

XXIX CONFERENCIA INTERAMERICANA PARA LA VIVIENDA

CANCUN - MEXICO

Durante la primera semana del mes de junio, se celebró en Cancún, México, la XXIX Conferencia Interamericana para la Vivienda. La Conferencia fue organizada por la Unión Interamericana para la Vivienda (UNIAPRAVI) y patrocinada por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (A.I.D.) y otros importantes organismos de financiamiento mexicanos, Cámara de Comercio de México y del Banco Interamericano de Ahorro y Préstamo (BIAPE).

La Conferencia contó con la presencia de más de 400 delegados de 23 países latinoamericanos y de Estados Unidos de Norteamérica.

Es importante destacar la presencia de altas autoridades públicas; 4 Ministros de la Vivienda y 10 Presidentes de Bancos de la Vivienda, además de los Presidentes y altos funcionarios de las entidades financieras miembros de UNIAPRAVI.

El tema central de la Conferencia abordó: "La Reestructuración de los Sistemas de Financiamiento Habitacional (S.F.H.) en América Latina", frente a los cambios importantes de los escenarios políticos, económicos y sociales y a las difíciles crisis económicas que viven la mayoría de los países latinoamericanos.

La Conferencia se inició a través de la exposición, de más de una hora y media, del Ministro de la Vivienda y Urbanismo de Chile, Sr. Alberto Etchegaray A., la cual fue seguida de un largo período de preguntas que se le hicieron al Sr. Ministro, por el alto interés que despertó su intervención. En esta exposición el Ministro explicó el sistema habitacional chileno, mostrando el éxito que ha tenido, especialmente, en la solución del problema de la vivienda social y destacando principalmente dos características fundamentales: la reajustabilidad de los préstamos a largo plazo garantizando el retorno de los recursos, y el sistema del subsidio habitacional.

También realizó una importante e interesante exposición el Presidente de la Federación Interamericana de la Industria de la Construcción, Sr. Germán Molina M., quien desarrolló el tema "Políticas y Mecanismos de Crédito para la Industria de la Construcción", en el que abordó el desarrollo del Sistema Previsional Chileno y su impacto en el financiamiento habitacional de los préstamos de largo plazo.

A continuación expuso el ingeniero Sr. Walter Soto, representante del Banco Interamericano de Desarrollo, enfocando el importante apoyo a futuro que puede proyectarse a través de ese Organismo al financiamiento habitacional de aquellos países que tengan una definida política habitacional que permita acceder a la vivienda a los distintos sectores socioeconómicos de la población.

También, hicieron interesantes intervenciones: Sr. Pedro Cersósimo, Presidente del Banco Hipotecario del Uruguay, ; el Sr. Opinio Alvarez, Gerente General del Banco Nacional de la Vivienda de República Dominicana; el Sr. José Manuel Agudo, Vicepresidente de UNIAPRAVI, y don Gastón Mujía, Presidente del Instituto Jurídico de UNIAPRAVI.

La Conferencia además, contó con importantes aportes al tema central, a través de documentos entregados, entre los cuales cabe destacar, aquel realizado por COVIP S.A., Organismo chileno que agrupa a las Cooperativas Abiertas de Vivienda y Entidades sin fines de lucro y cuyo tema se denomina "Política Anticíclicas de Financiamiento de la Vivienda".

Publicamos a continuación las intervenciones del señor Ministro de Vivienda y Urbanismo, Alberto Etchegaray A., y la del señor Germán Molina M., Presidente de FIIC.

El Financiamiento Habitacional en Chile y la Participación del Sector Privado

Sr. Alberto Etchegaray
Ministro de Vivienda y Urbanismo de Chile

1. EL CONTEXTO GENERAL DE LA VIVIENDA EN CHILE

1.1 La importancia del Sector Construcción y en Especial de la Actividad Habitacional

La actividad de la construcción tiene en nuestro país, como en otros, una gran importancia. Produce un 5,9% del producto geográfico bruto a 1989 y como se sabe, además, influye en forma importante en los demás sectores productivos como en la industria (los bienes intermedios para la construcción), el transporte, los servicios, etc.

La actividad produce empleos directos para más de 289.000 personas (febrero 1991) en todas sus áreas, las que podemos subdividir en obras de infraestructura (redes viales, regadíos, puertos, aeropuertos, etc.); de industria, comercio y establecimientos financieros; de servicios (salud, educación, deportes, etc.) y habitacionales.

Las cifras de los últimos años revelan el crecimiento experimentado, el que es fruto del aumento del presupuesto fiscal real en lo habitacional y del incremento importante de la inversión privada (1). Los antecedentes disponibles para el presente año, permiten anteponer una mantención del nivel alcanzado.

El sector vivienda por los indudables impactos que provoca desde distintos puntos de vista, es el que más se mantiene en el debate nacional y en la preocupación académica.

1.2 La Política Habitacional: Sus Fundamentos Esenciales y Aspiraciones en la Perspectiva Política, Social y Económica

La vivienda representa, por sus características, un bien de preocupación relevante de la población, pues es un bien primario de defensa de los rigores climáticos; un bien de intercambio social y acogimiento; un bien de uso y desarrollo familiar; un bien de mejoramiento de los estándares sociales, de salud y de educación; un bien de inversión durable y transable; y finalmente un bien que transforma al dueño en sujeto protagonista de la economía que lo rige.

Dentro del amplio campo de los derechos económicos y sociales, el derecho de la vivienda consagrado ya en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (Art. 25 N° 1) forma parte importante de las aspiraciones de sectores amplios de las sociedades modernas. La vivienda concebida como un bien indispensable que permite el goce de otros fundamentales derechos, viene siendo desde hace muchos años, considerada como parte importante del sistema internacional de protección y promoción de los derechos del hombre.

Expresión de la preocupación de la Comunidad Internacional sobre este derecho, fue la de establecer el año 1987 "El Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar", como una forma de incentivar y sensibilizar a Gobiernos y entidades no gubernamentales en el mundo, en torno a la urgente necesidad de disponer recursos humanos y materiales en función de resolver el agudo déficit en materia de vivienda.

