Vivienda Ltda (FEHCOVIL), que forma parte de las entidades autorizadas y las cooperativas de vivienda.

El grupo no especializado incluye a los bancos privados, que destinan una parte de sus recursos a préstamos hipotecarios para la vivienda, sobre todo en el caso de los que están autorizados para realizar operaciones de financiamiento habitacional (no comercial); instituciones de previsión y de pensiones, que suelen conceder créditos para vivienda y auspiciar la construcción de conjuntos habitacionales para sus afiliados; e instituciones sin fines de lucro, entre otras.

En la producción de viviendas y servicios conexos participan además, en forma subsidiaria, diferentes ministerios (Salud, Educación, Obras Públicas y Transporte) y empresas nacionales (de energía eléctrica, de telecomunicaciones).

M. MÉXICO

1. Contexto económico y social

La evolución económica del país no ha sido muy favorable, salvo al final de la década, cuando se logró una sostenida recuperación.

El PIB creció anualmente a razón de 1.6% en promedio durante la década de los ochenta. Su recuperación ha sido continua a partir de 1987, y más acentuada en los años 1989-1990.

El crecimiento demográfico anual fue de 2.3% —con una población estimada de 89 millones de personas en 1990—, lo que ocasionó un virtual estancamiento del PIB por habitante.

La inflación promedio anual fue relativamente alta durante el período 1982-1989, con valores que fluctuaron entre 58% (1985) y 132% (1987). Sin embargo, en 1989 y 1990 descendió a 20% y 26%, respectivamente.

Se ha estimado que hacia fines de 1989 existía un déficit de 6.4 millones de viviendas, y que en los cinco años siguientes habría que contar con 1.7 millones de viviendas nuevas, sólo como consecuencia del crecimiento demográfico, lo que da un promedio de 340 000 al año.

2. La estructura institucional del financiamiento de la vivienda

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), con su Subsecretaría de Vivienda, es la máxima entidad coordinadora del sector y está encargada, entre otras responsabilidades, de formular y conducir la política habitacional.

La estructura institucional del sistema de financiamiento de la vivienda del país, que experimentó algunos cambios después de 1988, está integrada fundamentalmente por mecanismos financieros públicos (Fondos y Fideicomisos) que atienden la demanda de viviendas sociales y de los estratos medios, así como por intermediarios financieros (bancarios o no) que se ocupan de los sectores de ingresos altos y medios, e incluso de los de menores recursos, mediante programas específicos.

En 1988 el Gobierno empezó a poner en práctica una estrategia de desreglamentación del sistema financiero. Así, entre otras reformas importantes, en 1990 el Congreso aprobó una serie de modificaciones de la legislación relativa al sistema financiero, con el fin de dotar a las instituciones de mayor independencia operativa y mejorar la supervisión del sistema. Una de las medidas fue la liberalización de la banca comercial, en la que el Estado ya no desempeña el papel de propietario de todas las instituciones.

Los organismos financieros del sector público que se encargan de la demanda de vivienda social son el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT); el Fondo de la Vivienda del Servicio de Seguridad para los Trabajadores del Estado (FOVISSTE); el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO); el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI) del Programa Financiero de Vivienda (PFV); un fondo especial, creado en 1989, que otorga créditos para apoyar la autoconstrucción con la sola garantía de la palabra; y el Fondo Nacional para la Vivienda Rural (FONAVIR), establecido en 1988 con el fin de atender la demanda habitacional en áreas rurales.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), creado en 1972, se define como una entidad de ahorro, crédito y seguro, financieramente autónoma, no bancaria y de servicio social; es administrado en forma tripartita, con representación de los trabajadores, los empresarios y el Gobierno.

Fue establecido con los siguientes objetivos: administrar el Fondo Nacional de la Vivienda; establecer sistemas de financiamiento que permitieran a los trabajadores asalariados obtener crédito barato y por un monto suficiente como para resolver su problema habitacional; y coordinar y financiar programas de construcción de viviendas para ser adquiridas por los trabajadores.

Los recursos del Fondo provienen del aporte patronal obligatorio de 5% del salario de los trabajadores (lo que constituye un fondo de ahorro por cada trabajador), y de la recuperación de créditos otorgados. No recibe aportes presupuestarios, subsidios ni financiamiento bancario.

Estos fondos se utilizan principalmente para otorgar préstamos hipotecarios a largo plazo y bajo interés, así como también para financiar un sistema de seguro de vida que cubra las deudas pendientes en caso de muerte o incapacidad del trabajador.

Las operaciones de crédito del INFONAVIT tienden a centrarse en los trabajadores con ingresos equivalentes a uno y hasta tres salarios mínimos.

El sistema de amortización que aplica el Instituto consiste en expresar el monto del crédito y el de los pagos correspondientes en unidades de salario mínimo. El trabajador beneficiario deberá pagar mensualmente un 20% de su salario durante un plazo máximo de 20 años. Si al expirar ese lapso aún no ha terminado de pagar el crédito, la deuda se condona.

En la actualidad, la participación del Instituto en acciones de financiamiento de vivienda es la segunda en magnitud a nivel nacional, después del Programa Banca-FOVI. En 1990, ambos en conjunto contribuyeron con casi 80% del financiamiento total.

El Fondo de la Vivienda del Servicio de Seguridad para los Trabajadores del Estado (FOVISSTE), creado en 1972, atiende exclusivamente a los trabajadores públicos; sus objetivos son similares a los del Fondo Nacional de la Vivienda y también constituye sus recursos con aportes patronales públicos y la recuperación de los créditos otorgados.

El Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), establecido en 1981, se ocupa de las necesidades habitacionales de la población no asalariada de bajos ingresos (inferiores a 2.5 salarios mínimos). En la práctica, el Fondo es casi la única fuente de financiamiento habitacional al alcance de ese sector, al que pertenece aproximadamente 70% de la población del país.

El fideicomiso FONHAPO es un organismo financiero del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, coordinado por la SEDUE; tiene como fiduciario al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C. (BANOBRAS).

Su actividad consiste en apoyar la autogestión y en proveer financiamiento (con líneas de crédito) para programas de vivienda progresiva, vivienda mejorada y lotes con servicios; también contribuye a la instalación o rehabilitación de pequeñas empresas productoras de insumos para la vivienda. El Fondo no concede créditos individuales, sino que opera únicamente con carteras

colectivas, vale decir, con instituciones y empresas de los sectores público, privado y social (ONGs, cooperativas y uniones de ejidos, entre otras).

Se financia con aportes presupuestarios del Gobierno Federal, la recuperación de préstamos otorgados y otros fondos propios, y con recursos crediticios.

Para determinar la recuperación de los créditos, el Fondo aplica un sistema de indización dual, con una tasa de interés fijo y mensualidades equivalentes a un porcentaje, que aumenta en forma proporcional al monto del crédito, del salario mínimo. Además, se otorga un subsidio (al iniciarse la recuperación y, en algunos casos, también al final), para reducir las obligaciones del prestatario. Este subsidio es menor mientras más alto sea el monto del crédito; sin embargo, en caso de que el valor de la recuperación del crédito disminuyera, como consecuencia de la erosión del salario mínimo real, este mismo subsidio iría aumentando, hasta que se cumpliera el plazo acordado.

El Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI) es un fideicomiso administrado por el Banco de México (banco central), creado en 1963 para promover, regular y coordinar el Programa Financiero de Vivienda (PFV).

A su vez, este Programa tiene por propósito atraer los ahorros del público y la participación de la banca para financiar la vivienda de interés social, dado que los recursos del Estado son insuficientes para satisfacer las necesidades habitacionales.

El PFV abarca todos los proyectos financiados con recursos del FOVI, así como también los programas de vivienda de interés social desarrollados por la banca comercial -alentada por la liberalización del mercado bancario.

En los últimos años, en el marco de la reforma del sistema financiero, el PFV ha sido objeto de importantes cambios orientados a garantizar su viabilidad, mejorar su funcionamiento y hacerlo más accesible..

Así, con vistas a incrementar la recuperación de créditos -erosionada por las distorsiones de origen inflacionario- se aplicó un sistema que incluye un financiamiento adicional para que el deudor pueda hacer frente al alza del servicio de su deuda, y que vincula los pagos mensuales del deudor a la evolución del salario mínimo (Sistema FOVI de indización dual).

Sin embargo, aunque la recuperación de los créditos mejore, no es total; primero, porque tratándose de vivienda social, se otorgan tasas de interés preferenciales, y segundo, porque si al finalizar el plazo máximo (20 años) existe una diferencia entre la

recuperación total realmente pagada y la pactada, el FOVI tiene que absorberla (lo que constituye un tipo de subsidio).

Otro cambio importante en el PFV fue que, como parte de la liberalización del mercado bancario, se eliminó el sistema que obligaba a la banca comercial a invertir en vivienda de interés social.

Asimismo, se logró dar mayor transparencia y eficiencia a la distribución de los fondos preferenciales (o subsidiados) del Programa. Este último cambio fue posible gracias a que el FOVI implementó un mecanismo pionero para la asignación de sus recursos preferenciales, que consiste en subastar los derechos a créditos entre las entidades postulantes, que compiten sobre la base del nivel de ahorro previo de los adquirentes de vivienda afiliados a sus respectivos proyectos.

3. Evaluación de los fondos de fomento de la vivienda

Los resultados obtenidos durante la década fueron bastante satisfactorios, por lo menos en términos de viviendas financiadas.

De hecho, sólo en 1990 se concluyeron 329 000 unidades,^{11/} cifra que casi corresponde a las necesidades de viviendas nuevas estimadas para el quinquenio 1990-1994.

El número total de unidades concluidas por estos organismos en su conjunto, desde el inicio de las operaciones hasta 1990, alcanzó a más de 3 millones, de los cuales el Programa Banca-FOVI financió casi 1 millón; INFONAVIT (a partir de 1972), 940 000; FONHAPO (a partir de 1981), 413 000; y FOVISSTE (a partir de 1972), 277 000.

En 1990, el INFONAVIT financió 27% de las unidades; el Programa Banca-FOVI, 23%; y el FONHAPO, 18%. Ese año el número total de viviendas terminadas aumentó 26% con respecto a 1989.

En otras palabras, esos organismos han logrado resultados cuantitativos, en particular a partir de 1989, que permiten satisfacer las necesidades de nuevas viviendas.

N. NICARAGUA

Las difíciles épocas de estrechez económica y los retrocesos en el proceso de desarrollo que vivió el país en los últimos años, determinaron que, a partir de 1990, el Gobierno Nacional se abocara, de manera prioritaria y casi exclusiva, a la pacificación

^{11/} Comprende viviendas terminadas (48% de las unidades en 1990), viviendas progresivas, lotes con servicios, mejoramientos de tierras, y otros créditos no especificados.

del país, el control de la inflación y la reorganización del Estado, a fin de reactivar la economía.

En tal contexto, no se prestó atención al sector de la vivienda, salvo cuando ocurrieron desastres naturales, o se debieron cumplir compromisos con grupos desmovilizados o víctimas de guerra, casos en los que el Estado asumió los costos de las soluciones habitacionales.

Luego, a principios de 1993, se inició un proceso de creciente preocupación, tanto en el plano económico como en el político, por solucionar el déficit habitacional (calculado en unas 500 000 unidades), haciendo uso de créditos externos concedidos en años anteriores, pero no desembolsados.

El primero de los créditos utilizados provenía del Fondo de Inversiones de Venezuela (como parte de la factura petrolera), por un monto de 10 millones de dólares, a 15 años plazo, con dos de gracia, y una tasa de interés de 7%; el segundo había sido otorgado por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)/México, por 28 millones de dólares, a 14 años plazo, con tres de gracia, y una tasa de interés de 10%.

El organismo que actualmente representa a la República de Nicaragua en el sector habitacional es el Banco de la Vivienda de Nicaragua (BAVINIC); por intermedio de su Secretaría de Planificación Institucional, el Banco realiza actividades de coordinación y cooperación con organismos internacionales con vistas al financiamiento del sector de la vivienda.

O. PARAGUAY

1. Contexto económico y social

En la década de los ochenta, el ámbito macroeconómico de Paraguay fue uno de los más favorables entre los países de América Latina y el Caribe.

El crecimiento promedio anual del PIB alcanzó a 3.2% durante el período, tasa superior a muchas otras en la región. No obstante, el PIB por habitante se estancó, debido al rápido incremento demográfico anual de 3.1%.

El nivel de inflación se mantuvo entre los más bajos de la región, con promedios anuales que fluctuaron entre 13.5% (1983) y 38.2% (1990).

Según estimaciones de la Corporación Nacional de la Vivienda (CONAVI) para el año 1990, el déficit habitacional era de 280 000 unidades, con una demanda marginal de 15 000 al año. También se determinó que entre 80% y 85%, aproximadamente, de las viviendas

existentes en el país era de origen informal; esto significa que han sido producidas por las familias, con muy poca ayuda del sector formal.

2. La estructura institucional del financiamiento de la vivienda

Antes de 1989 el sistema financiero habitacional (SFH) del país estaba constituido por el Instituto Paraguayo de Vivienda y Urbanismo (IPVU) y el Banco Nacional de Ahorro y Préstamo para la Vivienda (BNAPV).

El Instituto Paraguayo de Vivienda y Urbanismo (IPVU), de régimen de propiedad pública, tenía como objetivo primordial facilitar a las familias, en forma directa o por intermedio de otras entidades estatales, comunales o privadas, la satisfacción de sus necesidades de vivienda, así como planificar, orientar y promover el crecimiento de las ciudades y centros urbanos.

La función principal del Banco Nacional de Ahorro y Préstamo para la Vivienda (BNAPV), también de régimen de propiedad pública, era regular, supervisar, promover y prestar asistencia a las sociedades de ahorro y préstamo; además, le correspondía destinar, a través de dichas sociedades, recursos estatales y de otras fuentes nacionales y extranjeras para el financiamiento de soluciones habitacionales y adquisición de terrenos.

