

El largo camino hacia la reforma del sector vivienda

Lecciones de la experiencia chilena

Eduardo Rojas

Banco Interamericano de Desarrollo

Washington D.C.

Departamento de Desarrollo Sostenible

El autor agradece los comentarios de Cedric Pugh de Sheffield Hallam University, UK; Pablo Trivelli, de la Universidad de Chile; Andrés Necochea de Habitat y de Michael Jacobs y William Savedoff del Banco Interamericano de Desarrollo. También agradece a Mabel Correa que tradujo el documento del original en inglés y a Martha Chávez que preparó el documento para publicación. La información y opiniones contenidas en este documento son las del autor y no representan las opiniones y políticas del BID o sus instituciones afiliadas.

Índice

Resumen

i

Medio siglo de desarrollo del sector habitacional

1

El sistema habitacional chileno: Un caso exitoso de intervención estatal

4

La política habitacional chilena: fortalezas y debilidades

15

Lecciones de la experiencia chilena

21

Referencias

23

Anexo

24

Resumen

La política habitacional chilena es generalmente considerada como exitosa. Durante casi una década, la construcción de nuevas viviendas ha alcanzado niveles superiores al requerido para proporcionar viviendas a nuevas familias y reemplazar las obsoletas. Esta circunstancia permite abrigar la esperanza que en el transcurso del próximo decenio todas las familias en Chile habitarán viviendas que cumplan con estándares mínimos de calidad y servicios. Este es un logro nada despreciable en un país que recién ingresa a los niveles medios de la escala de desarrollo. Además, el sector privado chileno está ejerciendo un papel cada vez más activo en la producción y financiamiento de viviendas. Este hecho es significativo si se considera que en los años setenta la mayoría de las viviendas las construía y financiaba el gobierno. Es más, la asistencia gubernamental está llegando eficazmente a los pobres y la mayor parte de los recursos públicos está beneficiando a los hogares de menores ingresos. La confianza en la política habitacional es alta entre la población de menores ingresos como demuestran la participación masiva de familias en el programa de ahorro habitacional y la ausencia de ocupaciones ilegales de terrenos.

Estos logros son el resultado de un largo proceso de maduración del sector habitacional chileno. Cincuenta años de política gubernamental han consolidado los cimientos legales, institucionales y empresariales de la actual producción de viviendas y su sistema de financiamiento. Se pueden identi-

ficar varios factores que contribuyeron al éxito: un enfoque integrado del sector (que considera las necesidades habitacionales de todos los estratos de ingresos), un sistema de subsidios eficiente (el resultado de un largo proceso de experimentación y ajustes) y las reformas de los sistemas bancarios y de seguridad social (los cuales crearon sólidas instituciones de intermediación de los recursos financieros que se acumulan en fondos de pensiones y seguros de vida).

A pesar de sus éxitos, el sector habitacional chileno todavía enfrenta grandes desafíos. Se hace necesario movilizar de forma más eficiente los recursos públicos asignados a vivienda. La participación directa del gobierno en la construcción de viviendas para familias de bajos ingresos y la forma de financiamiento usada, crea uniformidad en el diseño y en los planes de pago, los que no toman en cuenta las muy distintas necesidades de las familias beneficiadas ni sus diversas capacidades de pago. La falta de coordinación entre las políticas habitacional y de desarrollo urbano se está transformando en el principal obstáculo tanto para la producción eficiente de viviendas como para un crecimiento urbano ordenado y equitativo. Ha llegado el momento para que la política habitacional chilena avance más allá del enfoque básico usado en la actualidad y se torne más flexible para atraer la participación de otros agentes al mercado de la construcción de viviendas económicas.

Medio siglo de desarrollo del sector habitacional

EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA HABITACIONAL

Los primeros años: la vivienda como parte de la preocupación por el bienestar social. El interés público por la vivienda es de larga data en Chile. Ya en 1906, el gobierno legisló para crear Consejos para la Vivienda Obrera, los que iniciaron con recursos públicos proyectos habitacionales para mejorar la calidad de la vivienda ofrecida por arrendadores privados a hogares de bajos ingresos. La cobertura resultó mínima comparada con las necesidades de entonces y la gran mayoría de los hogares de escasos recursos no se beneficiaron con el programa. En promedio, las viviendas iniciadas en el período 1943-58 no llegaron a las 6 mil por año¹.

En los años cincuenta se puso en vigencia una política habitacional de mayor alcance. En 1948 y 1959 se pusieron en vigencia leyes que otorgaban incentivos al sector privado para que invirtiera en proyectos habitacionales. En 1952 se creó un organismo público para edificar viviendas a precios asequibles con recursos públicos. Las leyes de desarrollo urbano que exigieron a los municipios la adopción de planos reguladores y de ordenanzas especiales para regular la subdivisión de terrenos para viviendas de bajo costo también entraron en vigencia durante este período. Asimismo, se estableció una agencia técnica para supervisar la calidad de la construcción, actividad de vital importancia en un país sísmico. Sin embargo, estos esfuerzos fueron incapaces de producir el número de viviendas requeridas por una población cada vez más urbanizada². Las viviendas subvencionadas

por el Estado terminaron beneficiando a un grupo reducido de hogares, mientras la mayoría de las familias de bajos ingresos continuaron ocupando viviendas que no cumplían los requisitos mínimos de habitabilidad.

La búsqueda de una respuesta integral. En los años sesenta, el gobierno impulsó una política habitacional de mayor alcance que buscó solucionar los requerimientos habitacionales de todos los estratos económicos de la población a través de una combinación de programas financiados por los sectores público y privado. Las piedras angulares de esta política fueron la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) para dictar las políticas y administrar los fondos públicos; el Programa de Ahorro Popular (PAP) para incentivar el ahorro en los sectores de menores ingresos y el establecimiento de las asociaciones de ahorros y préstamos (AAP). Se otorgaron recursos fiscales al MINVU para la construcción de viviendas de bajo costo accesibles a las familias de bajos ingresos bajo diversos planes subvencionados. El plan de pago consideraba las necesidades del grupo familiar, el monto ahorrado en el programa PAP y la capacidad del grupo para pagar la deuda. Las asociaciones de ahorros y préstamos captaban ahorros de los hogares de ingresos medianos y altos para financiar la adquisición de viviendas a través de préstamos hipotecarios. Un sistema indexado para el cálculo de la deuda y amortizaciones, ayudó al sistema a operar en un ambiente inflacionario. No obstante, fue incapaz de satisfacer la demanda habitacional de una población urbana en rápido crecimiento y finalmente sucumbió a mediados de la década del setenta (período de gran inflación y recesión económica) no en poca

¹ Las cifras relativas a la construcción se obtuvieron de Bravo, L. (1993), Anexo 2.

² La población urbana aumentó de 58,4% del total en 1950 a 83,3% en 1992. La tasa de crecimiento del total de la población sólo bajó de 2% en los años setenta, de

allí que las ciudades crecieran a tasas anuales de más de 2,5% durante las décadas de los años cincuenta, sesenta y setenta. La demanda por viviendas aumentó a tasas más altas debido a que la tasa de formación de hogares permaneció cerca del 3% durante este período.

medida por los riesgos inherentes a su estructura de financiamiento (depósitos de corto plazo financiando préstamos a largo plazo).

La vivienda rural no estuvo dentro de las prioridades del Ministerio de la Vivienda y fue dejada en manos de organismos de desarrollo agrícola y de promoción social. Está de más decir que estos organismos lograron poco y la mayoría del campesinado continuó viviendo en viviendas de mala calidad. El total de viviendas construidas aumentó en el período de 1958 a 1970 a un promedio de 8 mil por año, aún insuficiente para satisfacer las necesidades.

La vivienda como "un derecho". El Gobierno de la Unidad Popular (1970-1973) amplió la responsabilidad gubernamental declarando que el vivir bajo un techo digno constituía un derecho y que proveerlo era la obligación del Estado. En consecuencia, durante los primeros años de la década del setenta se realizaron esfuerzos significativos para entregar viviendas a través de proyectos públicos. Este esfuerzo copó la capacidad institucional y financiera del gobierno y puso a prueba la capacidad de la industria de la construcción. La escasez de recursos impidió que esta política hiciera mucha mella en las deplorables condiciones habitacionales de los hogares pobres. Aunque el número de viviendas iniciadas aumentó, el de las viviendas terminadas no aumentó demasiado (en promedio, se entregaron 9 mil al año). Muchos proyectos quedaron a medio terminar, ya sea por falta de materiales de construcción o de financiamiento.

La ocupación ilegal de terrenos, una válvula de escape. Una política no declarada pero real de fines de la década de los sesenta y comienzos de los setenta fue el permitir la invasión de terrenos. Los datos oficiales muestran la ocurrencia creciente de invasiones durante este período, las que aumentaron de menos de 10 por año en 1968 a más de 220 en 1970 (Fadda y Ducci, 1993). Otra manera de paliar la escasez de vivienda fue la subdivisión incompleta de sitios promovida por el gobierno. Esto redujo el hacinamiento en las viviendas existentes, pero creó barrios que con pos-

terioridad necesitaron la intervención estatal para mejorar sus condiciones sanitarias y regularizar los títulos de propiedad. Desde 1983 el gobierno ha financiado un Programa de Erradicación de Asentamientos Irregulares ejecutado por las municipalidades con financiamiento parcial del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). A la fecha, el programa casi ha erradicado por completo los asentamientos irregulares. El gobierno militar que asumió el poder en 1973 reprimió con firmeza las ocupaciones ilegales de terrenos, eliminando este mecanismo empleado por los pobres para acceder a un terreno. La ausencia de medios alternativos para acceder a un sitio donde vivir, en conjunto con las largas esperas y el ahorro previo requerido para optar a los subsidios ofrecidos en los programas patrocinados por el gobierno, forzaron a un gran número de nuevos hogares a vivir como "allegados" compartiendo viviendas con familiares u otros (Necochea, 1987). Con el correr de los años, este proceso aumentó el hacinamiento. Según McDonald (1994) a principio de los años 1990 se encontraban bajo condiciones de hacinamiento más de 600 mil viviendas.

