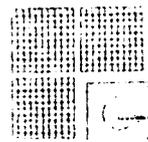


CARRION GARCIA CONSULTORES C. LTDA.



**CONJUNTO DE PRINCIPIOS PARA DEFINIR EL
MARCO CONCEPTUAL
DE LOS SUBSIDIOS HABITACIONALES
EN EL ECUADOR.**

Informe de Consultoría
Contrato No 518-0076-C-00-3293-00

Presentado a la:
**Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano
para Sud América RHUDO S/A.**

Por

Vicente Dominguez Vial
CG Consultores C. Ltda.

Mayo de 1994

CONJUNTO DE PRINCIPIOS PARA DEFINIR EL MARCO CONCEPTUAL DE LOS SUBSIDIOS HABITACIONALES EN EL ECUADOR

1. INTRODUCCION

1.1. Redistribución del Rol del Estado en lo social. El Estado Facilitador.

El Sistema de Subsidios Habitacionales y de otros subsidios al consumo como por ejemplo a los servicios de agua potable y alcantarillado, requiere previamente que se tenga una aproximación diferente del Estado y en general de la sociedad hacia lo social.

Esta nueva política social requiere una conceptualización distinta a la del Estado asistencialista tradicional, reemplazándola por la de un Estado Facilitador que confía en el protagonismo de la gente y se constituye en un facilitador de la actuación del sector privado.

La nueva postura no significa que el Estado se retire de su acción social, sino que entregue la ejecución de la política al sector privado y a los beneficiarios, es decir, el Estado asume un rol subsidiario.

En lo esencial en lo que a vivienda se refiere, se debe definir el papel del Estado como facilitador de los procesos, influyendo positivamente para que funcionen los mercados, haciendo opción preferente por los más pobres y entregando las condiciones básicas del desarrollo urbano. Para estos efectos, debe dictar las normas regulatorias y establecer los controles que aseguren el proceso en este marco conceptual.

1.2. La Política Social y la de Vivienda una Política Nacional.

Un Estado definido de la manera diferente como la esbozada, no es suficiente, si no hay vocación política de concertación y para ello se requiere un esfuerzo importante de comprensión, entendiéndose que la derrota de la pobreza es una tarea nacional y no de tal o cual grupo político ni tampoco del sector público exclusivamente sino también del sector privado.

Para ello, será necesario desterrar las desconfianzas mutuas y ponerse de acuerdo al menos en los principios generales que indicamos más adelante.

La competencia política que brinda la democracia, está marcada por la necesidad de obtener resultados en el corto plazo y ello a veces impide que se discutan seriamente y en profundidad propuestas de largo alcance y que impliquen reformas eficientes y equitativas. Por ello los grupos políticos deben concentrarse por el bien del país y no pensar que esta actitud los lleva a la pérdida de cuotas de poder contingente.

Asimismo existe una gran desconfianza entre los sectores público y privado y entre éstos y la gente.

Una nueva concepción de relaciones es imprescindible para que exista eficiencia. La desconfianza produce sólo costos y no soluciona problemas.

La mejor manera tal vez que esta relación se produzca, es que todos los actores asuman la buena fe de sus interlocutores y la racionalidad de sus principios, desde su óptica particular. En otros términos debe considerarse que el lucro presidirá los objetivos del sector privado, sea de las instituciones o empresas o de sus ejecutivos, pues las personas forman empresas esperando retornos económicos. El sector privado no lucrativo, persigue también no perder dinero y hacer bien las cosas, obteniendo no solo logros sociales que se los exige el mercado y sus fuentes de financiamiento sino también excedentes económicos.

Por su parte, las personas que buscan su solución habitacional intentan obtenerla al menor costo posible y para ello están dispuestos a efectuar sacrificios y esfuerzos, a veces por sobre lo esperado. Al mismo

tiempo intentarán maximizar los aportes del Estado, los municipios y/o las instituciones encargadas por ley de solucionar su problema de vivienda.

El Estado por su parte, buscará el máximo de recompensas sociales y políticas con la menor cantidad de recursos posibles.

Por lo tanto, sumar a todos los actores, aceptando sus peculiaridades, es lo que transforma la política social y transformará la política de vivienda en una política nacional.

