



El rol de la Movilidad Habitacional en una nueva Política de Vivienda

Existirían implicancias positivas para la sociedad si la política de construcción de nuevas viviendas se complementa con instrumentos orientados a remover las trabas que hoy en día dificultan la movilidad habitacional, beneficiando a gran parte de la población que hoy no está ejerciendo adecuadamente sus derechos de propiedad. En particular, el desarrollo de un mercado secundario de viviendas económicas potenciaría la cobertura de soluciones habitacionales para los sectores de menores recursos y representaría una oportunidad para aquellas familias que se encuentran “amarradas” a una determinada residencia.

1. Introducción

Como consecuencia de la labor del Estado en materia habitacional, que por muchos años privilegió maximizar el número de soluciones habitacionales, se ha ido creando un gran stock de viviendas de bajo estándar (o viviendas básicas de interés social). Éstas se van haciendo inadecuadas con el tiempo una vez que crecen los ingresos de las familias -y con ello su capacidad de pago-, se modifica la composición del grupo familiar o, simplemente, cambian sus preferencias. El problema radica en que estas familias se encuentran “amarradas” a una vivienda que no tiene valor comercial, ya que compite desventajosamente con aquellas viviendas nuevas entregadas casi en forma “gratuita” por el Estado.¹ Por tanto, al no poder convertirse en un activo de alta liquidez, no pueden ser dadas en parte de pago por otra de mejor estándar.

Esta inmovilidad habitacional es un problema que debe ser considerado a la hora de diseñar las políticas de vivienda, a través de mecanismos que incentiven a los ocupantes de una vivienda a trasladarse a otra -nueva o usada- de mejor estándar empleando como medio de pago su vivienda actual. Así, el Estado podría utilizar las viviendas liberadas como soluciones para familias de escasos recursos, atendiendo a las necesidades de viviendas propias de su acción orientada a disminuir el déficit habitacional, sin que esto signifique necesariamente continuar construyendo soluciones habitacionales de bajo estándar.

¹ Esta competencia desleal está referida a que el Estado no sólo entrega subsidio a la demanda para viviendas, sino que en los programas habitacionales destinados a los tramos más bajos de ingresos, el subsidio entregado coexiste con otras transferencias no explícitas, tales como el valor subsidiado del precio del terreno -lo que se ha denominado subsidio oculto- y los subsidios implícitos en los créditos directos del Estado para financiar el saldo de precio (recientemente descontinuados).

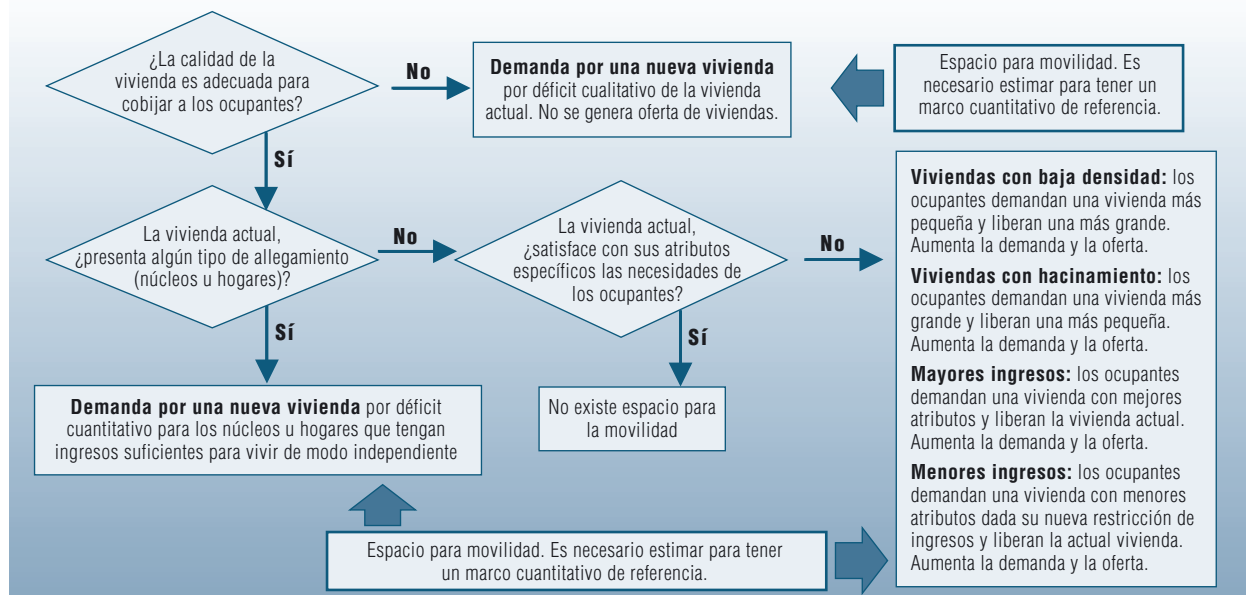
2. ¿Qué se entiende por movilidad habitacional?

La movilidad habitacional se entiende como el fenómeno en que los ocupantes de una vivienda se trasladan a otra -nueva o usada- y nuevos ocupantes se instalan en la vivienda liberada. En este flujo de transacciones no tiene relevancia el hecho que las viviendas de origen y destino sean nuevas o usadas, ni que la tenencia y uso de la vivienda de origen y/o destino sean en carácter de propiedad o arrendamiento. De este modo, la movilidad habitacional corresponde a un segmento del mercado en que la transacción involucra la oferta de una vivienda usada y la demanda de otra vivienda, ya sea nueva o usada, por lo que en el mercado se manifestará a través de la compra de unidades usadas y/o los arriendos.

Existen muchas razones para que los residentes de una vivienda quieran cambiarla por otra, y que básicamente dependen de qué tan acorde son los atributos de ésta respecto de sus necesidades y de sus ingresos. Así, en primer lugar, al evaluar las características físicas de la vivienda, hay que considerar si las condicio-

nes de calidad son suficientes (de no cubrir un estándar mínimo, la vivienda puede requerir reposición), o si su tamaño es el adecuado al número de integrantes del grupo familiar nuclear principal residente, el que suele variar a lo largo del ciclo de vida familiar. Naturalmente, existe un potencial de movilidad habitacional en aquellos hogares o núcleos allegados a un hogar principal, en la medida que los primeros cuentan con los ingresos necesarios para su autosustentación.² Por otro lado, se esperaría que los atributos de una vivienda -entre los que se pueden considerar tanto el tamaño por ocupante como las características del entorno y seguridad del barrio, entre otros- deberían estar directamente relacionados de manera positiva con el ingreso de la familia, por lo que variaciones en éste podrían seguirse de cambios en la vivienda ocupada. Y, finalmente, otra de las razones esgrimidas por las familias al cambiarse de vivienda, está vinculada a la ubicación de la fuente de trabajo -por lo que la movilidad habitacional y movilidad laboral debieran estar directamente relacionadas- y de los servicios más relevantes para la familia, entre los que destaca la educación de los hijos.