AGENDA DE LA REFORMA LIBERAL

Principios orientadores. A partir de 1977 el gobierno puso en marcha una extensa reforma del sector habitacional basada en las ideas neoliberales que guiaron las reformas de otros sectores de la economía. La construcción y el financiamiento de viviendas quedarían a cargo del sector privado y el gobierno sólo actuaría como facilitador. Se consideró que las dificultades encontradas por el mercado para satisfacer las necesidades de la población de escasos recursos eran producto, más que nada, del bajo poder adquisitivo de esos hogares. Por eso, el Estado, en un papel subsidiario, ayudaría a las familias más necesitadas suplementando su poder adquisitivo con subsidios directos, en tanto que los bancos privados ofrecerían financiamiento suplementario. Los sectores de ingresos medios y altos conseguirían financiamiento en los bancos privados. La securitización de hipotecas formaba parte del desarrollo futuro del sistema de financiamiento habitacional a medi-

da que los mercados de capitales se expandieran y vigorizaran. En 1978, el gobierno sumó a estas reformas profundos cambios en la planificación urbana con el propósito de liberalizar el desarrollo de los centros urbanos. Se simplificaron las reglas para incorporar terrenos a usos urbanos y se flexibilizaron las normas que regulaban el uso de la tierra para permitir que el crecimiento urbano marchase más de acuerdo a las tendencias del mercado.

Ajustes durante la ejecución. Las reformas se concibieron para liberar el supuestamente reprimido potencial del sector privado para financiar y construir viviendas y para concentrar la ayuda gubernamental en los hogares con limitado acceso a las fuentes privadas de financiamiento. Las nuevas políticas entraron en vigencia en un período de bajo crecimiento económico, por lo que también se diseñaron de modo que contribuyeran a la reactivación de la economía a través de la reactivación de la construcción de nuevas viviendas. Por consiguiente, se proveyó subsidios sólo para la compra de viviendas nuevas y no se hizo ningún esfuerzo por apoyar a la reventa, remodelación y mejoramiento de las viviendas existentes o para asistir al sector de viviendas de arriendo.

La idea original se modificó reiteradamente para adaptarla a las necesidades de la transición. Algunos ejemplos ilustran este punto. En un comienzo, se subvencionó a hogares pertenecientes a una amplia gama de la estructura de ingresos. Se continuó el apoyo entregado previamente a familias de ingresos medios, a fin de asegurar un mínimo nivel de demanda para las viviendas construidas por el sector privado. Esto distorsionó el objetivo inicial de concentrar los recursos públicos sólo en el sector poblacional de más bajos ingresos (estas distorsiones se eliminaron en años posteriores). El gobierno también debió asumir un papel más activo que el previsto originalmente cuando quedó de manifiesto que las empresas constructoras y los bancos no se interesaban por edificar y financiar viviendas económicas. Hasta la fecha, el MINVU contrata directamente con empresas privadas la construcción de viviendas de bajo costo y las distribuye entre los beneficiarios inscritos en una lista nacional. Más aún, abandonando ostensiblemente el objetivo original de transferir al sector privado la total responsabilidad de financiamiento de hipotecas, el gobierno ha estado otorgando en forma directa los préstamos suplementarios que necesitan los beneficiarios de bajos ingresos para pagar las viviendas que el Estado produce puesto que, hasta el presente, ningún banco se ha interesado por financiar estos préstamos.

El sistema habitacional chileno: Un caso exitoso de intervención estatal

RESPUESTA PRAGMÁTICA: LA INTERVENCIÓN ESTATAL DENTRO DE UN MARCO DE IDEOLOGÍA LIBE- RAL

Después de muchos tanteos emergió en Chile un sistema de financiamiento y producción de la vivienda con tres niveles. El sistema incluye:

- *Viviendas construidas por el gobierno* (contratadas con empresas constructoras privadas) que se entregan a familias de bajos ingresos con grandes subsidios y préstamos gubernamentales directos;
- *Viviendas con ayuda gubernamental*, un sistema mixto de subsidios gubernamentales no reembolsables, suplementados con préstamos otorgados por bancos privados y ahorros de los beneficiarios que permite a hogares de

presas privadas con ahorros propios y préstamos hipotecarios otorgados por la banca privada.

Las características básicas del sistema chileno de subsidio habitacional aparecen en la Tabla 1, en tanto que el Anexo contiene detalles de los diferentes esquemas de subsidio, en vigencia en 1999.

Los programas que apoyan *viviendas construidas por el gobierno* son dos. El más importante, desde el punto de vista cuantitativo es el Programa de Vivienda Básica (VB) (ver Tabla 2), el cual provee una pequeña vivienda completa, financiada con los ahorros del beneficiario, un subsidio y un préstamo del gobierno. El Programa de Vivienda Progresiva (VP), proporciona al beneficiario un terreno totalmente urbanizado y un núcleo habitacional mínimo³. Este último sirve a familias de

Tabla 1. Sistema de financiamiento habitacional en 1999
(US dólares)

Tipo de viviendas	Rango de ingresos US\$/mes	Rango de precios	Financiamiento		
			ahorros	préstamos	subsidios
Construidas por el gobierno	0	4,200	240	0	3,960
	220	6,900	300	2,400	4,200
Con ayuda del gobierno	221	7,000	300	4,000	2,700
	1,680	45,000	4,500	38,700	1,800
Financiadas privadamente	1,681+	Préstamos disponibles en bancos privados 5 a 20 años - indexados - 9% a 12% interés - 25% pago inicial			

Fuente: Anexo

ingresos medianos y bajos financiar viviendas construidas por empresas inmobiliarias privadas y

- *Viviendas financiadas privadamente* que permite a familias de ingresos medio-altos y altos comprar viviendas construidas por em-

³ Se entiende por "núcleo habitacional mínimo" una habitación y baño en un terreno totalmente urbanizado. Esto permite a los beneficiarios ocupar el terreno mientras completan la vivienda ya sea construyendo ellos mismos o con ayuda comunitaria.

ingresos muy bajos (menos de US\$100 al mes) que no están en condiciones de cumplir con los requisitos de ahorro y pagos hipotecarios establecidos para el Programa de Vivienda Básica. Por lo tanto, el Programa de Vivienda Progresiva exige ahorros menores que los de la VB y no requieren que los beneficiarios efectúen pagos después de asignado el terreno. El programa permite, además, que los beneficiarios postulen como grupo organizado.

Ambos programas seleccionan los beneficiarios de una lista nacional de candidatos usando procedimientos transparentes. Se asigna a los postulantes un puntaje basado en sus ahorros (cantidad ahorrada y tiempo ahorrando), nivel de ingresos y necesidades habitacionales (tamaño de la familia y condiciones habitacionales actuales). Las viviendas se asignan anualmente a los hogares que encabezan la lista nacional. Como se mencionó anteriormente, el Estado no pudo encontrar empresas privadas dispuestas a proveer viviendas básicas ni viviendas progresivas. Asimismo, las firmas constructoras no estuvieron dispuestas a proporcionarlas bajo contratos "llave en mano". Fue por eso que el Estado comenzó la producción directa de viviendas, adquiriendo terrenos y contratando firmas privadas para la construcción tanto de viviendas básicas como de viviendas progresivas. El gobierno completa el ciclo como urbanizador haciendo entrega de las viviendas directamente a los beneficiarios. Más aún, dada la falta de interés por parte de los bancos privados de proporcionar los pequeños préstamos necesarios para el financiamiento de viviendas básicas, el gobierno provee préstamos directamente a los beneficiarios a través del MINVU. La cartera de préstamos generada por el gobierno ha presentado altos niveles de mora.

Los bancos multilaterales de desarrollo han contribuido al desarrollo de estos programas. El Banco Mundial apoyó el Programa de Vivienda Básica con un préstamo dirigido a mejorar el mecanismo de financiamiento existente, cuyos objetivos incluían la eliminación de la mora de la cartera de préstamos del gobierno, la privatización de la atención al servicio de los préstamos y el aumento de

la participación de los bancos privados en el financiamiento de las viviendas básicas. La mayoría de estas metas no pudieron lograrse. El Banco Interamericano de Desarrollo apoyó el diseño y la puesta en marcha del Programa de Vivienda Progresiva. Una de las características clave de este programa fue la entrega de las viviendas a los beneficiarios sobre la base de una contribución inicial mínima y sin otra obligación de pago. Esto permite a los beneficiarios dedicar toda su capacidad de ahorro a mejorar el núcleo habitacional proporcionado por el programa.

Los *programas con ayuda del gobierno*, que proporcionan una asistencia financiera parcial para la compra de viviendas construidas por inversionistas privados, incluyen varias líneas de acción, siendo la más importante el Programa de Subsidio Unificado (PSU). Este emite certificados de subsidio, canjeables en efectivo, que complementan la capacidad de ahorro de los hogares, ayudándolos así a comprar viviendas construidas por empresas privadas⁴. El Programa Especial de Trabajadores (PET) proporciona subsidios directos a grupos organizados con capacidad de ahorro superior a la de beneficiarios de viviendas básicas o que tienen fuentes adicionales de asistencia (empleadores, ONG). El subsidio para Vivienda Rural permite a hogares rurales de bajos recursos acceso a una vivienda mínima (por un costo casi igual al valor total del subsidio) o a una vivienda mejor si la familia logra obtener un préstamo. El subsidio de Renovación Urbana promueve la construcción de

⁴ El Programa de Subsidio Unificado opera a través de certificados de subsidio. Esta es una de las características más conocidas y emuladas del sistema habitacional chileno. Los certificados son emitidos por el monto total del subsidio. Al cierre de la transacción de compra el beneficiario lo endosa y entrega al constructor como parte del pago. El resto del costo de la vivienda proviene de fondos propios del beneficiario más un préstamo hipotecario obtenido de un banco privado. Originalmente, los certificados servían solo para comprar viviendas nuevas y tenían restricciones en caso de la compra de viviendas existentes (el objetivo era fomentar la industria de la construcción). A la fecha se han levantado casi todas las restricciones y los certificados se pueden usar para la compra de viviendas existentes.

viviendas en sectores deteriorados del centro de las ciudades. Este programa proporciona subsidios mayores en atención a que los proyectos de renovación urbana generalmente resultan más costosos que la construcción de unidades nuevas. El criterio de elegibilidad para este tipo de subsidio incluye no sólo a los postulantes (capacidad de ahorro, necesidad habitacional y capacidad de endeudamiento), sino también el área donde está ubicada la vivienda, la que debe encontrarse en una zona designada para renovación. Existe también un plan de subsidios para hogares que desean alquilar viviendas con promesa de compra (*leasing*). El programa fue diseñado para aquellos hogares que necesitan urgentemente una vivienda y no tienen ahorros. Hogares que llegan a acuerdos de alquiler con promesa de compra financiados por compañías de arrendamiento inmobiliario privadas, reciben ayuda del Estado a través de subsidios que cubren entre el 5% y el 8% del costo final. Dichos subsidios se emiten en un máximo de 240 cuotas, a medida que los arrendatarios progresan en el pago de la deuda⁵.