El sistema nacional de ahorro y préstamo para la vivienda (SNAPV) estaba constituido por el BNAPV y las seis sociedades anónimas de ahorro y préstamo para la vivienda. Estas últimas estaban encargadas básicamente de facilitar a sus depositantes los medios financieros adecuados para adquirir, construir, ampliar o refaccionar sus viviendas o comprar el terreno para construirlas.

El BNV, en el marco de los primeros proyectos piloto de vivienda social, emitió Bonos de Vivienda Social (Bonos VEIS), que fueron adquiridos por las mismas sociedades integrantes del SNAPV.

Ante el grave y creciente déficit habitacional, por una parte, y la inexistencia de un mecanismo adecuado de financiamiento de viviendas destinado a los sectores más necesitados, por la otra, el Gobierno que asumió en 1989 inició un proceso de reestructuración institucional con la creación, por medio de la Ley 118/90, del Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), integrado por todas las instituciones de los sectores público y privado que participan en el desarrollo del sector (CONAVI, 1989/93)

Al CONAVI, entidad interinstitucional, se le asignó la responsabilidad de definir y coordinar la política sectorial, planificar y regular el funcionamiento del sector y asegurar la construcción de viviendas económicas de interés social mediante el diseño, puesta en práctica y coordinación de planes, programas y proyectos habitacionales de este tipo.

Como resultado de la coordinación de esfuerzos de las diversas instituciones existentes, el CONAVI pretende elevar el nivel del financiamiento habitacional, lograr que se mejoren los instrumentos y mecanismos disponibles y se elaboren otros, junto con dar mayor eficiencia a la administración de los escasos recursos, para así reactivar el sistema financiero de la vivienda.

La creación del CONAVI fue fruto de la voluntad de proponer una política de vivienda acorde con las necesidades del país, para lo cual era necesario disponer de un instrumento que permitiera encauzar una mayor atención hacia el sector de la vivienda, en el marco de la nueva política del gobierno que daba prioridad a las medidas tendientes a elevar el nivel de bienestar social, aspecto sumamente descuidado en el período anterior a 1989.

En el momento en que se creó el CONAVI, las dos instituciones gubernamentales preexistentes, el Instituto Paraguayo de Vivienda y Urbanismo (IPVU) y el Banco Nacional de Ahorro y Préstamo para la Vivienda (BNAPV), demostraban adolecer de serias limitaciones para encarar una política de vivienda a nivel nacional en forma coordinada y abierta a la rica experiencia acumulada en los sectores privado, no gubernamental e informal durante la década de los ochenta. La nueva Ley 118 no sólo facultó al CONAVI para fijar la política nacional de vivienda, sino que abrió las puertas a una serie de nuevas fórmulas e ideas que han permitido innovar en cuanto a programas y tipos de vivienda (por ejemplo, el reemplazo del concepto de vivienda mínima por el de vivienda progresiva), implementar nuevas modalidades de subsidio y explorar caminos que propicien la participación de organismos e instituciones del sector privado y no gubernamental en la búsqueda de soluciones habitacionales al alcance de quienes más las necesitan.

En 1992, con la promulgación de la Ley 79/92, el CONAVI quedó vinculado al Poder Ejecutivo por conducto del Ministerio de Hacienda, el BNAPV fue incorporado al CONAVI en calidad de agente financiero, y se suprimió el IPVU.

Con respecto a las condiciones de financiamiento, en la Ley 118/90 se dispuso la introducción de un sistema de préstamos muy accesible y de recuperación posterior, en términos más realistas, de los recursos colocados.

En efecto, las soluciones habitacionales provistas por el CONAVI son ahora financiadas a largo plazo (20 años en promedio), con una tasa administrativa de 3% anual sobre el saldo y sin tasa de interés.

El nuevo sistema de recuperación establece que el financiamiento de las soluciones habitacionales, así como el servicio de la deuda, saldos y demás costos sean cuantificados sobre la base de una unidad de reajuste denominada Unidad de Salario Mínimo. Esta tiene un valor en guaraníes que equivale en

forma constante a una proporción del Salario Mínimo Mensual establecido por la autoridad competente para trabajadores en actividades diversas no especificadas.

3. Evaluación del sistema especializado

Los resultados obtenidos por el sistema de ahorro y préstamos en la década pasada fueron poco satisfactorio.

El número de depositantes de las SAP (sociedades de ahorro y préstamos) representó, en promedio, 12% de la PEA total entre 1982 y 1990. Ese porcentaje fue disminuyendo desde 1987 y en 1990 alcanzaba sólo a 10.5%.

La participación de los depósitos de las SAP en el mercado de ahorros, que era de 24% anual durante el período 1982-1990, bajó a 23% en 1990, menor que la registrada en 1989.

El promedio anual de las tasas reales de interés sobre los depósitos y préstamos de las SAP fueron, en general, negativas a lo largo del decenio. En 1990 descendieron a -14.5% y -7.69%, respectivamente.

Las utilidades de las SAP registraron un fuerte aumento anual entre 1988 y 1990.

Desde el inicio de sus operaciones (1972) hasta 1990, las SAP escasamente habían financiado 23 000 soluciones habitacionales, lo que supone un ritmo promedio de 1 200 por año.

En 1990, después de haber aumentado en forma continua desde 1983, el número de soluciones financiadas bajó 56% con respecto a 1989, y fue de sólo 1 335 unidades, cantidad netamente insuficiente si se considera la estimación de la demanda marginal anual de vivienda.

Por lo tanto, dado que para un gran porcentaje de la población es en general difícil acceder a los créditos del sistema y que además en el país se carece de un sistema de subsidio directo para la vivienda, muchas familias de bajos ingresos han debido recurrir a sus propios recursos y a la construcción progresiva para obtener una casa.

Esta situación contribuye a explicar el origen informal de la mayor parte de la actual dotación de vivienda.

P. PERU

1. Contexto económico y social

El comportamiento de la economía peruana durante el período comprendido entre 1980 y 1990 ha mostrado fluctuaciones cíclicas,

como consecuencia del desigual desempeño de la estructura productiva del país a nivel nacional. Así, la actividad económica registró un decrecimiento promedio anual de 1.1%, atribuible a las caídas del PIB en los años 1988, 1989 y 1990 (-8.3%, -11.6% y -5.4%, respectivamente). La evolución posterior de este indicador también ha sido heterogénea: creció 2.8% en 1991; en 1992 disminuyó 2.5%, en 1993 tuvo un aumento de 6.5%, y para 1994 se espera un crecimiento no inferior a 4%.

Durante los primeros seis meses de 1994 el PIB del país ha crecido 12.5%, comparado con igual período del año precedente; esta evolución favorable se sustenta fundamentalmente en el mejor desempeño de los principales sectores económicos: la pesca aumentó 33%, la construcción 29.8%, la actividad agropecuaria 20.5%, las manufacturas 14.9%, el comercio 12.5%, la electricidad 11.2% y la minería 6.0%.

El PIB per cápita registró un descenso promedio anual de 3.3% durante el período 1980-1990; luego, entre 1990 y 1993, creció a razón de 0.6% por año. Esta tendencia ascendente de la economía peruana es el resultado de la puesta en práctica de un programa de estabilización y un conjunto de reformas estructurales.

