

# El Estado y la Vivienda

En materia de vivienda, el rol del Estado es esencialmente de carácter subsidiario, por tratarse de bienes privados, y su intervención se origina en consideraciones de índole social.

En el marco de la nueva orientación de las políticas económicas hacia un sistema de economía social de mercado, en 1978 se inició un proceso de modernización del sector de la vivienda, a través de la reformulación del rol del Estado en este campo.

En este contexto, las nuevas políticas de viviendas procuran crear las condiciones necesarias para asegurar a las familias igualdad de oportunidades para acceder a una solución habitacional digna, cualquiera que sea su condición social o económica, esto es, a que cada familia pueda acceder a la vivienda que mejor satisfaga sus aspiraciones y que su propio esfuerzo de ahorro le permita, orientando el Estado su acción preferentemente hacia el apoyo de las familias cuyas capacidades resultan insuficientes para satisfacer por sí mismas las necesidades mínimas de vivienda, en condiciones de seguridad, salubridad y privacidad.

Las políticas de vivienda tienden también a la canalización de un adecuado flujo de recursos, preferentemente privados, al financiamiento habitacional. Ello exige la existencia de sistemas de financiamiento que, garantizando una adecuada rentabilidad a los ahorrantes, importen costos de endeudamiento compatibles con la rentabilidad social y privada del bien vivienda. Un requisito para lograr este objetivo es la integración del sector vivienda al mercado de capitales, para acceder a las fuentes institucionales de ahorro, como las AFP, las compañías de seguro, las sociedades y los fondos de inversión, así como al ahorro privado de empresas, familias e individuos, y para fomentar la competencia tanto en el sector de los servicios financieros como entre las empresas inmobiliarias.

A partir de entonces se han desarrollado y perfeccionado las políticas habitacionales y se han implementado los diferentes programas que hoy nos ubican en la vanguardia de latinoamérica en este campo. La esencia de esta transformación la constituyó el traspaso creciente de responsabilidades y funciones desde el Estado al sector privado, básicamente a través de dos vías.

Primero, el cambio de la modalidad de contratación de las viviendas sociales, desde un sistema donde tanto el terreno, el proyecto y el financiamiento de las obras era entregado por el Estado, a otro donde el Estado abre un "poder comprador" de tales viviendas, indicando el monto de recursos disponibles, la localización deseada y las especificaciones mínimas. Este nuevo mecanismo permitió mejorar la calidad de los proyectos y disminuir los costos y, para ello, aumentar el número de soluciones y optimizar el uso de los fondos fiscales.

En segundo lugar, se establecieron los sistemas de subsidios habitacionales a la demanda, entregando a los beneficiarios, seleccionados de acuerdo a su propio esfuerzo de ahorro, la responsabilidad de elegir su vivienda entre las diferentes alternativas de calidad y precio que el mercado ofrece. Con esto se logró focalizar la acción del Estado en un esquema subsidiario y claramente progresivo que privilegia a los sectores de menores ingresos, aumentar notablemente el ahorro y generar un activo mercado de viviendas.

Sin embargo, para el buen éxito del sistema de subsidios habitacionales fue preciso establecer un sistema de financiamiento apropiado, integrado al mercado de capitales, cuyo desarrollo se inició también por esos años, para posibilitar la canalización de los recursos de inversión institucionales generados, por el nuevo sistema previsional chileno, como los Fondos de Pensiones y Reservas Técnicas de Compañías de Seguros de Vida y otros, por lo que se creó el sistema de Letras de Crédito Hipotecario, y luego el de Mutuos Endosables, aparte del Sistema de Cuentas de Ahorro para la Vivienda.

Si hemos de calificar este desarrollo, sólo cabe considerarlo como un ejemplo de una modernización altamente exitosa. En los últimos 16 años se han logrado construir casi 1.100.000 viviendas, con una superficie total de 63,4 millones de m<sup>2</sup>, lo que supera todo lo construido en los 32 años previos. La inversión habitacional materializada en este período alcanza los US\$ 17.353 millones de dólares, de los cuales el Estado ha aportado menos del 25%, en circunstancias que esa participación alcanzaba al 77% en 1973. Hoy existen casi un millón de familias ahorrando en el Sistema de Ahorro para la Vivienda, las que acumulan un ahorro que supera los US\$ 400 millones, y que están comprometidas a reunir casi US\$ 1.000 millones para aportar a la satisfacción de sus necesidades habitacionales.

## LA SEGUNDA ETAPA DE MODERNIZACION EN EL CAMPO HABITACIONAL

Recientemente los Ministros de Hacienda y de Vivienda y Urbanismo dieron a conocer el proyecto de un nuevo sistema de ahorro para la vivienda, dirigido en especial a familias de escasos recursos.