Figura 1: Flujo de oferta y demanda por movilidad habitacional



² En términos metodológicos, se denomina allegados funcionales a aquellos hogares o núcleos allegados al interior de la vivienda cuyos ingresos no superan la línea de pobreza. En caso contrario, se considera que estos allegados son potenciales demandantes por servicios de vivienda.

De este modo, la falta de movilidad habitacional se puede expresar en un parque de viviendas sociales desadaptado a las necesidades de las familias que lo habitan, en el sentido que se presenta una inadecuación entre las características de las familias expresadas en su disposición a pagar y las características de las viviendas resumidas en sus atributos. El problema de la inadaptación vivienda/familia es más acuciante en los sectores de menores ingresos, toda vez que su actual vivienda no es liquidable. Un mercado secundario activo y eficiente de viviendas sociales usadas, les permitiría disponer de los recursos básicos para lograr dicha movilidad.

3. La eficiencia del mercado de viviendas y la movilidad habitacional

Independientemente de las razones que tengan las familias para optar por la movilidad habitacional, se debe establecer con claridad el hecho que, en un mercado de viviendas que opere eficientemente, se debe observar -por el lado de la oferta- que las viviendas nuevas y usadas compiten entre sí generándose una situación en que el precio final de las transacciones queda determinado por consideraciones respecto de los atributos físicos de las viviendas más que por el hecho de haber tenido o no un propietario anterior.³

Respecto del mercado habitacional chileno, se puede constatar que la demanda por viviendas está segmentada socioeconómicamente y que las transacciones de viviendas realizadas en los sectores de más bajos ingresos están fuertemente determinadas por los términos que ha establecido la política pública de vivienda desarrollada por el gobierno a través del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). De hecho, la calidad de propietario de la vivienda ocupada -pagada o pagándose-, en el 41% corresponde a casos en que ha existido el aporte de un subsidio del Estado. De este modo, se puede afirmar que el mercado de viviendas no ha operado eficientemente, ya que la política habitacional del MINVU por largo tiempo no contempló la posibilidad de movilidad habitacional dentro de sus programas, restrin-

giendo a los beneficiarios la adquisición de una vivienda nueva a través de distintas modalidades de subsidio a la demanda.

Tomando en cuenta lo anterior, y a fin de mejorar la eficiencia en el mercado, a partir de 1997 el MINVU ha venido impulsando la movilidad habitacional. En primer lugar, diseñando un mecanismo que permite que familias que ya han sido receptoras de subsidio puedan vender su vivienda en un lapso menor a los cinco años mínimos a partir de su inscripción en el Conservador de Bienes Raíces (requisito establecido con anterioridad), con el fin de adquirir otra más acorde a sus preferencias y a sus nuevas condiciones económicas. Y, por otro lado, permitiendo que gran parte de los programas habitacionales sean neutros -al menos en la letra-, vale decir, que permitan indistintamente la adquisición de una vivienda nueva o usada. No obstante, aún persiste el problema de la escasa liquidez y el bajo valor que la vivienda otorgada por el Estado tiene como activo -para la reventa-, desincentivando así la movilidad habitacional. En este contexto, aún quedan espacios para remover las trabas que dan origen a la inmovilidad habitacional.

A modo de ejemplificar esto último, se puede considerar lo que ha ocurrido en el Gran Santiago, donde a partir de los registros de transacciones inscritas en los conservadores de bienes raíces que atienden al grupo de comunas de mayor dinamismo inmobiliario -y que podríamos pensar que bien reflejan el destino del mercado de libre elección⁴-, entre enero y julio de 2002 se inscribió la compra de 5.260 unidades de viviendas nuevas, a lo que se sumó la inscripción de 6.553 unidades usadas (representando el 55,5%),⁵ lo que contrasta con información del MINVU,⁶ que señala que en el año 2001 de las 9.183 viviendas entregadas a través del subsidio general unificado (SGU) tramo 1, sólo el 14,19% (ó 1.303 unidades) se destinaron a la adquisición de vivienda usada. En la medida que ciertas restricciones a la movilidad se han atenuado, las familias progresivamente han aumentado su preferencia por esta opción, como lo muestran los resultados presentados por el MINVU en su evaluación del Programa Vivienda Nueva Básica (destinado a sectores de la población de ingresos medio-bajo). Éstos indican que para el período comprendido en-

³ En estas circunstancias, la disposición a pagar coincide, en el margen, con el precio de la vivienda, puesto que como este bien "se consume" generalmente en cantidades unitarias, el ajuste se realiza por sus atributos en lugar de hacerlo a través del número de unidades consumidas.

⁴ Este grupo de mayor dinamismo inmobiliario está conformado por sólo 10 comunas de las 34 que componen el Gran Santiago. Específicamente, éstas son: La Florida, La Reina, Las Condes, Lo Barnechea, Macul, Ñuñoa, Peñalolén, Providencia, Santiago y Vitacura.

⁵ ACOP (Asociación de Corredores de Propiedades), *Resumen de actividad inmobiliaria Noviembre de 2002*.

⁶ MINVU (2002).

tre enero de 2002 y agosto de 2003, el 66% de las viviendas adquiridas correspondió a vivienda nueva y el 34% a usada (ó 2.184 unidades). Similares resultados se observaron en el Programa Leasing Habitacional, a mayo de 2003, el 67,5% de los contratos celebrados se destinó a vivienda nueva y el 32,5% a vivienda usada; lo que denota que en un corto tiempo ha existido un incremento considerable en favor de las operaciones realizadas que involucran viviendas usadas. Vale decir, si el 55,5% de viviendas usadas transadas e inscritas en las comunas de libre elección se considera representativo de la incidencia que la transacción de vivienda usada debería tener sobre el universo de transacciones, se puede apreciar que queda un espacio para avanzar en la movilidad habitacional en los tramos de viviendas subsidiadas.

