

COMENTARIO

Del señor Eugenio Velasco Morandé, Presidente de la Cámara Chilena de la Construcción.

Sobre el artículo del señor Sergio Almarza Alamos sobre el tema "Creación del mercado secundario de viviendas sociales: la madurez de la política habitacional."

El enfoque del artículo revela un profundo conocimiento no sólo del mercado de la vivienda, sino que también de las políticas habitacionales que han existido en Chile hasta el día de hoy.

Es esta la primera vez que se aborda el tema en forma completa, desde el punto de vista conceptual, haciendo un análisis de largo plazo que no está influenciado por la premura de entregar soluciones habitacionales inmediatas a una población totalmente desabastecida.

Esto ha sido posible, en parte, gracias a que el país cuenta ya con un parque de 700.000 viviendas sociales, que resolvieron los problemas más urgentes, y han permitido hacer un alto en el camino para buscar soluciones más integrales que incluyan esta nueva realidad.

El actual déficit habitacional, por una parte, así como por la otra, el nuevo stock de viviendas y su composición y el nivel de progreso alcanzado por Chile, que ha significado un incremento importante de los ingresos reales de las personas, hacen necesario introducir innovaciones importantes en los nuevos sistemas de financiamiento habitacional.

El ingeniero Sergio Almarza tiene el mérito de haber encontrado la clave de estas nuevas políticas, demostrando la necesidad de construir viviendas nuevas de mejores estándares y valorizando la vivienda social usada, permitiendo así que la vivienda de bajo monto en Chile, como cualquier bien o actividad, dentro de una economía y un mercado sano, pueda ser evaluada de acuerdo a sus características propias (tamaño, calidad, estado de conservación, antigüedad, etc. ...) y no en virtud de factores exógenos como lo es en la actualidad.

Santiago, 30 de diciembre de 1994.

-07458-

CAMARA CHILENA DE
LA CONSTRUCCION
Centro Documentación

**COMENTARIOS AL ARTICULO
CREACION DEL MERCADO SECUNDARIO DE VIVIENDAS SOCIALES:
LA MADUREZ DE LA POLITICA HABITACIONAL**

En el marco de la nueva orientación de las políticas económicas hacia un sistema de economía social de mercado, en 1978 se inició en Chile un proceso de modernización del sector vivienda, a través de la reformulación del rol del Estado en este campo, para lo cual se cambió el sistema tradicional de contratación pública de viviendas sociales por un poder comprador donde el Estado fija los recursos disponibles, la localización deseada y las especificaciones mínimas requeridas; se estableció el sistema de subsidio habitacional directo y explícito a la demanda en función de parámetros objetivos, y se desarrolló un esquema de financiamiento hipotecario integrado al mercado de capitales.

Este, junto a la reforma previsional, ha sido uno de los ejemplos más exitosos de las modernizaciones llevadas a cabo en la economía chilena. En los últimos 16 años se han construido casi 1.100.000 viviendas, con una superficie de 63,4 millones de m², lo que supera todo lo construido en los 32 años previos. La inversión habitacional materializada en ese período alcanza los US\$ 17.353 millones, de los cuales el Estado ha aportado menos del 25%, en circunstancias que esa participación bordeaba el 77% hacia 1973. Hoy existe un millón de familias participando en el Sistema de Ahorro para la Vivienda, las que acumulan más de US\$ 400 millones en ahorros, teniendo comprometido ahorrar US\$ 1.000 millones para aportar a la solución de sus necesidades habitacionales.

En este esquema de política habitacional se ha privilegiado principalmente el volumen de soluciones a alcanzar por sobre los estándares habitacionales, medida razonable en virtud del enorme déficit habitacional existente al iniciarse las reformas y la efectiva capacidad económica del país.

Las condiciones, sin embargo, han cambiado. Aunque aún subsiste un importante déficit de viviendas, este ha dejado de ser apremiante al haberse resuelto en sus aspectos más críticos. Por otra parte, en este período el PIB se ha duplicado y el Producto per cápita se ha incrementado en un 53%, lo que demuestra que nuestra capacidad económica es muy superior a la de 1978, y sugiere que las aspiraciones de nuestra población en materia de viviendas apunta a mejores estándares.

Este es el trasfondo de la realidad del certero diagnóstico que Sergio Almarza enfoca en su Artículo, y respecto del cual plantea, muy inteligentemente, su propuesta de permitir la creación de un mercado secundario para las viviendas sociales, en base a dar a los subsidios habitacionales un carácter completamente neutro respecto de viviendas nuevas y usadas. Si se ponen los resguardos para asegurar que los recursos que el Estado destina a la vivienda social permanezcan en dicho mercado, se podrá conseguir todos los efectos positivos que tan claramente describe, derivando en la posibilidad de escalamiento de las familias de acuerdo con los cambios en sus aspiraciones, necesidades y capacidad económica, redundando en un mejor aprovechamiento del parque habitacional existente y en un aumento del stock de riqueza, y en las posibilidades de lograr un desarrollo más armónico del entorno urbano.