(1) Edificación Aprobada e Iniciada Sectores Público y Privado.
(Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas).

| Año | Nº Viviendas | Superficie m2 | Superficie Indust. Comerc. y Cost. Fin. m2 | Servicios m2 | Total Edificac. m2 |
|------|--------------|---------------|--|--------------|--------------------|
| 1987 | 60.316 | 3.554.110 | 834.661 | 384.721 | 4.773.492 |
| 1988 | 75.993 | 4.001.258 | 1.185.645 | 361.007 | 5.547.910 |
| 1989 | 83.891 | 4.826.912 | 1.346.419 | 363.027 | 6.536.318 |
| 1990 | 78.904 | 4.495.370 | 1.380.652 | 367.257 | 6.243.279 |

Antecedentes proporcionados por Naciones Unidas indican que más de mil millones de personas, aproximadamente la cuarta parte de la población mundial, viven desprovistas de vivienda y servicios adecuados.

En consecuencia es un tema del debate, de la preocupación política a todo nivel y no sólo en la superestructura partidaria y directiva de la sociedad, sino inclusive y con más fuerza, en las organizaciones populares de base. El futuro de las alternancias en el poder, mucho tiene que ver con la adecuada solución de los problemas sociales y la vivienda no es de los menores.

En el orden social para nuestros países, los cinturones marginales claman drásticamente y a la vista como representación de miseria y pobreza, sin necesidad siquiera de llegar a las estadísticas. Curiosamente también empieza a ser un problema de importancia para los países de mayor desarrollo, como el problema de los sin casa o "homeless" en USA. Si bien lo indicado es lo más visible, no debe ocultarse el problema de la escasez de vivienda en los sectores rurales y la pobreza urbana en los sectores céntricos, especialmente en las grandes ciudades.

Según estimaciones del Instituto Nacional de Estadísticas, Chile tiene una población para 1990 de 13.173.341 habitantes y 2.978.076 hogares. Su radicación comprende en un 83% al área urbana y un 17% a las áreas rurales que incluyen además de los sectores agrícolas y forestales, al pesquero y al minero.

El número de viviendas o parque habitacional existente es incierto. El censo nacional de 1982 que no se validó, señaló 2.522.369 soluciones habitacionales, pero no hizo alcance a la calidad, de manera que se presume con certeza que un número importante no puede considerarse vivienda propiamente tal (2). Todas las discusiones en torno a este tema tienden a ubicar el déficit real en alrededor de 500 a 800.000 viviendas y la producción anual necesaria para congelar el déficit del orden de 70 a 80.000.

Los antecedentes indicados señalan la magnitud del problema lo que permite vislumbrar el esfuerzo económico que debe enfrentarse. Por ello, se requiere un profundo trabajo de creación para diseñar un sistema adecuado que impulse el aporte del sector privado y un fuerte presupuesto fiscal. Recién en los últimos 3 años las acciones permiten abrigar expectativas de revertir el deterioro habitacional.

1.3. La Red de Accesibilidad Habitacional impulsada por el Estado, a través del Ministerio de Vivienda y Urbanismo

Un esquema de esta red es el siguiente:

| Denominación del Programa | Remuneración Mensual | Superf. Media Estimada | Monto Subsid. Directo | Ahorro Mínimo Medio (8) | Valor Med. Solución Habitac. |
|---|----------------------|------------------------|-----------------------|-------------------------|------------------------------|
| Vivienda Progresiva 1a. Etapa (1)(2)(4) | 0 - 2,2 | 9 - 12 | 100 | 3 | 120 |
| Vivienda Básica (2)(4) | 2,2 - 8 | 36 | 140 | 8 | 200 |
| Programa Especial de Trabajadores (3)(4) | 8 - 12 | 40 - 45 | 80 | 30 | 300 |
| Subsidio Rural | 5 - 10 | 30 - 35 | 150 | 10 | 200 |
| Subsidio Unificado Tramo I (4)(5) | 5 - 15 | 40 - 55 | 140(7) | 40 | 400 |
| Subsidio Unificado Tramo II (5) | 15 - 32 | 50 - 75 | 120(7) | 75 | 750 |

(2) Otros estudios de investigación señalan que para 1988 habían 2.380.469 viviendas, de las cuales 368.219 eran deficitarias, lo que daría 2.012.250 como adecuadas.

| Denominación del Programa | Remuneración Mensual | Superf. Media Estimada | Monto Subsid. Directo | Ahorro Mínimo Medio (8) | Valor Med. Solución Habitac. |
|----------------------------------|----------------------|------------------------|-----------------------|-------------------------|------------------------------|
| Subsidio Unificado Tramo III (5) | 32 - 86 | 65 - 100 | 100(7) | 150 | 1.500 |
| Remodelación Urbana (6) | 32 - 60 | 60 | 150(7) | 250 | 1.200 |

- (1) Este programa consulta una segunda etapa de 20 m² mínimo con un subsidio habitacional adicional de 30 UF.
- (2) En estos dos programas se incorpora en la ponderación de los factores la estratificación social precisa, a través de una ficha social denominada CAS 2.
- (3) Este programa fomenta la participación del aporte de las empresas en la solución habitacional de sus trabajadores.
- (4) Estos programas contemplan garantizado un crédito hipotecario complementario.
- (5) Estos programas requieren de ahorro metódico desarrollado a un plazo mínimo de 18 meses.
- (6) Este programa es de reciente creación.
- (7) Estos programas tienen subsidios variables cuyo tope es el establecido en el cuadro.
- (8) En los tres primeros programas el ahorro indicado es el mínimo. En los restantes es la observación de los ahorros con los que se obtienen los subsidios como cantidades medias.

El objetivo de llegar a toda la población que necesita de apoyo para su vivienda, requiere establecer una red amplia que alcance a todos y con preferencia a los que más lo requieren.

En el cuadro indicado en forma esquemática ella se enuncia, partiendo de las soluciones diseñadas para los quintiles de ingresos de los más pobres hasta los sectores medios. Muchas veces el deseo de atender en forma preferente a los grupos de ingresos menores se transforma en excluyente, lo que produce efectos no queridos, ya que los sectores de más ingresos, siempre encontrarán la fórmula (vía arriendo o compra) para usar las viviendas de estos sectores si ellos no han tenido la atención requerida.