En el caso de la Región Metropolitana, los altos costos de terrenos en Santiago junto con las restricciones para el valor total que pueden alcanzar las viviendas para los sectores de menores ingresos,⁷ han desplazado la construcción de nuevas viviendas hacia zonas alejadas de la ciudad -como Buin, Talagante y Colina, entre otras- con el consiguiente costo económico de transporte para los beneficiarios.⁸ La potenciación de la movilidad habitacional, a través de la eliminación de las dificultades que existen para que los sectores de menores ingresos puedan optar por viviendas usadas de precio equivalente, no sólo disminuiría el transporte interurbano de personas, sino que al contar con una amplia gama de alternativas para la elección de su vivienda y lugar de residencia, también permitiría comprobar en forma directa el valor neto que representan las viviendas nuevas para dichos beneficiarios, luego de descontar el mayor tiempo de viaje y costo de transporte asociado.

Así, la movilidad habitacional abre la posibilidad de que en un mismo entorno habiten familias de diferente nivel de ingreso, atenuando -respecto de la vivienda social nueva masiva- el efecto de *ghettos* o grandes conjuntos de familias uniformemente muy pobres, con una implicancia positiva en términos de reducción de la segregación y marginación.

De este modo, es posible establecer que la profundización de un mercado secundario de viviendas económicas no sólo contribuye

a mejorar la eficiencia en este mercado, sino que también puede mejorar la cobertura de soluciones habitacionales al interior de las ciudades, induciendo una menor segregación espacial de éstas.

4. La política de vivienda en Chile en la última década

Desde sus orígenes, la política habitacional social en Chile ha estado orientada a brindar una vivienda nueva a las personas a través del acceso a la propiedad en lugar de contemplar una política más amplia, que plantee dentro de sus objetivos garantizar el acceso a una solución habitacional adecuada. La diferencia entre estos dos enfoques es que el primero es más restrictivo y ha terminado instrumentalizándose, hasta hace poco, mediante la construcción directa de viviendas, evolucionando en el tiempo hasta convertirse en un conjunto de subsidios -a la demanda- para la adquisición de viviendas.⁹ El segundo enfoque es más amplio y envolvente, abriendo más espacios de soluciones, ya que admite tanto la entrega de subsidios a la compra de viviendas nuevas y usadas, como la recepción de algún tipo de subsidio al arriendo de una vivienda, opción que también garantiza cubrir la necesidad de contar con un techo adecuado.

Durante la década de los años 90, el principal objetivo de la política de vivienda social consistió en la reducción del déficit habitacional. En tal contexto, el MINVU administró un conjunto de programas que ofrecieron soluciones habitacionales a un amplio espectro de la población nacional, cuyo resultado fue un fuerte crecimiento de la construcción de viviendas en el país en la década 1992 - 2002, donde el número de viviendas se incrementó en 25,7%.¹⁰ La política habitacional ha sido un factor determinante detrás de esta tendencia, puesto que alrededor del 60% del total de las viviendas que se construyen en el país pertenecen a programas con algún tipo de subsidio.¹¹ La adquisición de viviendas usadas ha sido escasamente utilizada como forma de acceso a servicios de vivienda, a la vez que no han habido políticas de subsidios de arriendo.¹² En los últimos años, la política de vivienda ha experimentado un importante cambio, al introducirse progra-

⁷ A modo de ejemplo, los programas de vivienda destinados a los sectores más pobres son el de Vivienda Social Dinámica sin Deuda y el Fondo Concurrible para proyectos habitacionales solidarios, los cuales financian viviendas de no más de UF 300.

⁸ El costo económico además de recursos monetarios destinados a transporte, considera los tiempos de viaje.

⁹ En general, el conjunto de programas conforman la política de vivienda social, se ha diseñado mediante la entrega de un subsidio a la demanda, cuyo monto es inverso al ingreso de los beneficiarios y al valor de la vivienda a adquirir.

¹⁰ Resultados sobre la base de información censal del INE, 1992 y 2002.

¹¹ En el texto se utiliza el concepto "subsidio" para denotar todo programa público que contenga un elemento de subsidio, desde lote con servicios hasta las soluciones propias del subsidio general unificado.

¹² Una descripción acabada de los programas habitacionales vigentes se encuentra en la página web del MINVU (www.minvu.cl).

¹³El Estado dejó de conceder créditos hipotecarios directos, de baja recuperación, delegando esta acción en el sistema financiero formal. Con esto, se eliminó el subsidio implícito a los costos financieros que distorsionaba el verdadero valor del subsidio entregado. Sin embargo, aún persiste el fenómeno en la contabilización del precio de los terrenos y, en la operatoria de los Fondos Concursables, se introducen otros tipos de transferencias que afectan la asignación del subsidio, como son los aportes municipales diferentes al terreno o los aportes vía fondos regionales, entre otros.

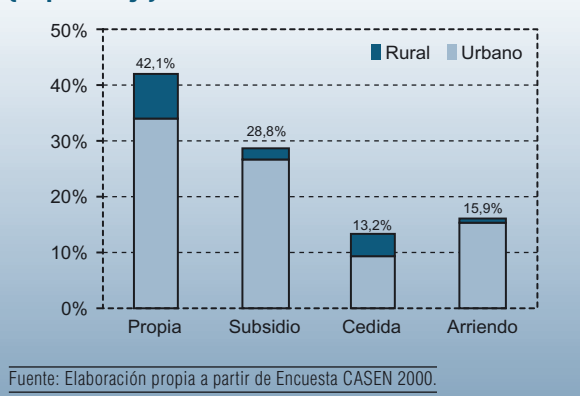
¹⁴Un estudio de SECTRA estimó que las externalidades negativas en transporte (sólo congestión), por localizar una vivienda de estrato bajo en la periferia, era de UF 454,8 (valor presente) superior al costo de localización en la zona céntrica, sin incluir los costos de viaje que deben asumir los usuarios. Cabe señalar que la estimación indicada se basa en el costo social del tiempo definido por MIDEPLAN para las evaluaciones sociales de proyectos, y por lo tanto constituye una simplificación que no necesariamente es la más adecuada en una materia respecto de la cual existe amplio debate.

mas que no incluyen crédito hipotecario como parte del financiamiento, como son la Vivienda Social Dinámica Sin Deuda (VSDsD) y el Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios (FC), ambos destinados a atender a los sectores de población de más bajos ingresos. Esta reformulación de la política introdujo una mayor focalización de los recursos fiscales hacia los sectores más pobres, al tiempo que entregó mayor protagonismo al sector privado¹³ y una reducción acorde de la acción del SERVIU en la construcción de viviendas, abriendo espacios para la búsqueda de soluciones de menor escala y situadas al interior de la ciudad (este énfasis lo tiene el programa Fondo Concursable).