El sistema está diseñado para lograr una buena equidad vertical, otorgando subsidios que son proporcionalmente mayores a medida que el costo de la vivienda disminuye (ver Anexo). Además intenta fomentar el ahorro familiar. Mientras más pequeño el subsidio solicitado al momento de la inscripción, mayor es la probabilidad de obtenerlo. Lo cual induce al solicitante a optar por el menor subsidio posible en cada rango y maximiza la contribución familiar por cada vivienda financiada. El ahorro, como medida del esfuerzo individual para obtener vivienda, ocupa un rango importante en el criterio aplicado para otorgar subsidios. Entre los mecanismos usados para promover el ahorro familiar está el requisito de tener cuenta de ahorros en

⁵ No todos los certificados son canjeados antes de su fecha de expiración, debido a la imposibilidad por parte de los beneficiarios de encontrar la vivienda adecuada o de obtener un préstamo.

bancos privados y cumplir con un plan de ahorros preestablecido⁶.

La facilitación de financiamiento privado para vivienda forma parte de un conjunto más amplio de reformas a los mecanismos de intermediación financiera y de seguridad social. A la fecha, es el sistema bancario universal, el principal originador de préstamos hipotecarios que son securitizados y comercializados en los mercados de capitales. Existen dos instrumentos. El primero puesto en vigencia en 1976, los Bonos Hipotecarios Reajustados (BHR) emitidos como obligación de los bancos que los originan y vendidos a inversionistas en el mercado bursátil⁷. En 1996 se introdujo el Mutuo Hipotecario Endosable (MHE), instrumento emitido por bancos y compañías de crédito hipotecario. Estos son documentos respaldados por primeras hipotecas, endosadas por sus originadores que transfieren a los inversionistas el riesgo del capital y de los intereses del préstamo, entregando la propiedad como garantía. La disponibilidad de estos instrumentos financieros y la demanda que por ellos han creado los inversionistas institucionales ? compañías de seguros de vida y fondos privados de pensiones? principales compradores de estas obligaciones de largo plazo, forman la espina dorsal del financiamiento hipotecario en Chile.

⁶ Los ahorrantes se comprometen a hacer depósitos mensuales durante un período de tiempo con el fin de lograr un determinado monto de ahorro. Los ahorros ganan una tasa de interés real. Los bancos privados verifican el cumplimiento del acuerdo e informan al MINVU para certificar que los ahorrantes califican para el subsidio. A fines de 1997 había 1,3 millones de cuentas con un balance acumulado de US\$ 680 millones y contratos por ahorros eventuales de más de US\$ 1,8 mil millones (Pardo 1998). El hecho de que no todos los ahorrantes logren cumplir sus metas ayuda a racionar los subsidios habitacionales, dado que el número de cuentas de ahorro abiertas cada año es muy superior al de los subsidios disponibles.

⁷ En Chile todos los préstamos hipotecarios son expresados en una unidad de cuenta, *la unidad de fomento* (UF). El Banco Central ajusta diariamente el valor de la UF la que sigue de cerca los indicadores de inflación.

PRODUCCION DE VIVIENDAS

Uno de los logros más importantes de la política habitacional chilena es el sostenido aumento del número de viviendas construidas. La Figura 1 muestra la evolución de la construcción de viviendas nuevas en los últimos cincuenta años y el aumento de la producción atribuible a la política en discusión⁸. El número de viviendas nuevas terminadas creció de 79.000 en 1990 a 138.000 en 1997, un aumento del 75% (ver Tabla 2). Como lo indica la Figura 2, un significativo aumento en las viviendas *construidas por el gobierno* explica el crecimiento de la producción total de viviendas a comienzos de la decena de los noventa. Esto se originó en la decisión del entonces recientemente elegido gobierno democrático de Patricio Aylwin (1990-94) de acelerar la solución al problema habitacional de los hogares de bajos ingresos para responder a la demanda acumulada y evitar la ocupación ilegal de tierras. Vale la pena mencionar que este aumento de producción se logró sin expandir la planta de personal del MINVU. Desde 1993 a 1995 la construcción de viviendas financiadas *privadamente* casi se triplicó, lo que en gran medida explica el crecimiento experimentado por el sector en general. El volumen de viviendas con *ayuda del Estado* se mantuvo estable durante este período (fluctuando entre 40.000 y 44.000 viviendas por año) lo que refleja el volumen constante de recursos que el gobierno destinó para apoyar a los hogares de ingresos medios y medio-bajos. Es interesante notar que el financiamiento privado juega un papel importante en el financiamiento de viviendas con ayuda del Estado, ya que el Programa de Subsidio Unificado no alcanza a cubrir el 25% del costo total de la vivienda (ver Anexo para los detalles referentes al nivel de subsidio para cada uno de los programas habitacionales con apoyo del Estado).

⁸ Información de Bravo, L. (1993) Anexo 2. El número de viviendas necesarias para satisfacer el aumento de hogares y la reposición de viviendas existentes se calculó sobre la base de la tasa de formación de familias, considerando una casa por cada nueva familia, agregando las necesidades de reposición suponiendo que cada año se pierde el 1% de las viviendas existentes.

INTERVENCION GUBERNAMENTAL

Un análisis más detallado de las formas que adquirió la intervención estatal revela aspectos poco conocidos de la política habitacional chilena y demuestra como algunas de sus características si bien contribuyeron al aumento del volumen de viviendas construidas, también generaron rigideces de ejecución y problemas en la asignación de recursos en el sector.

Gran intervención del Estado en el mercado habitacional. Las cifras de producción indican que, a pesar de sus orígenes liberales y declarada preferencia por los mecanismos privados de producción, la política habitacional chilena ha conducido a una amplia intervención del Estado (aunque en disminución). A la fecha, el gobierno determina las características de más de la mitad (57%) de las viviendas construidas (en 1990 esta cifra era de un 79%), ya sea en forma directa (contratando la construcción del 28% del total) o indirectamente (determinando el precio máximo de otro 29%). En 1997 la producción habitacional sin subsidios directos, o sea, libre de intervención estatal llegó al 43% del total, cifra en continuo crecimiento desde 1990 cuando representó sólo un 22%⁹.

Rigideces de la maquinaria gubernamental de producción de viviendas. En el sistema actual, el gobierno entrega viviendas directamente a beneficiarios seleccionados de una lista nacional de candidatos, cuyos ingresos no superen los US\$ 220. Estos hogares se ubican en los dos quintiles más bajos de la escala de distribución del ingreso y concentran prácticamente al 45% de la población del país. La producción directa de viviendas, sea a través del Programa de Vivienda Básica (VB) o de Vivienda Progresiva (VP), es una anomalía dentro del diseño conceptual de la política. Esta forma de producción se hizo necesaria dada la

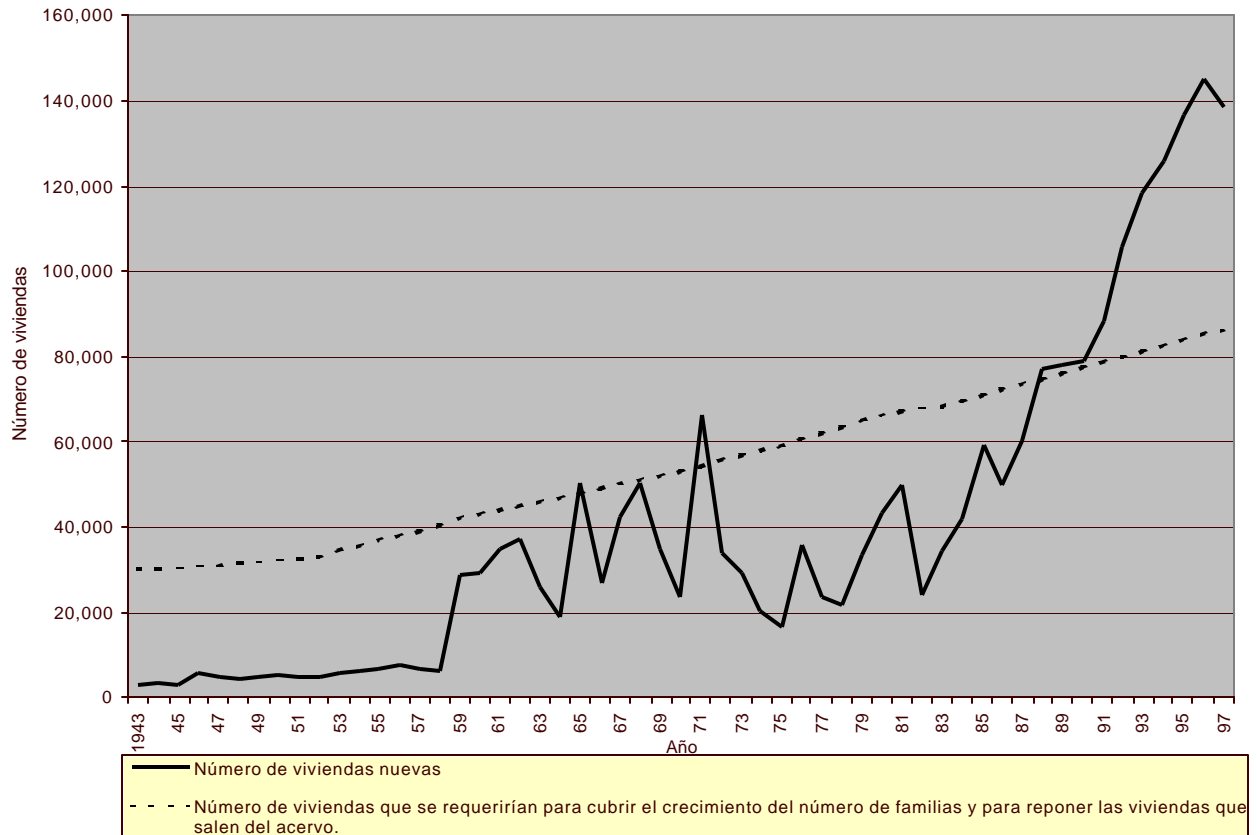
⁹ Una parte de estas viviendas, aquellas con superficies inferiores a 140 m² se benefician de algunas exenciones tributarias incluyendo excepción al pago de impuestos de bienes raíces por los 10 primeros años y exención del impuesto a la herencia.

falta de interés por parte de las empresas inmobiliarias de producir viviendas para este segmento de la población.