Con respecto a la inflación, en 1990 alcanzó a 7 659%, pero durante 1991 descendió a 139.2%, a raíz del programa de estabilización iniciado en 1990. En 1992 y 1993 la inflación continuó disminuyendo, a 56.3% y 39.1%, respectivamente; las metas fijadas son 20% para 1994 y 9% para 1995.

En cuanto al crecimiento demográfico, según el IX censo de población y IV de vivienda, efectuado en 1993, Perú cuenta con 22 639 443 habitantes en total, de los cuales 70.1% corresponde a población urbana y 29.9% a población rural.

La tasa promedio de crecimiento anual durante el período intercensal 1981-1993 ha sido de 2.2%.

En 1990, el déficit de viviendas nuevas fue estimado en 756 000 unidades.

A su vez, según estimaciones efectuadas por el PNUD en 1981, las personas con vivienda inadecuada, sin servicios básicos y en condiciones de hacinamiento representaban, respectivamente, 13.1%, 28.2% y 31.4% de la población; el último porcentaje resulta bastante alto en comparación con otros países de la región.

2. La estructura institucional del financiamiento de la vivienda

Al comenzar la presente década, el Gobierno central procedió, como una de sus actividades prioritarias, a reestructurar el aparato estatal en forma congruente con sus políticas de ajuste estructural y de modernización del Estado.

Como resultado de esta iniciativa, y de manera transitoria, las actividades del sector de la vivienda se encuentran distribuidas como sigue:

i) Al Ministerio de Transporte, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, por intermedio del Viceministerio respectivo, le competen el desarrollo y la normalización de las actividades de vivienda y construcción, el desarrollo urbano, las edificaciones y la protección del medio ambiente; ambos organismos tienen una función básicamente normativa y promocional.

ii) El Ministerio de la Presidencia, de reciente creación, mediante el Viceministerio de Infraestructura, que es uno de sus órganos rectores, se ocupa del conjunto de instituciones que emplean discrecionalmente recursos para el financiamiento habitacional, tanto en lo relacionado con la edificación de viviendas, como con el saneamiento urbano.

El sistema financiero habitacional también se encuentra en proceso de recomposición.

Debido a los problemas generados por la hiperinflación y a las consecuencias del ajuste estructural, el sistema de financiamiento habitacional que existía a comienzos de la presente década sufrió un colapso y debieron liquidarse las instituciones, tanto públicas como privadas, que lo integraban.

Actualmente, la nueva constitución permite el establecimiento de formas diferentes de desarrollo económico y social, lo cual ha dado origen a cambios importantes que incidirán en la configuración del sistema de financiamiento habitacional que se implante.

En este sentido, se han adoptado medidas complementarias a fin de crear condiciones que permitan al sector privado asumir responsabilidades crecientes en materia de vivienda y desarrollo urbano; así lo demuestran el establecimiento del crédito hipotecario y del sistema de letras hipotecarias, instrumentos transables en el mercado secundario de valores, ambos canalizados a través de la banca comercial privada, con el propósito de lograr financiamiento a largo plazo para la adquisición de viviendas. La diferencia entre ambos instrumentos radica en la forma y condiciones de la administración del crédito.

Otros medidas adoptadas para complementar el nuevo sistema se orientan a incorporar en el mercado habitacional una modalidad de arrendamiento con promesa de compraventa, actualmente en estudio; también se contempla la posibilidad de establecer un mecanismo compensatorio, a modo de subsidio a la demanda, para la adquisición de viviendas.

En cuanto a la participación del sector público en este ámbito, el Estado administra el Fondo Nacional de Vivienda

(FONAVI), cuya fuente de recursos es una contribución mensual obligatoria, que se desglosa como sigue: i) los trabajadores dependientes aportan un 3% sobre el total de las remuneraciones recibidas; ii) los empleadores aportan un 6% sobre el total de las remuneraciones pagadas; y iii) los trabajadores independientes contribuyen con un 3% sobre sus ingresos mensuales relativos.

El órgano administrador del Fondo se denomina Unidad Técnica Especializada (UTE-FONAVI); está encargada de establecer los objetivos y proponer las políticas del FONAVI, parte de cuyos recursos se destina a financiar obras de infraestructura sanitaria y de electrificación de asentamientos humanos en áreas marginales.

Asimismo, participa en el financiamiento de centros comunales y recreativos, así como de proyectos de destugurización de viviendas y pavimentación y acondicionamiento de vías locales e interdistritales.

El FONAVI también distribuye sus recursos por intermedio del Banco de Materiales (BAN MAT), institución creada en 1980 para proveer de materiales de construcción a las familias de menores ingresos que se organicen para realizar programas de autoconstrucción.

Del mismo modo, el Fondo canaliza su participación a través de la Empresa Nacional de Edificaciones (ENACE), institución creada en 1984 en el marco de la anterior política empresarial del Estado, cuya función es proyectar, financiar, ejecutar y adjudicar toda clase de construcciones, en concordancia con las políticas y metas del gobierno.

Mediante Programas de Créditos Supervisados, con un interés preferencial, esta institución provee recursos a los grupos de menores ingresos para facilitar la construcción de núcleos básicos con el sistema de autogestión.

Asimismo, ejecuta programas de vivienda dirigidos al sector medio de la población, que se financian mediante el sistema de Letras Hipotecarias, según las modalidades establecidas.

Aparte de los sistemas e instrumentos descritos, en el contexto de la modernización el Estado no se ha previsto, en el corto plazo, la creación de instituciones dependientes del sector público especializadas en el financiamiento y fomento de la vivienda.

3. Evaluación del sistema especializado

El sistema mutual sufre una seria crisis; registró pérdidas netas en el trienio 1988-1990, la participación de los depósitos del sistema en el mercado de ahorros se contrajo 50% entre 1988 y 1990,

y disminuyó considerablemente (76%) el número de soluciones habitacionales financiadas entre 1988 y 1989.

La participación de los depósitos descendió de 10% en 1989 a 7% en 1990, en tanto que el número de depositantes del sistema como proporción de la PEA se incrementó entre 1988 y 1989, año en que llegó a representar 28% del total.

En 1989, las tasas de interés promedio anual de los depósitos y las prestaciones fueron de 738% y 1 287%, respectivamente.

Desde 1975 hasta 1990, el sistema había financiado no más de 65 000 soluciones habitacionales, a un ritmo promedio de 4 000 unidades al año. En 1989 sólo se financiaron 2 600 soluciones, en comparación con unas 11 000 en 1988.

De acuerdo con el censo de 1993, el número de viviendas en Perú ha aumentado aproximadamente a razón de 121 000 unidades al año, es decir, a una tasa anual promedio de 2.8%, valor ligeramente más alto que la tasa de crecimiento poblacional de 2%.

Continuaron registrándose movimientos migratorios de la población hacia los centros urbanos, especialmente hacia las principales ciudades.

El número de viviendas en las áreas urbanas se incrementó anualmente en 99 800 unidades, es decir, 36%, mientras que en las áreas rurales el aumento fue de sólo 14% anual.