La contribución de la política de vivienda a la solución del problema habitacional en el país ha sido relevante. Así, la figura 2 muestra que las viviendas adquiridas a través de algún programa de subsidio el año 2000 alcanzaban a 1,09 millones, ó 28,8% del total de los 3,79 millones de viviendas ocupadas en el país a esa fecha. Si se considera sólo el área urbana, este porcentaje crece a 31,4%. Ello incluso subestima la cantidad total de soluciones habitacionales entregada, puesto que no incluyen a los propietarios originales de viviendas sociales que hayan vendido, arrendado o cedido su propiedad.

Figura 2: Vivienda según tipo de propiedad año 2000

(En porcentaje)



Sin embargo, la política de vivienda privilegió la expansión de la cobertura habitacional a costa de un estándar mínimo (que no siem-

pre se observó) y la extensión de la ciudad hacia sectores cada vez más periféricos, en busca de terrenos de menor precio. El problema de la construcción masiva de vivienda social nueva en zonas periféricas radica no en la expansión de las ciudades en sí, sino en los mayores costos de transporte que, al no brindar alternativas de elección, obliga a incurrir a los beneficiarios de subsidios dirigidos a los sectores más pobres. A modo de ejemplo, en la Región Metropolitana se tiene que la mitad de las viviendas orientadas a grupos de ingresos medio-bajos en el período 1990-1998 se concentraron en sólo cuatro comunas: Puente Alto, La Pintana, San Bernardo y Maipú. El factor determinante del perfil de localización de la vivienda social subsidiada es el costo del terreno, el cual disminuye en áreas alejadas. La política de ampliación masiva de la cobertura de vivienda se hace así factible en términos del presupuesto fiscal. Sin embargo, la evaluación de tal política debe también incluir el conjunto de costos que se asocian al crecimiento de la ciudad a través de segmentos habitacionales segregados desde una perspectiva socioeconómica, carentes en ocasiones de equipamiento comunitario, y cada vez más alejados del centro de la ciudad y de los lugares de trabajo.

La política de vivienda ha tenido como objetivo maximizar el número de soluciones habitacionales sujeto a la restricción presupuestaria determinada por los fondos fiscales disponibles para tal efecto. Por regla general, no se han internalizado los costos sociales, la menor dotación de servicios, los costos adicionales de transporte en que incurrir los usuarios, ni tampoco los costos fiscales futuros que demandará la solución de los problemas de infraestructura y servicios que genera el tipo de desarrollo urbano resultante.¹⁴ En cierta medida se trata de un problema inevitable en una estrategia de expansión cuantitativa de la vivienda para sectores de ingresos medios y bajos. Sin embargo, existen diseños alternativos de la política de vivienda que pueden ser más eficaces para proveer soluciones habitacionales dignas, consistentes con la restricción del presupuesto fiscal y más acorde con el desarrollo armónico de las ciudades. La movilidad habitacional como principio y el desarrollo de un mercado secundario para viviendas sociales es una respuesta adecuada.

Recuadro 1: Subsidios al arriendo como instrumento de política habitacional: Experiencia Internacional

La política habitacional para los sectores de menores ingresos en países europeos se basa predominantemente en viviendas públicas, que pueden ser de propiedad del estado, de los gobiernos locales, de organizaciones sin fines de lucro, u otros, y que son entregadas en arriendo a cánones menores que los de mercado a las familias que cumplan con determinados requisitos. A modo de ejemplo, en el caso de Alemania, la política de alquiler de la vivienda social es muy estricta, fijándose de antemano el tamaño de las viviendas y sus equipamientos; los precios de arriendo vienen determinados por los organismos públicos pertinentes y los adjudicatarios de las viviendas provienen de grupos de ingresos determinados. En este ámbito, la acción de los gobiernos locales es muy importante, y existen variados incentivos para estimular a los propietarios privados e inmobiliarias que arrienden viviendas a grupos sociales de ingresos bajos. Por nombrar algunos beneficios se tiene: subvenciones, garantías de arriendo, garantía sobre costos extremadamente altos, contratos de corta duración, arriendo con opción de compra, etc. A su vez, las subvenciones a la vivienda no son restrictivas de la modalidad de arriendo (público o privado), sino que se destinan, desde el primer momento a cualquier hogar, independiente de su vivienda.^a

En Estados Unidos, por su parte, existen mecanismos tanto para promover la adquisición de vivienda por parte de los sectores de menores recursos como también el arriendo de vivienda social y subsidios al arriendo. En particular, el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano (HUD)^b patrocina programas federales de asistencia para la vivienda pública y programas basados en proyectos de urbanización específicos.^c El HUD paga subsidios para el arriendo, los que adquieren la forma de un certificado o vale basado en el arrendatario o en un proyecto. Los subsidios basados en el arrendatario son aquellos que el destinatario puede usar para arrendar una vivienda privada y son al portador, es decir, cuando éste se quiera cambiar de vivienda, se lleva el subsidio. Los subsidios basados en un proyecto, por su parte, están ligados a unidades específicas en edificios de propiedad privada, operados en forma privada. Debido a que el subsidio está ligado a la unidad de vivienda, la asistencia para el arriendo termina para el arrendatario cuando éste se muda.

^a El subsidio se calcula en función de los ingresos familiares, el tamaño de la familia y el gasto en vivienda (arriendo o dividendo).

^b *Department of Housing and Urban Development.*

^c A partir de 1974, se estableció a la Sección 8 como el principal programa de asistencia federal para el arriendo de viviendas del gobierno, administrado por una agencia de vivienda pública estatal o local.

¹⁵ Aquí se incluye los programas de Vivienda Progresiva, Vivienda Básica y Vivienda Social Dinámica sin Deuda, así como otros de menor importancia cuantitativa.