Como resultado de estos programas, el MINVU es hoy la empresa inmobiliaria más grande del país. Compra terrenos, contrata la construcción y

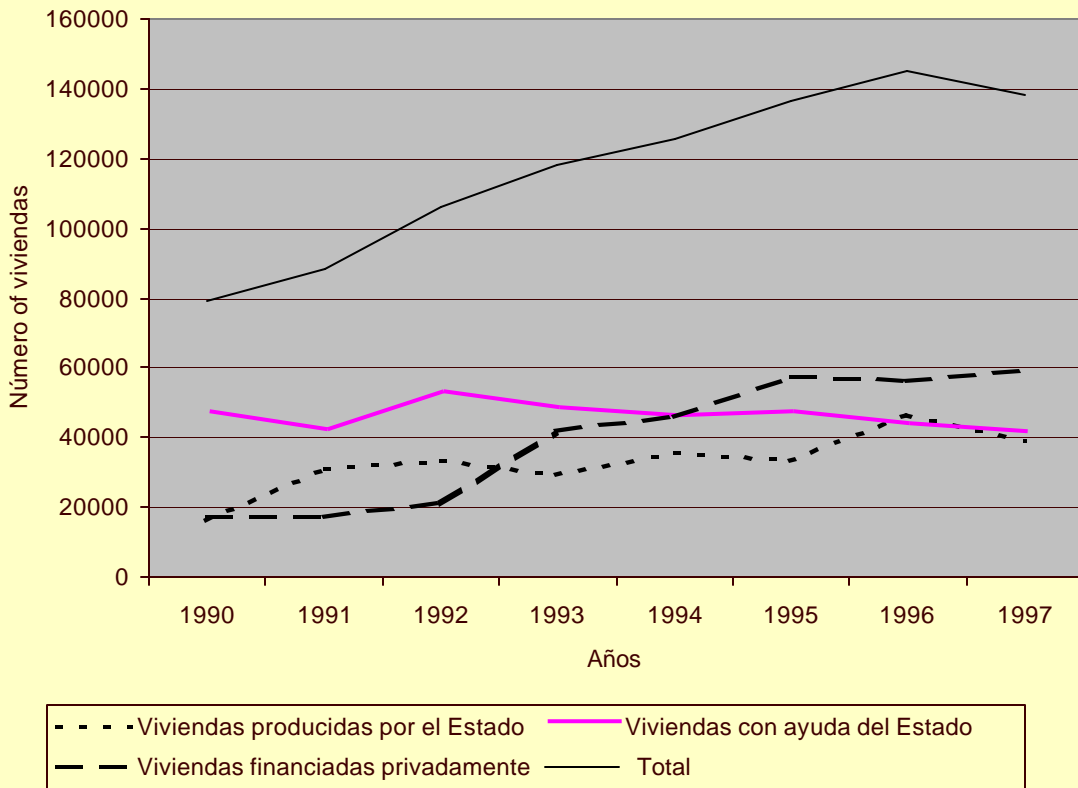
entrega más de 40.000 viviendas al año. Esto representa más del 30% del total de viviendas construidas y casi el 20% del total de metros cuadrados de construcción residencial. Este nivel de actividad tiene un impacto importante sobre el

Figura 1. Producción de viviendas nuevas 1943 - 1997



Fuente: Bravo (1993) y cálculos del autor

Figura 2. Producción habitacional 1990-97



Fuente: Tabla 2

Tabla 2. Producción habitacional 1990 - 1997

PROGRAMA		AÑO							
		1990	1991	1992	1993	1994	1995**	1996**	1997**
A	Vivienda progresiva	0	6.089	10.679	8.100	24.996	8.670	13.466	11.889
B	Vivienda básica	16.029	24.805	22.414	21.011	10.273	24.799	32.927	27.004
Viviendas producidas por el Gobierno (A+B)		16.029	30.894	33.093	29.111	35.269	33.469	46.393	38.893
C	Programa especial para trabajadores	14.550	12.792	20.743	16.535	15.270	15.698	13.400	11.587
D	Subsidio rural	6.307	4.910	8.485	7.602	6.944	7.539	5.454	7.328
E	Subsidio unificado (I, II, III)	24.801	22.721	22.368	22.307	21.370	21.430	22.029	19.897
F	Subsidio para renovación urbana	0	55	165	726	1.206	1.191	1.409	1.342
Viviendas con ayuda gubernamental (C+D+E+F)		45.658	40.478	51.761	47.170	44.790	45.858	42.292	40.154
Viviendas financiadas privadamente		17.217	17.164	20.980	41.837	45.779	57.386	56.438	59.338
Total		78.904	88.536	105.834	118.118	125.838	136.713	145.123	138.385

* Estimación. No existen estadísticas fidedignas respecto al número de viviendas producidas y financiadas por el sector privado. Esta estimación se basa en estadísticas recopiladas por el Instituto Nacional de Estadística, que reporta el total de viviendas construidas cada año. Las viviendas financiadas por el sector público se restan de este total para estimar el total de viviendas financiadas privadamente.

** Información preliminar.

Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Informe anual. Instituto Nacional de Estadística.

precio de las tierras y el proceso de desarrollo urbano. El compromiso político de construir un gran número de viviendas al año no le permite al MIN-VU modificar el sistema de producción directa a pesar de las frecuentes señales de que los recursos que recibe para estos efectos no están siendo asignados eficientemente. La repetición sistemática de modelos habitacionales en la periferia urbana es una de las consecuencias de la rigidez inherente a un sistema de producción masiva. Esto crea situaciones en las cuales muchos solicitantes reciben viviendas más grandes o más pequeñas de lo que necesitan y, generalmente, en ubicaciones poco deseables. Además, el interés de maximizar el número de viviendas construidas con recursos limitados tiende a afectar los estándares de calidad. Hay muchos indicadores que sugieren que las viviendas producidas por el gobierno crean un acervo habitacional de baja calidad (Rojas y Greene 1995)¹⁰.

Alta morosidad en los reembolsos de préstamos estatales. Frente a la falta de interés de los bancos privados por entrar al mercado de préstamos hipotecarios para el sector de bajos ingresos, el gobierno, a través del Ministerio de la Vivienda, optó por proveer préstamos complementarios a los beneficiarios del Programa de Viviendas Básicas. El préstamo de US\$ 2.400 se amortiza en 12 años con un interés preferencial de 7% al año¹¹. La cartera de préstamos estatales está plagada de retrasos en los pagos. Incluso después de varias renegociaciones, el 60% de los préstamos se encuentran con más de tres meses de retraso. Este

¹⁰ Los beneficiarios, con frecuencia, expresan quejas y los analistas de la experiencia chilena se preguntan a menudo si el acervo de viviendas producidas tendrá la supuesta vida útil de 50 años. En 1996 en Santiago, casi 10% de las casas contratadas por el gobierno bajo el Programa de viviendas básicas, no resistió las inclemencias de una tormenta de invierno. Hubo filtraciones de techos y paredes debido a la mala calidad de los materiales usados en su construcción.

¹¹ Las tasas reales de interés sobre montos indexados para hipotecas a 12 años fluctuaron entre 17% y 8,5% en el período 1979-1997.

alto nivel de mora se mantuvo incluso después de que el gobierno contratara el cobro con agentes externos. La mora en los pagos no está directamente relacionada con la imposibilidad de las familias de pagar, sino más bien es consecuencia del riesgo moral inherente a préstamos directos del gobierno. La impresión generalizada entre los beneficiarios de préstamos gubernamentales es que éstos no necesitan ser reembolsados. Esta impresión se ve reforzada por el hecho de que el gobierno es reacio a desalojar a beneficiarios morosos por temor a los costos políticos de esta medida y por las frecuentes renegociaciones del pasado¹². Para aquéllos que no cumplen con los pagos, los préstamos de hecho se transforman en subsidios, los que sumados a los ya altos subsidios que reciben inicialmente los beneficiarios del programa, lo transforman en un programa altamente regresivo. Al final de cuentas, los beneficiarios del Programa de Vivienda Básica reciben un subsidio 50% más alto del que reciben las familias de ingresos menores que participan en el Programa de Vivienda Progresiva.

PARTICIPACION DEL SECTOR PRIVADO

La participación del sector privado en la producción y el financiamiento de viviendas ha experimentado un constante aumento. En parte, esto se debe a la política habitacional pero, como se discutirá más adelante, las reformas del sector vivienda no explican estos resultados en su totalidad. En una gran medida, el aumento de la participación privada ha sido posible por las profundas reformas introducidas en el sector financiero y en el sistema

¹² Entre 1979 y 1997 el gobierno renegoció las deudas morosas por lo menos siete veces. En la mayoría de los casos, pagos hipotecarios antiguos fueron perdonados a cambio del pago de la última cuota y la promesa de un buen comportamiento futuro. La continua incapacidad del gobierno de mejorar la situación de la cartera hipotecaria del Programa de Vivienda Básica afectó las relaciones con el Banco Mundial durante la ejecución de un préstamo en apoyo a este Programa. El problema no afecta el apoyo del BID al Programa de vivienda progresiva ya que éste fue diseñado ex profeso sin préstamos directos.

de seguridad social que crearon las instituciones y proveyeron los fondos para apoyar la creciente participación del sector privado en el financiamiento de viviendas.

