

PN-ABZ-687 95426

Chile 95

Uniapravi
UNION INTERAMERICANA PARA LA VIVIENDA

ANALES DE LA

XXXIII CONFERENCIA INTERAMERICANA PARA LA VIVIENDA
SANTIAGO DE CHILE 23 al 28 de abril de 1995



Publicación patrocinada por:
Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano para Sudamérica

ANALES DE LA

XXXIII

**CONFERENCIA INTERAMERICANA
PARA LA VIVIENDA**

SANTIAGO DE CHILE, 23 - 28 ABRIL DE 1995

UNION INTERAMERICANA PARA LA VIVIENDA

Bajada Balta 169, 4° Piso, Lima 18, PERU

Casilla Postal 18-1366, Lima 18, PERU

Teléfonos: (51-1) 444-6605 / 444-6611

Fax: (51-1) 444-6600

ANALES DE LA XXXIII CONFERENCIA INTERAMERICANA PARA LA VIVIENDA

Publicación de la Unión Interamericana para la Vivienda,
UNIAPRAVI

Bajada Balta # 169, 4to, Piso

Lima 18, PERU

Teléfonos : (51-1) 44-6605 - 44-6611

Fax : (51-1) 44-6600

EDITOR:

Dr. Jaime de la Puente, Gerente de Operaciones, UNIAPRAVI

INDICE

PATROCINIO

I.	XXXIII CONFERENCIA INTERAMERICANA PARA LA VIVIENDA	7
II.	CEREMONIA INAUGURAL	9
III.	CHARLA MAGISTRAL “LA VIVIENDA Y LA ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO: LA EXPERIENCIA DE CHILE” - Expositor : Sr. EDMUNDO HERMOSILLA	17
IV.	PRIMERA SESION PLENARIA “LA FOCALIZACION DEL GASTO PUBLICO EN VIVIENDA COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL” - Expositor : Sr. EDGAR ARROYO - Panelistas : Sr. FRANCISCO BERTRAND Sra. MARIA DE LA LUZ NIETO	28
V.	SEGUNDA SESION PLENARIA “ALTERNATIVAS DE FINANCIAMIENTO NO BANCARIO PARA LA VIVIENDA Y EL MERCADO DE CAPITALES” - Expositor : Sr. JOSE MANUEL AGUDO - Panelistas : Sr. LUIS FRANCESCHI Sr. SERGIO ALMARZA	67
VI.	TERCERA SESION PLENARIA “POLITICAS E INSTRUMENTOS DE FINANCI- AMIENTO HABITACIONAL EN AMERICA LATINA: EVALUACION RETROSPECTIVA Y TENDENCIAS” - Expositor : Sr. PEDRO LASA - Panelistas : Sr. FLAVIO MACHICADO Sr. JOSE GABRIEL VARELA.....	109

VII.	CUARTA SESION PLENARIA	
	“FINANCIAMIENTO HABITACIONAL EN EL MARCO DE UNA POLITICA DE VIVIENDA FACILITADORA: LA EXPERIENCIA DE CHILE”	
	“EL CREDITO HIPOTECARIO EN CHILE”	
	- Expositor : Sr. ANDRES SANFUENTES	164
	“LA OFERTA HABITACIONAL”	
	- Expositor : Sr. EUGENIO VELASCO	175
	“LA ORGANIZACION DE LA DEMANDA”	
	- Expositor : Sr. JUAN PABLO ROMAN	206
VIII.	QUINTA SESION PLENARIA	
	“LAS RELACIONES MUNICIPIO-EMPRESA PRIVADA PARA EL DESARROLLO DE LA VIVIENDA Y LA INFRAESTRUCTURA BASICA”	
	- Expositor : Sr. MARINO HENAO	
	- Panelistas : Sr. CARLOS LEONEL RODRIGUEZ Sr. JAIME RAVINET	216
IX.	SEXTA SESION PLENARIA	
	“POLITICAS Y GESTION DEL DESARROLLO URBANO: SITUACION Y ALTERNATIVAS EN AMERICA LATINA”	
	- Expositor : Sr. PABLO TRIVELLI	
	- Panelista : Sr. EUGENIO CIENFUEGOS	246
X.	CEREMONIA DE CLAUSURA	266
XI.	REUNION DE LOS ORGANISMOS INSTITUCIONALES ..	281
XII.	ACTOS Y ACTIVIDADES CONCURRENTES	284
XIII.	TESTIMONIOS DE RECONOCIMIENTO	286
XIV.	LISTA DE PARTICIPANTES	289

PATROCINIO

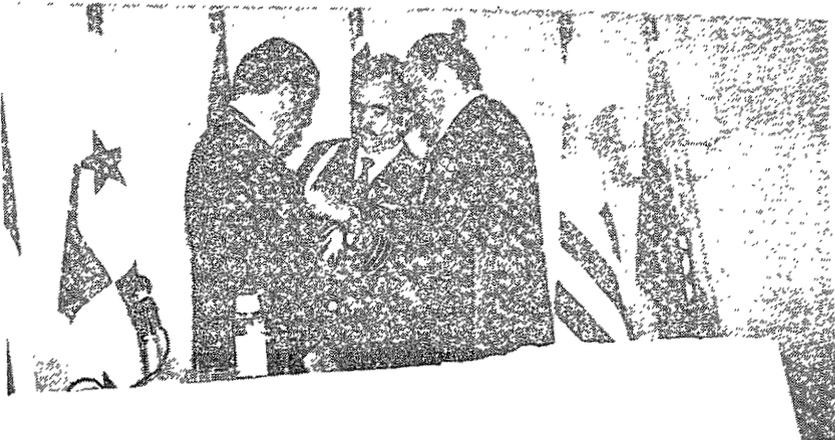
UNION INTERAMERICANA PARA LA VIVIENDA

COPATROCINIO

BANCO INTERAMERICANO DE AHORRO
Y PRESTAMO, BIAPE

AGENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA EL
DESARROLLO INTERNACIONAL, USAID

HOUSING CONFERENCE
INTERAMERICANA PARA HABITACAO
de Chile Abril, 1995



- El Presidente de la Unión, Dr. Guillermo Heisecke, en el acto especial de condecoración al Excelentísimo Presidente de la República de Chile, don Eduardo Frei Ruiz-Tagle, con la Medalla al Mérito en el Grado de Gran Cruz.

XXXIII CONFERENCIA INTERAMERICANA PARA LA VIVIENDA

La XXXIII Conferencia Interamericana para la Vivienda se realizó exitosamente en las instalaciones del hotel Hyatt Regency, en Santiago de Chile, del 23 al 28 de abril de 1995. Este importante cónclave internacional fue organizado por UNIAPRAVI y contó con el copatrocinio del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de ese país y otras importantes instituciones públicas y privadas del sector habitacional chileno, el Banco Interamericano de Ahorro y Préstamo, BIAPE, y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID.

La Conferencia, que constituye el más importante foro regional relacionado con el financiamiento de la vivienda, contó con la asistencia de 188 delegados y 92 acompañantes. A la cita acudieron representantes de instituciones de los siguientes países: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Asimismo, asistieron representantes de cinco organismos internacionales y de cooperación internacional.

La Conferencia se vio especialmente realizada al contar con la participación de Altas Autoridades públicas de países latinoamericanos, entre ellas el Ministro de Vivienda y Urbanismo de Chile, Edmundo Hermosilla; el Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos de Costa Rica, Edgar Arroyo; el Viceministro de Vivienda y Construcción del Perú, Fernando Ojeda; el Viceministro de Vivienda de Guatemala, Ricardo Goubaud; y el Director Ejecutivo del Fondo Social para la Vivienda, FOSOVI, de Honduras, Mario Espinal.

XXXIII CONFERENCIA INTERAMERICANA PARA LA VIVIENDA
XXXIII INTERAMERICAN HOUSING CONFERENCE
XXXIII CONFERENCE INTERAMERICANA PARA HABITACION



- Mesa Directiva de la Ceremonia Inaugural, que fuera presidida por el Excelentísimo Señor Presidente de la República de Chile, Eduardo Frei Ruiz-Tagle.

CEREMONIA INAUGURAL

La Conferencia fue inaugurada en solemne ceremonia realizada el 24 de abril, la cual contó con la distinguida presencia del Excelentísimo Señor Presidente de la República de Chile, Eduardo Frei Ruiz-Tagle. También integraron la mesa de honor el Ministro de Vivienda y Urbanismo de Chile, Edmundo Hermosilla; el Presidente de UNIAPRAVI, Guillermo Heisecke; y el Presidente del Comité Organizador Chileno y Presidente del Banco del Estado de Chile, Andrés Sanfuentes.

Luego de las palabras de bienvenida en nombre del país anfitrión a cargo del señor Sanfuentes, hizo uso de la palabra el Presidente de UNIAPRAVI, quien en su alocución agradeció muy especialmente la presencia del Presidente de la República de Chile la que calificó “como expresión de la voluntad política de asignar al sector vivienda la elevada prioridad que debe merecer dentro de las preocupaciones y acciones de los gobiernos.” El doctor Heisecke también agradeció la asistencia de todas las autoridades y delegados así como el destacado trabajo organizativo del país anfitrión para la realización de esta importante reunión internacional.

Durante su discurso, el Presidente de UNIAPRAVI resaltó la debida armonía que debe existir entre el modelo general de desarrollo económico y social y el modelo de desarrollo y financiamiento de la vivienda, tema central de la Conferencia. Puntualizó que, para la discusión de tan relevante tema, “no pudimos haber escogido mejor escenario que Chile”, país cuyo liderazgo en materia de vivienda se refleja -según sostuvo el doctor Heisecke- en dos aspectos clave: la accesibilidad a la vivienda para la población de bajos ingresos en un modelo donde la producción de viviendas está basada en criterios de mercado; y la integración de diversos mercados como el inmobiliario, el financiero, el de capitales y el de seguros.

El doctor Heisecke afirmó, por otro lado, que durante su gestión al frente de UNIAPRAVI se puso énfasis en convertir los generalizados procesos de cambio estructural en los países latinoamericanos en una valiosa oportuni-

dad para potenciar, a través de la acción de UNIAPRAVI, la vigencia de los sistemas financieros de vivienda. “Nuestra preocupación permanente ha sido procurar que el sector vivienda sea tomado no sólo como un componente de la política de bienestar social sino como un sector productivo y que los programas y servicios de la Unión permitan la consecución de metas muy concretas” concluyó aseverando el doctor Heisecke.

Durante la ceremonia, el Ministro de Vivienda y Urbanismo de Chile, Edmundo Hermosilla, quien fue condecorado por la Unión con la Medalla al Mérito de UNIAPRAVI en el Grado de Comendador, ofreció una charla magistral en la cual reseñó los principales rasgos que han caracterizado la experiencia chilena en materia de vivienda, así como las nuevas iniciativas de política habitacional en marcha tendientes a insertar más profundamente al sector vivienda en el marco de la economía social de mercado.

Como acto especial, el Presidente de la Unión procedió a condecorar al Presidente de la República de Chile, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, con la Medalla al Mérito de UNIAPRAVI en el Grado de Gran Cruz, en reconocimiento de la importante labor que despliega su gobierno en la búsqueda de soluciones habitacionales y el fortalecimiento del sector vivienda en Chile. Al agradecer la condecoración, el Presidente Frei manifestó en su alocución que la recibía como un homenaje a su país, que “desde hace 30 años asumió el tema de la vivienda como política de Estado, con una visión de largo plazo y con un sentido de dignidad nacional.” El Mandatario relievó la consolidación en su país de un modelo de desarrollo que permite armonizar el crecimiento acelerado con la lucha contra la pobreza sobre la base de la estabilidad política y el esfuerzo mancomunado del Estado y la sociedad civil.

A continuación, consignamos la exposición inaugural que hiciera el doctor Guillermo Heisecke, Presidente de UNIAPRAVI:

“Quiero en mi carácter de Presidente de la Unión Interamericana para la Vivienda, saludar y agradecer, de manera muy especial, la distinguida presencia del Excelentísimo Señor Presidente de la República de Chile, don Eduardo Frei Ruiz-Tagle, la que interpretamos como expresión de la voluntad política de asignar al sector vivienda, la elevada prioridad que debe merecer dentro de las preocupaciones y acciones de los gobiernos. Asimismo, expresar mi reconocimiento a todos ustedes por su valiosa presencia en esta XXXIII Conferencia Interamericana para la Vivienda, acogiendo nuestra convocatoria. Tan numerosa y, sobre todo, tan distinguida asistencia no hace sino confirmar el carácter de esta reunión como el

más importante foro regional relacionado con las políticas de vivienda y el financiamiento habitacional que cada año venimos realizando desde 1963.

Hoy en día, nuestros países latinoamericanos recorren una senda muy marcada: en lo político, la vigencia generalizada de la democracia. En lo económico, la existencia de un sistema basado en el mercado como mecanismo preeminente para la asignación de recursos. Todo ello en un marco de creciente globalización y modernización de las relaciones económicas.

Es claro el sustancial avance de las economías latinoamericanas tras los difíciles años del decenio de los 80. Durante 1994, el escenario macroeconómico se caracterizó por una expansión moderada en la mayoría de estas economías, con una relativa estabilidad de precios y con el apoyo de una importante afluencia de capitales externos. En 1994, el producto interno bruto de la región aumentó 3,7%, con lo que el ingreso por habitante se incrementó, por cuarto año consecutivo, en 1,9%.

Por su parte, la estabilidad de los precios continuó consolidándose en la mayoría de los países. En ese mismo año, la tasa de inflación promedio, excluyendo a Brasil, se redujo a 16%. Y, a partir del segundo semestre de 1994, este último país ha registrado progresos importantes en la reducción de la inflación. El crecimiento económico y el control de la inflación incidieron en un ascenso de los salarios reales en varios países.

El escenario descrito, con mayor estabilidad y afluencia de capitales, propició condiciones más favorables para la reactivación o reaparición de operaciones financieras de más largo plazo, incluidas las dirigidas al sector vivienda. De hecho, en aquellos países con sistemas financieros de vivienda emergentes -es decir, que vienen saliendo de un estado de atonía, esta situación encontró a las instituciones financieras hipotecarias con una disponibilidad de recursos relativamente alta y con un volumen de créditos relativamente reducido. Por su parte, aquellos países con sistemas financieros consolidados -es decir, con importantes saldos de carteras hipotecarias, encontraron un entorno propicio para avanzar en la búsqueda de la sofisticación de los instrumentos de financiamiento habitacional.

Sin embargo, los recientes hechos acaecidos en algunos países de la región marcados por los déficit comerciales, la devaluación cambiaria, los rebrotes inflacionarios y la reversión en la afluencia de capitales, todo ello de manera traumática, nos emiten señales de alerta sobre la necesidad de que los

sistemas financieros de vivienda estén debidamente preparados para adecuarse al cambiante entorno económico.

Bien sabemos que cuando se producen situaciones de inestabilidad, medidas económicas de emergencia o de corto plazo, y el propio reacomodo de los mercados a las nuevas coyunturas, en el ámbito de las operaciones financieras tienden a contraerse, en mayor medida, aquellas orientadas al financiamiento a largo plazo como el financiamiento hipotecario para vivienda. Esto es algo que precisamente debiéramos estar preparados para neutralizar o, por lo menos, atenuar.

El sector de la vivienda está interrelacionado con la economía global a través de diferentes circuitos, entre ellos los aspectos reales, financieros y fiscales de la economía. Los efectos reales de la economía son aquellos asociados con la inversión, la producción, el empleo y los precios. Los efectos financieros son aquellos asociados con el financiamiento de la vivienda y la infraestructura relacionada con la vivienda por conducto de los intermediarios financieros. Los efectos fiscales son aquellos asociados con los tributos y los subsidios sobre la vivienda.

Lo anterior nos lleva a resaltar la debida armonía que debe existir entre el modelo general del desarrollo económico y social y el modelo de desarrollo y financiamiento de la vivienda. Este es precisamente el tema que convoca a esta Conferencia. Creemos firmemente que la compatibilidad y complementariedad de ambos modelos constituye el pilar básico para procurar que la vigencia de democracia y mercado también impliquen un mayor acceso a la vivienda y la solución sostenida del déficit habitacional.

Creo, por otro lado, que para la discusión de tan relevante tema, no pudimos haber escogido mejor escenario que el país que nos cobija en estos momentos. Como sabemos, Chile es uno de los pocos países latinoamericanos que ha logrado un resultado de política habitacional de singular trascendencia: detener el crecimiento del déficit habitacional acumulado como resultado de una producción anual de viviendas superior a la nueva demanda generada en el mismo año.

Este notable progreso en la atención de las necesidades de vivienda refleja a las claras la enorme potencialidad de un esquema de desarrollo sectorial, inscrito en un modelo económico basado en el mercado, que asigna al estado un papel de facilitador de la iniciativa privada y subsidiario para asegurar una adecuada accesibilidad a la vivienda, y donde el motor de la

actividad de construcción y financiamiento de viviendas, de manera análoga a todo el ámbito de la economía, resulta ser el sector privado en una atmósfera de libre competencia.

Nuestra propia actividad en UNIAPRAVI nos ha permitido comprobar que cada vez son más los países donde se vienen propiciando políticas habitacionales de esta índole. Sin embargo, el trecho por recorrer es enorme, porque también son enormes las necesidades aún insatisfechas en un contexto de tendencias demográficas crecientes.

Creemos que la contribución que puede brindar la experiencia de Chile como país líder en materia de vivienda, se refleja además en dos aspectos claves. El primero, se refiere a la accesibilidad a la vivienda para la población de bajos ingresos en un modelo donde la producción de viviendas está basada en criterios de mercado. La significativa respuesta a este desafío en la experiencia chilena ha sido el subsidio habitacional directo, mecanismo que ha probado su utilidad para crear capacidad de pago, tendiendo un puente para hacer compatibles la demanda por vivienda de la población de bajos ingresos con la oferta habitacional producida en condiciones de mercado, y de esta forma, potenciar el mercado de prestatarios hipotecarios. Es importante destacar que este mecanismo no está de manera alguna reñido con el modelo de economía de mercado, pues se trata de un sistema de financiamiento focalizado, transparente, medible, que no genera distorsiones en el sistema financiero y no desplaza al sector privado de la actividad habitacional.

El otro elemento clave es la integración de mercados. Como sabemos, Chile impulsó la reforma del sistema de pensiones, instaurando un modelo cuyos pilares básicos son la formación de ahorros previsionales con capitalización individual y la administración privada de los fondos con regulación y supervisión estatal. Ello ha dado lugar a la acumulación de cuantiosos y crecientes recursos que deben encontrar alternativas de inversión a largo plazo. En Chile, las letras de crédito hipotecario, instrumento utilizado para la financiación de viviendas a costos de mercado, constituye una de las más importantes alternativas de colocación de fondos de inversionistas institucionales como las AFP, inyectando así enormes recursos para el financiamiento habitacional. Es así como estos mecanismos y otros han hecho que la vivienda se convierta en un núcleo que estimule la integración de diversos mercados como el inmobiliario, el financiero, el de capitales y el de seguros.

Es preciso también destacar que en Chile, las necesidades habitacionales vigentes y los nuevos roles que han venido asumiendo diversos agentes intervinientes en el desarrollo sectorial, han inducido la generación de nuevos productos y nuevas alternativas que buscan afianzar el financiamiento y el acceso a la vivienda.

Entre otras iniciativas, podemos mencionar, por ejemplo, el leasing habitacional -que facilitará el acceso a la vivienda para familias con capacidad para pagar un crédito hipotecario de largo plazo pero con dificultades para conformar un ahorro previo para la cuota inicial-; la securitización de títulos hipotecarios -que permitirá la resolviendo de recursos para atender la creciente demanda por crédito para vivienda-; y la creación de administradoras de fondos de vivienda -que propiciarán una alternativa más rentable para los ahorros destinados a la vivienda.

Chile y otros países nos muestran caminos ya transitados de reformas globales y sectoriales integrales con enormes logros y realizaciones. Otros países, con similares desafíos, están llamados a mirar estas experiencias, evaluarlas y asimilarlas según sus propios requerimientos. Tender los puentes entre estas experiencias líderes y los países con sistemas de vivienda emergentes es uno de los ejes centrales de la acción de UNIAPRAVI.

Durante nuestra gestión hemos puesto especial énfasis en convertir los generalizados procesos de cambios estructurales en los países latinoamericanos en una valiosa oportunidad para potenciar, a través de la acción de UNIAPRAVI, la vigencia de los sistemas financieros de vivienda. Nos hemos preocupado permanentemente que el sector vivienda sea tomado no sólo como un componente de la política de bienestar social, sino como un sector productivo, cuyo comportamiento tiene importantes repercusiones sobre el desempeño económico global y viceversa.

Señor Presidente: su favorable acogida a este cónclave constituye para nosotros un valioso espaldarazo al cotidiano quehacer en la búsqueda de un horizonte de eficaces realizaciones en el sector vivienda de nuestros países.

En el mismo sentido, deseo agradecer muy especialmente al señor Ministro de Vivienda y Urbanismo de Chile, don Edmundo Hermosilla, quien compartiendo e interpretando la tarea que venimos realizando en el continente, ha encabezado y aglutinado el esfuerzo organizativo ampliamente compartido por todas las entidades copatrocinadoras del país anfitrión. Vaya para la Comisión Organizadora chilena nuestro reconoci-

miento y felicitaciones por su prolijo y destacado trabajo. Similar saludo de agradecimiento extendemos al Banco Interamericano de Ahorro y Prestamo, BIAPE y a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID.

Señoras y señores:

En un mundo de múltiples necesidades, escasos recursos y permanentes desafíos, las respuestas eficaces y prontas deben ser la punta de lanza para la superación de nuestros problemas, en este caso los déficit habitacionales. Para ello, nuestro punto de partida bien pueden ser aquellos países, sistemas o instituciones que han transitado experiencias exitosas o han sido capaces de revertir opciones equivocadas.