¹⁶ Dentro de la normativa relevante, se pueden considerar el D.S. N° 44/1988, que presenta el reglamento del Subsidio General Unificado, principal instrumento de política habitacional, el D.S. N° 235/1985, que reglamenta el Programa Especial para Trabajadores PET, así como el D.S. N° 155/2001, que norma el programa Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios, entre otros.

5. Movilidad habitacional y la estructura de los subsidios

De lo anterior se puede desprender que la política pública constituye en la actualidad el principal determinante de la oferta y de la demanda de viviendas para la población de ingresos medios y bajos. Por lo tanto, la estructura de los subsidios determina la asignación de recursos en el sector en términos de qué se produce, cómo se produce y para quién se produce.

El acceso a los programas de vivienda tiene como condición no haber accedido previamente a un subsidio habitacional, por lo que el beneficio se otorga por una sola vez. A su vez, el acceso

a la mayor parte de los programas de vivienda tiene como requisito que la persona no sea propietaria de un sitio o de una vivienda, lo que puede ser una condición restrictiva en el caso de los propietarios de viviendas deterioradas, los cuales también son potenciales clientes de la política de vivienda.

La normativa que rige el acceso, postulación y selección de la vivienda social establece las condiciones de venta de la vivienda adquirida con subsidios,^{15 16} las que se resumen en:

- Que las familias que se beneficiaron de subsidios para adquirir una vivienda social tienen prohibición durante un período de cinco años para enajenar la propiedad. Después de cinco años de haber recibido el beneficio extingue tal restric-

ción, pudiendo venderse la propiedad si así se dispone. En el caso de una vivienda que posea un crédito hipotecario a favor del SERVIU, la propiedad no puede enajenarse o transferirse mientras perdure la obligación (10 a 12 años).

- No obstante lo anterior, bajo expresa autorización del SERVIU, se puede vender la propiedad antes de los cinco años, pero en tal caso procede la devolución del subsidio obtenido al valor presente de la unidad de fomento.
- También por expresa autorización del SERVIU se puede vender la propiedad durante los cinco primeros años, sin devolución del subsidio, siempre y cuando se utilicen los recursos de la venta a la adquisición de otra propiedad que cumpla con un conjunto de requerimientos que establece la normativa. En este caso el subsidio se puede “trasladar” a la nueva vivienda, así como la deuda hipotecaria en caso de existir. El SERVIU garantiza la validez de la operación a través de su intermediación en forma directa en la operación de compra venta. Así, la venta debe ser pagada al contado, el monto se deposita en un instrumento a nombre del SERVIU, que se entrega como pago para la nueva propiedad. Una diferencia en contra debe ser financiada por el usuario; una diferencia a favor debe ser utilizada para amortizar la deuda hipotecaria (si existe) o los gastos de la operación. Cualquier remanente queda en poder del usuario. Después de cinco años, desde la fecha de la operación original, se levanta cualquier restricción a la venta de la vivienda (en caso que no exista deuda).

La legislación, por tanto, permite la movilidad habitacional para beneficiarios de subsidios habitacionales. Esto implica que el subsidio es “portable”, en el sentido que el monto asignado para la adquisición de una primera vivienda puede después ser utilizado para la compra, transfiriéndolo a la adquisición de una nueva propiedad.¹⁷ No obstante lo anterior, todavía persisten restricciones a la compra de la vivienda usada en los subsidios destinados a los segmentos de ingresos más bajos.¹⁸ Específicamente, no está contemplada esta opción en el programa de Vivienda Social Dinámica sin Deuda. Respecto del programa de Fondos Concursables, la restricción a la movilidad no viene por el lado

de su normativa sino de la puesta en práctica de la misma, ya que requiere de un número mínimo de 10 postulantes, lo que suele dificultar la materialización de esta transacción múltiple. Así, si se consideran estas restricciones, se puede apreciar que la inmovilidad habitacional se concentra principalmente en los subsidios destinados al primer tramo, ya que en segundo (viviendas hasta UF 600, nueva básica y leasing), un tercio de las operaciones de subsidio han ido destinadas a vivienda usada.¹⁹

6. Impactos esperados de la movilidad habitacional

Como la movilidad habitacional corresponde a un segmento del mercado de viviendas, en que la transacción involucra la oferta de una vivienda usada y la demanda de otra, nueva o usada, una política que promueva la movilidad habitacional tendrá, potencialmente, impactos sobre (i) el mercado de venta de viviendas y (ii) el mercado del arriendo de viviendas. Además, se eliminarían las distorsiones en los arriendos transados en los grupos de menores ingresos que son consecuencia de la inexistencia de un mercado secundario para la vivienda económica y de la prohibición de arriendo de la vivienda adquirida con subsidio.²⁰

Al existir un mercado secundario de viviendas, una familia podría acceder a una vivienda nueva o usada de mejores condiciones y vender la suya (siempre y cuando ésta no esté muy deteriorada), incrementando así la oferta en el mercado de viviendas usadas, u optar por arrendar su vivienda, incrementando así la oferta por arriendos. No se puede saber *a priori* si la movilidad favorecería en mayor medida las ventas o los arriendos de viviendas usadas. Esto va a depender de las condiciones específicas de las familias, en términos de ingresos, preferencias y características demográficas, así como también del costo que significa arrendar una vivienda versus comprarla. No obstante lo anterior, el desarrollo del mercado secundario fluido debiera tender a alinear el valor de los arriendos con el valor de las propiedades, generándose una situación en que el precio se determine principalmente en función de los atributos físicos de la vivienda.

¹⁷ De otra manera, la persona “acumularía” subsidios en el tiempo, situación que puede ser discutida desde una perspectiva de equidad horizontal (igual trato a los iguales) y equidad vertical (mejor trato a los más carentes).

¹⁸ La restricción a la compra de vivienda usada en el Programa PET también afectaba a los subsidios destinados a población de ingresos medios.

¹⁹ MINVU (2003).

²⁰ La frecuencia de arriendos es notoriamente más baja en los estratos medios-bajos y al mismo tiempo, el valor del arriendo como porcentaje del ingreso es más elevado en estos casos. En efecto, al considerar como umbral de referencia una fracción del 25% del ingreso monetario, se observa que más de la mitad de los casos en los quintiles primero y segundo está por arriba del referido nivel.