Q. REPÚBLICA DOMINICANA

1. Contexto económico y social

Durante la década de 1980, el ámbito macroeconómico de República Dominicana fue uno de los más favorecidos en la región, a pesar de las crecientes tendencias inflacionarias registradas desde 1984 y la recesión de 1990.

En el curso del decenio, el PIB creció en promedio a un ritmo de 2% anual; sin embargo, el PIB por habitante se redujo a una tasa promedio de 0.3% al año, debido a un incremento demográfico de 2.3% anual (en 1990 la población estimada alcanzaba a unos 7 millones de personas).

La inflación promedio fue particularmente baja hasta 1984 (inferior a 16%), pero de ahí en adelante empezó a ascender, hasta llegar a 59.4% en 1990.

Para fines de 1989 las necesidades habitacionales se estimaron en 539 000 viviendas, y se proyectó una demanda marginal de 84 000 unidades anuales para los siguientes quince años.

En 1994, el grave déficit habitacional se manifiesta en los porcentajes estimados relativamente altos de personas con vivienda inadecuada (28.3%) y en condiciones de hacinamiento (30.6%).

2. La estructura institucional del financiamiento de la vivienda

El organismo que programa, administra y ejecuta el plan de viviendas urbanas y rurales es el Instituto Nacional de la Vivienda (INVI), institución de derecho público, dependiente de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación. El Instituto, que financia sus operaciones con recursos estatales y exteriores, fue creado para promover y ejecutar programas de vivienda destinados a la población de menores recursos.

Sin embargo, en comparación con el sector privado, los organismos públicos han tenido una participación minoritaria en el financiamiento de la vivienda.

De hecho, el sistema de financiamiento habitacional (SFH) consta, además, de un sistema de ahorro y préstamo para la vivienda, integrado por el Banco Nacional de la Vivienda, las asociaciones mutuales de ahorro y préstamo con fines habitacionales, y los bancos hipotecarios.

El Banco Nacional de la Vivienda (BNV), con personalidad jurídica, administración autónoma y capital mixto, tiene como función principal la de regular, supervisar y asistir financieramente a las mutuales del SFH, crear las condiciones financieras más adecuadas para su buen funcionamiento y asegurar los depósitos de ahorro que en ellas se efectúen, así como también las hipotecas.

El BNV, al igual que las mutuales, capta ahorros mediante depósitos a plazo fijo, cédulas hipotecarias, contratos de participación en hipotecas y certificados financieros; con esos recursos financia sus préstamos a las mutuales y a empresas constructoras privadas específicas.

Las Asociaciones de Ahorro y Préstamos, instituciones privadas sin fines de lucro, de carácter mutualista, tienen como función principal promover y fomentar la creación de ahorro para otorgar préstamos destinados a la construcción, adquisición y mejoramiento de vivienda.

Además de los instrumentos de captación arriba mencionado, para financiar sus operaciones disponen de recursos provenientes de cuentas de ahorro. Otorgan préstamos hipotecarios, préstamos con garantía de cuentas de ahorro e inversión (ahorro en libreta, certificados financieros, depósitos a plazo y contratos de participación), y préstamos personales para ampliación y mejora de locales, así como para resolver situaciones relativas a educación y salud, principalmente.

Los bancos hipotecarios de la construcción son instituciones privadas cuyo objetivo principal es promover y fomentar la industria de la construcción mediante el financiamiento de obras, proyectos de urbanización y edificaciones en general.

Estas instituciones pueden captar recursos por medio de depósitos a plazo, cédulas hipotecarias, certificados financieros y certificados de participación hipotecaria, fondos que utilizan para otorgar sus préstamos hipotecarios.

Actualmente, las mutuales y los bancos hipotecarios no logran atender a los grupos de ingresos bajos, e incluso medio-bajos.

Participan también en el financiamiento de la vivienda, si bien en forma más específica y limitada, otros bancos (comerciales, de desarrollo, de los trabajadores), y las cooperativas de vivienda.

3. Evaluación del sistema especializado

La actividad de concesión de créditos para vivienda por parte del sistema de ahorro y préstamos ha sido notoriamente insuficiente para responder a las agudas necesidades habitacionales de la población, a pesar de haber logrado resultados bastante satisfactorios en términos de captación de ahorro.

Tal situación se explicaría por el limitado, e incluso nulo, acceso de los grupos de ingresos medios y bajos a los préstamos del sistema.

Como proporción de la PEA, los depositantes de las AAPV aumentaron a 40%. La participación de sus depósitos en el mercado de ahorros también ascendió en 1990 a más de 27%.

El número de soluciones habitacionales financiadas en 1990 fue de sólo 1 500 unidades, lo que arroja un total de apenas 68 000 unidades desde 1963, año en que empezó a operar el sistema; luego, el ritmo promedio es de 2 440 unidades al año.

Por otra parte, el destino de los préstamos de las AAPV fue bastante diversificado, pues el saldo de los con fines habitacionales como proporción del total experimentó una disminución continua desde 1988 y en 1990 su nivel alcanzaba a no más de 51%.

Hasta 1990, la actividad de financiamiento habitacional del BNV ha sido muy limitada (16 unidades en 1990).

R. SAN VICENTE Y LAS GRANADINAS

Tradicionalmente, la atención en el sector de la vivienda ha asumido dos formas: el apoyo a los esfuerzos individuales y la realización de programas habitacionales por parte del gobierno. En general, en el país no han existido agentes privados que desarrollaran una dotación de viviendas con vistas a crear un mercado de ventas.

En cuanto a la primera forma de atención, que incluye la mayoría de los casos, se da cuando la persona interesada, en forma individual, emprende la construcción de su propia vivienda, la que eventualmente puede ser financiada mediante un préstamo hipotecario concedido por alguna de las instituciones financieras que operan en el país, como el Commercial Bank, el Credit Union o la Building Association. Además, el National Commercial Bank, que es de propiedad del gobierno, ha constituido un fondo, con recursos provenientes del Caribbean Development Bank y el National Insurance Scheme of St. Vincent and the Grenadines, para ofrecer una línea de crédito especial. Por tratarse de un programa cuyo fin es beneficiar a los grupos de ingresos bajos y medio-bajos, para acceder a uno de esos préstamos es necesario que las entradas mensuales del solicitante no superen un determinado nivel.

Por su parte, los programas estatales de vivienda se realizan principalmente por intermedio de la Housing and Development Corporation, corporación estatutaria fundada por el gobierno en 1976, cuyo propósito es ejecutar las políticas públicas en materia de vivienda y planificación territorial; esta entidad ya ha llevado a cabo diversas iniciativas para desarrollar el sector de la vivienda en el país, mas allá de los esfuerzos individuales. De hecho, también su institución predecesora, la Central Housing and Planning Authority, había implementado varios proyectos de construcción de vivienda.

Entre los años 1955 y 1972, la Central Housing and Planning Authority construyó un total de 240 viviendas en varios lugares de San Vicente y las Granadinas, todas ellas financiadas con un préstamo recibido por la British Development Division (BDD). Estas viviendas fueron entregadas a personas meritorias pertenecientes a grupos sociales de bajos ingresos. El carácter especial de los fondos utilizados hizo posible que la propiedad completa (vivienda y terreno) pudiera ser entregada a un precio que con el que sólo se pretendía recuperar los costos. Con los recursos recuperados se constituyó un fondo rotatorio que, integrado con otros, permitió el financiamiento de nuevos proyectos.