Nuestra región latinoamericana ofrece muchas de estas experiencias, aprovechables para potenciar el sector vivienda en todos y cada uno de los países. Lo que UNIAPRAVI aspira es poner al alcance de todos ustedes estos conocimientos y experiencias, y reitera su más amplia disposición de colaborar con los gobiernos y las instituciones en estos esfuerzos. A todos ustedes, a aquellos que nos acompañan desde hace varios años y a aquellos para los cuales esta Conferencia resulta su primera vinculación con UNIAPRAVI, les deseo una fructífera semana de debates y lecciones útiles para nuestra enorme tarea”.

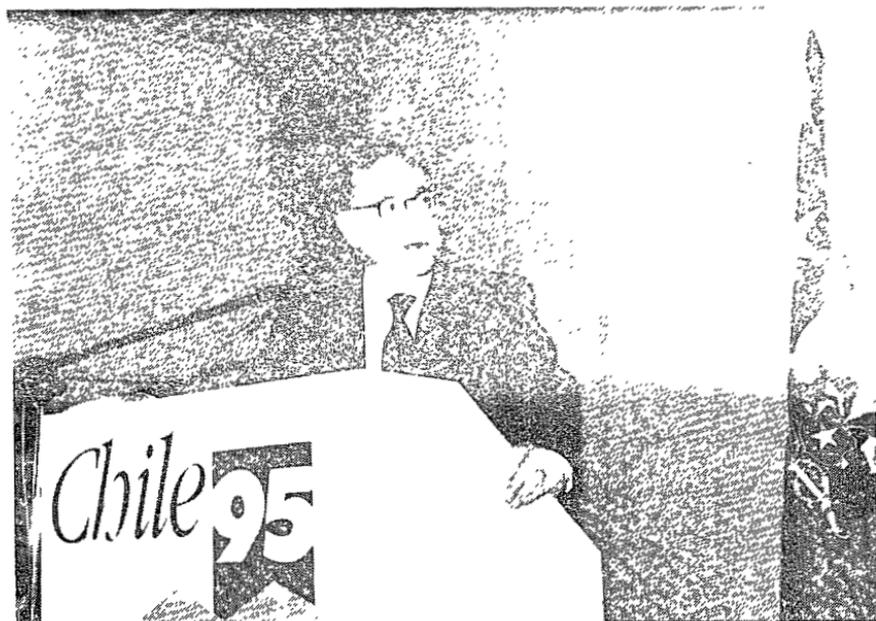
CHARLA MAGISTRAL

TEMA

**“LA VIVIENDA Y LA ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO:
LA EXPERIENCIA EN CHILE”**

EXPOSITOR : **SR. EDMUNDO HERMOSILLA**
MINISTRO
MINISTERIO DE VIVIENDA Y
URBANISMO
(CHILE)

Previous Page Next



- El Excelentísimo Ministro de Vivienda y Urbanismo de Chile, Sr. Edmundo Hermosilla, durante la Charla Magistral que ofreció sobre "La vivienda y la economía social de mercado: la experiencia de Chile"

“LA VIVIENDA Y LA ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO: LA EXPERIENCIA EN CHILE”

Señor
Edmundo Hermosilla
Ministro
Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile
Chile

Permítanme iniciar esta exposición, con algunas consideraciones generales sobre América Latina y el Caribe en materia de situación habitacional.

La región cuenta con un stock de 85 millones de viviendas para acoger a una población de 400 millones de personas, que conforman 95 millones de hogares. Un 70% de esta población es urbana, proporción que se prevé aumentar por efecto de los flujos migratorios campo-ciudad.

Estimaciones sobre déficit preparadas para CEPAL indican que 18,5 millones de viviendas requieren ser construidas y 23 millones necesitan ser rehabilitadas, lo que totaliza un déficit de 43,5 millones de viviendas. En otras palabras, 1 de cada 5 hogares, en América Latina y el Caribe, no tiene un lugar donde vivir (déficit cuantitativo). Considerando en forma conjunta el déficit cuantitativo y cualitativo, 1 de cada 2 hogares vive en condiciones insatisfactorias.

Las cifras comentadas representan uno de los aspectos principales de los problemas habitacionales. Sin embargo, las proyecciones hacia el año 2000 indican que las necesidades de vivienda aumentan en esta década en más de 4 millones por año. Esta es, entonces, la cifra mínima de viviendas en que debería aumentarse el stock de la región anualmente, para congelar el déficit actual.

Cualquier aspiración para mejorar esta situación representa un desafío de construcción superior a los 4 millones de unidades. Esto se contrasta dramáticamente con la realidad de la actividad de la construcción en la región. De acuerdo a cifras de Naciones Unidas, la construcción formal en la región alcanzaba a proveer alrededor de 700.000 viviendas en los años 1985. Aún cuando se tenga en consideración el aporte de la informalidad a esta cifra y su probable evolución en el tiempo, estamos sin duda lejos de los 4 millones de unidades que se requieren.

Esta es la principal razón por la cual es imperioso buscar y descubrir los mecanismos que permitan sumar y multiplicar los recursos que nuestros países decidan destinar a la provisión de soluciones habitacionales, en especial las que tienen como objetivo resolver los problemas de los sectores más pobres de la población.

La consolidación de la democracia en nuestra región, la creciente democratización de nuestras estructuras sociales, y la participación cada vez más plena de las personas en la búsqueda de mejorar su calidad de vida tienen sentido en la medida que la ciudadanía percibe que parte de este nuevo proceso tiene utilidad directa para mejorar su condición de vida.

En este esfuerzo, de acuerdo a nuestra experiencia, resulta imprescindible potenciar la asociación entre el sector público y el sector privado, creando entre ambos los sistemas que otorguen la necesaria estabilidad al sector, de modo que todos los agentes económicos y sociales involucrados puedan trabajar con un horizonte de largo plazo.

En esta perspectiva, el sector público debe cumplir la necesaria tarea de asegurar la estabilidad, máxima transparencia y competitividad en los mercados en que se desarrolla la actividad del sector. Sin embargo, junto a ello, no puede prescindir de realizar las acciones necesarias para asegurar la concurrencia eficaz a dichos mercados de los sectores más pobres de la población.

Debo expresar que el objetivo irrenunciable de la solidaridad, no tiene porque contraponerse con el uso de los mecanismos de mercado para asignar y distribuir los recursos y productos que forman parte de la cadena de servicios habitacionales. Más aún, pensamos incluso que la competencia con reglas de juego transparentes, por la obtención de los subsidios a la demanda, que es la expresión concreta de la solidaridad de la sociedad chilena hacia quienes tienen una situación habitacional desmedrada, no sólo

es eficaz, sino que esencialmente legítima. En efecto, de esta manera se logra premiar el esfuerzo propio, al mismo tiempo que se reconoce prioridad a las familias con mayor necesidad en el caso de los programas más focalizados a la extrema pobreza.

Así es como la experiencia chilena ha venido consolidando los espacios institucionales para el desarrollo de la actividad constructora de viviendas en volúmenes tales que en los últimos 4 años, se han superado las necesidades anuales y, en consecuencia, se está comenzando a disminuir el déficit.

Sin embargo, es preciso tener en cuenta que en este logro, ha sido decisiva la participación del estado, que interviene en el financiamiento de aproximadamente un 80% de las viviendas que se construyen, en proporciones que van desde un 6% del precio para sectores de ingresos medios, hasta un 94% para los sectores de extrema pobreza.

En la mayor parte de los casos (un 70%), la intervención directa del estado se limita a proveer financiamiento a través de un subsidio directo a la demanda, que se otorga por una sola vez a familias no propietarias de viviendas, las que resultan seleccionadas a través de procesos objetivos y transparentes de postulación y selección. Este alto número de subsidios habitacionales, casi 100 mil en 1995, con un valor medio unitario de US\$ 3.665, es financiado dentro de los presupuestos anuales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Entre los espacios institucionales que contribuyen en forma decisiva a la dinámica del sector, cabe mencionar el desarrollo de instrumentos de ahorro (cuentas de ahorro a plazo para la vivienda) que, junto con la estabilidad y credibilidad de los sistemas, han provocado un cambio de conducta del público, convirtiendo la adquisición de viviendas en un motivo relevante de ahorro de las familias (en un país en que éstas tradicionalmente desahorran) y han generado un volumen significativo de recursos en saldos de ahorro.

A esta fecha, existen más de un millón de ahorrantes (cifra que representa un 30% de los hogares), con depósitos por más de 500 millones de dólares y un stock de ahorro comprometido de US\$ 1.200 millones. En la actualidad se encuentran en discusión modificaciones legales que permitirán incorporar dichos recursos al mercado de capitales, con un esperado aumento de su rentabilidad.

Por otra parte, se han desarrollado diversos instrumentos de financiamiento de largo plazo para la adquisición de viviendas (letras hipotecarias, mutuos hipotecarios endosables) que permiten un acceso relativamente fluido a los demandantes de viviendas de sectores medios hacia arriba. Diversos esfuerzos está realizando el Gobierno en la actualidad para crear las condiciones que permitan el acceso a este tipo de financiamiento a sectores de más bajos ingresos. En esta materia me parece interesante destacar, el hecho que las fuentes de recursos para el financiamiento hipotecario se encuentran en el mercado de capitales; en tanto que, la actividad constructora de viviendas encuentra su financiamiento, al igual que cualquier actividad productiva, en el sistema bancario.

Recientemente hemos comenzado el desarrollo de una legislación de leasing habitacional (en estricto rigor, es un sistema de arrendamiento de viviendas con promesa de compraventa), incluyendo el apoyo estatal para sectores medios-bajos a través del otorgamiento de subsidios diferidos a la demanda, con el objetivo de llegar con financiamiento a ciertos nichos de mercado insatisfactoriamente atendidos (trabajadores independientes y otros grupos con flujo de ingresos satisfactorios, pero que no cuentan con un stock suficiente de ahorro previo), así como para aumentar la oferta global de viviendas.

Estimados delegados a UNIAPRAVI: los comentarios anteriores, muy sintéticamente formulados, pretenden reflejar, de modo muy general, los principales rasgos que han caracterizado la experiencia chilena en materia de vivienda.

Sin embargo, no puedo dejar de agregar los aspectos urbanísticos y la necesaria inversión complementaria a la vivienda, que, en definitiva, van conformando nuestras ciudades con un determinado standar de habitabilidad. Esta es una materia en la cual, en nuestro país, sufrimos de agudas carencias a las que estamos haciendo frente en la búsqueda de encadenar recursos provenientes de distintas fuentes, potenciando la coordinación y fomentando la participación de la comunidad.

En efecto, el Presidente Frei ha convocado al país entero a superar una de las mayores vergüenzas de nuestra sociedad: la extrema pobreza. Este urgente llamado procura sumar todos los esfuerzos de que es capaz nuestra nación, sin distinción de partidos, sectores o ideologías. El Presidente Frei ha definido como la principal tarea del país.

En este contexto, quiero ahora con ustedes la agenda que estamos comenzando a implementar, como resultado de un profundo diagnóstico y el estudio detallado de un amplio y coherente conjunto de iniciativas de política habitacional, para abordar los nuevos desafíos que han comenzado a surgir a causa del mismo progreso del país.

Creo muy importante destacarles también, que los objetivos fundamentales que esperamos alcanzar con los cambios de estrategia, tienden a insertar más profundamente al sector vivienda en el marco de la economía social de mercado, como ustedes podrán apreciar. Estos objetivos fundamentales son:

1. Progreso social con equidad y responsabilidad:

- Creando condiciones para que todos los segmentos económicos se incorporen al mercado habitacional con libertad de elección, tanto en lo inmobiliario como en lo financiero.
- Permitiendo que las viviendas sociales se conviertan en un buen activo de inversión, protegiendo así la acumulación de capital por las familias más pobres.
- Facilitando el surgimiento y desarrollo del mercado secundario de viviendas sociales, para hacer posible la movilidad habitacional de sus usuarios.
- Generando el clima social compatible con la administración normal de las carteras de financiamiento habitacional, exigiendo el cumplimiento de los compromisos pactados.

2. Aumentar la eficiencia en los mercados:

- Maximizando las posibilidades de encuentro entre la oferta y la demanda habitacional.
- Incentivando la competencia a todo nivel, facilitando la incorporación de nuevos agentes privados, con o sin fines de lucro.
- Minimizando los costos privados y sociales de transacción.

- Ampliando la gama de instrumentos financieros.
- Fomentando el desarrollo de los mercados, para lograr su plena transparencia y una alta productividad.

3. Concentrar al Estado en el apoyo a las familias de menores ingresos y como facilitador del surgimiento y desempeño de los agentes privados:

- Abriendo un nuevo espacio para la banca estatal, como banco de segundo piso de los originadores privados.
- Mejorando el proceso de planificación y gestión de los recursos públicos para subsidios.
- Revisando periódicamente los sistemas de subsidio para adecuarlos a la realidad cambiante, profundizando su capacidad de focalizar los beneficios en las familias más pobres y mejorando sus características de transparencia y equidad en los criterios de selección de beneficiarios.
- Mejorando la capacidad de inserción en los mercados formales de los sistemas de subsidio estatal.

Alcanzar estos objetivos requiere poner en marcha diversas acciones y políticas, que sería largo detallar.

Sin embargo, creo del mayor interés comentar con ustedes dos de ellas, por el cambio estructural, que están llamadas a producir:

a. El traspaso de funciones inmobiliarias y crediticias del Estado al sector privado

En forma gradual esperamos que el sector privado se haga cargo de una mayor proporción de funciones en estos campos, que aún realiza directamente el Estado.

En el campo inmobiliario, hemos comenzado con el programa de vivienda de libre elección, en que se asignan subsidios para la adquisición de viviendas nuevas o usadas, de bajo precio (hasta US\$ 12.000), que los beneficiarios deberán adquirir al sector privado. Este

año se dispondrá de 5.000 subsidios a modo de experiencia piloto para este sistema.

En el campo del financiamiento, esperamos el surgimiento de una fuerte y diversificada gama de operadores de crédito hipotecario y leasing habitacional para viviendas de montos medios y bajos, hasta ahora, estos créditos han sido estatales.

Hemos iniciado en enero recién pasado, la oferta de una línea de refinanciamiento de créditos para viviendas sociales. La primera licitación de fondos tuvo gran éxito.

b. El desarrollo del mercado secundario de viviendas sociales

Hasta hoy en nuestro país, prácticamente no existe un mercado secundario para las viviendas sociales, es decir, aquellas a las que pueden acceder quienes se ubican dentro de los 5 primeros deciles de ingreso (viviendas de hasta US\$ 20.000).

Lo anterior se explica, porque tradicionalmente las políticas habitacionales se han centrado en el fomento a la compra de viviendas nuevas.

Como la demanda por esas vivienda está fuertemente condicionada por los subsidios habitacionales que otorga el Estado, los propietarios de esas viviendas no encuentran compradores si desean venderlas para adquirir otra mejor.

El nuevo escenario socio-económico de aumento sostenido de los ingresos familiares a un ritmo del 3% ó más real anual, resulta indispensable, para el país y los propios beneficiarios de los subsidios habitacionales, no continuar solo centrando -como ha sido hasta ahora- la expansión de la oferta habitacional en la construcción de viviendas de bajo standar.

En efecto, el aumento del ingreso familiar irá incrementando cualitativamente el nivel de demanda por servicios habitacionales y elevará asimismo, inevitablemente, el standar mínimo que la sociedad considera aceptable para una vivienda no deficitaria. Resulta muy posible, entonces, que una parte significativa de las nuevas construcciones habitacionales de bajo standar no alcancen a amortizarse.

Durante su vida útil efectiva, es decir, durante el período con que cuentan con demanda satisfecha y están calificadas como aceptables por la sociedad.

Lo anterior, acarrearía para el país dos situaciones muy inconvenientes, como son la prolongación del déficit habitacional con la consiguiente insatisfacción social; y la pérdida de cuantiosas inversiones, tanto por el abandono de construcciones antes de completar su vida útil física, como por un exceso de inversión pública y privada para intentar adaptar los inmuebles al desplazamiento cualitativo de la demanda.

Como solución lógica, hemos comenzado a facilitar que los sectores de menores ingresos puedan iniciar su accesibilidad habitacional a través del parque de viviendas usadas de menor valor, desplazando a sus actuales ocupantes al escalón siguiente (una vivienda algo mejor), y así sucesivamente.

La expresión práctica de esta política ha sido comenzar a hacer neutros los subsidios entre viviendas nuevas y usadas, como ocurre con los subsidios para viviendas de libre elección y para el sistema leasing.

En otras palabras, estamos dando curso a la creación de un mercado secundario para las viviendas sociales, que haga posible la movilidad habitacional de las familias más pobres, el que esperamos traerá aparejados importantes beneficios económicos y sociales.

En primer lugar, un positivo impacto en la construcción habitacional, reemplazando la ejecución de inmuebles de bajo standar por construcción adicional de nivel medio, sin perjuicio de mantener la focalización en el otorgamiento de subsidios a los compradores.

Otro aspecto de gran trascendencia social, es la valorización del parque de viviendas de menor valor, que se producirá al otorgarles liquidez.

Además del significativo aumento en el stock de riqueza que ello implicaría para esos segmentos, se estaría posibilitando, simultáneamente, su accesibilidad a los servicios financieros de mercado, al contar con garantías reales, con lo cual se refuerza la integración de estos sectores a la economía de mercado, es decir, otro favorable efecto en su dimensión social.

Por último, otro impacto de gran importancia se dará en el entorno urbano, al desplazar la construcción hacia viviendas de mayor valor, será posible ocupar suelo de más alto precio, y al mismo tiempo, aumentar la participación de la edificación en altura, se logrará así limitar sanamente el crecimiento de algunas ciudades que hoy se observa.

Estimados amigas y amigos:

Para el Ministro que habla es un honor poder compartir estas reflexiones con un auditorio de tan alto nivel, en un momento que estamos abordando importantes decisiones en el campo habitacional.

Esperamos que la experiencia chilena pueda ser de utilidad para ustedes, y con mucho interés esperamos conocer las distintas ponencias de los relatores y panelistas que me seguirán, ya que en el intercambio de ideas y experiencias, el debate crítico y el análisis razonado, son el mejor soporte para una acción fructífera en favor de nuestros pueblos.

Antes de terminar mis palabras, deseo compartir con ustedes un hecho de la mayor relevancia para el Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile. Durante 1995, celebramos 30 años de su creación. Es por ello, que desde esta tribuna y en presencia de su Excelencia, el Presidente de la República de Chile, Ministros y Autoridades de toda Latinoamérica, deseo rendir mi mejor homenaje a un chileno de estatura internacional. A un chileno de talla y fuerza monumental. Aquel chileno que 30 años atrás sembró una semilla creando este Ministerio.

Me refiero a don Eduardo Frei Montalva, quien como Presidente de Chile y creador de verdaderos impulsos históricos, fundó este Ministerio, y que hoy, después de 30 años, no sólo puede dar cuenta de que ha contribuido a entregar vivienda a más de un millón 300 mil hogares, sino que ha sido capaz de poner de pie la esperanza de un pueblo que trabaja por un mañana mejor.

Hoy, su obra, bajo la conducción de don Eduardo Frei Ruiz-Tagle, se proyecta al futuro con un renovado impulso fruto de la exitosa experiencia histórica, de la confianza en el presente y la fe en el porvenir de Chile y de su pueblo.

PRIMERA SESION PLENARIA

TEMA

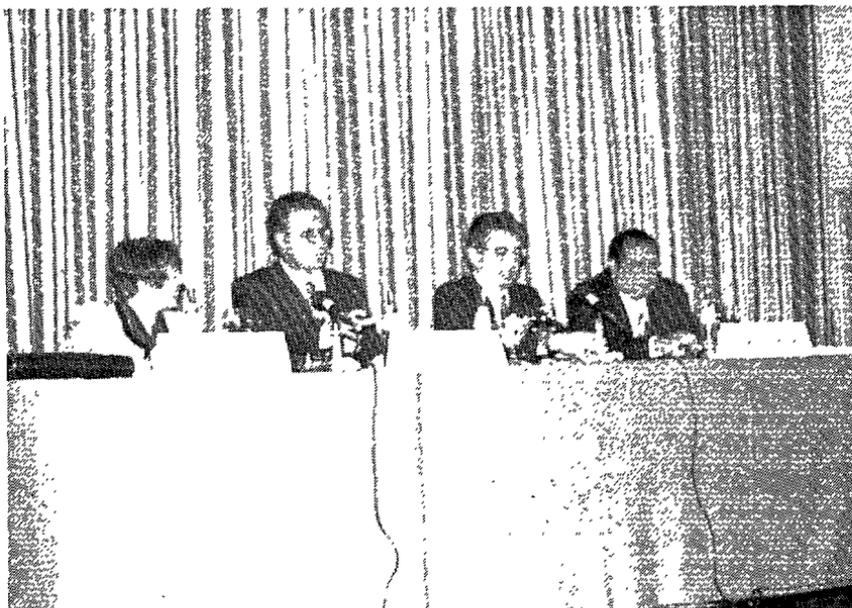
“LA FOCALIZACION DEL GASTO PUBLICO EN VIVIENDA COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL”

PRESIDENTE : Señor FERNANDO OJEDA
(Perú)

EXPOSITOR : Señor EDGAR ARROYO
(Costa Rica)

PANELISTAS : Señor FRANCISCO BERTRAND
(El Salvador)

Señora MARIA DE LA LUZ NIETO
Chile)



- Integrantes de la Mesa Directiva de la Primera Sesión Plenaria: (de izquierda a derecha) María de la Luz Nieto, Panelista; Edgar Arroyo, Expositor; Fernando Ojeda, Presidente de Mesa Directiva y Francisco Bertrand, Panelista.