Adicionalmente, se puede esperar que esto repercuta favorablemente sobre el déficit habitacional, en particular sobre aquellos que comparten vivienda con otro núcleo familiar, en la medida que ambos núcleos tengan ingresos. Por su parte, esta política también beneficiaría a quienes residen en viviendas con algún grado de deterioro, debido a que podrían acceder a una vivienda usada cuya construcción sea de mejor estándar, en la medida que su actual capacidad de pago -sumado a la venta del activo-, le permita elevar la calidad de su residencia.

Finalmente, la movilidad habitacional contribuye a mejorar el diseño y planificación de las ciudades, a fin de llegar a un óptimo de expansión. En el primer caso, contribuye a evitar la sobreoferta de viviendas de menor nivel, porque si se considera que el incremento en el

ingreso de las familias asociado al crecimiento económico recomienda que la vivienda nueva adicional vaya a satisfacer las necesidades de una familia de mayores ingresos, se permite que las necesidades de los consumidores de menores ingresos pueden ser satisfechas en forma más oportuna a través de las viviendas ya existentes. En cuanto al crecimiento de las ciudades, la movilidad contribuye a este óptimo de expansión, dado que en un contexto de libre elección, los residentes de los sectores más alejados son quienes están dispuestos a pagar por el transporte interurbano asociado -así como otros costos originados en las externalidades que eventualmente puedan generar por la necesidad de infraestructura adicional- en la medida que tienen una mayor valoración por otros atributos en sus viviendas, como el tamaño, áreas verdes, menor contaminación, etc.

Recuadro 2: ¿Cómo aproximarse a cuantificar el impacto esperado de la movilidad habitacional sobre el mercado de vivienda?

Para tener una aproximación del impacto -en términos numéricos- de una política que promueva la movilidad habitacional, es necesario identificar las condiciones objetivas para que se dé la movilidad. Los datos disponibles^a permiten evaluar tres factores como posibles determinantes de "cambiarse" de vivienda: (i) deterioro de la vivienda en uso, (ii) hacinamiento en la actual vivienda y (iii) presencia de más de un núcleo con ingresos suficientes en la vivienda. Estas situaciones originan distintos tipos de requerimientos de oferta y demanda de propiedades. En efecto, las personas que habitan en viviendas deterioradas constituyen potenciales demandantes netos de soluciones habitacionales, pero no constituyen oferta. Por su parte, los propietarios que habitan en viviendas con condiciones de hacinamiento -pero no deterioro- representan potenciales demandantes y oferentes de viviendas. Asimismo, cuando existen dos núcleos con ingresos propios, uno de ellos es potencial demandante de vivienda. En este último caso, el núcleo demandante podría ser el secundario porque no tiene la propiedad, pero también podría ser el principal, en el caso de que éste le venda la vivienda al secundario y adquiera una nueva de mayor estándar con mejores atributos.^b

Con estos criterios, se estima que el 79,6% de las viviendas con deterioro en Santiago corresponden a los tres quintiles inferiores de ingreso, representando una demanda potencial sobre los programas sociales del sector. Respecto del hacinamiento, alrededor de 160.000 viviendas en el Gran Santiago estarían clasificadas como de alta densidad (con más de 2 personas por dormitorio),^c excluyendo aquellas viviendas que se encuentran deterioradas, donde el 45,6% corresponde a viviendas adquiridas a través de algún programa de subsidios.^d Por último, se estima que cerca de 210.000 casos en Chile urbano califican como potenciales demandantes de vivienda para uno de sus núcleos, los que se concentran en el 95% de las veces en los quintiles tercero a quinto.^e A continuación se presenta un cuadro resumen con los resultados de análisis de demanda por movilidad habitacional de familias de menores ingresos. Se debe considerar que los resultados de demanda por movilidad habitacional según condiciones objetivas no es sumable, ya que no todas estas condiciones son excluyentes -vale decir, puede darse el caso de una vivienda de baja densidad con algún nivel de deterioro. Así, sólo en el Gran Santiago, se presenta una demanda por servicios de vivienda de cerca de 180.000 núcleos familiares (por allegamiento y deterioro), que bien podrían ser satisfechos a través de movilidad, a lo que debe agregarse un número adicional de transacciones potenciales por descalce, tanto entre el número de integrantes del grupo familiar y habitaciones de la vivienda, como entre los ingresos de los residentes y los atributos de ésta.

Resultados de análisis de demanda por movilidad habitacional en familias de menores ingresos

Tipo de Análisis	Resultados	Alcance
Compraventa anual viviendas usadas	22.430 viviendas anuales en sectores de bajos ingresos en el Gran Santiago.	Corresponde a máximos teóricos, globales, que abarcan todas las razones posibles, sin identificar su incidencia relativa. No incluye ajustes por mayor incidencia de costos de transacción ni por diferencias en comportamiento, como movilidad laboral, geográfica, etc.
Arriendos	271.000 viviendas en sectores de bajos ingresos en el Gran Santiago, 111.000 unidades más que lo real.	
Cuantificación de condiciones objetivas de movilidad habitacional		
- Viviendas de los hogares pertenecientes a los tres quintiles inferiores de la distribución del ingreso y que presentan deterioro	81.153 viviendas en el Gran Santiago.	Se constituyen en demandantes potenciales por soluciones habitacionales.
- Hacinamiento	419.920 viviendas en Chile urbano, 159.041 en el Gran Santiago.	Demanda potencial por soluciones habitacionales nuevas o usadas y oferta potencial de vivienda usada. El hacinamiento de viviendas de subsidio sólo podría solucionarse con movilidad habitacional, en la medida en que obtuvieran un precio adecuado para adquirir otra vivienda más amplia.
- Viviendas de baja densidad	146.972 viviendas en el Gran Santiago.	Se constituyen en oferta potencial de viviendas usadas y demandas potencial de viviendas nuevas o usadas. Para que la movilidad se materialice, se requiere que el precio de venta sea adecuado para adquirir otra vivienda con atributos más apropiados.
- Allegamiento ¹	210.000 núcleos con capacidad económica en Chile urbano y 93.000 en el Gran Santiago.	Demanda potencial por soluciones habitacionales, y en parte, por movilidad habitacional en la medida en que adquiera nueva vivienda el jefe del núcleo principal, normalmente con mayor ingreso. Un tercio de las viviendas son de subsidio. Parte del allegamiento puede también presentar hacinamiento.
- Disposición a pagar ²	21.000 viviendas en el Gran Santiago. 6.000 por ser demasiado caras y 15.000 por ser demasiado baratas.	Demanda por descalce entre ingresos y calidad de la vivienda.