2. EL FINANCIAMIENTO HABITACIONAL EN CHILE

Participan en el financiamiento habitacional recursos de los sectores públicos y privados. Los primeros son derivados del presupuesto nacional y se invierten a través de los gastos corrientes y las inversiones que se hacen por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). Excepcionalmente existe también un programa denominado "mejoramiento de barrios" que se desarrolla a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y las Municipalidades para sanear situaciones existentes; sin embargo por su tamaño no representa algo de interés mayor para los efectos de este trabajo. Como consecuencia de ello detallamos los aportes que se hacen a través del MINVU.

Respecto de los aportes privados, distinguiremos aparte los ahorros de los que acceden o procuran viviendas, de los demás recursos que se destinan al crédito hipotecario complementario. En estos últimos segmentaremos los recursos que hemos denominado institucionales ya que corresponden a las Administradoras de Fondos de Pensiones y a las Compañías de Seguros de Vida vinculadas al nuevo sistema previsional de administración privada que viene desde 1980.

2.1 Los Aportes del Sector Público

2.1.1 El Financiamiento de la Demanda Habitacional: los Subsidios Habitacionales y los Créditos Hipotecarios Directos.

Los subsidios habitacionales que trataremos en este punto, son los explícitos, que consisten en un aporte del Estado a título gratuito otorgado por una sola vez y por un monto determinado en

Unidades de Fomento, al adquirente de una vivienda, que no es propietario ni ha sido a través de sistemas subsidiados.

El Estado con fondos del presupuesto, financiados con recursos ordinarios o créditos internacionales, realiza un aporte no retornable en beneficio de una persona que adquiere una vivienda.

Este sistema es de características progresivas, es decir, a menor valor de la vivienda mayor subsidio.

Estos subsidios admiten los tipos vistos ya en el punto 1.3 y significan anualmente 86.000 operaciones según el esquema previsto para 1991.

| | Número |
|-----------------------------------|---------------|
| Vivienda Progresiva | 12.000 |
| Vivienda Básica | 22.000 |
| Vivienda de Trabajadores | 15.000 |
| Subsidio Unificado tres tramos | 30.000 |
| Vivienda Rural | 7.000 |
| TOTAL | 86.000 |

Adicionalmente y como señalamos, el Estado garantiza el crédito hipotecario complementario y para los Programas de Vivienda Progresiva y Básica, otorga directamente a través de los Servicios de Vivienda y Urbanización del MINVU. Estos créditos se otorgan en condiciones relativamente similares al mercado y son recaudados por estas mismas instituciones.

2.1.2 El Financiamiento de la Oferta

En general el MINVU no entrega recursos para financiar la producción de las viviendas sea proporcionando terrenos u otorgando créditos para la edificación de éstas. Esto lo hace excepcionalmente en los programas de viviendas progresivas y básicas, y en menor medida, en los programas especiales de trabajadores.

En estos casos y con el objeto de dar las garantías suficientes (boletas bancarias), las empresas constructoras deben recurrir de todas maneras al mercado financiero para obtenerlas.

En las demás situaciones, los recursos se obtienen en la banca comercial.

El tratamiento de los créditos a la oferta era preferente de la misma manera que en ocasiones los terrenos se han aportado subvalorizadamente para propender a ejecutar las soluciones.

Respecto de esto la política se ha modificado, de manera que el costo para la empresa es similar que con los Bancos y los terrenos se transfieren en general al valor de costo actualizado; de esta manera se busca eliminar subsidios ocultos distorsionadores.

2.1.3 Los Subsidios Implícitos

El aporte del Estado comprende también apoyar en la operación de los créditos hipotecarios y la eventual liquidación de la hipoteca por no pago del deudor.

En los casos que hemos indicado y en las cuales el MINVU directamente a través de los SERVIU otorga los créditos hipotecarios, el subsidio se aplica automáticamente al establecer una tasa de interés garantizada que suele encontrarse bastante por debajo de la del mercado en un buen número de ocasiones.

En los demás casos y cuando se opera por el mecanismo de emisión de letras de crédito hipotecario, se garantizará para las partes del contrato al menos un porcentaje de la diferencia que exista entre el valor nominal de emisión y el valor efectivo de la liquidación. Esta diferencia se cubre por los SERVIU y de esta manera el comprador no sufre las consecuencias de las variaciones de la tasa de interés en el mercado, pues ella, para los efectos de sus obligaciones, será la que conoció cuando tomó la decisión de adquirir su vivienda. En todo caso ello tiene límites conocidos previamente, de manera que si se producen alzas muy pronunciadas de las tasas, el subsidio implícito no alcanza a cubrir el 100%.

Adicionalmente y como un modo de proteger a los Bancos que resultan ser los garantes ante los inversionistas del cumplimiento de las obligaciones por parte de los deudores, el Estado decidió

también garantizar al acreedor hipotecario cuando éste se ve en la necesidad de ejecutar la hipoteca por la mora del deudor. En este caso el Estado reembolsa hasta un 75% del saldo insoluto luego del remate judicial de la vivienda.

Estos dos mecanismos enunciados son los que se denominan subsidios implícitos, que cubren riesgos de la operación y, por lo tanto, actúan como una póliza de seguros de cargo estatal.

Las dificultades de este sistema para el Estado radican en que es difícil de predecir la cuantía de los recursos que año a año se involucrarán por este concepto, toda vez que no se conoce previamente el comportamiento del mercado financiero ni tampoco la morosidad. Desde el punto de vista de los oferentes y adquirentes de vivienda, resultan ser muy beneficiosos y positivos ya que permiten total claridad en las reglas del juego del financiamiento de las operaciones al asegurar una tasa de interés fija sin que afecte las variaciones del mercado y minimiza los riesgos.

2.1.4 Los Subsidios no Expresados

Existen aportes del Estado a la solución habitacional que no son recuperados y que constituyen parte importante del esfuerzo del país. Así sucede con casi todos los gastos en que incurre el MINVU y que incluyen las remuneraciones del personal, los gastos generales de oficinas y su mantención, etc. Con estos gastos es posible prestar una serie de servicios, tales como:

- divulgación e información de los sistemas de accesibilidad habitacional y el material de divulgación necesaria;
- la recepción o inscripción de los postulantes, el procesamiento de éstas, el otorgamiento de los certificados de subsidios habitacionales;
- los llamados a propuestas, adjudicación y control de obras cuando corresponde.

