

DISCURSO DEL SEÑOR MINISTRO DE VIVIENDA Y URBANISMO

Don Edmundo Hermosilla Hermosilla,

EN CEREMONIA DE INAUGURACION DE LA XXXIII CONFERENCIA INTERAMERICANA PARA LA VIVIENDA (UNIAPRAVI)

**"LA VIVIENDA Y LA ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO:
LA EXPERIENCIA EN CHILE"**

ABRIL 24 DE 1995

Señoras y Señores:

Permítanme iniciar esta exposición con algunas consideraciones generales sobre América Latina y el Caribe en materia de situación habitacional.

La región cuenta con un stock de 85 millones de viviendas para acoger a una población de 400 millones de personas, que conforman 95 millones de hogares. Un 70% de esta población es urbana, proporción que se prevee aumentar por efecto de los flujos migratorios campo - ciudad.

Estimaciones sobre déficit preparadas para Cepal indican que 18,5 millones de viviendas requieren ser construidas y 23 millones necesitan ser rehabilitadas, lo que totaliza un déficit de 43,5 millones de viviendas.

En otras palabras 1 de cada 5 hogares, en América Latina y el Caribe, no tiene un lugar dónde vivir (déficit cuantitativo). Considerando en forma conjunta el déficit cuantitativo y cualitativo, 1 de cada 2 hogares vive en condiciones insatisfactorias.

Las cifras comentadas representan uno de los aspectos principales de los problemas habitacionales. Sin embargo, las proyecciones hacia el año 2000 indican que las necesidades de vivienda aumentan en esta década en más de 4 millones por año. Esta es, entonces, la cifra mínima de viviendas en que debería aumentarse el stock de la región anualmente, para congelar el déficit actual.

Cualquier aspiración para mejorar esta situación representa un desafío de construcción superior a los 4 millones de unidades. Esto se contrasta dramáticamente con la realidad de la actividad de la construcción en la región. De acuerdo a cifras de Naciones Unidas, la construcción formal en la región alcanzaba a proveer alrededor de 700.000 viviendas en los años 1985. Aun cuando se tenga en consideración el aporte de la informalidad a esta cifra y su probable evolución en el tiempo, estamos sin duda lejos de los 4 millones de unidades que se requieren.

Esta es la principal razón por la cual es imperioso buscar y descubrir los mecanismos que permitan sumar y multiplicar los recursos que nuestros países decidan destinar a la provisión de soluciones habitacionales, en especial las que tienen como objetivo resolver los problemas de los sectores más pobres de la población.

La consolidación de la democracia en nuestra región, la creciente democratización de nuestras estructuras sociales, y la participación cada vez más plena de las personas en la búsqueda de mejorar su calidad de vida tienen sentido en la medida que la ciudadanía percibe que parte de este nuevo proceso tiene utilidad directa para mejorar su condición de vida.

En este esfuerzo, de acuerdo a nuestra experiencia, resulta impres-

cindible potenciar la asociación entre el sector público y el sector privado, creando entre ambos los sistemas que otorguen la necesaria estabilidad al sector, de modo que todos los agentes económicos y sociales involucrados puedan trabajar con un horizonte de largo plazo.

En esta perspectiva, el sector público debe cumplir la necesaria tarea de asegurar la estabilidad, máxima transparencia y competitividad en los mercados en que se desarrolla la actividad del sector. Sin embargo, junto a ello no puede prescindir de realizar las acciones necesarias para asegurar la concurrencia eficaz a dichos mercados de los sectores más pobres de la población.

Deseo expresar que el objetivo irrenunciable de la solidaridad, no tiene porqué contraponerse con el uso de los mecanismos de mercado para asignar y distribuir los recursos y productos que forman parte de la cadena de servicios habitacionales. Más aún, pensamos incluso que la competencia con reglas del juego transparentes, por la obtención de los subsidios a la demanda, que es la expresión concreta de la solidaridad de la sociedad chilena hacia quienes tienen una situación habitacional desmedrada, no sólo es eficaz, sino que esencialmente legítima. En efecto, de esta manera se logra premiar el esfuerzo propio, al mismo tiempo que se reconoce prioridad a las familias con mayor necesidad en el caso de los programas más focalizados a la extrema pobreza.

Así es como la experiencia chilena ha venido consolidando los espacios institucionales para el desarrollo de la actividad constructora de viviendas en volúmenes tales que en los últimos cuatro años se han superado las necesidades anuales y, en consecuencia, se está comenzando a disminuir el déficit.

Sin embargo, es preciso tener en cuenta que en este logro ha sido decisiva la participación del Estado, que interviene en el financiamiento de aproximadamente un 80% de las viviendas que se construyen, en proporciones que van desde un 6% del precio para sectores de ingresos medios, hasta un 94% para los sectores de extrema pobreza.