Fuente: Doña, Larrañaga y Torche, (2003).

1. Estimado a partir de la información de la Encuesta CASEN 2000 de MIDEPLAN, para Chile urbano. Se refiere sólo a allegamiento interno en Chile urbano, considerando sólo aquellas viviendas sin deterioro en que residen dos núcleos (es decir, sólo un núcleo allegado) y cada uno de ellos tiene ingresos superiores a la línea de pobreza.

2. Para calcular los intercambios posibles se ha comparado la disposición a pagar en función del ingreso con la valoración de la vivienda sobre la base de sus características empleando la metodología de los precios hedónicos. Se construyó un índice de ajuste que es el cociente entre ambas valoraciones. Si dicho cociente se diferencia significativamente de la unidad tanto por defecto como por exceso, entonces se dice que habría un desajuste que podría ser resuelto por medio de intercambios. Para más detalles, ver Doña, Larrañaga y Torche, (2003).

^a A partir de la información de la encuesta CASEN del año 2000.

^b Suponiendo que el núcleo principal es menos numeroso, con mayores ingresos y con mayor requerimiento de movilidad que el núcleo secundario.

^c Esta cifra representa el 14,2% del total de propiedades.

^d No necesariamente el total de viviendas de alta densidad podrían ser vendidas o arrendadas una vez que la familia se mude. También existen otras alternativas, como su ampliación y la permanencia de la familia a la espera de salidas de miembros de la vivienda (ciclo de vida familiar).

^e Sin embargo, la separación del hogar en dos núcleos tiene consecuencias respecto del tramo de ingreso resultante para cada grupo, dado que al separarse tienen un menor ingreso total que viviendo en conjunto. Esta última variable es la relevante en términos de su capacidad de adquisición de vivienda y acceso a programas sectoriales.

7. A modo de recomendaciones

De lo expuesto en el documento, resulta claro que la inadaptación familia/vivienda indica que existiría un potencial de familias dispuestas a vender sus viviendas siempre que dispongan de compradores para ellas. Sin embargo, según se ha expuesto, varios factores inhiben la concreción de dicha demanda. Entre ellos cabe destacar: las restricciones financieras del presunto demandante, que surgen por las dificultades que encuentra para emplear su propia vivienda como mecanismo de pago; las limitantes que surgen por la desinformación sobre las condiciones legales de las viviendas (títulos de dominio, nómina de los propietarios, gravámenes y prendas que pesan sobre ella, entre otras); la desinformación de los plazos de pago y de entrega de las viviendas; y, finalmente, falta de información sobre las viviendas que estarían en venta y que satisfacerían las necesidades de la familia. Todas estas restricciones impiden el desarrollo y buen funcionamiento de un mercado de viviendas usadas para los sectores de menores ingresos.

Se ha constatado que el Estado -a través de los subsidios que otorga-, es el mayor comprador indirecto de viviendas sociales. De este modo, en la medida que el gobierno adopte una política que en la práctica facilite la compra de viviendas usadas a los ganadores de los subsidios destinados a los sectores de menores ingresos, se dispondría de los recursos iniciales para poner en funcionamiento un mercado secundario de viviendas. Sin embargo, esto no basta, ya que se precisa enfrentar el desafío de disminuir los altos costos de transacción que se generan.

Así, dado que hoy la acción constructora del Estado ha sido prácticamente eliminada al ser traspasada al sector privado, este desafío abre espacio a un nuevo rol que bien podría desempeñar el Ministerio de Vivienda, directamente, o a través de la externalización, con una adecuada fiscalización, al sector privado. En función de esto, se pueden proponer las siguientes líneas de acción:

- Simplificar la reglamentación de los programas habitacionales, adecuando el conjunto de textos reglamenta-

rios, con el fin de eliminar la exigencia de postulaciones colectivas en el caso del Programa Fondo Concursable y las restricciones a la compra de viviendas usadas en el caso del Programa Vivienda Social Dinámica sin Deuda.

- Establecer un catastro de viviendas sociales asignadas, las que pueden ser objeto de movilidad habitacional, permitiendo de este modo disminuir en parte los costos de búsqueda a los demandantes de viviendas usadas.
- Modernizar la gestión de los Conservadores de Bienes Raíces, generando una suerte de empadronamiento a las viviendas, a través de la implementación de un sistema de Registro o Folio Real, que permita un manejo expedito de títulos de dominio de la propiedad, reduciendo drásticamente los costos de transacción que surgen de los estudios de títulos y gravámenes.
- Sincerar el valor real de los terrenos en el caso de las viviendas nuevas subsidiadas, eliminando los subsidios no explícitos que surgen de la forma en que se contabiliza el precio de los terrenos transferidos a los constructores.
- Entregar una transferencia complementaria a la compra de viviendas usadas, a fin de generar un incentivo adicional en esta línea, que opere en el mismo sentido que el subsidio a la originación existente en el caso del *leasing* habitacional.²¹ Este subsidio a la originación puede ser entregado directamente al beneficiario, contra documentación de respaldo por los gastos que financia, o ser entregado a una institución privada de tipo inmobiliario que tramite la compra a favor del beneficiario. De esta manera, se podría hablar en propiedad de una política de neutralidad entre viviendas nuevas y usadas, considerando los costos de transacción adicionales que surgen en este tipo de operación respecto de las viviendas nuevas subsidiadas entregadas.
- Generar un mecanismo expedito de pagos con el fin de que los vendedores de viviendas usadas dispongan oportunamente de los fondos requeridos para realizar la transacción sucesiva (de compra o arriendo).
- Promover un sistema que entregue información de los precios de mercado de las viviendas y de las características

²¹ Este subsidio es una ayuda estatal directa, que se otorga por una sola vez al beneficiario, sin cargo de restitución por parte de éste, con el objeto de contribuir a solventar los costos de originación del contrato de arrendamiento con promesa de compraventa en que se centra el programa de *leasing* habitacional, adicionándose al subsidio al contrato de arrendamiento con promesa de compraventa propiamente tal.

(atributos) de las unidades ofrecidas.