Todas estas acciones que significan un costo, no son traspasadas al beneficiario y por lo cual son asumidas con fondos generales de la Nación.

2.2 El Ahorro de los Demandantes de Vivienda

Todo ahorrante busca fundamentalmente en el ahorro dos cosas: la seguridad y la rentabilidad de su inversión. En el caso de la vivienda, además, tiene un objetivo muy definido cual es acceder a su casa a través de la acumulación de una parte de su valor y, por intermedio de ello, acceder al financiamiento del saldo de precio en el largo plazo.

Por otra parte, el ahorro genera inversión, medio insustituible para desarrollarse, y es generador de una conducta o actitud que tiene repercusiones sociales evidentes.

En nuestras economías, muchas veces se ha fomentado el ahorro a través del establecimiento de diversas políticas de atracción. No obstante ello, la tasa de ahorro interno y la inversión continúan siendo bajas. Es claro que una parte importante de la población que se debate en la pobreza, a veces extrema, no puede destinar recursos sino a su autosustentación o consumo primario. Pero por otro lado, se ha podido comprobar que una buena política de estímulos conduce a un incremento importante de los ahorros, en especial cuando éstos están dirigidos al logro de la vivienda, en donde el objetivo perseguido es claro y atractivo.

2.2.1 La Reajustabilidad

Nuestras economías y Chile no ha sido históricamente una excepción, están afectadas crónicamente por la inflación, la que en los últimos años ha alcanzado índices importantes (3).

(3) Índices de Inflación Anual en Chile:

| | | | | | | | |
|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 1980 | 31,2 | 1983 | 23,1 | 1986 | 17,4 | 1989 | 21,4 |
| 1981 | 9,5 | 1984 | 23,0 | 1987 | 21,5 | 1990 | 27,3 |
| 1982 | 20,5 | 1985 | 26,4 | 1988 | 12,7 | | |

A marzo de 1990 había descendido a 23%.
Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas.

Por lo tanto cualquier sistema de ahorro en el mediano plazo, debe contemplar este hecho como un aspecto fundamental de la rentabilidad esperada. De otra manera será difícil que los ahorros no tengan una tasa negativa; y si se proyectan en el largo plazo la incertidumbre sobre la variación de los precios se transforma en inversión especulativa, la que resulta muy desventajosa para el ahorrante.

En Chile, especialmente para efectos de financiamiento habitacional de largo y mediano plazo, el índice de reajustabilidad es la denominada Unidad de Fomento, unidad que varía diariamente conforme la fluctuación que en el mes anterior ha tenido el Índice de Precios al Consumidor (IPC) o inflación. Esta unidad existe desde fines de la década del '60 y se ha generalizado para estos efectos en los últimos años ya que no es un mecanismo que acompañe todas las actividades y decisiones, por el contrario, los precios de los productos y servicios y las remuneraciones, se fijan por el mercado.

La Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras es el organismo público que mensualmente determina el valor diario de la Unidad de Fomento, fijándolo entre los días 10 del mes respectivo y 9 del mes siguiente, hecho que se publicita en el Diario Oficial.

En el actual sistema, todos los ahorros para la vivienda se expresan en Unidades de Fomento y las instituciones financieras y las cooperativas de vivienda abiertas tienen mecanismos como la libreta de ahorro para la vivienda o la cuenta de ahorro, en que cada ahorrante se compromete a realizar un ahorro en un cierto lapso de tiempo en Unidades de Fomento y no en moneda corriente o, en el caso de las instituciones financieras, ellas además cancelan una tasa de interés que es la del mercado y cuyas fluctuaciones son menores aunque importantes.

2.2.2 El Premio a la Valorización del Ahorro

El sistema actual de acceso a la vivienda a través del subsidio habitacional pondera el ahorro, premiándolo en el puntaje que sirve para seleccionar a los postulantes. Se premia, tanto la cantidad ahorrada como el plazo durante el cual se hace o mantiene. Todo ello se vincula al valor de la vivienda, al determinarse diferentes sistemas y tramos, de manera que compiten entre sí todos los que aspiran a viviendas de valor similar en rango.

Todo ahorrante para la vivienda, debe celebrar un contrato de ahorro metódico a plazo con una institución bancaria o la cooperativa a un plazo mínimo de 18 meses.

El ahorro se ponderará en forma más significativa mientras mayor es el precio de la vivienda a la que aspira y por ello en los programas dirigidos a los más pobres su incidencia será mucho menor.

2.2.3 La Libre Elección y sus Limitaciones

El ahorrante para la vivienda puede elegir para desarrollar su ahorro cualquier institución financiera que opere este mecanismo o una cooperativa abierta de vivienda.

Ordinariamente los Bancos comerciales exigen ciertos mínimos para abrir las cuentas de ahorros, con lo cual los ahorros pequeños se están concentrando en el Banco del Estado de Chile.

Por su parte las cooperativas abiertas de vivienda desarrollan una afiliación por programa que incluye un ahorro metódico reajutable, pero no incluye tasa de interés de mercado para estos depósitos.

Sin perjuicio que no existe una correlación forzosa entre ahorro y préstamo, muchos Bancos no operan este sistema, restringiendo de esta manera, las alternativas de los usuarios. Ello llevó al Gobierno a impulsar la alternativa por intermedio de las Administradoras de Fondos de Pensiones, que constituirán a partir del segundo semestre, una nueva posibilidad con las mismas garantías de premios que el ahorro en los Bancos (4).

(4) Número y Monto de Cuentas de Ahorro en Bancos a diciembre 1990

| | |
|------------------------|----------|
| Número de Cuentas | 548.765 |
| Ahorro Acumulado en UF | M 9.412 |
| Ahorro Pactado en UF | M 22.116 |

Fuente: Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.

2.3 El Financiamiento por el Sector Privado e Institucional

2.3.1 La Conformación de un mercado financiero de largo plazo

Un sistema habitacional sano requiere de financiamiento en el largo plazo por la evidente imposibilidad general que tienen las personas que han creado una familia, de acumular los recursos suficientes para adquirir sus viviendas al contado.