“LA FOCALIZACION DEL GASTO PUBLICO EN VIVIENDA COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL”

Señor
Edgar Arroyo
Ministro de Vivienda y
Asentamientos Humanos
Costa Rica

FOCALIZACION

1. Focalización como una necesidad

La focalización existe cuando se escoge un grupo determinado de la población para hacerlo beneficiario de alguna acción estatal, sin que ésta se haga extensiva al resto de la población. Es decir, se busca beneficiar a un subconjunto de un universo.

Debido a que los recursos económicos disponibles (tanto financieros como humanos) son escasos, debe buscarse el procedimiento más adecuado para designar su uso. “Si la cobija no alcanza, habrá que decidirse cuál parte del cuerpo queda al descubierto”. El problema de la escasez (más acentuado en los países en vías de desarrollo) plantea indiscutiblemente la interrogante acerca de cuál es el **sistema de racionamiento** que ha de ponerse en práctica para asignar los recursos escasos.

En la mayoría de los casos, el sistema más utilizado es el de mercado, donde los precios son el indicador de la escasez de los recursos y se encargan de asignarlos entre los agentes económicos. Sin embargo,

cuando se trata de gastos sociales, no se considera adecuado utilizar este método. No queda entonces, otro camino que emplear algún procedimiento alternativo, resultando así evidente la **necesidad e imposibilidad** de no “focalizar”.

La focalización de ciertos gastos sociales debe buscar la **promoción** de los beneficiarios, para así, superar su situación actual. Dicho de otro modo, la focalización no debe entenderse como **asistencialismo**. Este último no ayuda a los beneficiarios a superar su situación, sino tan sólo a hacerla más llevadera, transitoriamente, mientras se recibe el beneficio; sin modificar su condición. El propósito ha de ser la promoción, la cual buscaría enseñar a los beneficiarios para llegar a valerse por sus propios medios y disminuir su dependencia. Esto no implica, sin embargo, que en el corto plazo no se haga necesario un poco de asistencialismo para contribuir, al menos de manera parcial, a la manutención de los beneficiarios del programa de promoción.

Debe tenerse presente, que **no** todo el gasto social debe canalizarse de manera focalizada. Una parte debe gastarse en forma generalizada en toda la población, sea pobre o no (como es el caso por ejemplo, con los gastos en enseñanza primaria y secundaria).

Por otro lado, una parte de los gastos sociales si debe asignarse o focalizarse hacia los grupos más pobres con el objeto de que superen su condición de miseria y se les facilite la movilidad social. El gasto público juega así, un papel de suma importancia en la **distribución del ingreso**. A través de la focalización se canalizan recursos hacia ciertos grupos objetivos, los cuales se ven favorecidos desde el punto de vista de la asignación de recursos.

2. **Criterios que se han utilizado tradicionalmente para la focalización**

La focalización debe responder básicamente al **grado de pobreza** de los individuos; es decir, el criterio para ella debe ser la opción preferencial por los más pobres.

Sin embargo, ésto es muchas veces olvidado, atendiéndose criterios de otra índole. Es posible considerar situaciones variadas a la hora de racionalizar los recursos:

- * Ser miembro de algún partido político (los del partido amarillo, sí; los del rosado, no)
- * Residir en alguna circunscripción geográfica (los habitantes de determinados distritos, sí; los habitantes de otros distritos, no)
- * Tener determinada edad
- * Poseer cierta nacionalidad
- * Pertener a alguna minoría o grupo de presión
- * Ser miembro de alguna agrupación religiosa o de otra índole
- * Mostrar algún indicador de salud
- * Disponer de trabajo

Estas razones no parecen contar con una justificación firme y sólida que permita considerarlas como los criterios ideales para la racionalización de los recursos. Parecen responder más a otros intereses que a la adecuada distribución del ingreso, resultando así en una serie de políticas erróneas.

3. Criterio adecuado para la focalización

Como ya se mencionó, el criterio de focalización debe ser la opción preferencial por los más **pobres**. El objetivo de la focalización ha de ser la promoción de los beneficiarios, a fin de superar su condición de pobreza.

Es difícil establecer una línea divisoria clara entre los individuos de acuerdo a su nivel de pobreza. Depende de qué entendamos por pobre o qué definición se desee utilizar. Sin embargo, podemos hablar de dos métodos generales de medición que permiten determinar el nivel de pobreza:

- * el primero atendiendo al nivel de riqueza,
- * y el segundo, de acuerdo al ingreso.

Si bien es más fácil determinar el nivel de riqueza del individuo (es más fácilmente medible), el segundo criterio se torna más adecuado por considerar que es el ingreso la vía por medio de la cual las familias satisfacen sus necesidades básicas y les permite llevar cierto nivel de vida.

Por ser la asignación del gasto una **decisión política**, la manera de cómo éste se destine debe ser dictada por **organismos políticos** (en nuestro caso por el Poder Ejecutivo y Legislativo) encargados de este menester.

Cualquiera que sea el criterio a utilizar a la hora de focalizar, es necesario determinar cuál es la **población** a la que se desea ayudar. Se debe precisar a quién debe beneficiarse y a quién no. Es imprescindible saber quién satisface el criterio escogido. De no ser así, se corre el riesgo de incluir, entre los beneficiarios, sectores de la población que no deberían serlo, con lo cual se reducen los recursos disponibles para el grupo poblacional “focalizado”. Además, el definir claramente la población permite de mejor manera medir el impacto sobre el grupo deseado.

Por último, cabe mencionar la importancia que tiene el **costo** de establecer el procedimiento para focalizar, el cual no debe de absorber demasiados recursos. Por el contrario, tiene que ser eficaz y relativamente barato, para que de este modo los gastos sociales lleguen efectivamente a los beneficiarios y no se queden de “camino” en manos de burócratas y administradores la mayoría de estos recursos.

EXPERIENCIA COSTARRICENSE

1. El Sistema Financiero Nacional para la Vivienda

La vivienda aparece como un problema real en Costa Rica, a partir de la segunda mitad del presente siglo, como consecuencia principalmente, de la explosión demográfica que experimenta el país en esa época. Es a partir de ese momento, en que se aprecia una óptica intervencionista por parte del Gobierno, el cual comienza a buscar una solución institucional a dicho problema.

Los primeros intentos del Estado por crear una institución que le hiciera frente al problema habitacional, se dieron en los años 40. Durante la administración del Expresidente Rafael Angel Calderón Guardia, se creó la **Junta Nacional de Habitación** (diciembre 1940), la cual fue completamentada años después (concretamente en 1942), con la creación de la “**Cooperativa de Casas Baratas para la Familia**”. En el año 1945 ambas instancias se trasladan a la Caja Costarricense del Seguro Social (una de las principales instituciones del país) creándose el **Departamento de Habitación**.

Un esfuerzo estatal de largo alcance, se dio a partir de la década de los 50, cuando en la segunda administración del Expresidente José Figueres Ferrer, correctamente en 1954, se fundó el **Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)** con el propósito de asegurar la participación del Estado en la solución del problema de vivienda para las familias de más escasos recursos. Se brinda así, ayuda a quién más lo necesita.

En el año 1969, durante la administración de José Joaquín Trejos se aprobó, por parte de la Asamblea Legislativa, la Ley que creó el **Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo**, formado por un órgano rector (en este caso el Banco Crédito Agrícola de Cartago, banco estatal, específicamente el **Departamento Central de Ahorro y Préstamo (DECAP)**) y las asociaciones mutualistas. Su objetivo fundamental, era el de canalizar recursos financieros, externos o internos, que no llegaban antes al país y hacerle frente a la financiación de vivienda para las familias que carecían de ella. De esta manera, se inicia la incorporación del sector privado en la solución de un problema social. Es así como comienza una etapa de mayor agresividad en la construcción de viviendas y en la disponibilidad de recursos financieros.

En 1971, se crea en nuestro país, el **Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)**, cuya participación en vivienda se orienta precisamente hacia las familias más necesitadas en condiciones muy blandas o de subsidio.

Años más tarde, durante la administración de Rodrigo Carazo se crea el **Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH)**, como un Ministerio sin cartera, tendiente a organizar las acciones de

los organismos existentes, a dirigir la política del Estado en este campo y asignar los recursos.

Todos estos esfuerzos estatales, se ven ampliamente afectados cuando a finales de los años 70 e inicios de los años 80, los países en vías de desarrollo altamente endeudados, incluido en ellos el nuestro, sufren una de las principales crisis económicas del siglo. De esta manera, se afecta de modo adverso la distribución del ingreso, aumentando así el número de pobres y los asentamientos en precario.

Para ese momento, ya existían algunas instituciones públicas y privadas que otorgaban un subsidio, mediante el cobro de una tasa de interés más baja que la del mercado; tal era el caso de la Caja Costarricense del Seguro Social, el Instituto Nacional de Seguros, el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, el Instituto Mixto de Ayuda Social y la Fundación para la Vivienda Rural Costa Rica - Canadá, entre otras. Sin embargo, cada uno de estos organismos fijaba sus propias reglas del juego en cuanto a monto del crédito y tasas de interés, así como las características de las familias que podrían ser beneficiadas con sus programas.

La situación descrita, hizo palpable la necesidad de integrar todas estas instituciones bajo un mismo marco político, jurídico y operativo, que permitiera atacar, conjuntamente, el problema habitacional del país. Es así, como en el año de 1986, mediante la Ley N. 7052, se creó el **Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV)** como “un grupo de entidades de interés público, que tienen como objetivo principal fomentar el ahorro y la inversión nacional y extranjera con el fin de recaudar recursos financieros, en procura de dar una solución al problema habitacional del país”. De esta manera, **la creación del SFNV contribuye con una mejor asignación de los recursos financieros a la solución del problema de la vivienda, al institucionalizar una serie de Entidades especialistas en canalizar los mismos de una manera más ordenada, focalizándolos en los sectores que más ayuda necesitan.**

De acuerdo con la legislación vigente, el SFNV está conformado por las entidades autorizadas previstas por la Ley (mutuales, cooperativas, bancos y otros) y por el **Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI)** su ente rector. El principal papel de este último, apunta hacia la fiscalización de las entidades autorizadas, en materia econó-

mica, y a la captación de recursos en el mercado financiero, por medio de la colocación de certificados. Este banco no está facultado para realizar operaciones financieras directamente con el público, lo cual lo caracteriza como un banco de segundo piso.

2. El Bono Familiar de Vivienda Gratuito

Con la promulgación de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, se otorga **Bono Familiar para la Vivienda**, como un subsidio que en calidad de préstamo, sin carga financiera y con el período de gracia, se otorgaba a las familias de escasos recursos. Este bono se complementaba con un crédito hipotecario (cuya hipoteca de segundo grado era a favor del BANHVI), a 15 años plazo, con lo cual la familia tenía la posibilidad de adquirir su vivienda.

En 1991, se introduce el concepto de **Bono Familiar de Vivienda Gratuito**, mediante el cual, el bono anterior se convierte en una donación estatal al núcleo familiar con necesidades de vivienda para la compra, construcción, reparación y ampliación de una vivienda.

En el presente año, se extienden los beneficios de este programa a la adquisición de lote; siempre bajo una serie de condiciones que aseguren al Sistema el uso del terreno a la solución habitacional dentro de un lapso de tiempo determinado.

Dentro del subsidio directo, existen dos modalidades: el bono máximo y el parcial. Es **máximo**, cuando se aplica a familias con ingresos mínimos, eso significa que la suma del ingreso del núcleo familiar no supera el monto equivalente a un salario mínimo de un obrero no especializado de la construcción (esto es, 30.160 colones mensuales, alrededor de US\$ 175.09).

Es **parcial** cuando se asigna a una familia con ingresos mayores. El ingreso familiar debe ser mayor a un salario mínimo siempre que su monto no supere el tope equivalente a cuatro salarios mínimos de un obrero de la construcción. El cálculo en un caso individual depende del ingreso de la familia, y se estima de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$B.F.V.=996.666,66-236.666,66 * \text{Estrato Salarial}$$

donde,

Estrato Salarial= Salario Bruto de las Familias
Salario Mínimo Vigente

Salario mínimo vigente=¢ 30.160,00 (US\$ 175.09)

Sin embargo, la familia debe de colaborar en la búsqueda de su solución. Salvo en casos muy extremos, se pide un aporte al beneficiario y **el bono se otorga como complemento de un préstamo** para aumentar las posibilidades de las familias de optar por una mejor vivienda, siempre dentro de los parámetros de interés social. El préstamo que se otorga, está en relación directa con la capacidad de endeudamiento del núcleo y su necesidad de vivienda. Adicionalmente, el plazo del mismo es de 15 años.

La tasa de interés para este rubro, anteriormente era fijada por el BANHVI y su valor era inferior al del mercado. Sin embargo, a partir del 1_ de abril del año en curso, queda libre de ser fijada por las entidades autorizadas del S.F.N.V., de tal manera que responda a las condiciones particulares de cada ente, con base en un modelo de referencia, autorizado por el BANHVI, previa consulta con las entidades autorizadas, de forma que permita cubrir los costos, garantizar un nivel razonable de crecimiento y constituir fondos compensatorios y de reserva, según corresponda. Este modelo es flexible, de modo que puede ser reajustado periódicamente con la evolución de las condiciones financieras, acercándose continuamente a las condiciones de mercado.

La capacidad de endeudamiento de un núcleo familiar o crédito al que se puede aspirar, se determina de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$\text{Crédito Base} = \frac{\text{Ingreso Familiar} * \text{Porcentaje Capacidad de Endeudamiento (1)}}{\text{Factor de Financiamiento (2)}}$$

- (1) Se considera que un núcleo familiar puede destinar entre un 25% y un 30% de sus ingresos para pagar su vivienda. El porcentaje se define dependiendo de la situación económica de la familia.
- (2) Tasa de interés mensual, 15 años plazo.

En la siguiente tabla, se aprecia el cálculo del Bono Familiar de Vivienda, la capacidad de endeudamiento, la cuota mensual a pagar, para diferentes núcleos familiares con ingresos varios.

CUADRO 1

CALCULO DEL BONO FAMILIAR DE VIVIENDA GRATUITO

Plazo (en meses):	180		
Tasa de interés anual:	27,50%		
Salario Mínimo:	¢30,160 (US\$ 175,09)	Subsidio Máximo:	¢760,000 US\$ 4412,09
Subsidio Máximo (en salarios mínimos):	25,2	Subsidio Mínimo:	¢ 50,000 US\$ 290,28
Subsidio Mínimo (en salarios mínimos):	1,66	Relación Cuota/Ingreso:	30%

Estrato Familiar	Ingreso Bruto		Capacidad Endeudamiento		Aporte Mínimo Beneficiario		B.F.V. Máximo		Monto de Solución	
	¢	US\$	¢	US\$	¢	US\$	¢	US\$	¢	US\$
0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	760000	4412,19	760000	4412,19
0,50	15080	87,55	194068	1126,66	0	0,00	760000	4412,19	954068	5538,86
1,00	30160	175,09	388136	2253,33	0	0,00	760000	4412,19	1148136	6665,52
1,50	45240	262,64	582204	3379,99	29110	169,00	642000	3727,14	1253314	7276,13
2,00	60320	350,19	776272	4506,66	38814	225,34	523000	3036,28	1338086	7768,28
2,50	75400	437,74	970340	5633,32	48517	281,67	405000	2351,23	1423857	8266,22
3,00	90480	525,28	1164408	6759,99	58220	338,00	287000	1666,18	1509628	8764,17
3,50	105560	612,83	1358476	7886,65	67924	394,33	168000	975,33	1594400	9256,31
4,00	120640	700,38	1552544	9013,32	77627	450,66	50000	290,28	1680171	9754,26

Fuente: Banco Hipotecario de la Vivienda
24 - enero - 95

Tipo de cambio: US\$ 1 = ¢172,25 6 de abril de 1995

Los recursos que correspondan al núcleo familiar, pueden ser utilizados en la compra de lote, construcción, mejoramiento y ampliación y compra de vivienda en alquiler.

La solución adquirida mediante el subsidio directo, cualquiera que sea de las anteriores, tiene una serie de **características especiales**, que aseguran al núcleo familiar, beneficiando una solución habitacional estable de largo plazo, entre ellas:

- * La inembargabilidad como medio de protección a las viviendas de interés social: “Las viviendas financiadas por el Sistema serán inembargables frente a terceros acreedores” (entra en vigencia lo anterior el 10 de enero de 1991).
- * Régimen de patrimonio familiar: la Ley del S.F.N.V. señala que sobre el inmueble financiado por el Sistema deberá constituirse el régimen de patrimonio familiar tanto en el caso de matrimonio como de unión de hecho. La afectación de patrimonio familiar, consiste en destinar la propiedad a habitación familiar, de modo que no podrá ser vendida, ni hipotecada sin el consentimiento de todos los beneficiarios. Tampoco el patrimonio podrá ser perseguido por acreedores, salvo en caso de deuda contraída por la pareja o por el propietario anterior a la inscripción del régimen.
- * Limitaciones: no podrá ser vendida, arrendada, traspasada o hipotecada sin autorización del BANHVI o de la entidad autorizada dependiendo del caso. Estas limitaciones recaen sobre el inmueble, no sobre la familia beneficiada, por lo tanto, al ser vendida o traspasada una propiedad con la autorización correspondiente, el nuevo núcleo familiar la recibirá con las mismas limitaciones, las cuales sólo se eliminarán cuando haya pasado los 15 años del plazo original.
- * Exenciones fiscales:
 1. Las escrituras y demás operaciones referentes a programas calificados de interés social, de acuerdo con las regulaciones que emita el BANHVI, pagarán solamente el 50% de los honorarios profesionales que correspondan.
 2. Los proyectos y construcciones individuales están exentos del pago del 50% de todo impuesto, contribuciones, tasas municipa-

les y permisos de construcción y urbanización; y de 100% del pago de los derechos de catastro de planos, timbres fiscales, timbres de construcción, otros cargos y timbres de colegio profesionales.

Adicionalmente, el **monto de la solución** en la que se va a aplicar el Bono, y la que contaría con todas las características señaladas anteriormente, no debe superar el monto de los ¢2.115.714,00 (alrededor de US\$ 12.282,80). Este monto es establecido por el BANHVI, tomando en consideración los costos de construcción, precio de viviendas existentes, precio de terrenos y otras variables. La imposición de un tope máximo a la solución adquirida, pretende asegurarse de que la vivienda sea de interés social, que venga a satisfacer una necesidad de la manera más modesta, sin utilizar recursos en cosas innecesarias.

Aquellos núcleos familiares que deseen ser favorecidos con el Bono Familiar, deben de cumplir ciertas características específicas que aseguren o demuestren su estado de necesidad habitacional y la imposibilidad de satisfacer la misma ayuda estatal.

Por otra parte, el Bono Familiar de Vivienda Gratuito (subsidio directo) presenta numerosas **ventajas**, ante otros esquemas alternativos (subsidios indirectos), que pretendan asistir al más necesitado. Mediante los subsidios directos se logra una **mejor focalización de los recursos financieros** al asignarlos atendiendo a ciertas variables socio-económicas. En nuestro país, es atendiendo al ingreso principalmente que se estima, como ya se mencionó, el monto familiar del subsidio a otorgar.

Un subsidio indirecto, mediante una tasa de interés inferior a la del mercado, implica una desfocalización de los recursos, más que una adecuada asignación de los mismos. Quienes más se benefician de este tipo de subsidio, suelen ser las clases más elevadas, quienes son sujetos de crédito más seguros. Se utilizan recursos costosos para el Estado en soluciones de vivienda no prioritarias, asumiendo el costo de las mismas todo el pueblo y aquellos más necesitados excluidos del proceso crediticio. Por tanto, la mejor forma de atención al más desvalido, es mediante el subsidio directo.

3. Logros del sistema actual de Focalización

En la actualidad, el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, cuenta con 22 entidades autorizadas para operar bajo sus reglas, tiene una cartera hipotecaria superior a los treinta mil millones de colones (alrededor de US\$ 174.165.457,2), capta ahorro interno por alrededor de 16 mil millones colones (cercano a los US\$ 92.888.243,83) y cubre aproximadamente todo el país. Así mismo, opera con dos tipos de fondos: el **Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI)** y el Fondo de Subsidios para la Vivienda (FOSUVI). El artículo 43 de la Ley Constitutiva (N° 7052) establece que los recursos del primero provienen de:

- * El Régimen de invalidez, vejez y muerte de la Caja Costarricense del Seguro Social
- * Los depósitos que capte
- * Los empréstitos que el BANHVI contrate

Con respecto al **FOSUVI**, que alimenta el bono gratuito, la Ley señala que será administrado por el BANHVI y está constituido por:

- * El 33% de todos los ingresos anuales, ordinarios y extraordinarios del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF). El FODESAF, creado mediante Ley N° 5662 del 23 de diciembre de 1974, destina recursos para pagar programas y servicios a las instituciones del Estado que tienen a su cargo la ayuda social complementaria de ingreso a las familias de pocos recursos. Adicionalmente, constituye el fondo social más grande de América Latina. Su capital es aportado por las empresas privadas y públicas (con algunas excepciones), las cuales contribuyen con un monto igual al 5% del total de sueldos y salarios pagados mensualmente a sus empleados. A la vez, el Banco Central de Costa Rica destina el 20% de la recaudación del impuesto sobre las ventas al FODESAF.
- * El 3% de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República.

- * Las donaciones y otros aportes que provengan de entes públicos y privados, nacionales y extranjeros.

Como ya se indicó, el uso de todos estos recursos se destina a satisfacer las necesidades de vivienda mediante el subsidio directo (Bono Familiar de Vivienda Gratuito) y el crédito adicional.

A lo largo de los años, el actual sistema de asignación de los recursos ha permitido a muchos costarricenses lograr su sueño de vivienda digna, siempre focalizando su atención a los más necesitados. Al 31 de diciembre de 1994, el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda ha brindado soluciones habitacionales a 105.315 familias, otorgando un subsidio directo a 93.044 de ellas (88,35%).