La creciente participación del sector privado en el área habitacional. La información que se presenta en la Tabla 2 indica que el sector privado en Chile se ha forjado un nicho bien definido dentro del sector vivienda. Gracias a la creciente prosperidad que ha experimentado el país, este nicho se está expandiendo. El sector privado ha aumentado su actividad de forma sistemática para capturar una mayor porción del mercado habitacional no subsidiado el cual ha experimentado un período de expansión debido al crecimiento de los ingresos, la alta tasa de empleo, la confianza de los consumidores y la estabilidad de las tasas de interés. En los últimos cinco años la construcción de viviendas financiadas privadamente se triplicó (de 20 mil unidades en 1992 a 60 mil en 1997). Este aumento satisface la creciente demanda por viviendas nuevas impulsada por el aumento real de los salarios y la disponibilidad de financiamiento. Durante el período 1987-94 el ingreso per cápita promedio por unidad familiar creció en casi un 50% (Banco Mundial 1995) y el valor del financiamiento habitacional respaldado por hipotecas transadas en los mercados de capitales se duplicó (Pardo 1998). Bajo todo punto de vista éste es un aumento impresionante. Sin embargo, la reducción en la tasa de crecimiento que experimentó la economía chilena en 1998-1999, puede afectar el crecimiento de este subsector en los próximos años.

Competencia y especialización, dos fuerzas que impulsan la industria inmobiliaria en direcciones opuestas. La estabilidad de la política habitacional ha facilitado la especialización de empresas urbanizadoras y constructoras, aumentando su eficiencia. Por otra parte, la fuerte competencia ha afectado la calidad de las viviendas. A partir de las primeras etapas de ejecución de la nueva política habitacional, urbanizadores privados mostraron interés en participar en la producción de viviendas de mayor valor que califican para el Programa de Subsidio Unificado. Existen numerosas empresas que se especializan en la construc-

ción de viviendas que cumplen con los requisitos de precio de este Programa, las que en los últimos diez años han construido entre 20 mil y 22 mil viviendas por año. La estabilidad de los recursos gubernamentales asignados a este segmento del mercado y su estabilidad a través de los años contribuyó a la especialización de las empresas. Los empresarios interesados en este mercado saben de antemano cuantos subsidios serán emitidos cada año en las diferentes regiones del país¹³. El constante flujo de financiamiento proveniente del gobierno es un incentivo importante para los empresarios interesados en este segmento del mercado, dado el usualmente prolongado período de gestación de los proyectos inmobiliarios. Por otro lado, este mercado se ha vuelto muy competitivo por lo que los principales factores de éxito en estos emprendimientos inmobiliarios han pasado a ser el control de costos y el acceso a tierras de bajo precio. La disminución de los márgenes de ganancia y la falta de incentivos para mejorar la calidad del producto han llevado a un deterioro en la calidad de las viviendas¹⁴.

Sesgo suburbano, la expansión de la periferia urbana. Además del importante impacto urbano que causa la producción directa de viviendas por parte del MINVU ¿ que en su afán de reducir la incidencia del costo del terreno construye de preferencia en las periferias urbanas? la política habitacional chilena también incentiva a los urbanizadores privados a contribuir a la expansión horizontal de las ciudades. Consideraciones de costo y las preferencias de los consumidores de ingresos medios y altos han inducido al sector privado a

¹³ El sistema de certificados generó una oportunidad de trabajo para gestores privados que cobran un importe a los urbanizadores por formar grupos de beneficiarios con subsidios y capacidad de pagos similares.

¹⁴ Para ser vendidas en el mercado las viviendas nuevas deben pasar inspección y aprobación municipal. Esta revisión se concentra en la solidez de estructura, el cumplimiento de las normas de uso del suelo y de las regulaciones urbanísticas, pero no cubre la calidad de los materiales ni la de la mano de obra. Los compradores no tienen el conocimiento técnico necesario para determinar la calidad de la construcción.

construir un gran número de viviendas unifamiliares para este mercado. El costo del terreno es un componente importante del valor de las viviendas económicas y a menudo representa el 40% de costo total. Buscando reducir costos, los urbanizadores ofrecen viviendas en zonas periféricas donde los terrenos baldíos son más baratos. Además, los proyectos totalmente nuevos permiten un mayor control de los costos y menores plazos de entrega lo que reduce los costos financieros. Por lo tanto, hay un estímulo implícito para continuar expandiendo la periferia urbana ya que esta estrategia posibilita la adquisición de terrenos más baratos y fáciles de urbanizar¹⁵. La construcción de viviendas en áreas de renovación urbana sigue representando una parte muy pequeña del total de la construcción nueva (1% del total) a pesar de la disponibilidad de subsidios especiales para viviendas localizadas en estos sitios. Esto es atribuible a la mayor dificultad de conseguir lotes de tamaño adecuado en los centros de las ciudades y a los plazos de ejecución, que en los proyectos de renovación urbana son menos predecibles.

El rol de las reformas a la seguridad social e instituciones financieras en la expansión del financiamiento privado de la vivienda. La política habitacional chilena ha movilizadoficazmente a la inversión privada. Durante los últimos diez años, además del financiamiento complementario proporcionado a las 20 mil viviendas que en promedio se benefician anualmente de ayuda gubernamental, los mercados de capitales han otorgado fondos para la mayoría de las unidades enteramente financiadas por el sector privado, las que alcanzaron a 60 mil en 1997. Desde que la reforma de 1976 estableció los Bonos Hipotecarios Reajustables (BHR), el sistema bancario ha sido el principal originador de préstamos hipotecarios. Más recientemente, compañías de crédito hipotecario han comenzado a originar hipotecas para venderlas en los mercados de capitales. De

¹⁵ Sólo recientemente (1997), fueron introducidas algunas restricciones a la incorporación de tierras al uso urbano, un proceso anteriormente sujeto a una de las políticas urbanísticas más liberales del mundo occidental.

acuerdo a un estudio reciente, hasta fines de 1997, quince bancos habían originado más de 440 mil operaciones de financiamiento habitacional (Pardo 1998).

El importante desarrollo del financiamiento hipotecario privado en Chile fue posible gracias a las reformas de los mercados financieros puestas en práctica después de la crisis bancaria de 1982 y a las reformas del sistema de seguridad social introducidas en 1981. Las reformas de los mercados financieros reforzaron el sistema de la banca universal que origina la mayoría de las hipotecas; las de la seguridad social aumentaron significativamente la oferta de fondos para préstamos de largo plazo. La fortaleza de los bancos respalda los bonos hipotecarios ya que, como se explicara anteriormente, son obligaciones de los bancos emisores. Como ya se mencionó, las reformas financieras recientes permitieron la formación de compañías de crédito hipotecario y la emisión de Mutuos Hipotecarios Endosables (MHE) en los que los inversionistas asumen el riesgo. La formación de fondos de pensiones privados para administrar las contribuciones de empleados y empleadores a los fondos de retiro personal, dio origen a poderosos inversionistas institucionales en el mercado de capitales chileno. Además, el sistema amplió el papel de las compañías de seguros de vida que proporcionan seguros de invalidez y sobrevivencia y venden pensiones anuales a los jubilados. Estos inversionistas tienen un apetito natural por los valores de largo plazo que igualen sus obligaciones.

En 1997 el valor en cartera de bonos hipotecarios era de US\$ 10,6 mil millones. Este aumento es significativo, ya que en 1986 era de sólo US\$ 2,2 mil millones. Los bancos originadores mantenían US\$ 2,8 mil millones en BHR, mientras que la mayor parte del resto (US\$ 7,4 mil millones) estaba en poder de las compañías privadas de fondos de pensiones y de seguros (60% y 34% respectivamente). En la actualidad los bonos hipotecarios son ampliamente aceptados en el mercado de capitales chileno; sin embargo, Pardo (1998) informa que durante los primeros años y para enfrentar la falta de interés de los inversionistas, el Banco Central debió crear un poder comprador para los

BH. La expansión de la industria aseguradora y el crecimiento de los fondos de pensiones aseguran la disponibilidad de fondos para desarrollar aún más el financiamiento hipotecario. Los activos en fondos de pensiones han crecido de US\$ 299 millones en 1981 a US\$ 31,1 mil millones en 1998, equivalente al 41% del PNB. Se espera que futuros crecimientos aumenten la acumulación de recursos en los fondos de pensiones los que se prevé llegaran a 53% del PNB en el año 2015. Hay mucho espacio en las carteras de

los fondos de pensiones para expandir la participación de los valores hipotecarios, dado que actualmente representan sólo un 16% de los activos totales. De acuerdo a una estimación, la demanda por activos securitizados de parte de inversionistas institucionales en Chile puede ser de más de

US\$ 12 mil millones por año¹⁶. En el corto plazo, las mayores limitaciones para satisfacer esta demanda se originan en la falta de experiencia de las instituciones financieras para emitir este tipo de valores (Pardo 1998).

¹⁶ Comunicación personal con Mario Abuhabda, consultor chileno de instituciones inversionistas (mayo 1999).

La política habitacional chilena: fortalezas y debilidades

LOGROS

Mejoras en las condiciones habitacionales de la población. El número de viviendas construidas en Chile ha ido en aumento por casi una década, en marcado contraste con la experiencia de los 40 años anteriores (ver Figura 1). Esto ha afectado considerablemente las condiciones habitacionales de la población. Las estimaciones del gobierno indican que hacia 1994, se requerían 82 mil viviendas por año para acomodar a familias nuevas y reemplazar las viviendas obsoletas. Las cifras de construcción por sobre este umbral, por ejemplo 100 mil al año, contribuyen a mejorar las condiciones de vida de las 800 mil familias que se estima vivían por debajo de un estándar mínimo habitacional, 600 mil hogares compartiendo viviendas con otras familias y los otros 200 mil viviendo en casas que requieren mejoramiento (McDonald 1994). Esta cifra meta de 100 mil unidades nuevas al año ha sido sobrepasada durante los últimos seis años. Estimaciones recientes indican que en 1998 los 14,8 millones de habitantes del país ocuparon 4,05 millones de viviendas, vale decir una relación promedio de 3,7 habitantes por vivienda, lo que representa un mejoramiento significativo sobre las cifras del Censo de 1992 que arrojaron una relación de 4,1 persona por vivienda.