El financiamiento de largo plazo en lo habitacional, es garantizado por las hipotecas constituidas sobre el bien que se financia o por la mantención de la propiedad en poder del prestamista o del responsable del pago de la deuda, como acontece con los leasing inmobiliarios y las cooperativas de vivienda que utilizan sistemas de uso y goce. El sistema común que se utiliza hoy en Chile es el crédito hipotecario, es decir, el préstamo se garantiza con la hipoteca de la vivienda que se adquiere.

Para que existan fuentes de recursos de una cierta estabilidad para este objeto, se requiere de inversionistas que estén dispuestos a depositar o colocar dinero en el largo plazo. Es decir, los préstamos deben estar calzados en su plazo con los instrumentos bancarios que adquieren los depositantes.

Como señalamos antes, en Chile existe el concepto de la reajustabilidad según la variación que experimenten los precios. En lo particular y como ya vimos, se ha creado para estos efectos la Unidad de Fomento, que en la práctica diaria constituye la moneda de las transacciones habitacionales. Así:

- los contratos de ahorro para obtener los subsidios se celebran en Unidades de Fomento;
- los mecanismos de ahorro que se establecen en los bancos, hoy también en Administradoras de Fondos de Pensiones, (libretas de ahorro para la vivienda), son en Unidades de Fomento;
- los subsidios se otorgan en Unidades de Fomento;
- los créditos hipotecarios son en Unidades de Fomento y los dividendos se pagan en Unidades de Fomento;
- los títulos que se emiten para el financiamiento de los créditos hipotecarios (letras de crédito hipotecario o mutuos hipotecarios) se otorgan en Unidades de Fomento;
- los precios de las viviendas se ofrecen y transan en Unidades de Fomento.

En este mercado existe una fuerte competencia por instrumentos de inversión de corto plazo (acciones, bonos de empresas, depósito en instituciones financieras, pagarés de instituciones del Estado, etc.); no produciéndose lo mismo en el largo plazo que se caracteriza por escasez relativa de instrumentos. Sin embargo, la tasa de mercado afecta no sólo a los instrumentos de corto plazo, sino de la misma manera, a los de largo plazo con lo que se producen fuertes oscilaciones. Como de alguna manera estas tasas están afectadas por la oferta y demanda, sino también por las determinaciones de la autoridad monetaria, la existencia o no de recursos a costos razonables dependerá muchas veces de la situación macro económica y en especial del control inflacionaria. La variación de la tasa de retorno para las letras de crédito hipotecario osciló entre un 6,14% y 8,34% en 1990 en valores reales (5).

2.3.2 Los Inversionistas Institucionales

Si bien podemos contar con garantías suficientes (hipotecas) y reajustabilidad (suprime la incertidumbre), no tendremos mercado financiero a menos que haya interés en colocar recursos en el largo plazo.

En Chile juega hoy un papel esencial en la formación de un mercado de capitales de largo plazo, la reforma previsional que transformara a partir de 1981 el sistema de pensiones, estableciendo competencia en la inversión de estos recursos que, como ya señalamos, por su naturaleza responden a obligaciones de largo plazo. De esta manera y en forma activa las Administradoras de Fondos de Pensiones y las Compañías de Seguros de Vida, participan en el financiamiento habitacional, a través de la adquisición de letras de crédito hipotecario y, recientemente, de los mutuos hipotecarios, nuevo instrumento de inversión habitacional. Las letras de crédito hipotecario y los mutuos hipotecarios no son los únicos instrumentos en los cuales las instituciones indicadas, los bancos y las personas pueden invertir en el largo plazo; por lo tanto, los instrumentos indicados deben competir en seguridad y rentabilidad con los demás. A diciembre de 1990 un 16,1% de los fondos de pensiones se encontraban invertidos en las letras indicadas, lo que totaliza \$ 366.805.790.000, es decir US\$ 1.048.016.500.

(5) Antecedentes según Bolsa de Comercio de Santiago en transacciones de instrumentos de meta fija.

En todo caso, es necesario señalar que las administradoras de fondos tienen ciertos límites en el destino de sus inversiones, de manera que su cartera es necesariamente diversificada. En el caso de las letras de crédito conforme las normas legales, existen límites relativos al patrimonio de la administradora; el porcentaje máximo del fondo que puede invertirse en estos instrumentos y los límites de las colocaciones de cada banco con cada administradora y dentro de éstos, los porcentajes máximos en letras de crédito hipotecario.

En el caso de las Compañías de Seguros de Vida, éstas invierten en ambos instrumentos en forma creciente.

2.3.3 Los Instrumentos: La Letra de Crédito Hipotecario y el Mutuo Hipotecario Endosable.

La letra de crédito hipotecario es un documento valorado emitido en general al portador, transable en el mercado secundario por las instituciones financieras y de amortizaciones ordinarias directas trimestrales, para el objeto que nos interesa, es decir, la vivienda.

La transferencia de estas letras se hace remitiéndose por el banco emisor (vendedor) a la Bolsa de Valores (operadora del mercado secundario) para que sea entregada al adquirente (inversionista). Para las instituciones financieras que las emiten constituyen una de las alternativas que el régimen de banca múltiple les proporciona con límites relacionados a su patrimonio de 20 veces su capital pagado y reservas y que les significa efectuar provisiones relativas a su morosidad. Sus características principales son ser documentos a largo plazo, reajustables y garantizados por hipoteca. Para el inversionista también responde en caso de morosidad el Banco emisor.

Estos documentos, que son percibidos en el mercado como seguros, están acompañados de un riesgo político ya que los créditos que las respaldan están destinados a bienes cuyo valor político-social está por sobre el valor económico intrínseco o cuando se ven comprometidos intereses de amplios sectores de la población.

El riesgo económico está constituido por la posibilidad de que el emisor sea insolvente. La ley previó los mecanismos que operan en estos casos, los que otorgan certeza; pero no por ello eliminan los riesgos de una cierta pérdida eventual al no existir garantía de pago íntegro a los inversionistas.

Críticas se han hecho a la operación de estos instrumentos, puesto que son de gran tamaño; su transacción y archivo dificultoso; de mayor costo de confección que el necesario y riesgosos al ser al portador.