Adicionalmente, la gestión del S.F.N.V. ha aumentado su participación relativa dentro del total de soluciones habitacionales. Si consideramos solamente las operaciones con subsidio dentro del sistema, encontramos que la participación del mismo desde el año de 1987, donde sólo representaba el 0.49% del total de formalizaciones, pasó a representar más de un 60% en la década actual, llegando a un máximo en el año de 1991 donde fue de casi un 69%.

De igual modo, si analizamos la participación del S.F.N.V. dentro del total formalizado, considerando tanto las operaciones con subsidio y las sin subsidio, vemos que el Sistema brinda la mayoría de las soluciones habitacionales. Siendo su participación superior al 60% desde el año de 1990.

Por otra parte, el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, ha logrado focalizar adecuadamente los recursos mediante el Programa del Bono Familiar de Vivienda. Si analizamos la distribución porcentual de los bonos formalizados por estratos de ingresos, encontramos que desde el año 1987, el 40% se canaliza al primer estrato (familias con un salario inferior al de un obrero no especializado en el área de la construcción) y solamente el 10,50% de los bonos formalizados se asigna al estrato IV (estrato superior a ser beneficiado con este subsidio).

CUADRO 2

Sistema Financiero Nacional para la Vivienda Distribución por estratos del total de Bonos Familiares formalizados (1987 - agosto 1994)

Estrato Salarial		Bonos Formalizados
Estrato I	(US\$ 0,00 - US\$ 175,09)	40,00%
Estrato II	(US\$ 175,09 - US\$ 350,19)	33,90%
Estrato III	(US\$ 350,19 - US\$ 525,28)	15,60%
Estrato IV	(US\$ 525,28 - US\$ 700,38)	10,50%
TOTAL		100,00%

Fuente: Banco Hipotecario de la Vivienda
Tipo de cambio: US\$ 1 = ₡172,25 (6 abril 1995)

Esta focalización, a través del subsidio directo, se ha fortalecido con el pasar del tiempo. Como se muestra en el cuadro N_ 3, conforme pasan los años, un mayor porcentaje de los bonos formalizados se canalizan a los sectores más pobres o más necesitados, pasando de sólo un 27% en 1987 a un 45,2% en 1994.

CUADRO 3

Monto y número de casos con subsidio directo según estratos de ingresos 1987-1994

(Monto en millones de colones)

Casos Formalizados con subsidio				Distribución por Estratos			
Año	No. Casos	Inversión Bonos		I	II	III	IV
		¢	\$				
1987	91	12,10	0,07	27,00%	37,00%	24,00%	11,00%
1988	7592	1224,90	7,11	27,00%	40,00%	19,00%	13,00%
1989	13421	2466,60	14,32	30,00%	33,00%	19,00%	18,00%
1990	15453	3339,50	19,39	35,00%	28,00%	20,00%	17,00%
1991	15008	5385,20	31,26	46,00%	30,00%	15,00%	10,00%
1992	15238	6016,10	34,93	49,00%	33,00%	13,00%	6,00%
1993	16843	6501,10	37,74	44,00%	38,00%	13,00%	5,00%
1994	9398	7913,40	45,94	45,20%	42,50%	9,30%	3,00%
Total	93044	32858,9	190,76	37,90%	35,19%	16,54%	10,38%

Fuente: Banco Hipotecario de la Vivienda

Tipo de cambio: US\$ 1 = ₡172,25 (6 de abril de 1995)

Es así como, el S.F.N.V. ha venido a jugar un papel primordial para los grupos de más escasos recursos. Con anterioridad a su creación, las instituciones existentes que financiaban vivienda, centralizaron sus esfuerzos en los grupos de mayores ingresos, dejando de lado los sectores más pobres con alta demanda de vivienda. En el cuadro N° 4 se puede observar ésto, mostrando como ejemplos la C.C.S.S. y el I.N.S., donde claramente las operaciones de vivienda formalizadas corresponden en más del 95% a las familias de ingresos superiores.

CUADRO 4

Distribución por nivel de ingreso del subsidio a operaciones de vivienda formalizadas en 1990, según programa

(millones de colones)

Nivel de ingreso		C.C.S.S.	I.N.S.	S.F.N.V.	
				Subsidio directo (1)	Subsidio tasa de interés
32%	de ingresos más bajos	0,20%	0,00%	52,50%	12,00%
29%	de ingresos medios	4,70%	1,10%	26,30%	36,00%
39%	de ingresos más altos	95,10%	98,90%	21,20%	52,00%
Total		100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

(1): El Bono Familiar de Vivienda tiene una cobertura de hasta el octavo decil de la población, motivo por el cual sus beneficios alcanzan a una parte del 39% con ingresos más altos.

Fuente: Banco Hipotecario de la Vivienda

El S.F.N.V. vino a revertir ese proceso de asignación de los recursos para focalizarlos en los sectores más bajos. Si a esto agregamos la mayor participación que tiene el Sistema dentro de la búsqueda de soluciones habitacionales, podríamos decir que con el pasar del tiempo hemos ido canalizando los recursos más adecuadamente, focalizando los mismos, a las familias de más escasos recursos.

Como se ha expuesto, el programa del subsidio directo ha tenido logros importantes a lo largo del tiempo, destinándose a los sectores más

necesitados, cosa contraria ha ocurrido con los subsidios indirectos. Como se aprecia en el cuadro anterior, analizando las dos últimas columnas correspondientes al S.F.N.V vemos que en tanto que el subsidio directo se ha canalizado en un 52,5% a la población correspondiente al 32% de ingresos más bajos, el subsidio indirecto beneficiaba en un 52% al 39% de ingresos más altos. Es así como el programa de subsidio directo, canaliza adecuadamente, en tanto que los beneficios de los programas de subsidio indirectos, se concentran en las clases con mayores posibilidades económicas. Esto es, mientras que el programa de subsidio directo, es un programa progresivo en el sentido de distribución de la riqueza (beneficia más al más pobre), el de subsidio indirecto se torna regresivo. Por tanto, es de vital importancia comprender que para lograr **una adecuada atención a los más desposeídos, dada la escasez de los recursos, el mejor método es mediante el subsidio directo.** De este modo, el avance en materia de desregulación de tasas de interés, representa un logro importante que en lo que respecta a una óptima distribución de los recursos.

4. Comisiones Cantonales de Vivienda

Costa Rica, desde el punto de vista político, está dividida en provincias (7 en total) y cada una de éstas, se subdividen en cantones (82 en las 7 provincias). La problemática existente en materia habitacional en cada uno de estos cantones presenta particularidades y diferenciaciones, las cuales hacen necesario integrar a la acción gubernamental, la ayuda comunal.

En materia de vivienda, la actual administración del Ing. José María Figueres, creó las **Comisiones Cantonales de Vivienda.** Cada cantón costarricense cuenta con este tipo de organización, compuesta en promedio por 7 miembros de la respectiva localidad, los cuales son funcionarios "ad honorem" del sector vivienda.

A través de dichas comisiones, se plantea que las **comunidades**, como actores directos de la problemática en que están insertos, participen en la identificación de los problemas habitacionales existentes, así como en la discusión y puesta en práctica de las posibles soluciones y el señalamiento de sus prioridades, de manera que se tome en cuenta la participación comunal en el proceso de focalización.

Por su parte, el Estado por medio del **Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos y sus instituciones especializadas**, se convertirá en un ente facilitador de este proceso, aportando instrumentos y capacitación técnica a las comunidades.

Parte fundamental de este proceso, lo constituirán la participación de la **iniciativa privada y los Gobiernos Locales**, quienes aportarán su capacidad instalada, los recursos humanos, físicos, financieros y de conocimiento de la realidad cantona necesarios, para consolidar el proceso de atención integral que demandan las comunidades organizadas en cada uno de los cantones del país.

Entre las **funciones** que corresponden a las citadas comisiones, tenemos:

- * Brindar orientación y asistencia técnica a aquellas familias que requieran llevar a cabo las gestiones o trámites para la obtención de un Bono Familiar para la Vivienda.
- * Apoyar las acciones que las familias lleven a cabo en la realización de los trámites establecidos por el Sistema Nacional para la Vivienda.
- * Coordinar y velar por una adecuada prestación de servicios básicos e infraestructura por parte de instituciones públicas y privadas (tales como educativo, salud, agua potable, electrificación, recolección y desechos sólidos, etc.), como apoyo a los asentamientos humanos.
- * Analizar y coordinar las acciones pertinentes con las instituciones públicas y personas físicas o jurídicas para que las familias tengan acceso a los terrenos necesarios para el desarrollo de proyectos de vivienda.
- * Informar periódicamente al MIVAH de las actividades y acciones desarrolladas por la Comisión y los problemas o situaciones que a su criterio deban ser conocidas por el Ministro, planteando las soluciones o recomendaciones pertinentes.
- * Cualquier otra, que a criterio de la Comisión o a solicitud de las comunidades, sean necesarias para un desarrollo integral de los asentamientos humanos de su Cantón.

A partir de su creación (mediados del año 1994), las Comisiones Cantonales de Vivienda, además de las labores encomendadas anteriormente, se han encargado de hacer llegar al Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, información que permita derivar **las necesidades habitacionales por cantón, por estrato salarial y programa a desarrollar** (compra de lote y construcción de vivienda, construcción, mejoramiento o ampliación, compra de vivienda en alquiler, legalización y titularización). A la vez, han contribuido a identificar los recursos existentes en cada cantón (oferta) con los que se cuenta para la solución conjunta de los problemas (satisfacción de la demanda). Por otra parte, cada Comisión ha elaborado un **Plan Cantonal de Acción**, donde se han establecido objetivos a cumplir en cada lugar, atendiendo a prioridades de atención por parte del Estado y la comunidad.

En conjunto, a través de este programa, donde se cuenta con una mayor participación comunitaria, se permitirá canalizar mejor los recursos, ya que se detectan, de una manera más concreta, las necesidades de vivienda y así se busca satisfacerlas con el menor costo y desperdicio; focalizándose de este modo, más adecuadamente.

Adicionalmente, al apoyarse la participación comunitaria, se reducirían los costos de solución habitacional al colaborar el propio pueblo en ella, a la vez, que se refuerza la tradición democrática que ha imperado en nuestro país por tanto tiempo.

Por ser un programa reciente, es difícil establecer sus logros en este momento. Sin embargo, se espera que sea todo un éxito en el futuro como instrumento de organización de la demanda que contribuya a la de asignación eficiente de los recursos y apoye al sistema de focalización ya existente.

5. Reflexiones finales

Dada la coyuntura en la cual vivimos, se torna necesaria la focalización de los recursos en diferentes aspectos de la vida nacional, con el objeto de que éstos lleguen realmente a quién los necesite, con el menor costo posible. De lo anterior, no escapa el sector vivienda.

Desde mediados del presente siglo, época donde surge en Costa Rica la problemática de la vivienda, el Estado ha realizado innumerables esfuerzos por la erradicación del citado mal. Se ha evolucionado en el proceso de focalización de los recursos pasándose por diversas etapas.

Iniciamos, con un claro predominio de subsidios indirectos (a través de tasa de interés subsidiadas), donde los beneficios se disipaban en la totalidad de la población, sin necesariamente llegar a los más necesitados. Posteriormente, cobra mayor importancia el subsidio directo, mediante el llamado “Bono Familiar de Vivienda”, el cual ha tenido éxito en la mejor asignación de los recursos. Este se asigna de acuerdo al grado de pobreza del núcleo familiar (criterio más adecuado cuando de focalización hacia los sectores más bajos se trata), lo cual se estima mediante el nivel de ingreso del grupo. Se podría considerar en un futuro, con el objeto de poder definir, de manera más certera, el nivel de pobreza de las familias, incluir otras variables socio-económicas como complemento al ingreso.

Sin embargo, a pesar de existir un subsidio directo perduraba hasta hace poco uno adicional a través de la tasa de interés, es decir, se combinaban. No es sino hasta el presente año donde, a partir de abril, como ya se mencionó, la libre determinación de las tasas de interés para el sector vivienda, erradica el subsidio indirecto existente en esta variable, concentrando de este modo, el esfuerzo gubernamental y de la sociedad a la asistencia directa al más necesitado. De esta forma, será posible eliminar distorsiones en la operación del mercado para facilitar la canalización de recursos financieros al financiamiento habitacional.

Se debe considerar que el sistema de subsidio directo se puede **completar con otros programas que propicien una mayor participación de la comunidad o núcleo familiar a beneficiar.** Desde el punto de vista comunal, se presenta en Costa Rica, con las Comisiones Cantonales de Vivienda, una alternativa en la solución habitacional de reducción de costos y ayuda en la canalización de los recursos.

Falta dar mayor importancia al esfuerzo de las familias para obtener su vivienda en el sistema vigente. En días próximos, se pretende introducir el programa de ahorro-bono, el cual implementa el ahorro

previo al subsidio directo como un requisito del mismo. De esta manera, no sólo se fomentaría una cultura de ahorro en nuestra sociedad, sino que la familia aumentaría sus posibilidades de adquirir una vivienda digna al complementar sus esfuerzos con la ayuda estatal.

A pesar de lo que queda aún por recorrer, el esquema de focalización actual ha permitido canalizar recursos a los grupos más necesitados, jugando un papel primordial en la distribución de los recursos financieros dentro de la sociedad costarricense.

Desde el punto de vista económico y social, la focalización, a través de esta distribución de los recursos, permite aumentar el ingreso real de los grupos beneficiarios. De esta manera, logran superar una condición de pobreza facilitándose la movilidad social entre los mismos. Lo anterior, trae una serie de beneficios para la sociedad tanto sociales (disminución de pobreza, delincuencia, etc.) como económicos (va acompañado de un nivel educacional superior y por ende, una fuerza de trabajo más capacitada, más productiva y eficiente; adicionalmente, implica un mayor ingreso real de las familias, etc.), contribuyendo de este modo, **al desarrollo económico y social** del país.

De este modo, es de vital importancia para los países, utilizar un adecuado modelo de focalización en la asignación de los recursos financieros, ya que de esta manera se lograría un mayor desarrollo dentro de las sociedades. Concretamente, para el caso de nuestro país, el esquema de focalización ha evolucionado mucho y se encuentra en proceso de perfección, siempre con miras a alcanzar una sociedad más equitativa y desarrollada que permita a Costa Rica hacerle frente al futuro de una manera victoriosa.

FORMULAS

ECUACION PARA CALCULO BONO FAMILIAR DE VIVIENDA (B.F.V.)

B.F.V.= 996.666,66-236.666,66 * Estrato Salarial

donde,

Estrato Salarial=
$$\frac{\text{Salario Bruto de las Familias}}{\text{Salario M\u00ednimo Vigente}}$$

Salario m\u00ednimo vigente= \u201130.160,00 (US\$ 175.09)

Tipo de cambio: US\$ 1 = \u2011172,25 (6 abril de 1995)

ECUACION PARA CALCULO DEL CREDITO BASE

Cr\u00e9dito Base=
$$\frac{\text{Ingreso Familiar} * \text{Porcentaje Capacidad de Endeudamiento}}{\text{Factor de Financiamiento}}$$

donde,

Porcentaje capacidad de endeudamiento= Se considera que un n\u00facleo familiar puede destinar entre un 25% y un 30% de sus ingresos para pagar su vivienda. El porcentaje se define dependiendo de la situaci\u00f3n econ\u00f3mica de la familia.

Factor de financiamiento= Tasa de inter\u00e9s.

CALCULO DEL CREDITO BASE

$$\text{Crédito Base} = \frac{\text{Ingreso Familiar} * \text{Porcentaje Capacidad Endeudamiento}}{\text{Factor de Financiamiento}}$$

Donde,

(1) Ingreso Familiar:

Ingreso total del núcleo familiar (de todos sus miembros)

(2) Porcentaje Capacidad Endeudamiento:

Indica qué porcentaje de su ingreso familiar puede destinar el núcleo familiar por mes, para pagar sus gastos en vivienda. Se estima como un máximo el 30%.

(3) Factor de Financiamiento:

Tasa de interés mensual, 15 años plazo.

(1) * (2): Dinero que un núcleo familiar puede pagar a una Entidad Autorizada del S.F.N.V. por mes, si adquiere un préstamo para vivienda.

El crédito base a otorgar a una familia, se calcula de acuerdo a la capacidad de pago del núcleo familiar. Dependiendo del dinero que se pueda destinar mensualmente al pago del crédito, así será, siempre y cuando, tomando la tasa de interés en cuenta, la cantidad de dinero con el que la familia puede contar como préstamo.

Por tanto,

$$\text{Crédito Base} = \frac{(1) * (2)}{(3)}$$

tenemos que,

$$m = \frac{\text{cambio BFV}}{\text{cambio estrato salarial}} = \frac{50,000,00 - 760,000,00}{4,00 - 1,00}$$
$$m = \frac{-710,000,00}{3} = -236,666,66$$

matemáticamente:

$$b = -m X 1 + Y 1$$

sustituyendo:

$$b = -(-236,666,66) * (1) + 760,000,00$$

$$b = 996,666,666$$

Por tanto, recopilando en la fórmula:

$$y = m x + b$$

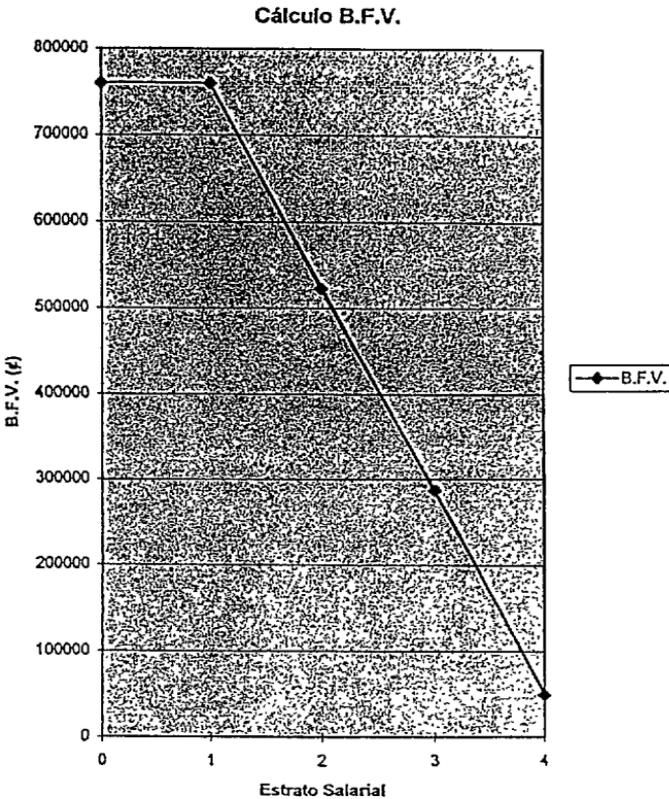
$$y = -236,666,66 x + 996,666,66$$

Por tanto,

$$\mathbf{B.F.V. = 996,666,66 - (236,666,66) * \text{Estrato Salarial}}$$

Cuando estrato salarial está entre 1 y 4

Gráficamente:



CALCULO DEL BONO FAMILIAR DE VIVIENDA GRATUITO (BFV) DERIVACION DE FORMULA

Dado que,

Subsidio Máximo:	¢760,000,00	(US\$ 4,412,19)
Subsidio Mínimo:	¢ 50,000,00	(US\$ 290,28)
Salario Mínimo:	¢ 30,160.00	(US\$ 175,09)

Por disposición emanada del BANHVI, califican para optar por el BFV aquellos núcleos familiares cuyos ingresos oscilen entre ¢0,00 a ¢120,640,00.

Definiendo, estrato salarial como:

$$\text{Estrato Salarial} = \frac{\text{Ingreso Familiar}}{\text{Salario Mínimo}}$$

Corresponde un **subsidio máximo (total)**, a todos aquellos núcleos ubicados desde cero al primer estrato salarial. Desde el punto de vista matemático, expresando el BFV como una función del ingreso, tenemos:

B.F.V. = ¢760,000,00 Si estrato salarial es menor o igual a uno.

Por otra parte, el **subsidio parcial** se aplica a los núcleos familiares ubicados entre el primero y cuarto estrato, correspondiendo el subsidio mínimo al cuarto estrato específicamente.

Dado que el BFV decrece conforme aumenta el ingreso familiar, podemos expresarlo como una función decreciente del ingreso así:

Sea **y = m x + b** una función donde:

y= B.F.V.

x= estrato salarial.

m= cambio en el BFV ante un cambio unitario en el ingreso familiar.

b= intersección de la función con el eje y (monto del BFV en ¢).

y tomando dos observaciones de datos:

x1=1 y1=760,000,00 Estrato salarial 1, subsidio máximo

x2=4 y2= 50,000,00 Estrato salarial 4, subsidio mínimo

A continuación transcribimos la versión magnetofónica de los comentarios de los panelistas de la primera sesión plenaria:

Francisco Bertrand Galindo
Presidente
Fondo Social para la Vivienda
El Salvador

“Buenos días, muchas gracias por la presentación, creo que no es reflejo real del asunto este, un poco sobredimensionado. Después de lo que nos ha dicho don Edgardo, realmente hay muy poco que pueda decirse y vamos a sentir un poco como ciertas repeticiones enfáticas de lo que ya se mencionó, sin embargo, como es una necesidad hacer esto, les solicito que nos esforcemos en unos 15 minutos adicionales en este mismo tema”.

“Creo que básicamente no hay mucha discusión de la necesidad de focalizar o de no focalizar, el asunto fundamentalmente es como llegamos y de que es de lo que estamos hablando. En el aspecto de vivienda, nosotros consideramos que hay que replantear virtualmente casi todos los conceptos clásicos del tema para poder hablar de una focalización relativamente certera”.

“Ya se mencionó que uno de los defectos graves de la política de vivienda, es que siempre dicen que llegan hacia los pobres y nunca llegan hacia los pobres. Ese es el gran problema de la focalización. El asunto es como llegar, en este sentido vamos hacer algunas reflexiones no filosóficas pero digamos conceptual”.