- Finalmente, y en un contexto mayor, que no involucra solamente a la movilidad habitacional sino a todos los programas de vivienda desarrollados por el MINVU, mejorar la eficiencia en la entrega de subsidios habitacionales requiere la disminución de los tiempos de espera entre la postulación y la recepción del subsidio (colas), lo cual puede alcanzarse a través del llamado “subsidio en tiempo real” o “subsidio en línea”. Considerando el actual desarrollo de los mercados financieros, el MINVU puede comprometer un número determinado de operaciones por año, de acuerdo a sus flujos de caja presupuestarios, entregando los subsidios por orden de llegada contra el cumplimiento de condiciones objetivas por

parte de los beneficiarios, de modo que los beneficiarios que así lo estimen, puedan adelantar la materialización de su derecho descontándolo en el mercado.

La eliminación de las barreras a la compraventa de viviendas usadas que se han mencionado en los párrafos precedentes constituye un paso decisivo para que pueda arrancar el mercado de viviendas usadas de bajo estándar. Cualquiera sea la opción a seguir, es indudable la urgente necesidad de perfeccionar el diseño de la política habitacional vigente, rol que le cabe al MINVU, en particular teniendo en cuenta que un buen funcionamiento de este mercado tendrá implicancias positivas para una gran parte de la población que hoy no está ejerciendo adecuadamente sus derechos de propiedad.

Recuadro 3: La importancia de disminuir los costos de transacción para potenciar la movilidad

Los costos de transacción que conlleva la adquisición de una vivienda, nueva o usada, no son menores, en particular cuando esta compra se realiza con financiamiento bancario. Involucran el financiamiento de la tasación del inmueble, el estudio de títulos y borrador de escritura, el pago de seguros (desgravamen, incendio), los gastos notariales, impuesto de timbres y estampillas y la inscripción en el Conservador de Bienes Raíces (CBR). Estos costos pueden alcanzar un valor cercano entre 2% y 4% del valor de una vivienda, y son proporcionalmente más amplios en viviendas de menor valor. Además, se debe considerar que tales obligaciones deben ser pagadas en efectivo por el comprador, ya que no se adicionan al crédito solicitado.

Los costos de las tasaciones y estudios de títulos son fluctuantes, ya que son determinados por cada institución financiera -las que a su vez, contratan expertos para estos efectos, como tasadores y abogados. Algunas instituciones financieras estiman los costos de tasación en UF 2,5 y los gastos notariales en UF 3, en tanto que el costo del estudio de títulos oscila entre 4 y 5 unidades de fomento. Por su parte, el impuesto de timbres y estampillas (o impuesto al crédito) grava a las operaciones de crédito con el 1,608% del monto solicitado.^a Los gastos de Notaría y CBR, si bien son regidos por el decreto arancelario del Ministerio de Justicia de 1998, varían entre ciudades y regiones como consecuencia de las distintas interpretaciones que sobre éste decreto se realizan.^b A modo de referencia, el costo de la inscripción en el CBR contemplado por instituciones financieras al momento de evaluar la solicitud de un crédito hipotecario es de 0,05% del valor de la vivienda. Un ejercicio realizado en un simulador de crédito hipotecario de una institución financiera arrojó que, para la compra de una vivienda usada de UF 500, el comprador debe incurrir en gastos operacionales por un monto de UF 17,63, lo que representa el 3,5% del valor del inmueble.

Adicional a los recursos necesarios, cabe señalar que el tiempo involucrado en las diferentes tramitaciones tampoco es menor. Así, si se considera que la inscripción en el registro del CBR es requisito para transferir el dominio de bienes raíces y que, dado el actual sistema de registro que éstos realizan -régimen de Registros Personales^c-, los estudios de título son engorrosos y la acreditación de que los títulos de la propiedad están aprobados para que se perfeccione la operación de compraventa puede demorar entre 3 y 15 días hábiles. Una modificación a la legislación que rige a los CBR,^d permitiría modificar el sistema de registro

FUNDAMENTA es una publicación de la Cámara Chilena de la Construcción A.G. que busca desarrollar temas vinculados directa o indirectamente al sector con el propósito de contribuir al debate sobre crecimiento y desarrollo del país. Se autoriza su reproducción total o parcial siempre que se cite expresamente la fuente.

Para acceder a FUNDAMENTA y a los estudios de la Cámara Chilena de la Construcción A.G. por Internet, conéctese a: www.camaraconstruccion.cl

Director responsable: Felipe Morandé L.

por uno de Registro o Folio Real (vinculado al inmueble, no a los dueños), en que se asigne una suerte de matrícula a cada inmueble, que permita conocer de manera rápida todos los cambios de dominio de que ha sido objeto, así como de los gravámenes y prohibiciones que le afectan; ello haría que el estudio de títulos fuera un proceso no sólo más expedito sino que menos oneroso.

^a En el caso de viviendas DFL2 nuevas (recepción menor a 2 años), el impuesto a pagar es el 50% del impuesto normal, o sea 0,804%.

^b Un sondeo realizado por la Cámara Chilena de la Construcción, en el marco de la elaboración de la propuesta "Modernización del sistema registral de los Conservadores de Bienes Raíces en Chile", detectó diferencias en los cobros arancelarios de hasta 400%.

^c Los Registros Personales se organizan sobre la base del nombre de las personas a quienes afectan las inscripciones o anotaciones, por lo que para realizar una transferencia de dominio en una operación de compraventa, se requiere conocer a todos los dueños anteriores al actual, por un plazo de 10 años, para poder establecer fehacientemente su derecho de propiedad sobre un predio o inmueble determinado.

^d "Reglamento del Registro Conservatorio de Bienes Raíces", DFL del 24 de junio de 1857.

Bibliografía

Cámara Chilena de la Construcción (2003), *Seguro de Título de Propiedad*, Fundamenta N° 6, enero.

_____, *Modernización del sistema registral de los Conservadores de Bienes Raíces en Chile*, documento en elaboración.

Doña, J. O. Larrañaga y A. Torche, (2003), *Movilidad habitacional en la perspectiva social, de la ciudad y del usuario*, Documento de Trabajo N° 17, Cámara Chilena de la Construcción, diciembre.

MINVU (Ministerio de Vivienda y Urbanismo), (2003), *Subsidio Nueva Básica: Evaluación a un año de su implementación*, División de Política Habitacional, octubre.

_____, (2002), *Informativo Estadístico N°255, marzo - abril de 2002*, División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional, junio.