Focalización de los recursos fiscales. Desde el comienzo, el sistema de financiamiento habitacional se preocupó por focalizar los recursos fiscales. Antes de la reforma, los grupos de ingresos medio y medio-alto recibían una cantidad desproporcionada de los subsidios gubernamentales, ya sea como subsidios a las tasas de interés o por incumplimiento en el pago de los préstamos¹⁷. La refor-

ma cambió todo esto. El mejoramiento de la focalización del gasto público en vivienda se debió, mayormente, a dos medidas. La primera fue la consolidación de un mecanismo de financiamiento hipotecario privado para familias de ingresos medios y medio-altos. La segunda fue la introducción del sistema de certificados de subsidios que creó un mecanismo programado, transparente y de frente para extender subsidios habitacionales a los hogares de bajos ingresos. El establecimiento de un sistema unificado, transparente y basado en fórmulas preestablecidas para la asignación de los certificados creó confianza en el sistema, protegiéndolo de presiones políticas indebidas. Muy importantes en la definición de la fórmula son los factores que miden las necesidades sociales (tamaño de la familia, ingreso y necesidades habitacionales) y el compromiso de la familia de resolver su problema habitacional reflejado en su esfuerzo de ahorro (tiempo ahorrando y cantidad de ahorros). Este mecanismo ha demostrado ser efectivo en seleccionar familias con necesidades habitacionales apremiantes. A través de los años se han perfeccionado los mecanismos de focalización reduciendo el rango de familias en condición de solicitar subsidios para así dedicar más recursos a familias en los deciles más bajos de la escala de distribución del ingreso.

Estudios realizados a mediados de los años noventa indican que los beneficiarios de los Programas de Vivienda Progresiva y de Vivienda Básica se ajustan a la distribución del ingreso del total de los candidatos, lo que indica que el sistema está logrando equidad horizontal (ver tabla 3). La información que se detalla en la tabla muestra también las dificultades que enfrentan las familias de

¹⁷ De acuerdo a Castañeda (1990), en 1969 el 30% de las familias más pobres recibió sólo el 22% de los subsidios habitacionales en tanto que el 30% de las familias en el grupo de ingresos medios recibió el 37% de los subsidios y el 40% restante recibió el 41%. Este cuadro no cambió significativamente hasta la reforma de 1977.

Aunque la administración de Allende (1970-1973) aumentó la construcción directa de viviendas para familias de bajos ingresos, no eliminó los subsidios recibidos por las familias de ingresos medios a través de las hipotecas financiadas por las Asociaciones de Ahorro y Préstamo.

ingresos más bajos para lograr acceso a estos programas. Los requisitos de ahorro impuestos por los programas dan lugar a una discriminación contra las familias sin capacidad o disciplina de ahorro. No obstante lo anterior, cabe destacar que la eficaz focalización de los recursos fiscales y el número de viviendas construidas constituyen los mayores logros de la política habitacional chilena.

tales? han aprovechado esta oportunidad. Como lo demuestran las cifras, el sector privado ha expandido su actividad en el financiamiento y la construcción de viviendas. Debe hacerse hincapié en que esto no es resultado sólo de las reformas habitacionales. Como se indicara anteriormente, las reformas financieras y las de la seguridad social de comienzos de los años ochenta jugaron un papel importante en fomentar la participación pri-

Tabla 3. Focalización de los programas de viviendas progresivas y básicas (en %)

Criterio	Factor	Viviendas progresivas		Viviendas básicas	
		Solicitantes	Beneficiarios	Aplicantes	Beneficiarios
Ingresos	(a) Indigente	55,8	47,5	56,1	52,8
	(b) Pobre	31,0	35,0	28,3	26,2
	Bajos ingresos (a) + (b)	86,8	82,5	84,4	79,0
	Ingresos no bajos	13,2	17,6	15,6	21,0
Situación habitacional	Sin agua potable	55,9	66,7	44,3	60,1
	Sin alcantarillado	57,6	72,7	44,8	62,8
	Sin electricidad	18,1	15,0	9,5	13,4
	Techumbre deficiente	59,5	54,2	43,8	54,2
	Pisos deficientes	45,7	39,1	38,7	39,5
	Murallas deficientes	71,0	65,5	58,9	69,1

Fuente: MINVU (1995) citado por Rojas y Greene (1995)

Movilización de recursos financieros y empresariales privados. El hecho de que la intervención estatal en vivienda esté bien focalizada ha permitido que la significativa intervención pública no desplace al sector privado. Más bien ha permitido a las empresas privadas expandir su participación en este sector. Empresarios privados, ¿ que compiten por capturar el mercado creado por los subsidios del Estado y la disponibilidad de financiamiento a largo plazo en los mercados de capi-

vada en el financiamiento habitacional, proporcionando respectivamente las instituciones intermedias y los fondos.

Confianza sostenida en la política del gobierno. El alto y sostenido volumen de viviendas producido por el sistema habitacional chileno ha dado a las familias de escasos recursos la seguridad de que una solución formal a sus problemas habitacionales está a su alcance. Esto explica los altos

niveles de participación en los programas de ahorro habitacional que requiere el sistema estatal de subsidios y la ausencia de ocupaciones ilegales de tierras después del retorno a gobiernos democráticos.

DESAFIOS

A pesar de sus muchos logros, la política habitacional chilena tiene varias características que están afectando su capacidad de satisfacer efectivamente una demanda creciente diversificada y de movilizar más recursos privados (especialmente de hogares de bajos ingresos). Asimismo, los encargados de la política habitacional han mostrado poca preocupación por su impacto urbano. Esta omisión está afectando el logro de metas cuantitativas y reduciendo el impacto de la política en el bienestar general de los beneficiarios.

Introducir más flexibilidad a los mecanismos de entrega de viviendas. Desde el comienzo, la política habitacional ha centrado su atención en lograr metas cuantitativas de construcción de viviendas nuevas. Esto induce al MINVU a concentrarse en la minimización de costos, lo que lo lleva a adoptar rígidos sistemas de producción para las viviendas construidas por el gobierno¹⁸. Modelos estandarizados de viviendas se reproducen indefinidamente y se asignan a familias en muy diferentes etapas del ciclo familiar. Además, las nuevas viviendas se localizan de acuerdo al precio del terreno sin atender a las preferencias de los beneficiarios. A pesar de ser el urbanizador más importante del país, el MINVU aún no ha desarrollado un enfoque orientado a la demanda que le permita ajustar mejor sus programas a las necesidades y a la capacidad real de pago de las familias que atiende. La rígida estructura de financia-

miento, basada en un nivel estándar de subsidio para un solo tipo de vivienda, impide que el sistema ajuste los pagos al ingreso familiar. Resultado de esto es que es altamente probable que el sistema no esté recuperando de los beneficiarios todos los recursos que éstos puedan dedicar a vivienda. Esta falla de diseño se ve reforzada por la imposibilidad del sistema de conseguir el pago completo de los préstamos otorgados por el gobierno. Se podría lograr mayor flexibilidad, pero a un cierto costo. Se requeriría asignar más recursos a los programas para familias de bajos ingresos de modo de permitir la diversificación de los tipos de vivienda y mejorar su calidad. Los mayores subsidios podrían ser afrontados por una economía en rápido crecimiento y el precio para el gobierno tendría que pagar puede incluso ser menor si se ajustan los préstamos a la capacidad real de pago de los beneficiarios (y no un monto fijo del 35%) y se elimina la morosidad de la cartera de préstamos. Los beneficios no sólo se sentirían en la mayor satisfacción de los beneficiarios sino también en la reducción del impacto urbano negativo al permitir soluciones de mayor costo que pueden construirse en terrenos más centrales.

La falta de apoyo inicial de la política a la compra de viviendas existentes impidió la transferencia fluida de viviendas económicas usadas disponibles en el mercado. Esto habría contribuido a una asignación más eficiente del acervo de viviendas. Recientemente esta rigidez fue eliminada, por lo que se espera una mejoría en el futuro. Sin embargo, la larga tradición de apoyo estatal a la propiedad individual de viviendas, junto a los controles de arriendos que existieron por muchos años (eliminados en 1979), ha limitado el desarrollo del mercado de arrendamientos, lo que ha desaprovechado otro mecanismo para la asignación eficiente del acervo de viviendas. Esto ha dificultado la movilidad residencial. En Chile, las familias tienden a permanecer en la misma casa por la mayor parte de su ciclo vital. Como resultado, no sólo los recursos se asignan mal (las familias no ajustan los gastos de vivienda a sus necesidades) sino que la movilidad laboral también se ve afectada. Posibles soluciones a la escasez de viviendas económicas de arrendamiento podrían incluir un fondo de ga-

¹⁸ El argumento del MINVU a favor de continuar la contratación directa de viviendas básicas y progresivas está relacionado al costo. La contratación directa, con pagos a los contratistas durante la ejecución permite al Ministerio producir viviendas básicas de aproximadamente 40m² por un promedio de US\$ 6.500 (US\$ 165 por metro cuadrado), uno de los costos más bajos en América Latina.

rantía de arriendo patrocinado por el gobierno el que podría atenuar la renuencia de los inversionistas a construir viviendas económicas de alquiler.

La movilización efectiva de recursos de viviendas provistas por el gobierno. Los préstamos directos del gobierno han demostrado ser ineficientes y poco equitativos. La ineficiencia surge de su incapacidad para movilizar todos los recursos que estas familias podrían destinar a adquirir una casa. La falta de equidad se origina en la alta morosidad de la cartera fiscal en el Programa de Vivienda Básica. Esto permite que las familias de relativamente mayor ingreso se beneficien de subsidios cuyo valor monetario es mayor que el de aquellos recibidos por los beneficiarios de menores ingresos del programa de vivienda progresiva. La baja recuperación de la cartera fuerza al gobierno a financiar la mayoría de los subsidios con asignaciones del presupuesto público anual. El flujo de fondos de la gran cartera de préstamos acumulados por el MINVU (más de 180 mil préstamos solamente en los últimos siete años) podría proporcionar recursos adicionales para financiar más subsidios y mejorar la calidad de las viviendas. La alta morosidad está obligando a los contribuyentes a asumir toda la carga de los subsidios y perpetúa la estrategia de minimización de costos que afecta la calidad del acervo habitacional generado por estos programas. La rigidez del sistema de entrega de viviendas también afecta a los beneficiarios con mayor capacidad de pago, quienes podrían estar dispuestos a gastar más por viviendas de mejor calidad, pero se ven forzados, con el arreglo actual, a aceptar las viviendas estandarizadas que provee el gobierno.