“Se habla mucho de que la vivienda es un derecho, todos los discursos, todos los políticos, decimos que la vivienda es un derecho, y nosotros consideramos que parte de la debilidad de la política viene de un concepto como este tipo. Porque si es un derecho de él, es obligación de alguien más, lo que quiere decir entonces por simple lógica, que es el estado el que está obligado a que la gente tenga vivienda y desde que nos metemos en la carga de nuestros hombros de funcionarios públicos esa responsabilidad, entonces allí simplemente nunca dormimos bien porque es una misión imposible. O sea, darle vivienda a la gente es simplemente una misión imposible”.

“Entonces cual es realmente el derecho del ciudadano, ¿será un derecho para la vivienda? que es lo mismo decir ¿es obligación del estado darle vivienda a las familias?. Nosotros respondemos no, no es un derecho la vivienda, pero si hay un derecho realmente puesto allí, ¿cuál es el derecho? el derecho es que el que quiera tener vivienda tenga acceso a tener vivienda y esa si es obligación del estado. El estado está obligado a garantizar accesibilidad esa es la política y sobre eso debe basarse el tema”.

“En esa lógica entonces, hay que desestructurar el sector, hay que quitarle una cantidad de regulaciones, que muchas cosas no sirven realmente para nada más que para sentirnos que nosotros estamos regulando; normas que no funcionan”.

“Hace unos meses hablando con José Manuel Agudo allá en Quito, conversábamos de qué es una norma de construcción en un país. Resulta que México es un poco como El Salvador, mejor dicho El Salvador un poco como México, el asunto era de que las famosas normas constructivas no las cumplen el 80% de las construcciones del país, entonces podemos hablar de una norma constructiva salvadoreña cuando el 80% de las casas del El Salvador no las cumplen, pues claramente no es esa la norma, debe ser otra pero no la que se menciona como norma”.

“El otro enfoque que consideramos que es importante para llegar sobre la focalización, es un concepto de suponer que el déficit de vivienda se resuelve construyendo vivienda y éste es un enfoque clásico de los constructores de vivienda. Ellos quisieran que los déficits se resuelvan haciendo grandes construcciones y masivas construcciones sobre vivienda. Eso está bien para cierto sector de la población, pero no necesariamente esa es la lógica nacional y menos en una sociedad como la nuestra”.

“Realmente cuando uno ve la cantidad de casas que se construyen en La Paz donde no hay financiamiento realmente para la vivienda, que se hacen ladrillo sobre ladrillo, no es construyendo masivamente casas que se resuelve el tema, es apoyando esfuerzos familiares hacia la lógica de tener viviendas que creemos nosotros que es una forma de atacar el asunto y otro, que como ya lo mencionó don Edgardo, es el asunto de la tasa de interés, el otro gran mito es la tasa de interés y uno considera que si baja la tasa de interés, que si la tasa de interés baja, ya con eso está generando un subsidio correcto para la población. Debemos estar claros, ya se mencionó que eso es un subsidio regresivo en el sentido de que “quien tiene más saliva traga más piñol”, el que saca financiamiento más largo tiene más subsidio y el que saca

financiamiento más largo pues simplemente es que tiene mayor capacidad de pago, entonces simplemente estamos en un círculo vicioso”.

“Pero no sólo es eso, esa es una parte perversa del tema, pero hay otra perversidad, y es que cuando se manejan estas lógicas de tasas financieras subsidiadas, los capitales no se multiplican a las velocidades que se requieren para mantener un nivel adecuado de financiamiento en términos reales, entonces simplemente lo que sucede es que se va degradando y lo que hace 20 años fueron 10 millones de dólares con las que se construían mil casas de tal o cual tipo, ahora puede ser que sigan siendo los mismos 10 millones ya no de dólares, serán de cualquier otra cosa y ya no construirán esas casas sino que van hacer unos huevitos y unas casitas porque simplemente se fue degradando el capital”.

“Ese es quizás el efecto más perverso del tema de la tasa de interés. Chile nos ha demostrado claramente cual es la lógica correcta. La lógica es que haya suficiente ahorro interno para que pueda ser invertido en vivienda y para eso el elemento clave se llama tasa de interés, entonces digamos que todo esto nos lleva a la necesidad de que el esfuerzo del estado que por definición, al menos como lo vemos nosotros, es de carácter subsidiario, éste elemento del estado, el esfuerzo del estado, debe focalizar, es decir, debe llegar a un grupo específico como ya se dijo; y en el caso de la vivienda, al menos en El Salvador, también decimos que es hacia los pobres”.

“El asunto es que se focaliza, es claro que es con el gasto público, pero ¿cómo se manifiesta? ¿se hace con obras o con fondos?. Creo que aquí ya van los detalles de cada sociedad pero lo que si siento, es que cuando el estado ha decidido focalizar vía obras, es decir él construyendo, los efectos han sido no del todo positivos, generalmente hay altos niveles de ineficiencia en el sentido de que se fabrican las casas más caras y se venden como que fueran las más baratas. Es el tema de la administración, de las licitaciones, la supervisión de los constructores, la compra de los terrenos, todo eso se está mezclando en un permanente sobreprecio, que hace que las casas sean las más caras pero que se vendan como las más baratas”.

“El otro fenómeno grave de ésto, como creo que lo han vivido acá en Chile, es el tema de la cultura, del no pago, dado que fue una consesión de tipo político o de clientelismo político. Entonces ese concepto termina necesariamente en una condonación masiva de la cartera porque simplemente la gente eso lo consideraba un derecho por su militancia política, derecho porque eran pobres, derecho por lo que haya sido, bajo el concepto de que el estado es el obligado de darle casa a la gente. Entonces pareciera que como la mejor forma de focalizar es con fondos, creo que bastante más limpia, deja más libre a las personas para que hagan uso de los recursos del estado y además es más definida en términos cuales es el objetivo político que se busca”.

“Pero sin embargo, para que nosotros hablemos de que se va a focalizar con fondos, todo esfuerzo de focalización antes de definirse “perse” debe definir lo que no es, es decir debe cubrir el sector que se supone no quiere focalizar; de nada sirve que yo recanalice fondos del estado hacia los pobres si resulta que la clase media se queda sin atención de vivienda, porque eso inmediatamente lo que significa es que la clase media va a buscar los mecanismos políticos para filtrarse y hacer uso de esos fondos y la razón es más simple, tiene más cultura y tiene más conecte político, entonces eso hace que se desfocalicen los esfuerzos; entonces un elemento vital de la focalización, antes de definirla “perse”, es que todos los otros estén cubiertos y una vez hecha esa parte, entonces podemos hablar de a quien se le focaliza”.

“Ya dijimos los pobres, el asunto es cual es el objeto de la focalización; nosotros consideramos que lo que se busca con ésto es romper el círculo de la pobreza; es decir, debe ir hacia aquellos pobres que el sistema estructuralmente los ha marginado, no los que coyunturalmente, por ajustes estructurales o por fenómenos de corto plazo, salen del sistema, no. Estamos hablando de ese sector de la población donde los desarrollos que se han dado en nuestras sociedades los ha ido marginando en forma casi estructural”.

“Ahora como se miden esos pobres entonces, y aquí quizás es uno de los temas más polémicos; teóricamente uno claramente dice por el ingreso, si usted me dice cuanto gana pues yo le digo si usted es pobre o si no es pobre, el problema es que en el ingreso los ricos y los pobres nunca dicen cuanto ganan, siempre ganan menos, los ricos porque quieren pagar menos impuestos y los pobres porque si dicen de verdad cuanto ganan no les dan subsidios, entonces los pobres y los ricos mienten, nosotros mentimos también, pero nosotros nos subimos el sueldo para que justifique que

compramos el relojito, hacemos el viaje, es decir, nosotros tenemos una lógica distinta a los de la clase media”.

“Entonces el asunto es ¿que mecanismos tengo para determinar esta mentira? ¿hasta donde yo la manejo? ¿hasta donde yo puedo con ella?. Don Edgardo ya nos mencionaba algo, y es que uno de los factores son los elementos institucionales, acá usan algo que le llaman la ficha Cas, que es un esfuerzo institucional de las municipalidades como para más o menos saber quien es pobre, nosotros realmente no tenemos esa fortaleza, entonces usamos otra lógica, lo mencionábamos en Quito, en el caso nuestro, hemos definido pobre como aquel famoso cuento con el pato verdad, habla como el pato, grazna como pato, tiene plumas de pato, camina como pato, puede ser que no lo sea, pero se le parece mucho, entonces dentro de esa lógica nosotros hemos definido al pobre ¿quien es pobre para nosotros? pobre es aquel que vive en una zona pobre, bajo condiciones de pobre, se dice pobre, en una casa pobre. Ahora, sabemos que en esa zona hay gente que tiene grandes fortunas, sabemos que hay gente que se dedica al préstamo y al negocio, pero creemos que es una forma barata de saber quien es pobre sin meternos en la discusión si es un salario, dos salarios, tres salarios, porque realmente en el caso nuestro, como no hay esa fortaleza institucional, se nos vuelve bastante difícil saber si ese salario es un salario o son salario y medio, son dos, dos y medio y andar en ese rollo, realmente resulta bastante caro”.

“Entonces, una vez que se ha identificado a quien se le da, hay otro tema también importante que es como se le da, porque el solo hecho de ser pobre, como ya decimos, no le da derecho; porque cuando uno quiere, osea el tema de la vivienda, no es un tema como la vida que uno necesariamente la tiene. Uno lo que puede tener es techo pero no una vivienda propia, yo menciono siempre esto, me casé a los 20 años y de eso hace ya mucho entonces, sin embargo, compré casa hasta hace 10, ¿por qué? porque la decisión de tener casa es una decisión de afincarse, de echar raíces, y mientras veía la posibilidad de un cambio pues mejor no echaba las raíces, y no fue hasta que me sentí realmente seguro que dije: ahora hecho raíces y ahora compro casa”.

“Entonces es una decisión, para empezar es una decisión, no una cuestión que me llega, entonces lo primero que tengo que decir en un mecanismo de focalización, es como alguien me puede decir que quiere, como veo realmente está decidido a resolver el problema de su vivienda, entonces se necesita un aporte, osea un mecanismo de focalización sin aporte, corre el

gran riesgo que todo mundo pide y no tiene filtros. El aporte funciona un poco como el gran filtro del sistema, en el caso nuestro, se puede hacer el aporte con dinero, pero hemos visto que para el tipo de pobre nuestro, no necesariamente es el único aporte, también se le pide sacrificio.

Que quiere decir esto del sacrificio; para mencionar el caso más extremo, en algunas familias por ejemplo, se les pide que dejen su zona marginal y se muevan a otra zona marginal, sólo que está ya más ordenadita, pero cuando se mueven de una zona marginal donde todas sus relaciones económicas están construidas, a otra zona marginal donde tienen que hacer de nuevo sus relaciones económicas, es un sacrificio y para nosotros eso tiene un valor”.

“Entonces eso se le contabiliza como un aporte dentro del subsidio o sea para el subsidio, y lógicamente, en la medida de lo posible, los criterios de selección deben ser objetivos, es decir, que no estén sujetos al clientelismo político, porque en la medida que el mecanismo de focalización o de subsidio se ve sujeto al clientelismo político, en ese momento, entonces simple y sencillamente se desacredita el sistema y ya sólo para finalizar, el asunto, es cuanto se le da. Es el otro tema.

“En el caso nuestro, el cuanto viene dado por la condición del déficit de su vivienda, a mayor deficit mayor subsidio. Básicamente es la idea de un subsidio a que termine de resolver el problema de la vivienda no a que se la resolvamos vía subsidio”.

Licenciada
María de la Luz Nieto
Jefe División de Política Habitacional
Ministerio de Vivienda y Urbanismo
Chile

“Indudablemente creo que hay un consenso generalizado en el hecho de que el criterio de la focalización, como planteó el Ministro Arroyo, representa una acción preferencial por los pobres y en este sentido, la focalización no es solamente un elemento de justicia social, un elemento que se aplica en la decisión de políticas públicas en busca de la equidad, sino que también tiene un contenido económico relevante. Y es que en la medida en que las políticas que focalizadamente contribuyen a superar la pobreza, contribuyen de la misma manera a aumentar la calidad del capital humano con que cuentan nuestros países y de esa manera vamos a contar con un potencial de desarrollo, con un potencial productivo que está dado por un conjunto de población, un conjunto de trabajadores de mucha mejor condición como ser humano, como persona y como un ente productivo. De manera que no es solamente de justicia social que el tema de la focalización es importante”.

“Ahora quisiera separar un poquito lo que es la focalización del conjunto de los gastos públicos respecto de lo que es la focalización del gasto en vivienda, porque no necesariamente los más pobres son los más necesitados de vivienda. Aquí hay un conjunto que tiene una intersección pero tiene algunas zonas que no son exactamente coincidentes y cuando nosotros enfrentamos como gasto público, como gobierno, el problema de focalizar el conjunto de los gastos públicos en la población de extrema pobreza, efectivamente en función de superar la pobreza, en verdad el gasto en vivienda debe subordinarse a otro tipo de gastos”.

“Si nosotros enfrentamos con vivienda, con una solución de vivienda de cualquier naturaleza a la población de extrema pobreza, probablemente le vamos a estar entregando un conjunto de problemas y dificultades más que soluciones, le vamos a estar entregando un bien que está formalmente instalado y que probablemente va implicar pagar cuentas por servicios de luz, agua potable y otras cosas a las cuales esa población no estaba acostumbrada, le está entregando un bien que tiene un buen estándar y por lo tanto le está entregando todo un ítem de gastos para mantener la vivienda en condiciones adecuadas”.

“De manera que no necesariamente la vivienda es el eje de la focalización del gasto de la población más extremadamente pobre en nuestros países. Si la acción en vivienda no va simultáneamente, incluso un poco más atrás que acciones, por ejemplo en materia de desarrollo comunitario y desarrollo social, en materia de organización, en materia de fomento de actividades participativas y en materia muy importante de capacitación, acceso a empleo, educación, salud y restablecimiento de la salud psíquica y social de ese grupo humano, entonces vamos a poder tener efectivamente logros de materia de superación de pobreza”.

“Ahora, no toda la población necesitada de vivienda es esa población extremadamente pobre, hay población pobre en la cual también la acción de vivienda merece atención especial con criterios de focalización, sobre todo si uno tiene en cuenta lo que planteó el Ministro Hermosilla, él mencionó algo de 40 millones como déficit de vivienda frente a una capacidad de producción que si uno puede multiplicar la informalidad y todo lo que le ponga, llegará a 2 millones de producción por año y una necesidad anual de crecimiento de la demanda de 4 millones, de manera que el déficit es en una medida muy importante creciente, frente el déficit creciente hay una cantidad de postulantes a los beneficios del estado y, encontramos aquí, un par de temas que son muy complicados”.

“Uno es la definición política de los criterios de focalización y otra es la instrumentación de la focalización. La focalización indudablemente es una definición mucho más política que técnica, aunque tiene una gran cantidad de elementos técnicos, en la medida en que se logre un acuerdo político, en que haya un acuerdo nacional en que el conjunto de los actores políticos y sociales de un país tenga acuerdo y esté convencido de cuales son los criterios que deben orientar la focalización del gasto público, entonces verdaderamente vamos a poder trabajar y aplicar criterios técnicos de manera de hacer más eficiente, de hacer más potenciadas esas actividades de focalización y que los gastos efectivamente vayan más concentradamente dirigidos a la población pobre, a la población definida como población objetivo”.

“Esto significa también, que el movimiento poblacional o el conjunto de sectores sociales que requieren de vivienda van a tener un poco más de paciencia para esperar. La experiencia chilena es que la capacidad de focalización del gasto en vivienda tiene una correlación bastante alta con un clima de paz social”.

“Para nosotros el movimiento poblacional es un movimiento muy explosivo políticamente, es un movimiento capaz de generar grandes movilizaciones sociales, porque la gente que está ligada a problemas de vivienda, son generalmente personas que comparten una gran parte del tiempo de la vida, estamos hablando de población pobre que naturalmente tiene mucho tiempo libre porque hay cantidad de desempleados en ella. Entonces viven juntos, viven cerca, tiene mucho tiempo libre, son capaces de organizar grandes movilizaciones de masas”.

“Sin embargo, la reivindicación que los aglutina es una reivindicación frágil, no permanente en el tiempo, porque en la medida que se entregue solución habitacional, aunque las personas crean y tengan la expectativa de que hay un flujo de soluciones habitacionales en el futuro y que de acuerdo al consenso político, respecto de la equidad y los criterios de focalización estén además convencidos, lo acepten de alguna manera de que nos va tocar el turno cuando sea justo, cuando el conjunto de la sociedad y los criterios de justicia que el conjunto de la sociedad escogió, permitan entonces que las personas vayan teniendo acceso al beneficio de una manera paulatina de acuerdo a su real condición de necesidad y a su reales urgencias”.

“Entonces, el criterio de reivindicación que agrupa a estos movimientos poblacionales es un criterio frágil que se rompe en la medida en que la solución habitacional va llegando y se rompe también en la medida en que las expectativas en una solución habitacional por vías formales, se van asentando en la conciencia de la población. De manera que este es un tema del entorno político de las materias de la focalización que a mi modo de ver no es despreciable”.

“Otro tema interesante es también con respecto a la cobertura geográfica. Esto tiene que ver con un conjunto de temas que son políticos y del potencial del desarrollo económico, en la medida en que la focalización del gasto en vivienda logre tener una adecuada cobertura a lo largo y ancho de los territorios, entonces es posible que uno consiga efectos adicionales que son deseados. Por ejemplo, frenar los procesos migratorios hacia las ciudades intermedias muy grandes”.

“Por ejemplo, buscar un modo de poblamiento, buscar un modo de ocupación del territorio adecuado a la estrategia del desarrollo económico del país e indudablemente, repartir la equidad a lo largo del territorio. La experiencia chilena es una experiencia que se repite en muchos países de América Latina en relación al centralismo. Hay grandes ciudades centrales

que absorben una gran parte de todos los dinamismos y de todos los beneficios que el país va acumulando y va entregando”.

“En la medida que los criterios de focalización de las políticas sociales, particularmente las políticas de vivienda, vayan también teniendo en cuenta el componente geográfico; van a tener efectos mucho más positivos. Por otra parte, hay un par de técnicas que tienen que ver con este tipo de temas que estoy planteando, que son muy relevantes a la focalización y son aquellas que tienen relación con la credibilidad de los criterios y procedimientos para focalizar los beneficios”.

“Es fundamental que los procedimientos y los criterios sean suficientemente transparentes, tengan componentes de la discrecionalidad, de manera que los clientelismos, las influencias, los grupos de presión, efectivamente no tengan cabida dentro de una cierta formalidad. Esto es buen elemento que tiene un gran respaldo, digamos en concepto político, pero que tiene una fuerte condición técnica en su aplicación práctica”.

“La transparencia y no discrecionalidad junto con el consenso político respecto a lo adecuado y los criterios de focalización son cuestiones que asientan una credibilidad en el sistema y que permiten entonces tener tiempo, tener la paciencia, tener la oportunidad de que estas políticas se pongan en marcha y las familias más necesitadas efectivamente lleguen a tener la solución de la manera más apropiada”.

“Me gustaría tocar un tema que ya se tocó, pero de todas maneras creo que es importante. El ingreso efectivamente es un instrumento poco adecuado para discriminar a la población objetivo. Nosotros queremos capturar a la población pobre para hacerlos objeto de nuestro beneficio pero sin embargo, las población pobre que por propia definición se define como la población que gana menos de tanto ingreso. El ingreso no es la variable instrumental más apropiada por la cantidad de informalidad que hay en nuestros países y, por lo tanto, hay fuentes de ingresos informarles que no están en el mercado por la propensión a no declarar las verdaderas cantidades de ingreso”.

“También por la existencia de ingresos no monetarios de manera que nos vemos en la necesidad de complementar la condición de pobreza con una condición que muestre necesidades básicas y insatisfechas como pudiera ser la encuesta que mencionó el Dr. Francisco Bertrand. Pero en todo caso, para nosotros en Chile, ha resultado interesante un criterio que no

exactamente es focalización pero si ayuda bastante y es el criterio de autodiscriminación de las personas respecto al tipo de solución habitacional que quieren postular limitando el tipo, la calidad, el standar el precio de la solución habitacional. Esto hace que efectivamente haya un volumen de personas que quieren postular, que deciden, que quieren ese tipo de solución, uno ya puede aplicar criterios de focalización de manera más fina”.

“En la experiencia chilena hay una rama de sistemas habitacionales que están orientadas a poblaciones muy diversas, desde la extrema pobreza hasta sectores francamente de ingresos medios. Esto tiene por supuesto causa original en el hecho de impedir o evitar que los sectores con mayores ingresos vayan penetrando en los sistemas que benefician a sectores con margen de ingreso. Creo que el límite está dado por un elemento, una decisión privada de costo beneficio”.

“Cuando a la familia le sale más caro esperar, hacer el turno o conseguir el papel, postular, incluso hasta desde el punto de vista de su imagen social, le sale inconveniente buscar el acceso a un beneficio del estado, ese es el punto en que el beneficio no es necesario y hasta ese punto el estado puede permitir tener unos ciertos programas disponibles que tienen una muy baja incidencia, que tiene muy poca efectividad, muy poco gasto”.

“Pero estos sistemas nosotros los hemos ido diferenciando a través del tipo de beneficios al cual se puede acceder y eso efectivamente produce una alta discriminación de los postulantes, dentro de los postulantes que postulan a las viviendas de menor standar, entonces uno puede hacer la focalización en forma más precisa. Esto naturalmente está asociado con un volumen significativamente mayor de subsidio directo a las viviendas de mayor standar y un volumen bastante menor a las viviendas de más alto standar. El Ministro Hermosilla mencionaba que nuestra gama de subsidios directos va desde el 94% en el caso de soluciones destinadas a familias de extrema pobreza hasta el 6% del precio en el caso de viviendas destinadas a sectores medios; de manera que hay toda una variabilidad de oferta”.