2. BASES DE UNA POLITICA DE SUBSIDIOS

Todo Estado moderno tiene entre una de sus principales funciones el deber de proteger y ayudar a los más débiles. Para ello establece políticas que promueven alcanzar ese objetivo. El acceso a la vivienda digna es asimismo una aspiración y una necesidad de las familias. Ello y las indudables repercusiones que la vivienda digna tiene en los mejoramientos de los niveles de educación, salud y en la convivencia social, hace que no se discuta que el Estado deba preocuparse de ello.

Si se tiene claro lo anterior es preciso que se definan algunas bases que den un marco general para la acción.

2.2. Opción Preferente por los de Menores Ingresos

Todos dicen que el Estado debe ayudar a los que más lo necesitan, pero ¿ocurre realmente esto?

En las políticas tradicionales, si bien la intención puede ser esa, una serie de aspectos interfieren de manera tal, que esta población objetivo no disfruta por lo general de los esfuerzos fiscales que en definitiva se dirigen en favor y en beneficio de sectores con mayor poder de convocatoria o que ejercen influencias de mayor peso. Esta desfocalización produce el contrasentido que con el dinero del Estado (es decir de todos), se acentúan las diferencias con los más pobres.

Es entonces que optar por los más pobres es condición de focalización equitativa, pero al mismo tiempo un proceso tremendamente difícil, pues es una opción política por los sin voz.

Técnicamente, optar exclusivamente por los más pobres puede no ser conducente, ya que si el Estado asegura a este sector una solución y no le asegura un camino a los estratos socio-económicos inmediatamente superiores, solo se logrará que éstos con mayores recursos, copen las soluciones entregadas a los más pobres (vía arriendos, compras de hecho o en derecho etc.).

2.2. Redistribución de ingresos

A través de los beneficios de la política social se procura redistribuir los ingresos, de manera de darle a todos al menos un standard mínimo. Sin embargo y como ya señalamos la aplicación concreta de la política a veces se torna regresiva y contribuye a ahondar las diferencias.

En consecuencia, en el marco de la política la redistribución efectiva a los ingresos debe ser un objetivo para tender a igualar las oportunidades.

2.3. Énfasis en la Inversión y no en el Gasto

Un sustento no menos relevante de una política de subsidios es que el gasto administrativo asociado a su operación es relativamente bajo, en especial si el sistema funciona con alta tecnificación informática.

Cuando un Estado se transforma en facilitador y opera subsidios para que se incrementen los ahorros de las personas y se dinamice la demanda, economiza ingentes recursos, pues sus funciones se reducen a normar, llamar a postulaciones o inscripciones; recibir éstas, procesarlas y seleccionar; publicitar los beneficiados; otorgar los certificados y pagarlos cuando corresponda. Así el Estado actúa por una sola vez y no adquiere compromisos administrativos de largo plazo.

De esta manera, los recursos del subsidio se invierten y promueven ahorro e inversión, lo que genera incentivos positivos en la economía.

3. CONCEPTO DE LOS SUBSIDIOS Y SUS REQUISITOS DE EFICIENCIA Y EQUIDAD.

El subsidio habitacional es una ayuda estatal a título gratuito, a cada familia, por una sola vez, para que acceda a una solución habitacional. Por

lo tanto, es una donación de objeto específico que se hace con los recursos aportados por todos a través de los tributos. Sus requisitos de eficiencia y equidad son los siguientes:

3.1. Directos

Los subsidios se entregan a las personas directamente para que accedan a su solución habitacional. Esto no obsta a que las personas puedan postular individualmente o a través de grupos organizados conforme se norme al respecto.

3.2. Transparentes

Los sistemas de postulación, selección y asignación deben ser normados y publicitados, de manera que exista de parte de los postulantes y seleccionados así como de la opinión pública, pleno conocimiento de los procedimientos y resultados.

3.3. Objetivos

Los requisitos para acceder a los subsidios deben ser objetivos, es decir, deben responder a parámetros medibles que no den lugar a subjetividades que puedan distorsionar sus sistemas de selección y asignación.

3.4. Focalizados

Los subsidios deben estratificarse considerando sectores socio-económicos homogéneos, de manera tal que compitan por el beneficio familias de ingresos y aspiraciones similares.

3.5. Descentralizados

Deben alcanzar a todo el país, no discriminando entre los sectores urbanos y rurales. Para ello es imprescindible que la institución que lo opere, esté presente en todas las regiones del país.