Por diversos motivos, entre los que se incluye el rápido aumento de los costos de este tipo de operaciones, el fondo rotatorio se extinguió. Después de un tiempo, en 1976, se fundó la Housing and Land Development Corporation que, junto con otras fuentes de recursos, ha contribuido a la realización de nuevos

proyectos de vivienda. Entre 1976 y 1985, esta Corporación implementó la construcción de 168 viviendas, de las cuales 163 fueron costeadas con fondos provenientes del Caribbean Development Bank (CDB) y las otras 5 contaron con financiamiento concedido por el National Commercial Bank. A causa de los elevados costos de construcción, fue necesario aplicar tasas de interés sólo un poco inferiores a los normales. Como resultado, el precio de venta de las viviendas resultó demasiado onerosos para grupos de bajos ingresos y sólo se pudieron vender a personas con ingresos medio-bajos o medios.

Después de completar dichas 168 viviendas, la Corporación no volvió a participar en nuevos programas de construcción, sino que concentró sus esfuerzos en el desarrollo de sitios y servicios y en el establecimiento de un sistema de venta de materiales de construcción, al contado y a crédito, a personas pertenecientes a grupos de bajos ingresos. Para costear estas actividades contó, en particular, con las facilidades financieras concedidas por el National Commercial Bank. La situación se mantuvo inalterada, de modo que en 1986 el gobierno puso en marcha un programa de vivienda en áreas rurales financiado con un préstamo que otorgara el gobierno de Taiwán; este esfuerzo llegó a una conclusión probablemente prematura y, de las 150 viviendas planificadas, sólo se terminaron 23. La construcción fue contratada con empresas privadas.

En este contexto cabe mencionar también los esfuerzos realizados por el Social Welfare Department del Ministry of Housing and Community Development para satisfacer las necesidades de vivienda de los sectores más indigentes de la sociedad. Su labor se ha dirigido preferentemente a la provisión de materiales de construcción (madera, elementos de fierro galvanizado, servicios sanitarios y bloques de concreto, entre otros).

En tiempos más recientes, el gobierno ha expresado en forma abierta su preferencia por una política que no involucre directamente al Estado o a sus organismos en la construcción de viviendas, por lo que se orienta más bien a ofrecer a los grupos sociales de mas bajos ingresos la posibilidad de acceder a prestamos a muy bajas tasas de interés.

S. URUGUAY

1. Contexto económico y social

En la década de los ochenta el ámbito macroeconómico del Uruguay se caracterizó por una situación recesiva casi generalizada, estancamiento e inflación.

De hecho, considerando el período en su conjunto, el promedio anual del PIB se mantuvo estacionario (0.1%), y si el producto por

habitante sólo se redujo a un ritmo anual de 0.5%, en promedio, fue gracias al bajo crecimiento demográfico de 0.6% al año.

La inflación se mantuvo, en general, a niveles superiores a 40%, y ascendió a 112.5% en 1990.

Alrededor de 1989, a pesar de la existencia de una dotación de vivienda que superaba en 15% el número de hogares, se detectaron necesidades habitacionales no satisfechas de entre 50 000 y 100 000 viviendas.

En 1981, esa satisfactoria situación se reflejó en los bajos porcentajes estimados de personas con vivienda inadecuada (7.5%); sin servicios básicos (10%); y en condiciones de hacinamiento (10.6%).

2. La estructura institucional del financiamiento de la vivienda

En 1990, con la asunción del nuevo gobierno, se creó el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, encargado de formular, ejecutar, supervisar y evaluar los planes de vivienda y de instrumentar la política sectorial.

El sistema de financiamiento habitacional se basa fundamentalmente en una entidad estatal, el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), que continúa siendo el administrador de los recursos disponibles, el agente financiero del sistema y el responsable de la producción de vivienda en el sector público.

Para las operaciones del BHU existe un sistema de reajuste de valores orientado a proteger los fondos y créditos manejados. El esquema se basa en una unidad de medida, la unidad reajutable (UR), cuyo valor se corrige periódicamente, según la variación del índice medio de salarios.

Las principales fuentes de recursos del Banco son la recuperación de préstamos y sus distintos instrumentos de captación, la mayoría de ellos de corto plazo, con o sin el sistema de reajuste.

Las Obligaciones Hipotecarias Reajustables (OHR), instrumentos de mediano y largo plazo, con carácter de deuda pública nacional, son emitidas por el Banco sobre la base de una Caja de Ahorros Valores, constituida por depósitos en efectivo (en cuentas de OHR) que efectúan los interesados en comprar tales instrumentos. Sin embargo, las OHR ya no constituyen una fuente de recursos importante a causa de la fuerte competencia de las propias emisiones del Estado que han debido enfrentar desde 1988.

Para poder competir, el Banco modificó esta modalidad de captación para que operara como una caja de ahorros, sin emisión de

valores, pero en iguales condiciones de rentabilidad y liquidez que las OHR.

En la categoría de los instrumentos no reajustados se encuentran los depósitos a la vista y los depósitos a plazo fijo, en moneda nacional y en dólares.

Entre los instrumentos expresados en UR figuran los depósitos a plazo fijo en moneda nacional y los Certificados Reajustables. Dentro de esta categoría también existe un sistema de ahorro y préstamo no contractual, de carácter voluntario, destinado de modo específico a la vivienda, pero no directamente ligado al crédito. Este sistema es manejado por el Departamento de Ahorro y Préstamo del Banco.

Sin embargo, desde octubre de 1991 está funcionando un sistema contractual de ahorro y préstamo para la vivienda con compromiso en dólares, lo que responde a la marcada preferencia de los participantes por el dólar en vez de la UR.

Los préstamos hipotecarios otorgados por el Banco son para fines exclusivamente habitacionales y, más en particular, para la construcción de vivienda. Los préstamos están expresados en UR y llevan tasas de interés relativamente bajas —en muchos casos fuertemente subsidiadas— que compensan en parte el reajuste del capital.

En cuanto a los clientes atendidos por el sistema, al Banco le corresponde ocuparse de los sectores medios y medio-bajos, en tanto que al Ministerio le competen los sectores de ingresos más bajos.

En la actividad de financiamiento de la vivienda también participan agentes financieros privados, pero hasta ahora su contribución ha sido poco relevante.

3. Evaluación del sistema especializado

Durante el bienio 1989-1990, la actividad de financiamiento de la vivienda del BHU se contrajo sustancialmente en relación con 1988, mientras que sus resultados en términos de captación tendieron a mejorar. Eso sugiere que se redujo el acceso a los créditos del Banco.

En 1990, los depositantes del BHU representaron 26% de la PEA total, el porcentaje más alto en el decenio y en aumento desde 1983. La participación de sus depósitos en el mercado de ahorros fue de 12% en promedio durante la década y experimentó una ligera disminución en 1989-1990 con respecto a 1988.