La evolución de los préstamos para la vivienda bajo esta modalidad arroja para los últimos 5 años lo siguiente:

| Año | Nº de Operaciones | Monto en UF | Promedio en UF |
|------|-------------------|-------------|----------------|
| 1986 | 24.414 | 13.320.859 | 546 |
| 1987 | 20.645 | 11.300.571 | 547 |
| 1988 | 28.349 | 10.127.372 | 393 |
| 1989 | 36.428 | 11.572.168 | 318 |
| 1990 | 39.327 | 11.141.315 | 283 |

Fuente: Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.

De las cifras indicadas se advierte un crecimiento significativo en el número de las operaciones, motivado principalmente por la iniciación del Programa Especial de Trabajadores que está incorporando anualmente sobre 13.000 nuevas operaciones; a pesar del aumento de las operaciones con mutuos hipotecarios endosables. Al mismo tiempo y por la misma razón enunciada, el término medio de los créditos baja en forma importante, pues los préstamos del programa señalado son de pequeño monto (bajo las 200 UF).

Los mutuos hipotecarios endosables, que como señalamos, constituyen ya una alternativa a las letras de crédito hipotecario, no tienen a la fecha las garantías de los subsidios implícitos y seguro de restitución de que gozan los préstamos con letras de crédito hipotecario. Actualmente, se encuentran en estudio las modificaciones reglamentarias que permitan igualar los instrumentos. En todo caso constituyen una interesante alternativa en desarrollo.

2.3.4 Los Bancos y las Mutuarias

La intermediación financiera a pesar de la gran liberalidad existente, está totalmente regulada, de manera que sólo pueden operar préstamos las instituciones financieras del mercado formal. Estas operan bajo el concepto de multi-banca, es decir, estos institutos pueden desarrollar sin trabas todos los negocios de intermediación de dinero. En el caso de los créditos para la construcción, los Bancos compiten abiertamente por captar a las empresas constructoras y pudiera señalarse que satisfacen adecuadamente sus requerimientos.

No ocurre lo mismo en la actividad bancaria del crédito hipotecario a la demanda, pues en este caso, se han demostrado renuentes a participar, con excepción del Banco del Estado y algunos Bancos de tamaño medio que han logrado especializarse en este rubro.

Las razones que se esgrimen para esta renuencia son:

- los altos costos administrativos de otorgamiento de crédito y de sus características de largo plazo;
- mejores opciones en otras alternativas de negocio a más corto plazo;
- la alta especialidad que exige de sus cuadros administrativos, lo que representa un importante costo;
- la morosidad, que en ocasiones, es difícil enfrentar por las evidentes connotaciones sociales que una decidida cobranza pueden conllevar.

A partir de 1988 se regularon instrucciones para el otorgamiento y adquisición de mutuos hipotecarios endosables que puedan ser representativos de reserva técnica y patrimonio de las compañías de seguros de vida. Ello dio lugar a la creación de entidades denominadas Agentes Administradores de Mutuos Hipotecarios o Sociedades Mutuarias.

Estas sociedades realizan las funciones de evaluar a los interesados en solicitar un crédito, estudian los títulos de las propiedades y tasan las garantías que se otorgan como hipotecas. Luego deben redactar las escrituras, otorgar los mutuos con fondos propios, administran y recaudan los préstamos y entregan el producido al acreedor del mutuo.

Hasta la fecha estos Agentes, en general, son creados por sociedades vinculadas a los propietarios de Compañías de Seguros de Vida, de modo que actúan inicialmente con un inversionista principal que es dicha compañía. Con su desarrollo en el tiempo comienzan a diversificar su cartera de inversionistas.

Estos Agentes ya empiezan a representar un 15% del monto total de los préstamos (abril '91) aunque sólo llegan al 2% de los préstamos, con una medida de 2.200 Unidades de Fomento por préstamo lo que aún es muy elevado. Sin embargo, ya algunos agentes empiezan a operar en niveles de 1.000 Unidades de Fomento y es razonable esperar que continúe un proceso de descenso en los montos mínimos.

3. CONCLUSIONES. LOS ASPECTOS POSITIVOS, LAS LIMITACIONES Y LOS NUEVOS PRODUCTOS EN GESTACION

3.1 Los Aspectos Positivos más Importantes

3.1.1 La Focalización y la Impersonalidad que Permite el Sistema de Subsidios

Toda política habitacional eficiente y equitativa debe procurar focalizar adecuadamente el gasto o inversión fiscal, destinándolo a aquellos que lo requieren y hacer los esfuerzos necesarios.

En el caso de los sistemas de subsidio en Chile, se está llegando crecientemente a la impersonalidad, ya que si bien el postulante es el individuo, los parámetros que se utilizan para establecer quienes son los beneficiarios en cada oportunidad son objetivos, sea que se mida su situación de precariedad vía fichas sociales de estratificación, sea que se contabilice su grupo familiar, su monto ahorrado o el tiempo en que éste permanece, o la cantidad de subsidio y/o crédito hipotecario solicitado.

El hincapié principal, se hace usando el valor de la vivienda como referencia más que elementos a veces manipulables como los ingresos, los bienes personales, etc.

A pesar de que más adelante indicamos algunos aspectos críticos, nos parece que, en términos generales, se ha hecho un esfuerzo para despersonalizar las decisiones, camino que debiera acentuarse para mejorarlo y tratar de erradicar, en un mayor grado, compromisos o favores a sectores

o grupos que comprometen la justicia y desalientan a los que hacen un esfuerzo acatando las reglas del juego.

3.1.2 La Participación del Sector Privado

Desde un sistema altamente concentrado en la acción del Estado, se ha pasado a un sistema en que el sector privado juega un rol fundamental. En este caso empleamos "sector privado" en su amplia acepción, es decir, no sólo circunscrito a la tradicional empresa privada, sino a las personas que acceden a la vivienda y a las organizaciones de demanda habitacional también.

No basta que el Estado llame al sector privado, sino que éste responda y podemos decir que desde muchos puntos de vista, así ha ocurrido. Existe un evidente mejoramiento en la gestión habitacional, incremento en la productividad, mejoramiento de la relación costo-producto e innovación tecnológica. La mantención de reglas estables en el tiempo juega adicionalmente un rol estimulador que posibilita inversiones y, en consecuencia, aminora riesgos y genera una suerte de mecanismo anticíclico, que como dientes de sierra afectan crónicamente esta actividad.