“Otro punto que quisiera señalar, es que no solamente el ingreso, no solamente la situación de necesidades básicas insatisfechas o esta posibilidad de autodiscriminación, permiten seleccionar a la población objetivo. Hay otros factores que también tienen que ver y que dependen del consenso político que en cada país se vaya logrando, pero para nosotros han sido factores importantes para elegir a la población beneficiada, el tamaño del flujo familiar, la antigüedad de la postulación y la cantidad de ahorros, todo

este cuento del fenómeno que se ha creado en Chile es con el desarrollo de un sistema de ahorro significativo, es porque acá se exige ahorro desde la población más pobre”.

“Cualquiera que quiera tener acceso a una solución formal de vivienda, tiene que hacer un aporte de ahorro que significa, por una parte, decir que efectivamente está interesado y comprometido en el acceso de la solución y que significa también no necesariamente, una correlación con su ingreso; si la familia tiene un flujo de ingreso insuficiente, siempre la familia hasta las de más extrema pobreza, ha llegado a tener un stock de capital como familia, estoy hablando del televisor, de la bicicleta, en fin, de algunos bienes de capital que la familia va reuniendo y que si efectivamente la familia tiene una opción por la vivienda, entonces es capaz de cambiar la estructura de su stock de capital y convertir algunos de esos bienes de capital en ahorros para vivienda y entonces efectivamente, una persona que quiere, que necesita, que está dispuesta a hacer los esfuerzos necesarios para obtener la vivienda”.

“El tema era participación organizada de los beneficiarios, también es un tema que tiene relación muy directa con la focalización porque la población más pobre, los programas participativos donde se puede potenciar el valor de la solidaridad, el aporte de recursos relativamente informales que de otra manera hubieran estado fuera del mercado, son realmente significativos en la obtención de una solución mejor, más adecuada y más querida por la gente y por último también, los conceptos de participación y organización de la comunidad, tienen mucho que ver con la capacidad de protagonismo de la gente que para nosotros en Chile es muy importante”.

“La capacidad de protagonismo tiene que ver con conciencia de si mismo y tiene que ver con construcción de democracia que es otro efecto que también buscamos conseguir a través de estos mecanismos”.

SEGUNDA SESION PLENARIA

TEMA

“ALTERNATIVAS DE FINANCIAMIENTO NO BANCARIO PARA LA VIVIENDA Y EL MERCADO DE CAPITALES”

PRESIDENTE : Señor RICARDO GOUBAUD
(Guatemala)

EXPOSITOR : Señor JOSE MANUEL AGUDO
(México)

PANELISTAS : Señor LUIS FRANCESCHI
(Argentina)

Señor SERGIO ALMARZA
(Chile)



- Integrantes de la Mesa Directiva de la Segunda Sesión Plenaria: (de izquierda a derecha) Luis Franceschi, Panelista; José Manuel Agudo, Expositor; Ricardo Goubaud, Presidente de la Mesa Directiva y Sergio Almarza, Panelista.

“ALTERNATIVAS DE FINANCIAMIENTO NO BANCARIO PARA LA VIVIENDA Y EL MERCADO DE CAPITALES”

Señor
José Manuel Agudo
Past Presidente
UNIAPRAVI
México

Durante mucho tiempo, en la mayoría de los países latinoamericanos, se ha visto a la vivienda como problemática social, siendo que en la realidad, es un proceso económico que contribuye de una manera muy importante en el crecimiento de un país (PIB), por medio de la generación, financiamiento y comercialización de vivienda.

Esto se debe principalmente, a la derrama económica generada por la vivienda que tiene repercusiones directas sobre los niveles de demanda de cualquier material, producto o servicio usado en la generación de vivienda. Lo anterior, en virtud de que la vivienda es un proceso económico que permite simultáneamente:

- Apoyar un proceso multiplicador que repercute en el crecimiento de una economía y empleo.
- Permite la redistribución de ahorro y funciona como mecanismo capitalizador de la familia.
- Permite atender una necesidad de mercado (demanda por vivienda según capacidad económica).

Estas repercusiones dependen principalmente, del grado de eficiencia del funcionamiento en el sistema habitacional, por lo que el análisis cuidadoso y detallado del sector y la operacionalización de las propuestas, puede permitir optimizar el sistema haciéndolo, no sólo más rentable, sino también más útil a la sociedad (generar más viviendas, más empleos, etc.).

De esa manera, un elemento que puede apoyar al aumento del nivel de eficiencia del Sistema Habitacional, es a través de la canalización de nuevos recursos al financiamiento.

Un vehículo que ha resultado exitoso en diversos países desarrollados para el financiamiento habitacional, es la bursatilización de hipotecas.

1. CONCEPTO DE BURSATILIZACION

La Bursatilización es un proceso mediante el cual, los activos crediticios generados por una institución financiera, son vendidos al público inversionista a través de títulos de participación o de crédito en los mercados de valores.

Al realizar esta venta, la institución originadora de los créditos no da garantía ni recurso sobre la cartera vendida, ya que ésta deja de ser de su propiedad y por ende sale de su Balance General.

El esquema general contempla globalmente un flujo donde un agente externo a la institución originadora, conjuntamente con el mercado, se encarga de establecer las características básicas que un paquete o conjunto de créditos deben de tener para poder realizarse una operación de bursatilización (en este caso de hipotecas).

Así, la parte vendedora de hipotecas para ser bursatilizadas, es una institución originadora de hipotecas (bancos, sociedades, hipotecarias, financieras de objeto limitado, sociedades de ahorro y préstamo y otros organismos originadores de crédito hipotecario).

Mientras tanto, la parte compradora está representada por el público, inversionistas institucionales, sociedades de inversión, tesorería de grandes corporaciones, fondos de pensiones, etc., quien compra el papel respaldado por los flujos financieros de la hipoteca de acuerdo a sus necesidades de liquidez (bursatilidad), plazo (horizonte de planeación), tasas de interés (rentabilidad) y según las cuestiones

operativas y financieras propias del instrumento y del tipo de inversionista.

El modelo global de bursatilización, especialmente en E.U. (quien es el mercado más grande en este tipo de papel), ha permitido segmentar individualmente las necesidades del inversionista, las del marco legal financiero, etc.

De acuerdo a lo anterior, y sujeto a las características específicas de las hipotecas originadas, el mercado, se han creado empresas dedicadas a hacer el análisis de cada una de las hipotecas integrantes del paquete (operativas y financieras), al empaquetamiento u homogeneización de un conjunto de hipotecas, a la estructuración y diseño del vehículo financiero para el paquete de hipotecas y a la colocación del producto financiero entre el público inversionista.

Este caso, debido a sus características modulares, ha presionado a la eficiencia de este mercado, ya que al existir niveles de especialización e importantes economías de escala para las empresas participantes, se ha logrado una transparencia del proceso y el papel respaldado y al tener más riesgo perceptual (no fácilmente determinable), presiona a una mayor eficiencia en todo el sistema (costos de originación, empaquetamiento, etc).

El diseño de la operación en nuestros países latinoamericanos desde todos los aspectos básicos, debe estructurarse para que se asemeje en la mayor medida a los mercados internacionales, debido al monto de recursos necesarios y a la baja capacidad de ahorro doméstico, se necesitan recursos extremos para aprovechar la oportunidad de negocio.

Los mercados de ahorro tradicionales domésticos difícilmente podrían canalizar los recursos necesarios para la compra de papel respaldado por hipotecas y, por ende, los mercados internacionales y los nacionales de vanguardia representarían la fuente de recursos, principal para este instrumento.

2. MOTIVACION DE LA BURSATILIZACION

La bursatilización de hipotecas surge en diversos países como una respuesta para el apoyo en la generación de vivienda, por medio de la canalización de recursos al sistema financiero a través de vehículos financieros atractivos para el público inversionista (proceso económico rentable).

La bursatilización de hipotecas como apoyo para el fortalecimiento del sistema habitacional de diversos países, ha ayudado de la siguiente manera:

- Ha permitido lograr una mayor cobertura y penetración del sistema financiero en el mercado habitacional debido a la canalización de una parte del ahorro doméstico e internacional, hacia esta actividad por medio de instrumentos que se adecúan a las necesidades de los inversionistas en lo que respecta a rentabilidad, liquidez y riesgo.

Esto ha tenido un impacto positivo en el crecimiento económico de diversos países, debido a que al existir más recursos para el financiamiento de viviendas, ha permitido crear un círculo virtuoso de crecimiento económico por los efectos cascada que la compra de una vivienda tiene en los diferentes sectores económicos que proveen materiales, productos y servicios para el sector de la construcción.

- Ha permitido lograr una mayor eficiencia en la intermediación financiera de recursos canalizados al sistema habitacional.

Esto ha sido logrado, por un lado, al permitir la especialización en actividades del proceso hipotecario (captación de recursos y reciclaje de hipotecas, generación de hipotecas, administración de carteras, etc.); naturalmente esto se ha traducido en una reducción de los costos de operación al obtener economías de escala y mejores administraciones de riesgo.

Además, la bursatilización permite por medio de la creación de paquetes hipotecarios, una diversificación de riesgo que logra una revalorización del mismo, obteniendo mejores calificaciones (incluso que la misma institución organizadora) que le permite

ofrecer rendimientos a los inversionistas adecuados al menor riesgo del papel, respaldado por hipotecas dada su diversificación geográfica, la garantía del bien inmueble respaldando el préstamo, algunas veces fianzas o formas de colateralización de las hipotecas, etc.

- Ha logrado aumentar la rentabilidad de las instituciones financieras debido al crecimiento en el tamaño del mercado atendido, a la mayor revolvencia en la cartera crediticia, a la generación continua de nuevos negocios entre otros elementos.
- Permite adecuar rápidamente la estrategia global de cualquier institución financiera y responder oportunamente a las necesidades de recursos crediticios de diferentes mercados a pesar del largo plazo bajo el cual está inmersa la actividad hipotecaria (15 a 25 años por lo general).

Esto se logra al permitir la venta (o compra) de hipotecas de acuerdo a las estrategias dirigidas a lograr cierta participación de mercado, niveles de cartera hipotecaria respecto a cartera total, necesidades de fondeo, requerimientos de patrimonio o capital, flujo de efectivo, tamaño de la infraestructura tanto material y de personal, etc.

3. BENEFICIOS PARA LAS INSTITUCIONES ORIGINADOR DE HIPOTECAS

Dentro de una bursatilización continua de carteras hipotecarias, las instituciones financieras son uno de los beneficios naturales del proceso, debido a que les permite realizar sus actividades de una forma más fácil y flexible.

Entre los beneficios más tangibles se distinguen principalmente:

- Facilidad de adecuar, relativamente rápido, el monto destinado a préstamos de la institución, según la estrategia de cada institución.
- La institución financiera logra reducir la falta de coincidencia entre los plazos de préstamos hipotecarios (10 a 20 años) con respecto al fondeo para los mismo (menos de 1 año).

- Permite a los intermediarios financieros y a los originadores de hipotecas, la realización de arbitraje (de acuerdo a las condiciones de mercados domésticos e internacionales) que generen rentabilidades mayores o la recuperación inmediata de préstamos respaldados por hipotecas (según la liquidez necesaria) para colocar nuevamente esos recursos según las diversas consideraciones estratégicas, financieras y de mercado del intermediario financiero.
- Permite aumentar la rentabilidad de las carteras hipotecarias globales debido a la revolencia de las mismas; además permite, en su momento, bajar márgenes de intermediación financiera (atributo para competir) sin por ello disminuir el retorno sobre el capital.
- Aumenta la penetración del sistema financiero de menudeo, en especial en la rama hipotecaria; aunque también en las demás actividades, debido a la oportunidad de usar como cuenta eje el préstamo hipotecario que permita la venta cruzada de productos financieros (cuenta de ahorro, tarjeta de crédito, etc.) al contar con un análisis del perfil del acreditado, así como un credit scoring de acuerdo al historial de pago del mismo.

4. BENEFICIO PARA EL PAIS

Cualquier proceso que logre una mayor eficiencia en el sistema habitacional, reflejará efectos positivos en cualquier país dada en la medida de su implementación y continuidad; aún así, los efectos más claros pueden ser percibidos al momento de lograr una participación de financiamiento mayor, entre ellos se pueden encontrar:

- Obtención y entrada de divisas por medio de una captación de ahorro internacional a corto, mediano y largo plazo, a tasas de interés muy competitivas dada la garantía inmobiliaria y su riesgo implícito.
- Al existir una mayor cantidad de recursos destinados al financiamiento habitacional, se podrían disminuir las barreras de financiamiento. Debido a la especialización necesaria, dada la bursatilización y el volumen de nuevos recursos, podrían permitir la introducción de nuevas figuras y de una mayor competencia.

- Al existir un mayor volumen de recursos con posibilidad de ser destinados al sector de financiamiento habitacional por medio de instrumentos que cobren tasas de mercado, se podrían cambiar los patrones de ahorro-consumo de un país.

De esa manera, se lograría incrementar el ahorro doméstico, ya que por un lado una familia sacrifica su consumo el día de hoy para tener la cantidad necesaria de enganche (down payment) y por otro lado por medio de las cuotas mensuales para la liquidación de crédito se establece un compromiso de “ahorro de largo plazo”.

Al existir un incremento del ahorro interno, se lograría una mayor penetración del sistema financiero; lo cual permitiría una mejor canalización de recursos con la adecuación de márgenes financieros coherentes al riesgo implícito de las operaciones.

- Al existir una mayor actividad en el sector inmobiliario y de la construcción, se podría aumentar la calidad del parque habitacional.

4.1 Proceso de Bursatilización

A pesar de que conceptualmente el esquema de bursatilización es muy sencillo, operativamente puede ser muy complejo, debido primordialmente, a todas las acciones requeridas. La propuesta sobre la cual creemos debe operar esta actividad financiera, se ve delimitada bajo el siguiente marco general de referencia:

El proceso de bursatilización de hipotecas tiene 4 grandes áreas o rubros de acciones:

Originación. - Esta es el área en la cual se generan los créditos hipotecarios, siendo en su mayoría acordes a ciertos estándares mínimos de información establecidos, que permitan la bursatilización de una mejor manera (tanto más fácil como más económica). La razón de esa standarización es el lograr economías de escala sobre inversiones en sistema, etc., que abaraten la transacción hacia el mercado secundario sin repercutir de una manera tan directa en el valor de las hipotecas.

Estructuración.- Esta parte comprende el trabajo general de selección, empaquetamiento y adecuaciones de un conjunto de hipotecas hacia requerimientos del mercado de capitales, que es quien compra este tipo de papel. Este proceso debe ser totalmente transparente a través de una interfase entre el tomador del papel respaldado por hipotecas y el vendedor de las mismas. La razón de esta interfase es para la eliminación de conflicto de intereses entre los diferentes participantes del sistema.

Emisión del Papel.- Conjuntamente con el estructurador de hipotecas, que elimina posibles conflictos de intereses al ser un tercero independiente, trabajan los bancos de inversión y las agencias calificadoras para la emisión del papel, respaldado por los flujos de efectivo de las hipotecas y, eventualmente, con las garantías inmobiliarias de las mismas.

En este proceso, las consideraciones operativas y financieras de cada tipo de producto hipotecario, diferentes de las necesidades mínimas de información standarizada (requerimientos indispensables para bursatilizar), son traducidas por el mercado en un premio o castigo sobre las hipotecas a bursatilizar.

Administración.- Esta actividad, también conocida como servicing, es mediante la cual se recolectan los flujos de efectivo de las hipotecas y de acuerdo a la estructuración del producto financiero deseado, se llevan a cabo las operaciones pertinentes (distribución del flujo de efectivo por tranches, etc.).

Esta parte es vital, ya que en la medida de su eficiencia, los niveles de cartera vencida pueden disminuir, traduciéndose ésta, en una rentabilidad superior sobre los flujos de efectivo esperados.

4.2. Esquema de Bursatilización propuesto

Uno de los más importantes elementos dentro del proceso de bursatilización en Latinoamérica, y debido principalmente, a la necesidad de recursos internacionales, es la existencia de una transparencia intrínseca al esquema propuesto, evitando los conflictos de intereses.

Siguiendo los 4 puntos básicos dentro de un proceso de bursatilización, se considera que un esquema operativo que elimina los conflictos de intereses entre las partes, pudiese ser el que contempla los siguientes participantes y de acuerdo al flujograma expuesto:

Originación.- El integrante es el **originador de hipotecas** (Bancos, Sociedades de Ahorro y Préstamo, Sofoles, etc.) que de acuerdo a las regulaciones específicas del **Banco Central y la Superintendencia Bancaria**, genera su cartera hipotecaria y estandariza la documentación e información básica para que el mercado evalúe correctamente los títulos y se logre una transparencia en el proceso, si contravenir ninguna de las regulaciones existentes.

Por lo mismo, es importante que en esta parte coincidan totalmente en sus puntos vitales las legislaciones locales respecto a la originación de hipotecas y posteriormente de la transmisión de propiedad de las mismas.

Estructuración.- Esta actividad es llevada a cabo por diversos participantes, aunque su grado de participación cambia gradualmente. Algunos como la **CNB y Banco de México** tendrán que velar por la conservación del secreto bancario y regulaciones específicas en lo concerniente a la transmisión de propiedad de las hipotecas, las **autoridades financieras** dan lineamientos genéricos de requerimientos básicos para la bursatilización.

Además, el **Banco de Inversión** trabaja conjuntamente con la **Entidad Bursatilizadora**, autorizada para operar como estructurador y empaquetador de hipotecas y con el **Banco de Segundo Piso o el Agente Financiero del Gobierno** (como garante del papel a emitir bajo el concepto de compañía aseguradora, pudiendo existir incluso, instituciones aseguradoras privadas) con el fin de lograr la emisión de un producto más atractivo para el inversionista, al mismo tiempo de que permita al originador de hipotecas recibir el mejor precio por aquellas que vende.

Emisión.- En la emisión y colocación del papel, se necesita un involucramiento más profundo por parte de mercado de valores

de la **Bolsa de Valores, Superintendencia Bancaria, Calificadora de Valores y el Banco de Inversión** y por parte de las autoridades reguladoras de la actividad bancaria. Aquí propiamente se logra la colocación del papel en el mercado doméstico y en el caso de mercados internacionales, se tendría que hacer la misma labor ante todas las contrapartes de aquellos mercados (por ejemplo ante la SEC, NYSE, NASDAQ, etc.).

Además, la **Entidad Bursatilizadora** tiene un papel importante, ya que al ser el tercero independiente, tendrá que explicar sus valoraciones y consideraciones en los Road-show ante inversionistas en caso de colocarlo al público inversionista, ya sea bajo la figura de broker o dealer, es decir una colocación con o sin recurso sobre la emisión.

Administración.- Dentro de este inciso, los actores más relevantes están representados por la **Comisión de Valores, Banco de Segundo Piso** (u otra institución aseguradora) y el **Instituto Custodio de Valores** en lo que respecta al seguimiento de los títulos valores emitidos; el **Servicer** o la empresa a la que se le encomienda el servicing o administración, a su vez supervisada por un comité técnico designado de la **Entidad Bursatilizadora** en la bursatilización de hipotecas.

Cabe recordar que todas las actividades llevadas a cabo por las empresas antes mencionadas, cobrarán tarifas de mercado para incentivar la competencia y alentar el número de empresas proveedoras de este tipo de servicios, aunque siempre acordes con lineamientos reguladores generales que permitan que los participantes logren economías de escala.

Esto, debido a que la existencia de algunos de ellos depende, en gran medida, de un volumen importante, ya que de lo contrario, se encarecería el servicio de tal manera que la bursatilización pudiese ser incosteable.

De esa manera, el esquema general puede ser traducido en los siguientes pasos:

1 y 2.- En estos pasos, se muestra una relación muy estrecha entre órganos reguladores de la actividad propiamente hipoteca-

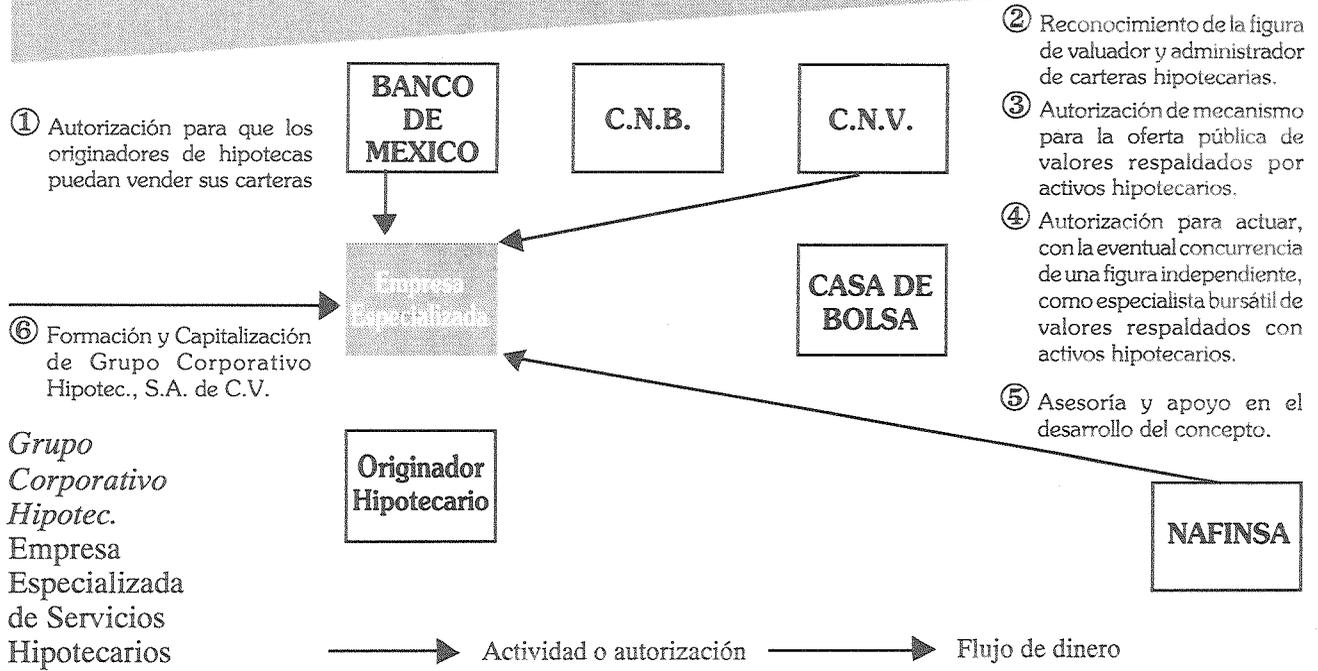
ria (Banco Central (BC), Superintendencia Bancaria (SB) y Ministerio de Hacienda (MH) y de aquellos de la bursatilización de hipotecas (Banco de Segundo Piso (BSP)). Ambas partes conjuntamente se enfocarán a que existan lineamientos básicos que no contravengan las necesidades de regulación de cada entidad y permitan un mejor control sobre la actividad.