El financiamiento habitacional privado ha progresado lo suficiente en Chile como para poder cubrir parte de las necesidades financieras de las familias de bajos recursos. Una opción para iniciar la transición a un financiamiento totalmente privado sería crear un fondo de seguros financiado por el gobierno para garantizar préstamos provistos por bancos privados a familias con ingresos bajo cierto monto. Este seguro, junto con procedimientos expeditos de ejecución de garantías hipotecarias y el

reembolso a los bancos de los mayores costos de administración generados por los préstamos de reducido monto demandados por estas familias, debería ser suficiente para atraer a los bancos a participar en este mercado relativamente grande (40 mil préstamos al año de aproximadamente US\$ 2.500 cada uno). Con todo, el costo adicional para el gobierno (seguros y mayores costos administrativos) sería menor que el costo de la enorme mora que afecta a la cartera de préstamo del MINVU.

La integración de las políticas habitacional y de desarrollo urbano. El éxito cuantitativo de la política habitacional chilena está exacerbando una de sus mayores debilidades, su falta de preocupación por los impactos urbanos. La preocupación dominante por aumentar el acervo habitacional indujo al MINVU a dar prioridad al número de viviendas construidas con los recursos disponibles en perjuicio de la calidad del ambiente urbano que estaba construyendo con sus intervenciones. Este enfoque llevó a importantes pérdidas de terrenos agrícolas (producto del crecimiento horizontal de las ciudades) y a la creación de grandes barrios de familias de bajos ingresos desprovistos de los equipamientos urbanos básicos.

El sistema habitacional se ha basado en la adquisición masiva de terrenos que efectuaron los empresarios privados a fines de los años setenta; una estrategia que se hizo posible gracias a la reforma de las normas de incorporación de tierras a usos urbanos. Las empresas constructoras y los urbanizadores compraron grandes extensiones de terrenos agrícolas ubicados en la periferia de ciudades importantes. Los terrenos fueron luego gradualmente subdivididos para satisfacer la demanda creada por los programas de producción directa de viviendas del gobierno, los programas de subsidios y más tarde la creciente demanda por viviendas no subsidiadas. La liberalización en 1978 de las normas de uso y subdivisión de tierras explican las bajas distorsiones de precios inducidas por regulaciones que se observan en la mayoría de las ciudades de Chile. Esto facilitó la implementación de

la política habitacional¹⁹. Sin embargo, la liberalización también reduce los incentivos para hacer un uso más eficiente de tierras urbanizadas.

Las empresas constructoras que poseen terrenos urbanizables licitan contratos del gobierno para construir casas para el Programa de Vivienda Básica y proveen casas dentro del marco de los diferentes programas de subsidio. Los terrenos con las mejores características ambientales y ubicación fueron usados para construir casas para el mercado del Programa de Subsidio Unificado. Los urbanizadores optaron por construir proyectos habitacionales de baja densidad dado el menor costo de construcción de viviendas de uno o dos pisos frente a los topes de precios impuestos por los distintos programas de subsidio. Con densidades promedio de 250 personas o menos por hectárea (el equivalente a 50 casas por hectárea), las 600 mil casas contratadas por el gobierno en el período 1974-1997 requirieron cerca de 12 mil hectáreas de terrenos urbanos (Rojas y Green 1995). Esto explica la conversión —tan sólo en la Región Metropolitana de Santiago— de más de 6 mil hectáreas de terrenos agrícolas para usos urbanos²⁰. A este total se debe agregar el consumo de tierras por parte del Programa de Subsidio Unificado y la demanda de los sectores de ingresos medios y medio-altos.

¹⁹ Indicadores del Banco Mundial/Habitat muestran que en Santiago, la relación entre el precio medio de terrenos urbanizados en la periferia urbana y el precio medio de terrenos no urbanizados es de 2,6. Al mismo tiempo, la relación entre terrenos no urbanizados con o sin permiso de planificación es de 0,8. Por su parte, los permisos de planificación no demoran la ejecución de la urbanización ya que se obtienen en un promedio de sólo tres meses (Banco Mundial 1994).

²⁰ La zona metropolitana de Santiago contiene, en la periferia del área urbana, algunas de las tierras agrícolas más productivas del país. La concentración de buena tierra agrícola hace muy importante este problema. Estimaciones indican que en las cuatro décadas de rápida expansión urbana (1950-1990), Santiago consumió aproximadamente el 10% del total de tierras agrícolas de primera clase que existían en el país. Desde 1990 a 1996 el área urbanizada de Santiago creció en aproximadamente 2.000 hectáreas al año.

Actualmente la política habitacional chilena se enfrenta a un creciente déficit de tierras a precios compatibles con los programas de gobierno²¹. El rápido agotamiento de terrenos urbanizados en la periferia de las grandes ciudades se ve exacerbado por la falta de inversión en infraestructura primaria ocurrida durante los años de austeridad fiscal (1974-1994). Los niveles de inversiones en infraestructura se están recuperando, pero no con la suficiente rapidez.

Otro aspecto relacionado con el consumo de tierras es que la política habitacional chilena no promueve la renovación del centro de las ciudades. El actual subsidio de renovación urbana, aunque útil, no es suficiente para promover un proceso de renovación urbana significativo. Los urbanizadores se ven considerablemente constreñidos frente a la fragmentada estructura de tenencia de la tierra que caracteriza al centro de las ciudades. La legislación urbanística en Chile no contiene disposiciones que habiliten al gobierno a promover la renovación urbana, en particular la adopción de algunas de las medidas que ayudarían al proceso de renovación, tales como el apoyo del gobierno para la consolidación de suelo, o la puesta en vigencia de políticas que disuadan la retención especulativa de tierras. Como resultado, la mayor parte del desarrollo urbano tiene lugar en la periferia y grandes porciones del centro de las ciudades quedan subutilizadas.

Equipamiento urbano en barrios de bajos ingresos. Los proyectos de vivienda básica y vivienda progresiva generalmente están agrupados en áreas donde el costo de la tierra es menor. En las ciudades grandes generalmente se localizan en la periferia urbana, en las zonas menos deseadas

²¹ En 1995 los urbanizadores informaron que en el área metropolitana de Santiago el costo del casco no urbanizado representaba el equivalente del 20% al 25% del costo final de las viviendas básicas. Esto no está de acuerdo con la apreciación de los mismos urbanizadores que argumentan que para obtener un 11% de utilidad en las operaciones, el costo de la tierra no debería exceder el 8% del costo total.

de la ciudad. Esto da origen a grandes barrios de bajos ingresos en los cuales el reducido poder comprador de la población impide que surjan servicios urbanos privados (educación, salud y recreación), en tanto que el sector público responde sólo en parte a estas necesidades. Por ejemplo, los proyectos habitacionales del Estado incluyen una mínima infraestructura social, a lo sumo un lugar de reuniones y un pequeño campo de juegos para niños. Las municipalidades expanden la educación primaria y la infraestructura de salud con subvenciones del gobierno central, pero no siempre están en condiciones de hacerse cargo pleno de la mantención y el manejo de los servicios con sus ingresos corrientes. Hay dos razones para esto. Una, que los bienes raíces implantados en sus territorios por los programas del MINVU están libres de pago de impuesto territorial, en circunstancias en que este impuesto es la mayor fuente de autofinanciamiento de las municipalidades. La otra, es que el gobierno central, el cual crea el problema con su decisión de construir las viviendas en determinados municipios, no contribuye al costo adicional de proveer los servicios.

El sistema de transporte urbano, de propiedad y manejo privados, generalmente reacciona a la demanda creada por las nuevas vecindades. Las bajas tarifas reguladas por el gobierno permiten que familias de escasos recursos usen el servicio pero fuerzan a los operadores a extender las rutas para generar suficientes ingresos. Esto aumenta el tiempo de viaje de la población que vive en la periferia. En Santiago, el tiempo promedio de viaje al trabajo era más de 50 minutos a comienzos de los años noventa (Banco Mundial-HABITAT 1994) tiempo que probablemente ha aumentado desde entonces.

El Estado se enfrenta al desafío de aumentar su inversión en la calidad del ambiente urbano de los barrios que ha creado con su política habitacional para familias de bajos ingresos. Esto requiere mayor cuidado en la inversión, operación y mantenimiento de los servicios de educación, salud y recreación en barrios de bajos ingresos, ya que éstos afectan enormemente la calidad de vida de los hogares.

Lecciones de la experiencia chilena

La experiencia chilena proporciona una enorme cantidad de ideas para el diseño y ejecución de políticas así como también lecciones respecto al costo, tanto en tiempo como en recursos, en que se incurre para lograr resultados.

Un factor clave del éxito logrado por la política habitacional chilena en aumentar el volumen de producción y la focalización del gasto público fue el enfoque integral al sector habitacional adoptado por los reformadores chilenos. La política resultante dio respuesta a todos los segmentos del mercado habitacional. Esto permitió la focalización de recursos estatales en los hogares de bajos ingresos y la incorporación de la capacidad de financiamiento y construcción del sector privado a la solución de los problemas habitacionales.

Los resultados obtenidos en Chile son consecuencia de desarrollados interrelacionados en varios sectores que ocurrieron a lo largo de un extenso período de tiempo. La puesta en práctica de aspectos claves de la reforma del sector habitacional de 1978 fue posible gracias al nivel de desarrollo alcanzado por la legislación e instituciones del sector habitacional y de desarrollo urbano, a su vez el resultado de más de 50 años de preocupación estatal por estos temas. Este es el caso del sistema de certificados de subsidios, cuyo éxito descansa en el eficiente y probado funcionamiento de la burocracia estatal. El notable avance logrado en el financiamiento habitacional privado es resultado de las reformas introducidas a los sistemas de intermediación financiera y de la seguridad social, las que consolidaron bancos sólidos y acumularon recursos de inversión de largo plazo en fondos de pensiones y compañías de seguros de vida. Las instituciones nacidas de estas reformas, que han operado en un ambiente de estabilidad macroeconómica, han sido claves para obtener los niveles de participación privada que existen hoy en el financiamiento habitacional. Sin embargo, el desarrollo de mercados secundarios para hipotecas ha evolu-

cionado a un ritmo más lento del que esperaban los diseñadores de las políticas. Esto se debe en parte a la inexperiencia inicial de los mercados de capitales. Después de casi veinte años, se ha acumulado suficiente experiencia e información actuarial para permitir que los valores hipotecarios aumenten su participación en el mercado. Con todo, el progreso depende en gran medida de condiciones macroeconómicas favorables, tales como baja inflación, tasas de interés estables, rápido crecimiento de la economía y un aumento del ingreso de los hogares.