Cifras entregadas por dirigentes gremiales de la actividad, hablan que por hoy cerca del 75% de la inversión habitacional del país la hace el sector privado.

3.1.3 Los Costos Fiscales

Otro de los méritos del sistema habitacional en Chile ha sido el hecho que es económico de administrar para el Estado, en especial, en comparación con los sistemas que lo precedieron.

La postulación periódica e impersonal simplifica la participación de la Administración Pública y permite automatizar el sistema de postulaciones y adjudicaciones.

Por ello, a pesar de estar en presencia de grandes cantidades de postulantes y beneficiarios, el costo de su administración resulta bastante bajo y conveniente.

El beneficio de las economías de escala es de gran importancia ya que el aumento sostenido en el número de los subsidios otorgados no ha sido seguido por un aumento proporcional en el personal, de modo que se han producido incrementos en la productividad.

Según estudios del Banco Mundial ya a 1988 el costo administrativo por unidad se había reducido de US\$ 1.000 a US\$ 270. No cabe duda que la tendencia de reducción se ha mantenido, pues los aumentos presupuestarios reales de los últimos años han sido en la inversión y no en el gasto.

3.2 Las Limitaciones más Relevantes

3.2.1 Debilidades del Mecanismo de Reajustabilidad

La reajustabilidad expresada en la Unidad de Fomento, que tiene ventajas importantes en la formación del ahorro y otros aspectos financieros, presenta algunas debilidades que pueden cuestionar en la opinión pública este mecanismo. Estas debilidades alcanzan a lo difícil que resulta armonizar operaciones de largo plazo con las variaciones diarias que tiene la Unidad de Fomento y las variaciones en las remuneraciones. Este problema es candente en las épocas de alta inflación y de crisis económica.

Existiendo alta inflación es muy poco probable que las remuneraciones alcancen las variaciones de precios en períodos cortos, produciéndose para los deudores enormes cambios en el porcentaje de sus ingresos que deben destinar al pago de los dividendos.

Asimismo, en épocas de crisis económica como por ejemplo, la que vivió Chile en el período 1982-1985, las remuneraciones reales caen bruscamente y, por lo tanto, cada vez se cuenta con menores recursos para cumplir con las obligaciones del crédito hipotecario, lo que afecta a una gran cantidad de personas. En el caso en comentario, el Estado debió administrar una serie de medidas paliativas con fondos fiscales para aliviar a los deudores. Así y todo muchas personas perdieron su vivienda y el sistema de reajustabilidad de la Unidad de Fomento cayó en un desprestigio popular importante.

Se estudian en la actualidad con profundidad fórmulas que permitan sin afectar, la formación de los ahorros y el financiamiento, flexibilizar su aplicación en base a sistemas combinados de reajustes que difieren diferencias a futuro en los momentos de crisis, todo ello previamente establecido y operando como un mecanismo similar a un seguro de riesgos futuros.

3.2.2 El Incumplimiento de las Obligaciones Hipotecarias

En parte derivado de la época de crisis 1982-1985; del muy imperfecto sistema fiscal de administración y recaudación de los créditos hipotecarios y de las dificultades para aplicar las sanciones más drásticas, se ha generado en el país un gran problema respecto al alto incumplimiento de las deudas hipotecarias.

Esto es de gran importancia y reviste gravedad, pues ahuyenta la inversión y tiene consecuencias de daño moral que afectan esta actividad.

Esto se ha visto agravado, porque las señales que se han dado frente a las dificultades han sido incorrectas, en el sentido de premiar al que no cumple en desmedro del que sí lo hace. (Procesos de repactaciones).

El MINVU ha iniciado la adopción de una serie de medidas en el sentido de corregir de raíz este problema, procurando precaver los posibles conflictos reales (cesantías) y entregando indicaciones para señalar su acción decidida.

Las tasas de morosidad bancarias son del orden del 7% y las de los SERVIU del orden del 30% a abril de 1991.

3.2.3 La Poca Participación de la Banca en el Crédito Hipotecario a la Demanda

Como señalamos en el punto 2.3.4, los Bancos Comerciales están crecientemente renuentes a participar en los créditos hipotecarios para adquisición de viviendas, siendo hasta hace poco los únicos que podían otorgarlos en ciertos niveles. Esta renuencia existe en los créditos para sectores medios bajos y bajos, de modo que para éstos continúa fuertemente concentrado en el Banco del Estado y los SERVIU.

Ello resulta muy negativo, pues se ha vuelto en parte atrás el sistema de privatización del financiamiento habitacional por carencia de una respuesta adecuada. Con seguridad una buena resolución de este problema será crucial en el debate del próximo tiempo.

3.3 Algunos Productos Nuevos en Preparación

Con el objeto de mantener un desarrollo dinámico del sistema e intentar corregir algunos problemas, el MINVU ha estado promoviendo el análisis y discusión de una serie de medidas de financiamiento habitacional. Con ese propósito en el curso del año 1990 convocó a todos los sectores involucrados a debatir estas materias. Fruto de ello esta Comisión de Financiamiento Habitacional elaboró un informe que ha servido de pauta y guía para desarrollar acciones concretas. Dentro de los más importantes se encuentran las que se describen en los puntos siguientes:

3.3.1 En el Financiamiento en el Largo Plazo: Los Seguros y el Arrendamiento

Dentro del campo de los seguros, que estimamos tienen un desarrollo aún incipiente, existen posibilidades interesantes. Tal como se señalara anteriormente en este trabajo, existen problemas respecto de la operación de los créditos hipotecarios, el cumplimiento de los cuales exhibe una alta morosidad lo que pone en peligro un buen sistema de financiamiento y desfocaliza el equitativo destino del gasto social.

En consecuencia, se ha propuesto desarrollar seguros que cubran por un tiempo limitado el riesgo de no pago del dividendo de un crédito hipotecario o la renta de arrendamiento de una vivienda, en caso de cesantía del asegurado. Este desafío está siendo acometido por empresas privadas quienes se encuentran estudiándolo.

Su propósito es asumir en el lugar de la institución acreedora, el riesgo de no pago de

dividendos hipotecarios en caso que ello se debiera a una situación de cesantía involuntaria por parte del deudor.