Se trata de las Administradoras de Fondos para la Vivienda (AFV), sociedades anónimas, cuyo objetivo es administrar los aportes hechos por los ahorrantes, donde las personas naturales, interesadas o no en celebrar un contrato de leasing para la vivienda, pueden abrir en un banco, sociedad financiera o caja de compensación, una cuenta de ahorro denominada "cuenta de ahorro para arrendamiento de vivienda con promesa de compraventa".

Estas AFV implicarán un importante avance para el desarrollo del ahorro popular, esperándose que generen un significativo aumento en la tasa de ahorro privado, así como una mayor competencia para las actuales libretas de ahorro, toda vez que se espera que el ahorro para la vivienda puede tener una rentabilidad similar a las que tienen hoy en día las AFP.

La orientación de la política habitacional busca generar nuevos instrumentos financieros acordes con la dinámica de funcionamiento de la vivienda social, incrementando el número de instituciones oferentes de financiamiento, actualmente radicado en los bancos y algunas financieras, al incorporar a las compañías de Leasing, las mutuarías, e incluso a las Cajas de Compensación.

Reforzando estos objetivos, el Programa Habitacional 1994-2000, dado a conocer por el Ministerio de la Vivienda, fomenta el desarrollo de nuevos instrumentos y sistemas:

- \* *El Fondo de Compensación de Dividendos Hipotecarios.* Cuyo objetivo es el refinanciamiento automático de las diferencias eventuales entre el Índice de Remuneraciones y el IPC, manteniendo el peso relativo del dividendo respecto del sueldo. El proyecto está pensado para viviendas inferiores a UF 1.500, en el caso de familias que tengan una sola vivienda e instituciones acreedoras adscritas al sistema. La Tesorería General de la República aportará los recursos, establecidos en las respectivas leyes de presupuesto para esta negociación de las diferencias, organismo ante el cual las instituciones financieras deberán acordar la incorporación al sistema.
- \* *El apoyo a la gestión financiera.* Cubrirá parte de los costos de transacción de financiamiento privado para créditos de largo plazo con instrumentos que tengan un spread relativamente importante. Una de las modalidades de operación consistirá en un cupón adscrito al propio subsidio habitacional, que aminora los costos de transacción generados en la operación financiera.
- \* *Pérdida máxima.* Incorporada en el proyecto de Ley de Leasing, representa un "cuasi seguro" en el evento de remates de los inmuebles. El Ministerio asume hasta un cierto monto la pérdida eventual que se genere entre el valor de la liquidación y del saldo del crédito.
- \* *Capital de trabajo para las nuevas mutuarías y los contratos de leasing.* El MINVU ya está trabajando con estos fines con un préstamo de la AID equivalente a US\$ 10 millones. **De aquí a diciembre podrían entrar en operación las primeras licitaciones de fondos con este objeto, que se efectuará a través de CORFO, actuando como banca de segundo piso.**
- \* *Desarrollo de los Mutuos Hipotecarios.* Se ha enviado un proyecto con el fin de mejorar sus condiciones de operación para los sectores de bajos ingresos.
- \* *Creación de un mercado secundario de vivienda.* Aquí está inserto el Programa de Vivienda de Libre Elección, que amplía las posibilidades de decisión de los beneficiarios, en una modalidad que agregará valor de mercado a la vivienda social al hacer posible la adquisición de viviendas usadas, lo que liberará el mercado inmobiliario el stock de viviendas acumuladas en este segmento habitacional, convirtiéndola en un activo que supere sus actuales atributos de bien de consumo que pierde valor al ser habitada, y permitiéndole al mismo tiempo aprovechar su plusvalía, tal como sucede con el resto de las viviendas de mercado.
- \* *Sistema de Permutas.* Este sistema, que legalmente es una compra-venta, permitirá que puedan trasladarse muchos residentes de lugares que no son aquellos donde querían vivir, obligados por el actual sistema de asignación. Ello se efectuará por intermedio de agentes inmobiliarios privados que relacionarán a quienes deseen cambiarse, tasando las viviendas y estableciendo las compensaciones correspondientes.

Este paquete de medidas establece un nuevo enfoque de la subsidiariedad en materia habitacional, reforzando de traspaso de responsabilidades al sector privado, tanto en materia de la producción de las viviendas sociales como en el de su financiamiento, reservándose el Estado la función de otorgar y focalizar los subsidios y de asumir los riesgos propios del financiamiento de los sectores de menor capacidad económica.

Por otra parte, la apertura de un mercado secundario de viviendas sociales abre interesantes perspectivas para lograr la movilidad habitacional, lo que permitirá el escalamiento de las familias de acuerdo con los cambios en sus aspiraciones, necesidades y capacidad económica, redundando en un mejor aprovechamiento del parque habitacional existente y en un aumento de la riqueza. Así, una vez más el sector vivienda se adelanta a las profundas modernizaciones que es preciso realizar en el ámbito de la gestión del Estado, para hacer de Chile una nación próspera y desarrollada.