Entre 1969 y 1990, el Banco había financiado más de 176 000 soluciones habitacionales, a un ritmo promedio anual de 8 000

unidades. Sin embargo, en 1989 y 1990, dicho promedio bajó a no más de 5 000 unidades, número 52% inferior al registrado en 1988 (10 500). Los niveles de ese bienio fueron de los más bajos del decenio. Cabe mencionar que durante el período 1980-1982 el BHU financió, en promedio, unas 20 000 viviendas al año.

El Banco se dedica exclusivamente al financiamiento de la vivienda y hasta 1989 sólo había registrado pérdidas en 1982 y 1984.

T. VENEZUELA

1. Contexto económico y social

En la década de los ochenta la actividad macroeconómica se caracterizó por un período recesivo entre 1981 y 1985, con bajos niveles de inflación, seguido de una recuperación que continuó hasta 1990, con aumento de las presiones inflacionarias. Cabe señalar, sin embargo, que la economía se contrajo 7.8% en 1989.

Así, el promedio anual del PIB permaneció casi estancado durante el decenio (0.4%), en tanto que el del PIB por habitante se contrajo 2.3% como consecuencia del rápido ritmo de crecimiento demográfico (2.8%). En 1990 la población estimada era de unos 19.7 millones de personas.

Entre 1980 y 1985, la inflación promedio anual fue moderada (11%), pero junto con la recuperación económica aumentaron sustancialmente las presiones inflacionarias, de manera que en 1990 el promedio anual alcanzó a 47%.

El déficit de vivienda estimado para 1985 fue de alrededor de 500 000 viviendas, más una proyección de demanda marginal de unas 115 000 unidades anuales para los próximos 15 años (como resultado del deterioro y el crecimiento demográfico).

Para 1988 se estimó que 12.1% de la población habitaba en viviendas inadecuadas, 18.5% carecía de servicios básicos, y 15.6% se encontraba en condiciones de hacinamiento, porcentajes considerados medio-bajos en comparación con los de otros países de la región.

2. La estructura institucional del financiamiento de la vivienda

A nivel ministerial, la planificación del sector de la vivienda es de responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Urbano (MINDUR); el Ministerio de Hacienda, por su parte, ejerce las funciones de supervisión, fiscalización y control de las instituciones financieras especializadas en el financiamiento de la vivienda.

La estructura de financiamiento habitacional comprende el sistema nacional de ahorro y préstamo para la vivienda (SNAP), la banca hipotecaria y el Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI), que depende del MINDUR y es el organismo ejecutor y administrador de la política de vivienda de interés social.

Por su parte, el SNAP está constituido por el Banco Nacional de Ahorro y Préstamo (BANAP), la Superintendencia de Entidades de Ahorro y Préstamo (SEAP), las entidades mutualistas de ahorro y préstamo (EAP), la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FCACV), y el Instituto Venezolano de Entidades de Ahorro y Préstamo (IVAP).

El Banco Nacional de Ahorro y Préstamo (BANAP) es el organismo rector del sistema, con régimen público de propiedad, personalidad jurídica y patrimonio propio; su función principal es desarrollar, regular y asistir financieramente a las EAP, así como administrar un Fondo de Garantía de préstamos e hipotecas.

Para realizar sus operaciones de préstamo a las EAP, el Banco cuenta con recursos que provienen esencialmente de depósitos a plazo de las EAP y de particulares, de emisiones de bonos a largo plazo del SNAP, y de préstamos y créditos contratados en el país o en el exterior.

Las mutuales de ahorro y préstamo, sociedades civiles sin fines de lucro, tienen por propósito captar ahorro de personas jurídicas o particulares y otorgar préstamos a largo y corto plazo a sus socios para la adquisición y generación de viviendas.

Las EAP financian sus operaciones crediticias, orientadas casi exclusivamente a la vivienda, con recursos provenientes en su mayor parte de depósitos de ahorro y a plazo (libreta dorada, cheque ahorro, ahorro programado, entre otras modalidades), así como de los créditos del BANAP.

La SEAP depende del Ministerio de Hacienda y sus responsabilidades fundamentales son la inspección, supervisión y fiscalización de las EAP.

El IVAP y la FCACV trabajan en estrecha relación con el Banco para promover el desarrollo del sistema y la cooperación dentro de él mediante actividades de capacitación de personal y de coordinación de intereses comunes, pero no facilitan financiamiento habitacional.

Los bancos hipotecarios pueden conceder préstamos a largo plazo con garantía hipotecaria para la adquisición, construcción o mejoramiento de bienes inmuebles y el desarrollo y fomento de la industria de la construcción, entre otros fines. Además, recaudan el ahorro habitacional forzoso constituido por los aportes mensuales de trabajadores y empleadores.

Para realizar sus operaciones, los bancos hipotecarios captan recursos en depósitos a plazo, certificados de ahorro y bonos quirografarios.

Cabe destacar que en 1990 el gobierno instituyó un subsidio a la vivienda al fijar un límite a la tasa de interés sobre préstamos hipotecarios vigentes. Esa medida, combinada con la Ley de Protección al Deudor Hipotecario que se promulgó ese mismo año, ha dificultado el desempeño financiero de las EAP, dado que las tasas de interés de depósitos del público se mantienen libres.

Además, también en 1990, se promulgó la Ley de Política Habitacional para encarar el problema de la vivienda, en particular el de la población de menores ingresos. En esta ley, mediante la cual se incorporan al sistema financiero nacional recursos destinados a los sectores de bajos ingresos, se establecen cuatro áreas de asistencia de acuerdo con el precio de la solución habitacional deseada y el nivel de ingreso y de ahorro del demandante.

La primera de estas áreas es atendida por el sector público, la segunda por intermedio de las EAP y los bancos hipotecarios con el apoyo del sector público, la tercera por el BANAP, y la última por el sector privado (EAP y bancos hipotecarios) exclusivamente.

Para realizar las tareas que le asigna la Ley, el sector público utiliza recursos financieros aportados por el Estado; el sector privado financia sus operaciones con el ahorro habitacional obligatorio (de trabajadores y empleadores) en las entidades hipotecarias y el ahorro voluntario; el BANAP atiende su área con los rendimientos del ahorro habitacional, que constituye encaje en el Banco Central, y del Fondo de Garantía.

3. Evaluación del sistema especializado

A pesar de que prácticamente la totalidad de los créditos de las entidades de ahorro y préstamo (EAP) se destinaron a la vivienda, la actividad de financiamiento habitacional ha sido netamente insuficiente con respecto a la demanda marginal estimada.

De hecho, financiaron alrededor de 376 000 préstamos (a largo y corto plazo) desde el inicio de sus operaciones (1962) hasta 1990, lo que representa un promedio de 13 000 al año. En 1989 y 1990 este valor fue de apenas unos 9 mil préstamos, vale decir, un descenso de 52% en relación con 1988, cuando se registró un nivel similar al promedio anual de la década.

Por otro parte, en 1990, a pesar de la elevada proporción de depositantes (más de 51% de la PEA), los depósitos en las EAP equivalieron a no más de 8% del mercado de ahorros (40% menos que en 1985). Este último porcentaje (al igual que en el caso de la banca hipotecaria) se ha contraído sustancialmente desde 1986 en

favor de la banca comercial, que en 1990 acaparó más de 62% del mercado de ahorros.