Por lo tanto, el beneficiario de este seguro es la institución acreedora, la cual contratará, o no, este seguro para todos sus deudores hipotecarios que cumplan con los requisitos de admisibilidad al contrato, impuestos por la compañía aseguradora.

En un primer tiempo, este producto se dirige hacia las carteras hipotecarias futuras.

Los requisitos de los asegurados serían que tengan contrato de trabajo de plazo indefinido, con antigüedad laboral mínima de seis meses y cuya edad más el plazo del crédito hipotecario no supere los 65 años para los hombres, los 60 años para las mujeres.

La cobertura del seguro permitiría cubrir el pago de dividendos hipotecarios desde la fecha de admisión del deudor asegurado al contrato, previo pago de la primera prima, sujeto siempre al período de carencia inicial y al deducible y durante todo el plazo del crédito hipotecario hasta un monto máximo equivalente al 15% del total de los dividendos.

Para un sólo evento de cesantía, la cobertura máxima consecutiva es equivalente al 10% del total de los dividendos del crédito.

Otros problemas a definir, son los mecanismos para establecer fehacientemente la cesantía del deudor y las situaciones catastróficas producidas en períodos de crisis económicas y cuando las tasas de desocupación sean muy altas.

Existe como planteamiento también un seguro de tipo individual, en el que virtualmente (en analogía a los seguros dotales) el asegurado forma su propio fondo que se utiliza cuando existe un siniestro. (Cesantía).

El otro producto de esta línea en desarrollo es el arrendamiento con compromiso de compra, que resulta similar a un leasing inmobiliario.

En nuestras realidades el arrendamiento de viviendas, en especial, en los sectores de menores ingresos es un mercado de desarrollo muy imperfecto. Adicionalmente no se promueve adecuadamente la inversión privada y por el contrario, se atemoriza ésta si se limitan los precios de los arrendamientos y se establecen otras restricciones como por ejemplo, en las sanciones por el no pago. Estas restricciones han producido en el largo plazo el efecto contrario al buscado, pues si bien se pretendió proteger a los arrendatarios, en la realidad al inhibir la inversión, se restringió la oferta y por lo tanto han subido los precios. Esto provoca adicionalmente un efecto indeseable en la política habitacional, pues los arriendos son, a nivel popular, mucho más elevados que los dividendos hipotecarios y en consecuencia, existe la razonable inclinación de algunos asignatarios a arrendar su vivienda para generarse por esta vía, ingresos adicionales habiendo hecho un mínimo esfuerzo por obtenerla.

Por este motivo, se ha bosquejado un proyecto de arrendamiento con compromiso de compra y subsidio diferido, que vendría a permitir que sociedades inmobiliarias de renta, que financiarán sus inversiones con recursos institucionales fundamentalmente, ofrecieran viviendas bajo este sistema en el mercado como una alternativa adicional.

Las ventajas que tendría, sería que podría avanzarse en la solución del problema habitacional con recursos futuros del fisco; disminuiría los riesgos del inversionista al no transferir la propiedad sino cuando ella está totalmente cancelada; estimularía el ahorro para la vivienda de una parte importante de los arrendatarios que hoy no lo hacen; permitiría que pudieran acceder a los subsidios habitacionales a todos aquellos que no están en situación de formar un ahorro previo a la compra del bien y finalmente, fomentaría más decididamente la gestión inmobiliaria.

Un mecanismo importante del proyecto es la posibilidad de ceder los derechos. El arrendatario-adquirente puede querer salirse del contrato vía la adquisición de otra solución por esta vía u otra, o por trasladarse de vivienda o lugar simplemente. En este caso puede vender el contrato, incluyendo los ahorros acumulados (que en vida del contrato no puede retirar). En ese momento el valor de la cesión sería de mercado, valorizándose el crédito financiero a la par, bajo o sobre ella. En el caso

del subsidio, éste puede arrastrarse a la cesión, si el comprador es elegible para obtenerlo. En este momento y adicionalmente, se podría obtener hacer más transable la vivienda, de la que actualmente es.

Un adecuado fomento a esta actividad, traería seguramente una baja en los precios de los arrendamientos, lo que tiene un beneficio social significativo.

3.3.2 En la Participación Organizada o Grupal

Existe en Chile una cierta tradición de que al menos una parte de las personas, que aspiran a tener viviendas, lo desean hacer en forma grupal y organizada. La fórmula "cooperativa" y otras formas de asociación se han desarrollado, ocupando un espacio relevante en el mercado de la accesibilidad habitacional.

Las organizaciones más modernas del país responden a las siguientes características:

- a) administración permanente, altamente profesional en los aspectos sociales, administrativos y financieros que, a través del tiempo, logran mejorar la productividad mediante la continuidad y de un mejor conocimiento del complejo proceso constituido por la programación y desarrollo de los programas habitacionales;
- b) instituciones con gran cantidad de participantes, lo que permite producir importantes economías de escala y, a través de la demanda organizada, equilibrar la oferta y demanda habitacional, reducir los costos de riesgos y lucro cesante inherentes a la construcción masiva, plantear los programas habitacionales como conjuntos equipados en relación a servicios, áreas de esparcimiento, etc. y crear la coordinación necesaria entre los servicios públicos y privados requeridos para la vivienda;
- c) oportunidad de suministrar una adecuada capacitación en la formación de grupos organizados que permitan una eficiente acción empresarial y vecinal en el futuro desarrollo de sus comunidades; y
- d) promover y apoyar el hábito de ahorro, en especial en los sectores de bajos ingresos y, así encauzarlos al objetivo habitacional.

En atención a ello, se recomendó buscar fórmulas para eliminar algunas restricciones que existían en su operación y se procuró crear mecanismos ad-hoc para optimizar su aporte.

De esta manera ya se ha permitido tener actividades en todo el país y no sólo en una región determinada, empezándose a abrir la alternativa de postulación grupal a los sistemas subsidiados (Unificado, Vivienda Progresiva y Rural) y se estudia hacerlo en la Vivienda Básica.

Estas instituciones se han destacado con sus realizaciones, incorporando una gestión inmobiliaria privada más tecnicada en los sectores populares, lo que se espera aumente, incorporando una mejora cualitativa de significación en este campo.