3.6. Únicos y por una sola vez en la vida

Cada familia podrá en su vida tener sólo un subsidio.

3.7. Complementarios

Los subsidios son siempre una parte del financiamiento de la solución habitacional. Siempre deberá ser acompañado del ahorro previo de la familia y de créditos en los casos que se requiera.

4. EFECTOS ESPERADOS DE LOS SUBSIDIOS

4.1. Solución a un problema social

Los subsidios habitacionales, en especial si se expanden en cantidad, contribuirán a solucionar un grave problema social como ya hemos indicado. Ello tiene para el Estado y la sociedad en su conjunto una importancia relevante. Los mejoramientos de los estándares de salud y educación mucho tienen que ver con los mejoramientos habitacionales.

4.2. Contribución a la dinamización de la economía

En primer lugar al exigir el ahorro como condición inexorable para acceder al subsidio, ello contribuye al hábito de no consumir sino acumular para invertir. Es preciso para que ello ocurra en toda su dimensión, que se estimule el ahorro, asegurándolo y haciéndolo rentable.

En segundo lugar, el subsidio da lugar a que la demanda habitacional pase de una situación de posibilidad a una realidad, lo que estimula la producción y al sistema de inversiones.

4.3. Contribución a mejorar la calidad y bajar los precios

Al conocer en forma cierta el mercado que habrá demanda financiada, producirá con la seguridad que podrá vender los productos y ello les permitirá a las empresas trabajar en el mediano plazo.

Siendo así y no existiendo barreras artificiales a la competencia, mejorarán la calidad de los productos y los precios de ellos.

4.4. Inserción de las personas en el sistema económico y uso de su libertad.

La economía de mercado se justifica socialmente si logra incorporar a contingentes importantes de la población a ella. Precisamente su consolidación en los países desarrollados se debe a que una parte significativa de la gente participa de los beneficios del desarrollo, ejerciendo su libertad económica.

Ello no acontece en nuestros países, pues nuestro desarrollo es dual, es decir, algunos sectores de la economía crecen, se consolidan y participan de la tecnología y otros por el contrario, se degradan y depredan. En consecuencia, deben buscarse medios para que las políticas oficiales provoquen efectos positivos en la población, no solo desde el punto de vista de la focalización adecuada de los beneficios sino también como detonantes de una actitud protagónica.

Pienso que una de las principales virtudes del sistema de subsidio habitacional a la demanda es que cambia la actitud paternalista del Estado, que adopta resoluciones por la gente, a una actitud que convoca a ejercer la libertad de elección dentro de un mecanismo de precios libre, influenciado por el consumidor.

Por ello, debe recalcarse y tenerse la convicción que es muy valioso, aunque algo intangible que las personas:

- tengan libertad para escoger su solución habitacional, dentro de lo que sus medios le permitan;
- ahorren, lo que no solo les ayuda a pagar su vivienda sino les entrega dignidad;
- tengan la libertad de escoger donde hacer sus ahorros y a que plazo y en que cantidad;
- escojan sus asesores y su asistencia técnica;
- escojan la localización de su solución habitacional;

- escojan si postulan y acceden solos a la vivienda, o se asocian con otros para hacerlo.

4.5. Incremento a la Productividad

El incentivo mayor para incrementar la productividad es la competencia en un mercado libre. Ello se incrementa si además las reglas del juego se establecen para el mediano plazo.

Debemos tener claro que no solo debemos fomentar el incremento de la productividad por factores internos del sector vivienda, sino porque vivienda compite con los demás sectores de la actividad económica.

Compite al interior del gobierno por los recursos públicos y para ello la política habitacional eficiente y equitativa es la mejor herramienta; compite en la inversión en donde la seguridad y la rentabilidad serán los elementos claves; y compite en los ahorros de la gente, en los cuales los elementos anteriores sumados a la accesibilidad a la solución habitacional, serán los determinantes.

4.6. Fortalecimiento de la especialización

Cuando se crean los subsidios habitacionales y los protagonistas son además del Estado, los demandantes de vivienda y el sector privado, se hace necesaria la especialización.

Se generan así nuevas empresas en que cada una cumple diferentes roles, sea para organizar y asesorar a los postulantes y compradores, diseñar y construir las viviendas, financiar la construcción y la adquisición de las viviendas, etc. Estas permiten mejorar los desempeños en las distintas áreas del quehacer.