En estas actividades, se efectúa la revisión y creación de estándares mínimos de enfoque, que permitan entender y valor correctamente la integración de un paquete de hipotecas predeterminando, tanto para la esencia de transmisión de propiedad requerida por NH, para la autorización por parte del BC de la enajenación de las carteras hipotecarias de los bancos (acorde a la política monetaria del país) y asegurando que el mercado cuente con toda la información necesaria para evaluar y valor correctamente el paquete de hipotecas propuesto, sin perjuicios al Secreto Bancario; esta última función es válida también para la SB.

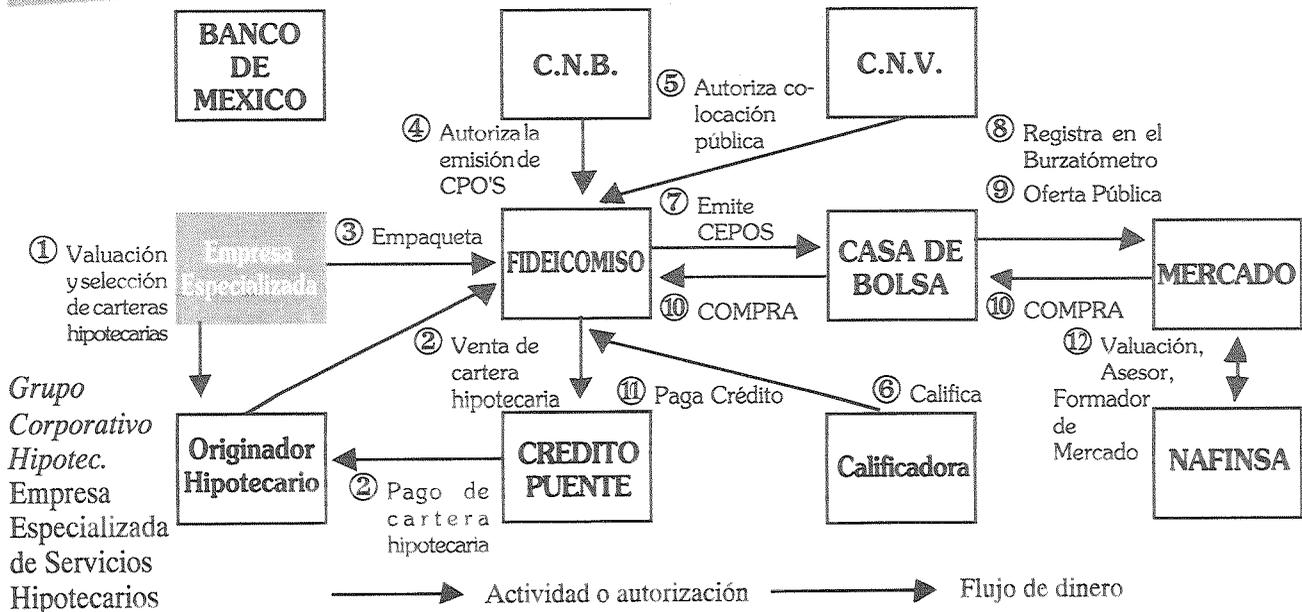
3.- En este paso existe una relación directa entre el BC y el Originador de Hipotecas (OH), en el sentido de que se otorgue la autorización de bursatilizar un paquete de un tamaño específico y de acuerdo a lineamientos generales, con el fin de ir acordes con la política monetaria, de encaje y de requerimientos de capital de la OH.

A través del tiempo, la bursatilización de hipotecas se irá llevando a cabo de una manera más automática, ya que dentro de un mercado más maduro, el grado de regulación puede ser menor debido a la eficiencia de los mercados.

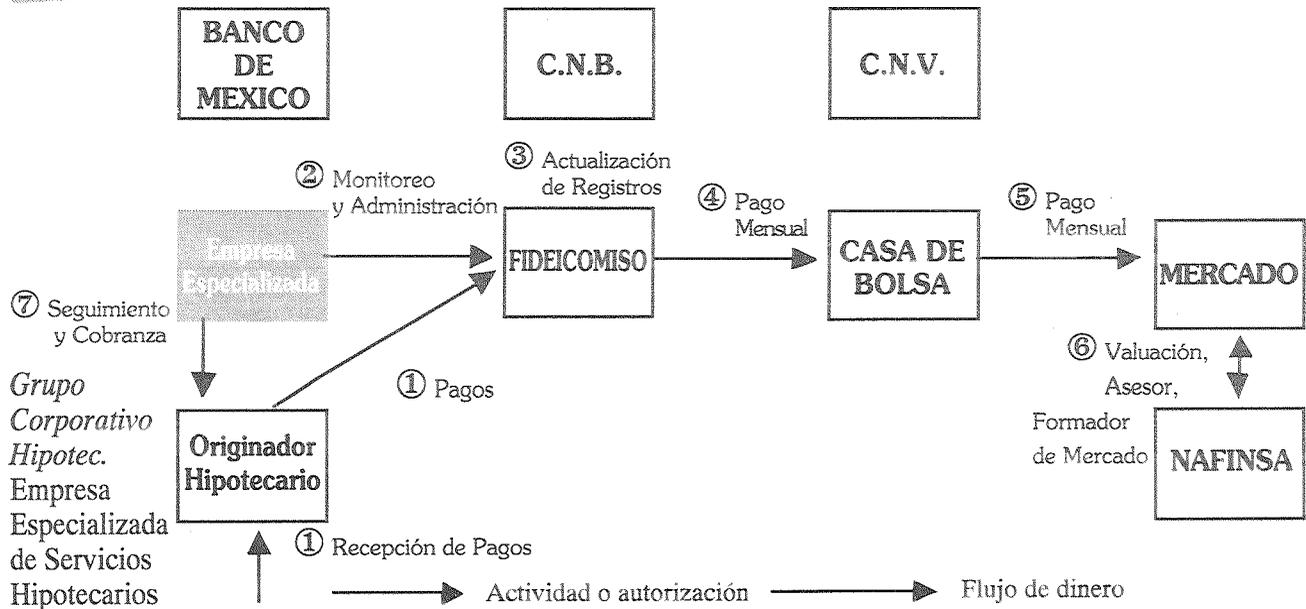
Procesos de bursatilización de carteras: Acciones Preliminares



Procesos de bursatilización de carteras: Emisión



Procesos de bursatilización de carteras: Recuperación



Tanto lo anterior como la participación de instituciones extranjeras, son la razón por la que un esquema transparente, donde se elimine el conflicto de intereses como el comentado, es vital desde un principio.

Por ejemplo, un esquema donde una filial del originador de hipotecas empaquete y estructure el paquete y a su vez otra filial del mismo originador lo coloque en el mercado por medio de una revisión y valuación de otra institución del mismo originador, contiene un tremendo conflicto de intereses al igual que resta transparencia al esquema, existiendo el riesgo de perjudicar al mercado inversionista.

4.- La relación de la Entidad Bursatilizadora (EB) y el Originador de Hipotecas se da en el momento en que el segundo acude a solicitar al primero la estructuración de un paquete predefinido de hipotecas, siendo que la EB tendrá acceso a toda la información requerida para asegurar al mercado que la enajenación de activos se lleva a cabo dentro del marco legal.

Debido a lo anterior, y para la protección de los aspectos operativos y estratégicos de cada originador y del secreto bancario, se observa la necesidad de una EB independiente a ellos, ya que de lo contrario existiría un conflicto de intereses o se necesitaría la creación de un número exagerado de EB que encarecerían el producto debido a la imposibilidad de obtener un volumen adecuado (economías de escala).

En esta actividad, la EB cumple funciones de asesor al originador de hipotecas para que éste proporcione un paquete que debido a sus características, le permita obtener el mejor precio de mercado debido a las características operativas y financieras de las hipotecas, recordando que siempre existirán requisitos mínimos de información para que se lleve a cabo la bursatilización (p.e. historial de crédito). De esa manera, la EB estructura y empaqueta las hipotecas en un vehículo financiero viable, después de haber seleccionado y revisado hipoteca por hipoteca; aquellas que debido a sus condiciones legales, operativas, financieras y registrales puedan ser homogenizadas y llevadas al mercado.

5.- Paralelamente a la actividad anterior, el EB tiene un contacto directo, en menor o mayor grado, con las principales autoridades reguladoras (BC, SB, MH) y operativas (Bolsa de Valores, Comisión de Valores, Instituto Custodio de Valores).

Esto se debe principalmente, a la necesidad de adecuar totalmente cada empaquetamiento y estructuración a la legislación bancaria, bursátil, mercantil y la propia de la bursatilización, en el entendido de una estructura básica aunque movable dentro de algún rango para tratar de obtener una optimización del papel, respaldado por hipotecas que eventualmente se ve reflejado en menores márgenes para la realización de ésta actividad, y que por ende, posteriormente pudiese tener un impacto en el costo de las hipotecas en general.

La EB, entonces tiene que tener una relación con las autoridades para la determinación del tipo de información que cada una de éstas necesita, para la vigilancia y regulación de cada participante y actividad dentro de todo el proceso de empaquetamiento, estructuración y posteriormente en la emisión y seguimiento del papel respaldado por hipotecas.

Esto, aunado al hecho de que el fondeo de las hipotecas pueda ser manejado como pasivos de la EB o como venta de una proporción de un fideicomiso ajeno a los pasivos y capital de esta institución (sólo existiendo pasivos contingentes dadas las garantías que por medio de esta EB canaliza el BSP).

6.- Es precisamente este punto cuando el BSP dada la garantía sobre el papel, respaldado por hipotecas al cumplir la EB con empaquetación y escrituración de acuerdo a todos los lineamientos y requerimientos estipulados del otorgamiento garante. De esa manera, el BSP se encarga de analizar y determinar el grado de involucramiento y de apoyo, según el tipo específico de paquete de hipotecas garantizadas y que se trate.

El apoyo específico de el BSO dependerá de lineamientos generales que estipulen grados máximos de cobertura y el costo de ese seguro (tras cálculos actuariales) para cada tipo de hipotecas, de acuerdo a políticas generales de apoyo e incentivo

general de la actividad hipotecaria a todos los segmentos por medio de discriminación de precios pero no de recursos.

Así, el BSP compromete dentro de su presupuesto anual y de su plan estratégico de mediano plazo, el monto de recursos a los cuales puede conceder garantías de acuerdo a tipos de riesgo amparables, recordando que el cálculo de las primas de seguro siempre tendrían que ser de mercado, dada la posibilidad de abrir este tipo de seguros a compañías aseguradoras particulares. Dentro del rol del BSP como órgano rector y promotor de la actividad de financiamiento hipotecario, a través de inversión de recursos de la actividad de financiamiento hipotecario, a través de inyección de recursos, no sólo en un corto plazo sino también en un mediano plazo, el impacto de acciones tan importantes no genera, en su totalidad, el efecto multiplicador y de eficiencia perseguido.

7 y 8.- Tanto las agencias calificadoras como los bancos de inversión, trabajan de una manera muy cercana con la EB para lograr el mejor precio posible del papel, respaldado por hipotecas (por medio de colocación de pasivos de la EB y eventualmente por medio de partes alícuotas de un fideicomiso ajeno a la EB).

Este es el momento donde las agencias calificadoras generan sus recomendaciones a la EB de las características de riesgo para que el papel sea clasificado como AAA desde el punto de vista de instrumento financiero, los vehículos de cobro de los flujos de las hipotecas, las garantías gubernamentales implícitas, los elementos mejoradores de riesgo o credit enhancers).

Al mismo tiempo, por medio de la cartera de clientes de los bancos de inversión, se promueve la colocación del papel (sea a través de sindicatos de colocación o de forma individual), encargándose totalmente de que los inversionistas conozcan las bondades de instrumentos de deuda o de capital respaldados por el flujo de hipotecas, por la garantía inmobiliaria y la garantía gubernamental o de otra institución aseguradora.

Los bancos de inversión retroalimentan a la EB, tanto sobre el diseño de los vehículos financieros como de las necesidades específicas del mercado institucional interesado en invertir en

este tipo de instrumentos, siendo clave todo esto para lograr obtener eventualmente un nivel de eficiencia que permita disminuir los costos de estructuración, empaquetamiento y emisión, traduciéndose, eventualmente, en disminución gradual de tasas activas de hipotecas por la oportunidad de revolvencia de deuda y servicio de una mayor base de clientes (incluso con la venta de productos).

9.- En este paso, se da la relación entre la EB y el inversionista institucional, que es quien compra los papeles emitidos respaldados por hipotecas (ya sea por medio de títulos de deuda o de capital). Acorda con el vehículo usado y sus características financieras y conjuntamente con las actividades realizadas por la agencia calificadora y el banco de inversión el inversionista institucional pone precio y compra el papel respaldado por hipotecas de la EB en cualquiera de las 2 modalidades antes expuestas.

Dentro de esta sección, es muy importante señalar que el papel no sólo está respaldado por la EB, emisora del mismo (en de ser pasivo), sino también del flujo de las hipotecas, de las garantías que representan los bienes inmuebles y de las garantías gubernamentales de solvencia eventual de las hipotecas.

Todas estas garantías permiten la obtención de un papel con riesgo muy bajo, que se traduce a su vez, en una tasa de fondeo muy baja.

Cabe comentar, que el responsable legal del pago de los pasivos, es la EB y en el caso de venta de partes alicuotas de un fideicomiso ajeno a la EB ya mencionada, la responsabilidad recae al BSP (o las compañías aseguradoras privadas) que emiten garantías sobre el papel.

10 y 11.- Estas últimas 2 actividades consisten en el seguimiento propiamente dicho del pago de pasivos o del capital comprado al fideicomiso, donde se distribuyen los flujos de las hipotecas que amparan el pago de interés y principalmente sobre las deudas adquiridas. En esta etapa, aparece una figura denominada el administrador hipotecario, quien es el encargado propiamente de la cobranza de los créditos hipotecarios; sugiriendo que fuese

el mismo originador de hipotecas a través de su red de sucursales, pero con un pago por este servicio equivalente a los de mercado, para que esta actividad pueda ser desempeñada eventualmente por cualquier otra institución interesada.

La cobranza contempla la recepción de los pagos y la generación de reportes sobre montos cobrados, cartera vencida, avisos de pago emitidos, etc. Es decir, el administrador hace el mejor esfuerzo para evitar que la cartera caiga en vencida, ya que debería tratarse de ligar el pago a los administradores en base a la eficiencia de su cobranza.

Estos flujos por concepto del pago de las mensualidades, son hechos llegar a la EB quien además tiene como función ser un master servicer (administrador maestro), encargado de optimizar carteras vencidas, remates, etc. para maximizar el flujo de ingresos. Por último, la Entidad Especializada lleva la contabilidad de las hipotecas y del papel respaldado por las mismas, además de ser la que paga a los inversionistas por el dinero invertido.

Para poder asimilar globalmente el rol de cada uno de los participantes antes mencionados, en lo que respecta a las principales actividades y responsabilidades, específicamente en el proceso de bursatilización de hipotecas, se diseñó el siguiente resumen:

Participante	Actividades	Responsabilidades
Administrador (Servicer)	Llevar a cabo el cobro de los flujos de efectivo de los deudores hipotecarios (directa o indirectamente). Administración de la cartera de hipotecas (dependiendo del número de agencias contratadas) en lo relativo al cobro normal, administrativo y judicial (cartera vencida y remate o traspaso de garantías).	Administración básica de la cartera (cobro normal Administración y judicial) Entrega el flujo cobrado a la entidad Especializada.

Participante	Actividades	Responsabilidades
Agencia Calificadora riesgo	Llevar a cabo una contabilidad básica de lo anterior y entregar los Flujos a la EB para repartirlos a los inversionistas del papel de acuerdo a su estructura. Análisis y recomendaciones del conjunto de hipotecas a bursatilizar de acuerdo a las características intrínsecas de las hipotecas, a los vehículos y a las estructuras de mejoramiento de riesgo usadas.	Asignación de un "rating" al papel respaldado por hipoteca.
Banco Central	Análisis de factibilidad de la bursatilización de un paquete de hipotecas dado de acuerdo a la política monetaria del Banco al cumplimiento de todos los requisitos legales y fiscales para la enajenación de activos hipotecarios.	Autorizar o denegar la bursatilización de un paquete de hipotecas. Vigilancia del Secreto Bancario.
Banco o Agente	Ayuda en el diseño del vehículo financiero para colocar el papel respaldado por hipotecas análisis, negociaciones y trámites ante C de Valores y Bolsa de Valores y en su equivalencia en el extranjero. Realización de prospectos y road-shows ante la cartera de posibles inversionistas.	Emisión y papel respaldado.
Bolsa de Valores	Permite la colocación y transacciones del papel respaldado por hipotecas en la bolsa de Valores y por los corredores autorizados.	Autoriza la cotización del papel.

De acuerdo al flujograma de participantes mostrado, se aprecian 3 figuras con actividades y características no tradicionales, respecto al rol que juegan tanto en el mercado bursátil como bancario: BSP, EB y Administrador de Hipotecas (Servicer).

Faltaría dar una explicación global sobre las características generales que cada una de las figuras adicionales (EB y el Administrador de Hipotecas) debiese tener para asegurar, no sólo la transparencia del proceso, sino también la funcionalidad y viabilidad del mismo).

Las características globales, para no entorpecer el proceso, debiesen ser:

Entidad Bursatilizadora

La EB empaqueta un pool de hipotecas de un originador de hipotecas (y que en la gran mayoría de los casos funcionará como administrador o servicer de hipotecas) a que los niveles y estándares de cobranza sean de la más alta calidad).

Al mismo tiempo, esta EB debe ser totalmente independiente de todos los actores en el proceso de bursatilización; principalmente del originador de hipotecas, en lo que respecta a capital y actividades.

El originador de hipotecas como proveedor de materia prima de la operación, no puede tener participación en la Administradora de Hipotecas por el sesgo que pudiese tener esta última, al evaluar los riesgos y empaquetar las hipotecas. El permitir esta situación podría provocar que el originador de riesgo vendiera su cartera más problemática al mercado sin que éste pueda contar con todos los elementos para poder valuarlas correctamente.

Por otro lado, esta EB que empaqueta y estructura, homogeneizar sin ningún prejuicio (por grado de participación en el capital o en la operación) las hipotecas, de tal forma que el paquete pueda estar mezclado de hipotecas de varios Originadores de Hipotecas a la vez, para no incentivar un control oligopólico todavía mayor al que actualmente existe.

Es importante considerar que la EB en su papel de lograr una eficiencia y transparencia en el mercado, deberá de tener regulaciones y condiciones especiales en lo que se refiere a su operación, la cual es muy distinta y extremadamente especializada.

Algunas de las recomendaciones que permitirían la consolidación del proceso de bursatilización en nuestros países, son las siguientes:

- Autorización, en un corto plazo, de solamente una o dos Entidades Bursatilizadoras bajo un esquema donde se les permita obtener economías de escala, ya que, en un principio, la masa bursatilizada será muy pequeña y el permitir inicialmente el establecimiento de muchas EB, tendrá como consecuencia que no se tengan volúmenes adecuados de operación y, por ende, eso se traducirá en un encarecimiento en lo que respecta a las tarifas de bursatilización, repercutiendo en la consolidación del proceso.

El dar más autorizaciones para EB se dará tras la consolidación del proceso, momento en que la masa bursatilizadora será considerable y permitirá una sana competencia en un contexto donde se tiene mayor número de hipotecas que le permita obtener a cada una de las EB (por medio de competencia) economías de escala.

- Estas Entidades Bursatilizadoras deberán de tener consejos de administración compuestos por equipo de gente especializadas tanto en el ramo bursátil, hipotecario e inmobiliario; con una trayectoria de experiencia en esas actividades importantes y probada solvencia moral.
- Operativamente para que esta actividad sea rentable desde un punto de vista financiero (si opera de una manera adecuada), tiene que analizarse el requerimiento de capital respecto a activos en riesgo (el cual dadas las garantías y la co-intermediación financiera) tendrá que ser menor a la de otros intermediarios financieros.

Las regulaciones legales que afectan la operación financiera deben de ser realizadas desde el punto de vista, que la operación será posible y rentable bajo un contexto de riesgo de mercado sistemático y no una operación que por todos los lineamientos y regulaciones, sea incosteable a pesar de llevar una excelente administración.

Administrador de Hipotecas (Servicer)

El Administrador de Hipotecas tiene que tener algunas regulaciones y lineamientos básicos de operación, especialmente en la medida en que, en un principio, el administrador hipotecario será el mismo que el originador de hipotecas.