En la mayor parte de los casos (un 70%) la intervención directa del Estado se limita a proveer financiamiento a través de un subsidio directo a la demanda, que se otorga por una sola vez a familias no propietarias de viviendas, las que resultan seleccionadas a través de procesos objetivos y transparentes de postulación y selección. Este alto número de subsidios habitacionales, casi 100 mil en 1995, con un valor medio unitario de US\$ 3.665, es financiado dentro de los presupuestos anuales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Entre los espacios institucionales que contribuyen en forma decisiva a la dinámica del sector cabe mencionar el desarrollo de instrumentos de ahorro (cuentas de ahorro a plazo para la vivienda) que, junto con la estabilidad y credibilidad de los sistemas, han provocado un cambio de conducta del público, convirtiendo la adquisición de viviendas en un motivo relevante de ahorro de las familias (en un país en que estas tradicionalmente desahorraban) y han generado un volumen significativo de recursos en saldos de ahorro.

A esta fecha existen más de un millón de ahorrantes (cifra que representa un 30% de los hogares) con depósitos por más de 500 millones de dólares y un stock de ahorro comprometido de US\$ 1.200 millones. En la actualidad se encuentran en discusión modificaciones legales que permitirán incorporar dichos recursos al mercado de capitales, con un esperado aumento de su rentabilidad.

Por otra parte se han desarrollado diversos instrumentos de financiamiento de largo plazo para la adquisición de viviendas (letras hipotecarias, mutuos hipotecarios endosables) que permiten un acceso relativamente fluido a los demandantes de viviendas de sectores medios hacia arriba. Diversos esfuerzos está realizando el Gobierno en la actualidad para crear las condiciones que permitan el acceso a este tipo de financiamiento a sectores de más bajos ingresos. En esta materia me parece interesante destacar el hecho que las fuentes de recursos para el financiamiento hipotecario se encuentran en el mercado de capitales; en tanto

que la actividad constructora de viviendas encuentra su financiamiento, el igual que cualquier actividad productiva, en el sistema bancario.

Recientemente hemos comenzado el desarrollo de una legislación de leasing habitacional (en estricto rigor, es un sistema de arrendamiento de viviendas con promesa de compraventa), incluyendo el apoyo estatal para sectores medios-bajos a través del otorgamiento de subsidios diferidos a la demanda, con el objetivo de llegar con financiamiento a ciertos nichos de mercado insatisfactoriamente atendidos (trabajadores independientes y otros grupos con flujo de ingresos satisfactorios, pero que no cuentan con un stock suficiente de ahorro previo), así como para aumentar la oferta global de viviendas.

Estimados delegados a Uniapravi: los comentarios anteriores, muy sintéticamente formulados, pretenden reflejar de modo muy general los principales rasgos que han caracterizado la experiencia chilena en materia de vivienda.

Sin embargo, no puedo dejar de agregar los aspectos urbanísticos y la necesaria inversión complementaria a la vivienda, que en definitiva van conformando nuestras ciudades con un determinado estándar de habitabilidad. Esta es una materia en la cual en nuestro país sufrimos de agudas carencias a las que estamos haciendo frente en la búsqueda de encadenar recursos provenientes de distintas fuentes, potenciando la coordinación y fomentando la participación de la comunidad.

En efecto, el Presidente Frei ha convocado al país entero a superar una de las mayores vergüenzas de nuestra sociedad: la extrema pobreza. Este urgente llamado procura sumar todos los esfuerzos de que es capaz nuestra nación, sin distinciones de partidos, sectores o ideologías. El Presidente Frei lo ha definido como la principal tarea del país.

En este contexto quiero ahora con ustedes comentar la agenda que estamos comenzando a implementar, como resultado de un profundo diagnóstico y el estudio detallado de un amplio y coherente conjunto de inicia-

tivas de política habitacional, para abordar los nuevos desafíos que han comenzado a surgir a causa del mismo progreso del país.

Creo muy importante destacarles también, que los objetivos fundamentales que esperamos alcanzar con los cambios de estrategia, tienden a insertar más profundamente al sector vivienda en el marco de la economía social de mercado, como ustedes podrán apreciar. Estos objetivos fundamentales son:

1° *Progreso Social con Equidad y Responsabilidad:*

- Creando condiciones para que todos los segmentos económicos se incorporen al mercado habitacional con libertad de elección, tanto en lo inmobiliario como en lo financiero.
- Permitiendo que las viviendas sociales se conviertan en un buen activo de inversión, protegiendo así la acumulación de capital por las familias más pobres.
- Facilitando el surgimiento y desarrollo del mercado secundario de viviendas sociales, para hacer posible la movilidad habitacional de sus usuarios.
- Generando el clima social compatible con la administración normal de las carteras de financiamiento habitacional, exigiendo el cumplimiento de los compromisos pactados.

2° *Aumentar la eficiencia en los mercados:*

- Maximizando las posibilidades de encuentro entre la oferta y la demanda habitacional.
- Incentivando la competencia a todo nivel, facilitando la incorporación de nuevos agentes privados, con o sin fines de lucro.

- Minimizando los costos privados y sociales de transacción.
- Ampliando la gama de instrumentos financieros.
- Fomentando el desarrollo de los mercados, para lograr su plena transparencia y una alta productividad.