Una vez más Almarza se anticipa con una propuesta que puede constituirse en la base de una segunda modernización del sector de la vivienda en Chile, para adecuarlo a la nueva etapa de desarrollo económico y social que el país inicia.

Santiago, 23 de diciembre de 1994

Señor
Eugenio Velasco
Presidente
Cámara Chilena de la Construcción
Marchant Pereira 10, 3º Piso
Providencia

Estimado Señor Velasco:

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo en conjunto con la Agencia Alemana de Cooperación Técnica GTZ, edita periódicamente la revista "Vivienda, Participación y Desarrollo Progresivo". Esta revista está orientada a difundir las acciones habitacionales realizadas por el sector público y privado, en especial aquellas dirigidas a sectores de menores recursos.

El tiraje de este medio es de 6.000 ejemplares, los cuales se distribuyen a través del país, América Latina y Organismos Internacionales de Cooperación en el tema de la vivienda.

A la fecha se han publicado 5 números de la revista.

Una de las secciones de la revista tiene como objetivo realizar un debate en torno a propuestas relevantes en términos de políticas habitacionales. En el número seis, el debate se realiza en torno al artículo "Creación del Mercado Secundario de Viviendas Sociales: La madurez de la Política Habitacional", escrito por el asesor ministerial, señor Sergio Almarza.

Hemos creído importante, y a sugerencia del señor Almarza, solicitarle su comentario a este artículo, dada la importancia del tema en la gestión empresarial del sector que Ud. preside.

El comentario solicitado es de una página, tamaño carta. Para dicho efecto y esperando contar con su colaboración, adjunto a esta petición una copia del artículo del señor Almarza.

Solicitamos a usted, tenga la amabilidad de hacernos llegar su comentario antes del jueves 29 de diciembre.

Agradeciéndole desde ya su colaboración, lo saluda atentamente a usted.

5708'



SERGIO GALILEA O.
SUBSECRETARIO DE VIVIENDA Y URBANISMO

CREACION DEL MERCADO SECUNDARIO DE VIVIENDAS SOCIALES:
LA MADUREZ DE LA POLITICA HABITACIONAL

Las viviendas usadas son en Chile algo más de tres millones, lo que representa alrededor del 97% del stock total, si consideramos que se están agregando este año algo más de cien mil viviendas nuevas. De esta elemental evidencia empírica se desprende la enorme importancia de lo que acontezca en ese ámbito. Pues bien, ocurre que el mercado de las viviendas usadas que utilizan los sectores de ingresos medios y bajos funciona en forma bastante deficiente. Prácticamente no existe un mercado secundario para las viviendas sociales, es decir aquellas a las que pueden acceder quienes se ubican dentro de los cinco primeros deciles de ingreso (viviendas de hasta 700 unidades de fomento, equivalentes a US\$ 19.600). Cabe destacar que no se trata de un problema surgido recientemente, sino que se arrastra por varias décadas.

Lo anterior se explica porque tradicionalmente las políticas habitacionales se han centrado en el fomento a la compra de viviendas nuevas. La vivienda usada ha sido absolutamente dejada de lado, por una cierta ignorancia sobre el funcionamiento del mercado. Se pensaba que forzar recursos a la vivienda nueva produciría un mayor nivel de actividad constructiva, cuando en la realidad es al revés. Si las viviendas usadas son activos líquidos con un buen mercado secundario, lo cual depende de que puedan competir en igualdad de condiciones con las viviendas nuevas, lejos de perderse capitales, éstos llegarán en mayor medida al sector habitacional. Por el contrario, las barreras a la salida son al mismo tiempo las más efectivas barreras para la entrada de nuevos capitales.

Sin embargo, en nuestro país esa competencia en igualdad de condiciones todavía no resulta posible en el caso de los inmuebles de interés social, ya que la demanda por ellos está

fuertemente condicionada por los subsidios habitacionales que otorga el Estado, los que aún contienen discriminaciones hacia las viviendas usadas. De esta manera, los propietarios de esas viviendas no encuentran compradores si desean venderlas para adquirir otra mejor. Por otra parte, restar liquidez a un activo como las viviendas sociales, implica en la práctica que éstas pierden valor, provocando así un impacto muy regresivo en la distribución de la riqueza nacional, lo que perjudica directamente a los propietarios de menores ingresos.