Esta evolución demuestra una sustancial pérdida de competitividad de las EAP con respecto a la banca comercial en el mercado de ahorros, atribuible fundamentalmente a la tasa real de interés crecientemente negativa ofrecida para los depósitos en las EAP desde 1985.

En conclusión, las EAP han perdido el peso que tenían a principios de la década, no sólo en términos de su participación en el mercado de ahorros, sino también de su capacidad para responder a las necesidades habitacionales de la población.

II. CONCLUSIONES

Al estudiar el marco institucional del financiamiento de la vivienda en los países de la región, un primer aspecto que se destaca es la presencia generalizada de sistemas nacionales de financiamiento habitacional (SFH). Sin embargo, se advierte una ausencia casi absoluta de una definición legal explícita de lo que se entiende por tal sistema (ALIDE, 1984).

Por otra parte, en la mayoría de los países es posible distinguir esquemáticamente dos grupos de instituciones dentro de estos sistemas: una o más entidades (generalmente de carácter público) que son las autoridades nacionales de la vivienda, y un grupo que constituye el subsistema llamado de mercado del SFH.

Las funciones esenciales del primer grupo son poner en práctica la política o plan nacional de vivienda, supervisar y fomentar el sistema de financiamiento habitacional y, a menudo, atender directamente a los grupos sociales más desfavorecidos.

En la mayoría de los países existe un instituto de la vivienda encargado de algunas de estas funciones (Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, República Dominicana, Venezuela) con recursos presupuestarios o aportes obligatorios.

Para atender a los grupos de escasos recursos en muchos países existen fondos de ahorro obligatorio (Argentina, Bolivia, Brasil, El Salvador, México, Perú, Venezuela) administrados, en general, por la entidad rectora del sistema, y/o fondos de transferencias presupuestarias (Colombia, Costa Rica, Honduras, México) cuya gestión habitualmente recae en el banco central, el ministerio del ramo u otra institución similar.

En pocos países (Bolivia, Costa Rica, Honduras, Chile) se usa el sistema de mercado para canalizar los recursos sociales (obligatorios o presupuestarios).

Generalmente integran el subsistema de mercado uno o varios subsistemas especializados (de ahorro y préstamo, hipotecario y/o cooperativo para la vivienda), cuya principal fuente de recursos es el ahorro privado voluntario.

En 11 países (de los 19 considerados) existe un subsistema de ahorro y préstamo, constituido por mutuales (organizaciones con finalidad social), como en Bolivia, Costa Rica, Perú, Ecuador, o por asociaciones anónimas, como en Brasil, Colombia (o sistema de ahorro de valor constante), El Salvador, Honduras, Paraguay, República Dominicana y Venezuela; este subsistema es supervisado y apoyado por un banco de la vivienda o similar y en la mayoría de los países atiende en general a los sectores medio y medio-alto.

La información disponible (véase el anexo) revela que en la década de 1980 la actividad de muchos de tales subsistemas de ahorro y préstamo sufrió una contracción debido a las repercusiones de la crisis de la deuda externa en el escenario económico y político de la región y de los consiguientes procesos de ajuste (UNIAPRAVI, 1989).

De hecho, se percibe un descenso de la participación relativa de esos sistemas de financiamiento en el mercado de ahorros, que refleja una pérdida de competitividad con respecto al resto del sistema financiero, esencialmente imputable a la supresión de sus ventajas comparativas en el marco de las políticas para estimular la competencia.

También se advierte una disminución del número de viviendas financiadas por el sistema, que obedece fundamentalmente a la contracción, en términos reales, de los recursos destinados al financiamiento habitacional, y al alza de los costos de construcción y financieros, así como a la erosión de los ingresos reales de la mayor parte de la población.

Finalmente, se puede constatar que han disminuido los márgenes de rentabilidad y, en algunos casos, se han generado pérdidas, tendencia que refleja la imposibilidad de transferir a los prestatarios preexistentes los mayores costos financieros que resultan del aumento de los intereses pagados a los ahorradores en un marco de creciente competencia y más alto riesgo de variaciones de las tasas de inflación y de interés.

Para hacer frente a esta situación, al final del decenio la mayoría de los países (en especial Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Paraguay y Venezuela) iniciaron nuevas políticas y programas destinados a organizar, estabilizar, estimular y desarrollar mejor su sistema de financiamiento habitacional en general.

El subsistema bancario hipotecario está presente en Brasil, Chile, El Salvador, Perú, República Dominicana, Venezuela y, por intermedio de otro tipo de bancos, en Barbados, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Perú (Bancos Regionales de Fomento) y República Dominicana. Los bancos hipotecarios atienden, en general, a los sectores medio y alto, y

los bancos comerciales (como en Chile y Barbados) en particular, al sector alto.

En realidad, en muchos países, la participación de los bancos comerciales en el otorgamiento de préstamos hipotecarios es débil o nula, ya sea debido a la legislación o a la fijación de las tasas básicas de interés sobre los depósitos.

El subsistema cooperativo está presente en Barbados, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, Perú y República Dominicana, y tiende a centrarse en los grupos sociales de ingreso medio-bajo, aunque en algunos países participa en la atención de los de ingreso medio y alto.

En cuanto a los papeles desempeñados por los sectores público y privado y a sus respectivas modalidades de operación en la actividad de financiamiento habitacional, también es posible destacar algunas tendencias generales observadas durante los últimos años de la década.

En muchos países, el Estado tiende a limitar su intervención básicamente al diseño y puesta en práctica de la política nacional de vivienda, a la reglamentación, control y promoción del sistema de financiamiento habitacional, y a la atención de los grupos de bajos ingresos.

En este sentido, el Estado propende a fomentar la integración y coordinación interinstitucional, a estimular el sistema con aportes de recursos presupuestarios y a formular programas de vivienda orientados prioritariamente a los grupos desfavorecidos.

Por otra parte, en estos últimos años diversos países han mostrado una tendencia a otorgar un papel más importante a la iniciativa privada en el financiamiento habitacional. De hecho, en muchos de ellos se ha producido una cierta liberalización de la actividad del sector financiero privado en términos de diversificación de operaciones, tasas de interés y modalidades de captación.

En los años finales del decenio se ha observado una propensión a integrar más estrechamente el sistema de financiamiento de la vivienda al sistema financiero nacional global y al mercado de capitales. Esto es atribuible principalmente a una tendencia a reducir las reglamentaciones de protección del sector y a mejorar la definición de los sistemas de subsidio.

También se aprecia una intensificación y ampliación del uso del sector financiero privado para el financiamiento de la vivienda.

Estas tendencias reflejan avances hacia la superación de los principales obstáculos mencionados en el primer capítulo del

presente estudio, pero necesitan ser consolidadas, fortalecidas y ampliadas, tanto mediante la definición o redefinición de un marco legal más facilitador y menos protector, como a través del mejoramiento y la diversificación de los instrumentos y mecanismos financieros, con vistas a su mayor adecuación a las circunstancias financieras y a las características socioeconómicas de los demandantes.