La privatización de la producción y del financiamiento habitacional se produjo en forma lenta en Chile. Sólo a mediados de los años noventa — después de casi una década de constante crecimiento económico— se logró un nivel de construcción con financiamiento privado comparable al de la producción habitacional con ayuda del Estado. El mejoramiento en los ingresos familiares dio fuerzas a esta expansión. El crecimiento de la producción privada de viviendas se vio apoyado también por la demanda estable generada por los subsidios habitacionales emitidos por el gobierno. Lo predecible de la demanda permitió a los promotores inmobiliarios programar las inversiones y especializarse en segmentos específicos del mercado, aumentando la eficiencia en un ambiente muy competitivo.

La significativa acción pública que ha existido en la política habitacional en Chile no desplazó al sector privado. Por el contrario, al proveer subsidios bien focalizados para fomentar la demanda y al introducir reformas financieras y de la seguridad social, el gobierno creó las condiciones para expandir la participación privada en el financiamiento y la producción de viviendas. Sin embargo, la incorporación del sector privado ha sido lenta y sólo despegó en la segunda mitad de los años noventa después de varios años de estabilidad macroeconómica y alto crecimiento económico y de los ingresos. Esto revela que la política habitacional no

puede por sí sola asegurar los resultados observables en Chile, sino que requiere reformas en los sectores afines además de condiciones macroeconómicas favorables.

Los sistemas de producción y financiamiento habitacional de Chile parecen hoy innecesariamente rígidos. Las etapas iniciales de ejecución, que pusieron énfasis en aumentar el número de viviendas construidas, introdujeron tanto rígidos límites de costo (y por extensión del diseño) para las viviendas subsidiadas como procedimientos estrictos de entrada al sistema. Estas rigideces, que en las etapas iniciales probablemente fueron consideradas una tolerable distorsión a la asignación de recursos por el mercado, pueden no ser eficientes en la actualidad dado el progreso logrado en el financiamiento y la producción privados. La introducción de más flexibilidad en el Programa de Viviendas Básicas, ¿ por ejemplo permitiendo rangos de precio más amplios en la oferta de viviendas y la introducción de un financiamiento privado respaldado por el gobierno y más a tono con la capacidad real de pago de los hogares? debería proveer un incentivo para que urbanizadores privados produzcan para este segmento del mercado. La producción privada diversificará el tipo de viviendas ofrecidas permitiendo así una mayor libertad de elección para los beneficiarios. La falta de apoyo inicial que experimentó la compra de viviendas del acervo (justificada por la noción de que construir viviendas nuevas promueve el crecimiento económico) retardó innecesariamente el desarrollo del mercado de viviendas existentes. De igual manera, el énfasis puesto en viviendas de propiedad individual retardó el desarrollo de las viviendas de alquiler; un segmento muy importante del mercado que otorga flexibilidad a las familias para ajustar su consumo de vivienda a los cambios en la estructura familiar y además fomenta la movilidad geográfica. Asimismo, políticas habitacionales bien concebidas deben incluir mecanismos que promuevan la conservación y adaptación de las viviendas existente, aspecto nunca abordado por la política habitacional chilena.

La falta de interés por el impacto urbano es uno de los mayores defectos de la política habitacional

chilena. La excesiva confianza en los mecanismos automáticos de ajuste del mercado explica la

renuencia inicial de usar medidas proactivas de regulación urbana. La obsesiva preocupación por aumentar el número de viviendas financiadas con una determinada asignación presupuestaria explica la reticencia posterior para incorporar cualquier medida de mejoramiento urbano que implicara una mayor carga sobre el presupuesto público de vivienda. Como resultado, el gobierno está afrontando cada vez mayores restricciones de disponibilidad de suelo para poner en práctica su programa habitacional y la calidad de vida de los beneficiarios de viviendas construidas por el gobierno y con ayuda gubernamental va deteriorándose. A la luz de esta experiencia, es difícil abogar por la independencia de las políticas habitacionales y de desarrollo urbano. Por el contrario, son sólo diferentes aspectos de la solución a un mismo problema, el de la calidad de vida de la población. La clave para mejorar la eficiencia en la asignación de terrenos urbanos es asegurar que los mercados proporcionen a los urbanizadores señales correctas respecto al costo del desarrollo periférico de baja densidad. El apoyo del gobierno en la renovación de terrenos céntricos es muy importante también. No analizaremos aquí las diferentes medidas para fomentar estos objetivos puesto que han sido discutidas ampliamente en la literatura especializada.

La ejecución de políticas habitacionales y de desarrollo urbano integradas requiere una estrecha colaboración entre el sector público y el privado. Para fomentar esta colaboración se requiere un ambiente institucional que valore y aproveche plenamente los papeles particulares y complementarios que cada sector es capaz de jugar. Esto necesariamente lleva a mecanismos de producción y financiamiento habitacional más complejos de los que existen en Chile hoy. La política habitacional chilena en forma muy esquemática separó las funciones públicas y privadas y los objetivos de la política habitacional de los de la política de desarrollo urbano. Esto condujo a una situación en la cual el éxito de la política habitacional en producir viviendas y atraer inversiones privadas se ha convertido en el fracaso de los objetivos del desarrollo urbano,

el de asegurar buenas condiciones de vida para la población.

Referencias

- Banco Mundial-HABITAT. 1994. *Housing Indicators*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 1997. *Chile. Poverty and Income Distribution in a High-Growth Economy 1987-1995*. (Informe 16377-CH) Washington D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 1999. *World Development Report 1998-99*, Washington D.C.: Banco Mundial.
- Bravo, L. y Martínez, C. (Eds). 1993. *Chile: 50 Años de Vivienda Social. 1943-1993*. Valparaíso: Universidad de Valparaíso.
- Bravo, L. 1993. Retrospectiva de 50 Años de Vivienda Social, En Bravo, L. y Martínez, C. (eds), *Op. cit*, págs. 3-72
- Castañeda, T. 1990. *Para combatir la pobreza*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Fadda, G. y Ducci, M. E. 1993. *Políticas de desarrollo urbano y vivienda en Chile. Interrelaciones y efectos*. En Bravo, L. y Martínez, C. (eds) *Op. cit*, págs. 74-111.
- MacDonald, J. 1994. *¿Cuántas casas faltan? El déficit a nivel nacional y regional*. Documento de Trabajo No. 16-94, Santiago: Corporación de Promoción Universitaria.
- MINVU (Ministerio de Vivienda y Planeación Urbana). 1995. Program Targeting Study, Santiago, Chile, (mimeo)
- MINVU (Ministerio de Vivienda y Planeación Urbana). 1997. *Informativo Estadístico No. 229*, Santiago, Chile
- Necochea, A. 1987. Los allegados: una estrategia de supervivencia solidaria en vivienda, *Revista EURE* 13-39, págs. 85-99
- Pardo, C. 1998. Housing Finance in Chile. The Experience of Primary and Secondary Mortgage Financing. Informe presentado en la Conferencia "The Development of Mortgage Securitization in Latin America and the Caribbean" organizada por el Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., noviembre 2-3, 1998.
- Rojas, E. y Greene, M. 1995. Reaching the poor: lessons from the Chilean housing experience. *Environment & Urbanization*, 7-2, págs. 31-49

ANEXO — El sistema de subsidios habitacionales chileno

PROGRAMA	BENEFICIARIOS		CARACTERÍSTICAS DE LA VIVIENDA	PRECIO	FINANCIAMIENTO							
	Tipo	Ingresos Anuales			Subsidio		Ahorros		Préstamos			
		US\$			US\$	%	US\$	%	US\$	%		
Vivienda progresiva	Hogares con necesidades extremas y muy poca capacidad de ahorro	0 100	Terrenos urbanizados de 100 m ² con un núcleo básico con baño, cocina y una habitación	4.200	3.960	94	240	6	N/A			
				2.100	1.050	50	150	7	900	43		
Vivienda Básica	Arrendatarios u hogares compartiendo vivienda y con algún ahorro	101 220	Vivienda nueva de 40 m ² con terminaciones básicas. Viviendas de 1 o 2 pisos o departamentos en edificios de 3 o 4 pisos.	6.900	4.200	61	300	4	2.400	35		
Programa Especial de Trabajadores	Trabajadores organizados con salarios estables y capacidad de pago	221 419	Viviendas nuevas de 40 - 50 m ² , viviendas de 1 o 2 pisos o departamentos en edificios de 3 o 4 pisos.	12.000	2.700	23	300	3	9.000	74		
Subsidio rural	Hogares rurales propietarios de suelo	N/A	Casas nuevas en tierra propia o villorrios agrícolas.	7.800	4.500	58	150	2	3.150	40		
				12.000	6.000	50	300	3	5.700	47		
Subsidio unificado I	Hogares dispuestos a comprar viviendas producidas por el sector privado, con ahorro y acceso a crédito hipotecario otorgado por bancos privados	221 419	Viviendas económicas, nuevas o usadas, urbanos o rurales Construcción de vivienda nueva en lotes de propiedad de beneficiario	15.000	3.600	24	1.500	10	9.900	66		
					3.300	22			10.200	68		
					3.000	20			10.500	70		
Subsidio unificado II		420 900		30.000	3.000	10	3.000	10	24.000	80		
					2.700	9			24.300	81		
					2.400	8			24.600	82		
Subsidio unificado III		901 1,680		45.000	2.400	6	4.500	10	38.100	84		
					2.100	5			38.400	85		
					1.800	4			38.700	86		
Renovación urbana	Hogares dispuestos a comprar viviendas en áreas de rehabilitación urbana	420 1,680	Viviendas económicas, nuevas o usadas (reparadas o mejoradas). Construcción de vivienda nueva en lote de propiedad de beneficiario.	15.000	6.000	40	1.500	10	7.500	50		
					5.700	19			3.000	10	21.300	71
					5.400	12			4.500	10	35.100	78
"Leasing" habitacional	Hogares dispuestos a arrendar con compromiso de compra	420 1,680	Contratos de acuerdo con compromiso de compra pagables en 240 cuotas.	45.000	Como en el caso de subsidio Unificado I, II, III, los subsidios son pagados en 240 cuotas, la diferencia de precios a ser pagado por el beneficiario.							