En el nuevo escenario socio-económico de aumento sostenido de los ingresos familiares a un ritmo del 3% o más real anual, resulta indispensable, para el país y los propios beneficiarios de los subsidios habitacionales, no continuar centrando -como ha sido hasta ahora- la expansión de la oferta habitacional en la construcción de viviendas de bajo estándar.

En efecto, el aumento del ingreso familiar irá incrementando cualitativamente el nivel de demanda por servicios habitacionales y elevará asimismo, inevitablemente, el estándar mínimo que la sociedad considera aceptable para una vivienda no deficitaria. Resulta muy posible, entonces, que una parte significativa de las nuevas construcciones habitacionales de bajo estándar no alcancen a amortizarse durante su vida útil efectiva, es decir durante el período con que cuentan con demanda satisfecha y están calificadas como aceptables por la sociedad.

Lo anterior acarrea para el país dos situaciones muy inconvenientes, como son la prolongación del déficit habitacional con la consiguiente insatisfacción social; y la pérdida de cuantiosas inversiones, tanto por el abandono de construcciones antes de completar su vida útil física, como por un exceso de

inversión pública y privada para -en forma ineficiente- intentar adaptar los inmuebles al desplazamiento cualitativo de la demanda.

La solución lógica es comenzar desde ya a incentivar que los sectores de menores ingresos puedan iniciar su accesibilidad habitacional a través del parque de viviendas usadas de menor valor, desplazando a sus actuales ocupantes al escalón siguiente (una vivienda algo mejor), y así sucesivamente.

En otras palabras, se requiere de la creación de un mercado secundario para las viviendas sociales, que haga posible la movilidad habitacional de las familias más pobres, a medida que éstas avanzan en su ciclo de vida; o por razones laborales; o por acumulación de capital; o por el aumento del ingreso disponible; o por cualquiera otra razón que una familia desee ejercer su libertad de elección, en el marco de sus posibilidades.

La piedra angular para que surja y se consolide este mercado secundario, es hacer completamente neutros a los subsidios habitacionales, entre viviendas nuevas y usadas. La etapa de madurez que experimenta el país en el campo habitacional así lo exige, y su materialización traerá aparejados importantes beneficios económicos y sociales.

(En primer lugar, un positivo impacto en la construcción habitacional, reemplazando la ejecución de inmuebles de bajo estándar por construcción adicional de nivel medio, sin perjuicio de mantener la focalización en el otorgamiento de subsidios a los compradores. Esto ocurrirá como consecuencia natural de abrir un cauce a la demanda potencial insatisfecha de los segmentos propietarios de ingresos medio-bajos para acceder a una vivienda

mejor. De acuerdo a los análisis del censo de 1992, existen 700 mil propietarios de viviendas sociales completamente pagadas, a los que deben sumarse, año a año, aquellos que alcanzan la misma situación, o una relación deuda a garantía y/o ingresos suficientes para comprar una vivienda mejor. El mayor valor agregado en la construcción, industria y servicios que así podría lograrse, se estima en una magnitud cercana al 1% del PIB.

Otro aspecto de gran trascendencia social es la valorización del parque de viviendas de menor valor, que se producirá al otorgarles liquidez. Se estima que la ganancia (o más bien dicho la recuperación) de capital para las familias propietarias del stock actual de viviendas sociales sería del orden de 216 millones de unidades de fomento, equivalentes a US\$ 6.000 millones. El efecto adicional anual sería del orden de 8.5 millones de unidades de fomento, o sea US\$ 238 millones. Además del significativo aumento en el stock de riqueza que ello implicaría para esos segmentos, se estaría posibilitando simultáneamente su accesibilidad a los servicios financieros de mercado, al contar con garantías reales.

Por último, otro impacto de gran importancia se dará en el entorno urbano. Al desplazar la construcción hacia viviendas de mayor valor, será posible ocupar suelo ubicado más centralmente (de más alto precio) y, al mismo tiempo, aumentar la participación de la edificación en altura. Se logrará así limitar sanamente el crecimiento desorbitado de algunas ciudades y corregir la mala asignación en la inversión y en la utilización de la infraestructura urbana, que hoy se observa.

El país cuenta con los capitales de largo plazo que son necesarios para financiar la movilidad habitacional y el mayor

valor agregado en las construcciones nuevas, por lo cual resulta factible capturar todos los positivos efectos que pueden desprenderse de la creación del mercado secundario de viviendas sociales.

Esperamos confiados que las autoridades actúen con liderazgo adoptando las medidas correctas y el sector privado juegue con dinamismo el rol que le corresponde, con lo cual el país vivirá un boom inmobiliario en el campo de la vivienda social y los segmentos inmediatamente superiores, que debiera mantenerse por espacio de 10 a 20 años.