3º *Concentrar al Estado en el apoyo a las familias de menores ingresos y como facilitador del surgimiento y desempeño de los agentes privados:*

- Abriendo un nuevo espacio para la banca estatal, como banco de segundo piso de los originadores privados.
- Mejorando el proceso de planificación y gestión de los recursos públicos para subsidios.
- Revisando periódicamente los sistemas de subsidio para adecuarlos a la realidad cambiante, profundizando su capacidad de focalizar los beneficios en las familias más pobres y mejorando sus características de transparencia y equidad en los criterios de selección de beneficiarios.
- Mejorando la capacidad de inserción en los mercados formales de los sistemas de subsidio estatal.

Alcanzar estos objetivos requiere poner en marcha diversas acciones y políticas, que sería lato detallar.

Sin embargo, creo del mayor interés comentar con ustedes dos de ellas, por el cambio estructural, que están llamadas a producir:

A) *El traspaso de funciones inmobiliarias y crediticias del Estado al sector privado.*

En forma gradual esperamos que el sector privado se haga cargo de una mayor proporción de funciones en estos campos, que aún realiza directamente el Estado.

En el campo inmobiliario hemos comenzado con el programa de vivienda de libre elección, en que se asignan subsidios para la adquisición de viviendas nuevas o usadas, de bajo precio (hasta US\$ 12.000), que los beneficiarios deberán adquirir al sector privado. Este año se dispondrá de 5.000 subsidios a modo de experiencia piloto para este sistema.

En el campo del financiamiento, esperamos el surgimiento de una fuerte y diversificada gama de operadores de crédito hipotecario y leasing habitacional para viviendas de montos medios y bajos. Hasta ahora estos créditos han sido estatales.

Hemos iniciado en enero recién pasado la oferta de una línea de refinanciamiento de créditos para viviendas sociales. La primera licitación de fondos tuvo gran éxito.

B) El desarrollo del mercado secundario de viviendas sociales.

Hasta hoy en nuestro país, 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 US\$ 20.000).

Lo anterior se explica porque tradicionalmente las políticas habitacionales se han centrado en el fomento a la compra de viviendas nuevas.

Como la demanda por esas viviendas está fuertemente condicionada por los subsidios habitacionales que otorga el Estado, los propietarios de esas viviendas no encuentran compradores si desean venderlas para adquirir otra mejor.

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 sólo centrandó —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 acarrearía 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 intentar adaptar los inmuebles al desplazamiento cualitativo de la demanda.

Como solución lógica hemos comenzado a facilitar 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.

La expresión práctica de esta política ha sido comenzar a hacer neutros los subsidios entre viviendas nuevas y usadas, como ocurre con los subsidios para viviendas de libre elección y para el sistema leasing.

En otras palabras, estamos dando curso a la creación de un mercado secundario para las viviendas sociales, que haga posible la movilidad habitacional de las familias más pobres, el que esperamos 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.

Otro aspecto de gran trascendencia social es la valorización del parque de viviendas de menor valor, que se produciría al otorgarles liquidez.

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, con lo cual se refuerza la integración de estos sectores a la economía de mercado, es decir, otro favorable efecto en su dimensión social.

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 de más alto precio, y al mismo tiempo, aumentar la participación de la edificación en altura. Se logrará así limitar sanamente el crecimiento de algunas ciudades, que hoy se observa.

Estimados amigas y amigos:

Para el Ministro que habla es un honor poder compartir estas reflexiones con un auditorio de tan alto nivel, en un momento que estamos abordando importantes decisiones en el campo habitacional.

Esperamos que la experiencia chilena pueda ser de utilidad para ustedes, y con mucho interés esperamos conocer las distintas ponencias de los relatores y panelistas que me seguirán, ya que el intercambio de

ideas y experiencias, el debate crítico y el análisis razonado, son el mejor soporte para una acción fructífera en favor de nuestros pueblos.

Antes de terminar mis palabras deseo compartir con ustedes un hecho de la mayor relevancia para el Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile. Durante 1995 celebramos treinta años de su creación. Es por ello que desde esta tribuna y en presencia de su excelencia el Presidente de la República de Chile, Ministros y Autoridades de toda Latinoamérica, deseo rendir mi mejor homenaje a un chileno de estatura internacional. A un chileno de talla y fuerza monumental. Aquel chileno que 30 años atrás sembró una semilla creando este Ministerio.

Me refiero a don Eduardo Frei Montalva, quien como Presidente de Chile y creador de verdaderos impulsos históricos fundó este Ministerio y que hoy después de 30 años no sólo puede dar cuenta de que ha contribuido a entregar viviendas a más de un millón trescientos mil hogares, si no que ha sido capaz de poner de pie la esperanza de un pueblo que trabaja por un mañana mejor.

Hoy, su obra, bajo la conducción de don Eduardo Frei Ruiz-Tagle, se proyecta al futuro con un renovado impulso fruto de la exitosa experiencia histórica, de la confianza en el presente y la fe en el porvenir de Chile y de su pueblo.

Muchas gracias.