Bajo ese razonamiento, se considera una medida interesante el permitir al originador la venta de las hipotecas, pero quedándose este último, con un porcentaje de los pasivos o de los valores emitidos (quizá el 10%), pero además de todo, serían pagaderos en segunda instancia (tipo senior).

Los honorarios por concepto de administración hasta la consolidación del mercado, serán estandarizados y en base al número de hipotecas servidas (no como porcentaje de saldos no de la mensualidad cobrada). Una vez que existan empresas interesadas en realizar el cobro y seguimiento de la cartera, se negociarán de acuerdo a las fuerzas del mercado; ya que en este momento no existen agencias con la infraestructura necesaria para llevar a cabo la administración primaria de los créditos.

El administrador hipotecario deberá de asegurar una recuperación o cobranza mínima respecto a los estándares promedio de la industria y, en caso de no lograrlo, se les repercutirá en su nivel de ingresos por hipoteca; el administrador de hipotecas será responsable ante la EB quien es la dueña del papel respaldado por hipotecas o el administrador de fideicomisos emisores de valores.

Además, se necesita que el originador de hipotecas genere una relación básica de lo cobrado: ¿quiénes pagaron?, ¿cuánto pagaron?, cartera vencida, mensualidades vencidas, requerimientos administrativos de pago, contabilidad básica, etc.

En lo que se refiere a actividades adicionales, se cotizarán adicionalmente bajo otros elementos de obligaciones en lo que respecta a cartera administrativa y judicial.

5. RESUMEN

En suma, tenemos que señalar que la tarea para lograr un proceso ordenado y permanente para permitir **Integrar al Financiamiento Habitacional al Mercado Bursatil** es de gran relevancia, pero a su vez, implica el ordenamiento y el montaje de una muy importante estructura. Adicionalmente, se requiere de la participación de los sectores público y privado, en un proyecto conjunto que con toda seguridad habrá de ser el puntal para el constante y sano proyecto de desarrollo del sector, que se convertirá en el más importante por su magnitud, así como por el significado en el impulso del crecimiento económico y social que todos demandamos.

A continuación, transcribimos la versión magnetofónica de los comentarios de los panelistas de la segunda sesión plenaria:

Arquitecto
Luis Franceschi
Asesor
Secretaría de Desarrollo Social
Argentina

“Quiero agradecer a los organizadores, la oportunidad que nos han dado de exponer de alguna forma en este Seminario. Creo que comentarios sobre la exposición del Arq. Agudo, son como redundantes, ha sido una exposición de un alto nivel académico y el tema de la Titularización afortunadamente no estaba dentro de un tema específico dentro de lo que había traído escrito para este Seminario. Hubiera sido absolutamente redundante”.

“Quisiera expresar de alguna forma el punto de vista del gobierno argentino en un tema tan complejo como es el de la vivienda y sus alternativas de financiamiento no bancario”.

“La problemática de la vivienda en Argentina, está en el centro de la escena en este momento, pero más como una asignatura pendiente que como un problema resuelto o encausado”.

“Durante muchos años nuestro país vivió una situación de aguda inestabilidad macroeconómica caracterizada por alta inflación e hiper-inflación, fuga de capitales, inexistencia de ahorro y, consecuentemente, falta de crédito a mediano y largo plazo a lo que deben sumarse inadecuadas instituciones jurídicas que ahuyentaron la inversión privada; un panorama realmente desolador”.

“Esta situación, en el plano de la cuestión habitacional, se tradujo en que, por parte del estado nacional, las iniciativas a la solución de la vivienda se encausaron casi con exclusividad a través del Fondo Nacional de la Vivienda. Es un fondo que se nutre de impuestos específicos y de los cobros de las cuotas de las viviendas adjudicadas, con continuidad aproximadamente desde 1977, cuando se creó, hasta la fecha”.

“Ininterrumpidamente, y con mayor o menor eficacia, aparecía el Banco Hipotecario Nacional promoviendo y financiando viviendas con recursos generalmente otorgados por el Banco Central en forma de redescuentos, lo cual, si bien generaban algunas soluciones a nivel particular dirigidas a sectores de clase media alta, comprometían más la situación general en función de utilizarse un mecanismo netamente inflacionario”.

“Por su parte, el sector privado formal con recursos propios, ya que fue excepcional el financiamiento por parte de la banca, construyó viviendas focalizadas en sectores de altos ingresos con escaso o nulo financiamiento para el comprador y con plazos cortos para los usuales en el mundo. El sector de menores recursos no asistido por el Fonavi, por el Banco Hipotecario Nacional y menos aún, por el sector privado formal, se arreglaba como podía, sin embargo; en las áreas donde estos sectores son dominantes, gran parte de lo que se hizo lo hicieron las familias auto-constructoras”.

“Una encuesta habitacional realizada por la Secretaría de Vivienda en el año 1988, en 18 partes del cono urbano bonaerense, reveló que el 20% de las viviendas las había construido el sector formal, el 15% el estado y el 65% el sector informal”.

“¿Con qué financiamiento hicieron sus viviendas las familias constructoras?. De cada vivienda promedio sólo el 5% se financiaba con préstamos, generalmente aportados por un proveedor de materiales cercano. El 95% restante con ahorros propios, lo cual llevan implícitos largos periodos de construcción hasta terminar las viviendas y, generalmente, falencias en virtud de la falta de asistencia técnica”.

“Esto podría hacernos pensar que quizá la mejor fuente de financiamiento alternativo de la vivienda, es probablemente un modelo productivo, que avance hacia la ocupación plena, un modelo que genere en la población los elementos como para que ellos mismos puedan generarse sus propias soluciones”.

“Como resultado de esta situación, se ha construido en Argentina, durante los últimos quinquenios, alrededor de 105 mil viviendas anuales, 40 mil por medio del sector público y 65 mil por el sector privado. Al comenzar el proceso de estabilidad en nuestro país, el censo del año 1991 nos revelaba que las acciones anteriores no fueron suficientes ni eficaces para impedir el agravamiento de la situación habitacional. El 33% de los hogares del país

padecían algún tipo de déficit en ese año, un sexto de aquel total, lo comprometían las viviendas irrecuperables; otro sexto, los hogares con hacinamiento; y otro sexto las viviendas habitadas por dos familias o más, el 50% restante lo componían las viviendas recuperables”.

“Es probable que la situación, medida en términos físicos, no haya tenido un vuelco sustancial de entonces a la fecha, pero si lo ha tenido en términos potenciales sin ninguna duda. Ahora, entre todos los que tenemos parte en esta cuestión, usuarios, constructores, profesionales, proveedores, financistas, ahorristas y el estado, tenemos el desafío de transformar esta cuestión, porque la política de vivienda sólo es concebible como una política de largo plazo. Chile ha dado una ferviente muestra de ésto; la exposición del Ministro Hermosilla, fue muy clara en esta cuestión; y una política de largo plazo sólo es posible en un marco macroeconómico de estabilidad consolidada, situación que hoy vivimos con un alto grado de certeza en nuestro país, pese a los vaivenes que a toda Sudamérica o Latinoamérica nos han afectado en los últimos meses”.

“Recién entonces estamos en condiciones de definir una política integral para el sector, dentro de la cual se inscriban todas las acciones a desarrollar en el ámbito de la vivienda, a efectos de poder atacar frontalmente y dentro de un marco único, las viviendas, las viejas y nuevas cuestiones derivadas del déficit habitacional. Las barreras que hay sortear en términos generales están identificadas. Su superación no será un tema menor, ya que son la resultante de muchos años de inestabilidad y autodefensa contra la inflación, habiéndose consolidado una cultura, una forma de ver y actuar cortoplacista e inmedatista”.

“Podemos mencionar, como algunas de las cuestiones que debemos cambiar, que las acciones de vivienda han sido parciales y fragmentarias con enfoques voluntaristas e inorgánicos. La inexistencia de un plan que defina cuales son las necesidades a satisfacer y su correspondencia con la población objeto, escasa alimentación y realimentación desde la realidad a las políticas, también éstas escasas, desfasaje con las demandas reales de la población, programas rígidos orientados a soluciones por el lado de la oferta, fuerte incidencia de los intereses económicos involucrados en las decisiones oficiales, bajo nivel de participación y decisión de la población respecto al tipo de solución que necesita, baja productividad de la inversión, altos niveles de gasto con escasa eficiencia, un magro nivel de recupero y reinversión y una marcada fragmentación institucional”.

“Como vemos, muchas de estas cuestiones atañen a los sectores estatales, pero también corresponden a procederes de los demás sectores. Si bien la temática de la vivienda integra a la agenda de las cuestiones sociales más relevantes, no la concebimos como una política social compensatoria, sino como integrada con la política económica y las estrategias de desarrollo y fomento del empleo y como un fuerte elemento denominador de la economía interna”.

“La estrategia global para enfrentar el déficit, consiste en articular las acciones de los sectores público y privado detrás del objetivo de eliminar en el largo plazo el déficit habitacional del país. En términos generales, el gobierno ha decidido poner el acento en instrumentar nuevos mecanismos y en modificar los existentes, promoviendo aquellos que otorguen créditos a quienes necesitan vivienda, es decir financiando a la demanda”.

“Evaluada las necesidades y suponiendo que el plazo propuesto sea 15 años y que las soluciones son realizadas por medio del financiamiento de la demanda, considerando la distribución de hogares, según tipo de ingresos, y teniendo en cuenta el crecimiento de la demanda por la formación neta de nuevos hogares, la inversión anual estimada necesaria para alcanzar el objetivo se aproxima a los 5 mil millones de pesos que son 5 mil millones de dólares, menos del 3% del producto bruto interno”.

“¿Quiénes lo deberían de aportar?. La banca privada, el Banco Hipotecario Nacional, a través de la captación de recursos internos y externos volcados al financiamiento de los adquirentes y las transferencias del Fonavi más el recupero que se tenga de las viviendas ya construidas con estos recursos, tanto por el pago de cuotas como por la venta de hipotecas. El aporte no reintegrable neto del estado nacional, oscila en el orden del 20% del total”.

“Hasta aquí no está previsto ningún mecanismo de subsidio, sin embargo, estamos desarrollando un programa que se origina en el ahorro previo de los interesados y tiene un componente de subsidio, lo que potencia en extremo la utilización de los recursos, sería un sistema similar al que tiene Chile implementado desde hace varios años”.

“Fuera de ésto y focalizando en pobreza extrema, existen programas que se reforzarán con un fuerte subsidio explícito, para aquellos que no pueden acceder a soluciones dadas por los mecanismos anteriores, estimando que el nivel de inversión de equilibrio del cual estamos muy lejos aún, debería ser del orden de los 100 millones de pesos ó 100 millones de dólares por año”.

“¿Qué se está haciendo hoy en la Argentina respecto a este panorama?. Bueno, se han promulgado dos leyes: la ley de financiamiento de la vivienda de la construcción, que tiene como finalidad proporcionar el soporte jurídico institucional para promover la captación y utilización de recursos privados aplicados a la vivienda, acercando al financiamiento a todas aquellas familias que puedan acceder por su nivel de ingreso a préstamos de la banca comercial pero con menor aporte inicial, menores tasas y mayor plazo a los que hoy rigen en el mercado, ampliando así el espectro social a atender”.

“Se crea así, o se perfecciona, la reglamentación del fideicomiso, en particular el financiero, el leasing, los fondos comunes de inversión inmobiliaria y la letra hipotecaria”.

“La otra ley que mencionaba, trata sobre modificaciones sobre la legislación anterior, sobre la modalidad y usos del fondo nacional de la vivienda”.

“Por una parte, esta nueva ley garantiza la continuidad de la existencia de este fondo, un piso mensual de recursos de 75 millones de dólares y se establecerá por vía reglamentaria la transferencia automática a los organismos ejecutores provinciales, situación que en la práctica se venía dando desde el pacto federal fiscal desde el año 1992, con resultados en general positivos en comparación a los mayores resultados obtenidos anteriormente con este fondo. Se crea a su vez, un nivel de coordinación institucional sobre la política de vivienda conformado por las 24 jurisdicciones federales y la nación”.

“El cambio más importante, a nuestro juicio con esta ley, es el establecimiento de la obligación de disponer que, como mínimo, el 15% de los recursos anuales se destinen hasta acumular en el tercer año hasta el 45% del total de recursos a financiar la demanda, es decir, otorgar préstamos hipotecarios a los particulares para adquirir, construir, ampliar, refaccionar o completar su propia vivienda, comenzando a cambiar así el rol de un estado constructor de casas y barrios por el de facilitador de las soluciones que la propia gente necesita”.

“Como vimos inicialmente, la demanda de soluciones está segmentada, es una necesidad entonces que la oferta de soluciones atienda a dicha segmentación; ya señalábamos antes de que del déficit total, el 50% está integrado por viviendas que con préstamos que atienda refacciones, ampliaciones o completamientos son recuperables. Creemos que es una sana medida de política económica y social mantener y recuperar el parque

existente antes que dejar que se degrade a niveles tales, que exijan su reposición por vivienda nueva, en el caso de Argentina, estamos hablando de aproximadamente 3 millones de vivienda de las cuales un millón 600 mil debieran ser nuevas y un millón 400 son recuperables”.

“Ya fuera de estos mecanismos y alternativas que cambiarán significativamente la realidad que hoy nos muestra el déficit habitacional en la Argentina, se ha comenzado a desarrollar algunos programas focalizados en pobreza extrema pero que no hacen fundamentalmente a la cuestión de esta exposición”.

“La preocupación del estado nacional en esta área que se engancha, quizá con un tema que es de otro de las mesas del plenario, es cómo vamos a avanzar hacia un desarrollo urbano, cómo vamos a manejar el tema de las externalidades económicas en la vivienda y, fundamentalmente, a conseguir el apoyo internacional, ya que nuestros recursos en este momento son insuficientes para colaborar con la situación de las familias de menores recursos”.

Señor
Sergio Almarza
Asesor del Ministro
Ministerio de Vivienda y Urbanismo
Chile

“Antes que nada, mi agradecimiento a UNIAPRAVI por la oportunidad tan interesante de comentar esta exposición ante este auditorio de tan alto nivel profesional. También, mis felicitaciones muy cálidas a José Manuel, uno, por el gran interés del tema que él ha elegido y dos, por el brillo con que lo ha expuesto, es un desafío y una cosa muy interesante para nosotros podernos referir a él, porque de alguna manera tiene que ver mucho con algún camino que estamos siguiendo en Chile, tal como señalaba el Ministro Hermosilla”.

“Voy a referirme a un par de comentarios de carácter más general, visto el modelo a nivel de lo que puede ser el desarrollo del financiamiento habitacional, especialmente de los sectores medios bajos, que es un poco lo que tengo en mente al analizar este asunto para América Latina. Los sectores altos de alguna manera siempre van a tener financiamiento y son menos masivos”.

“En cuanto a la elección de este modelo, es decir, de no recurrir a la banca tradicional, sino que realmente tratar de hacer un camino de conexión, un puente de instituciones para unir la oferta y demanda de fondos, vale decir, el usuario final por el lado de la demanda y los inversionistas institucionales principalmente, por el lado de la oferta de recursos. En Chile lo están haciendo y, personalmente, con todo el énfasis creo que debe ser el camino. No estoy de acuerdo, como dice José Manuel Agudo, que sea necesariamente de ciencia ficción”.

“Cuando empezamos a hacer hace unos años, algunos intentos en este sentido, también aquí se señaló lo mismo, pero creo que en definitiva, hay razones muy válidas para realmente seguir este camino. Voy a señalar una muy simple, permite no sólo toda una eficiencia derivada que uno monte una industria especializada y el financiamiento a la vivienda en volúmenes importantes, como pueden ser los sectores medios bajos, que dada la cantidad de familias, la población que hay en América Latina y sobre todo la demanda insatisfecha que hay en América Latina en este campo. Si

nosotros resolvemos bien los procesos de montar los instrumentos y resolvemos bien el problema de donde sacar los recursos de largo plazo, ésta va a ser una industria de gran volumen y tiene que ser necesariamente como punto a los sectores medios bajos de alta eficiencia para que realmente los costos de transacción no terminen siendo absolutamente prohibitivos, porque muchos de estos costos de transacción realmente son costos fijos, son costos que igual existen en operaciones pequeñas y en operaciones grandes, pero en una operación de pequeño monto, porcentualmente pesarían mucho”.

“Estos dos elementos nos llevan a que esto debe pensarse como una industria especializada. Si uno lo mira en un cálculo muy simple para justificar esto, entonces pensemos que si en un banco tradicional que tiene que aportar capital, esa es la forma que le permite captar dinero del público para prestarlo, si nos ponemos en un lebres de 10, vale decir, de que el Banco estuviera operando con un margen de endeudamiento de 10 veces el capital propio y a ese capital se le exige una tasa, incluso conservadora de 10% anual, nos lleva simplemente por ese camino que toda la operación estaría siendo recargada inmediatamente en 1% mensual más”.

“Eso es lo que nosotros, si construimos una industria especializada, de inmediato podemos eliminar. Si contamos en definitiva con inversionistas institucionales que naturalmente deben ser el punto final de esta cadena, son inversionistas que tienen capacidades tecnológicas, es su función saber manejar el riesgo, por lo tanto, realmente no tienen para que pagar el riesgo del banco, no tienen para que dar ese paso y utilizar ese capital y no tienen para que incurrir en pagar adicionalmente a todos los demás costos ese 1%, que es una cifra muy gruesa, pero indica un poco la importancia de realmente construir esta industria especializada”.

“En definitiva, concuerdo completamente con el planteamiento de José Manuel Agudo; le quiero quitar el comentario de ciencia ficción. Diría que aparece una cosa compleja técnicamente, pero se lo quiero quitar para no dejar esto como un planteamiento que podrá tener brillo intelectual, pero la verdad que no es la receta, es el camino”.

“La exitosa experiencia norteamericana de haber hecho una industria especializada con una serie de montos, incluso con ayuda del estado, porque el Fannie Mae, el Federal Bank, nacieron como instituciones estatales para ayudar a montar el sistema. La verdad es que muestran como debe ser esa industria, amigos norteamericanos con los cuales hemos trabajado en este

tema en Chile, han señalado muchas veces por varias décadas, que el gran motor del desarrollo norteamericano fue la industria del automóvil y la verdad que se olvidan que un motor tanto, quizás más importante fue la industria de la vivienda, debido a haber creado instituciones exitosas que desataron todo un proceso de ahorro inversión”.

“Ahí nosotros tenemos una experiencia tremendamente interesante a pesar de ser un país con una economía capitalista, netamente libre, en este caso la vivienda, el estado norteamericano actúa a través de la creación inicialmente de instituciones que dentro de reglas de la eficiencia del mercado, pero hacían como de gran paraguas para dictar las reglas del juego, incluso para promover fondos, en este modelo que explicaba al final José Manuel Agudo, una especie de banca se segundo piso y que ha ido evolucionando hasta hoy día en convertirse realmente en un asegurador de títulos valores”.

“Señalo con énfasis que es el camino, debe ser el camino para América Latina, no voy a entrar en detalle de comentar todo el instrumento que es bastante complejo, pero en definitiva, en esencia de lo que se trata es de tener un puente que junta a los demandantes de fondos, los que toman el crédito final, con los inversionistas institucionales que son los que recolectan los recursos, y pueden tomar papeles de largo plazo”.

“José Manuel Agudo dió un modelo, pueden haber variantes, enseguida me voy a referir a la situación chilena, pero esencialmente son instituciones gestoras. Hay que establecer buenas reglas de juego, bien claros los elementos de transparencia, clasificación de riesgo, en fin, de resolver los conflictos de interés y eso es todo y de ahí para adelante realmente ese canal puede funcionar perfectamente y con gran eficiencia y creo que ese debe ser el camino, por lo cual este foro debe empezar a pensar seriamente”.

“Otra cosa, es tener todos los instrumentos y también que evidentemente tengamos el recurso de largo plazo, tengo algunos matices que comentar respecto a la exposición, pero en definitiva no invalida para nada lo que voy a decir, lo que ha planteado José Manuel Agudo, porque en definitiva también la banca comercial si quiere prestar a largo plazo, también en alguna parte tiene que fondearse. Si un país no tiene recursos de largo plazo en el fondo lo que no tiene es financiamiento habitacional y ciertamente no lo va a tener ni por la vía bancaria ni por la vía de este nuevo camino, así que en definitiva llamo a no confundirse, una cosa es el camino, lo que estamos comparando es la eficiencia de ésta, montar esta industria especia-

lizada versus resolver el problema vía la banca tradicional, en quien definitivamente, la experiencia en otorgar es lo que nosotros hemos pensado en Chile, lo que hemos evaluado. Todo indica que esto segundo debe ser el camino”.

“Si un país no tiene recursos a largo plazo, tampoco va a tener resuelto el camino por la vía de la banca comercial, no nos equivoquemos, separemos ambas cosas”.

“Ahora bien, en cuanto al hecho de que un país pueda tener capitales, concuerdo que es posible explorar el camino de los capitales internacionales. Hoy día vivimos en el marco de una economía global, los capitales realmente fluyen con una rapidez increíble, ustedes ven que los principales bancos centrales del mundo no logran realmente llegar a tener control sobre los movimientos internacionales de capital, porque se ha llegado a estimar que hoy en día los movimientos especulativos de capital están en una tasa en una razón de 8 a 9 a todo el movimiento comercial y financiero ligado al comercio del mundo. Son volúmenes realmente inmensos, así que de tal manera para nuestros países, para la cantidad de recursos que necesitamos, son gotas de agua”.

“Pero igual, esas gotas de agua no van a fluir a los países si no se crean las condiciones adecuadas para que fluya y, en ese sentido, quiero destacar un hecho que seguramente es sabido por todos ustedes, pero conviene recordarlo, que en definitiva el riesgo de cualquier empresa, de cualquier instrumento, nunca va a poder ser mejor que el riesgo soberano del propio país”.

“En una reunión que hubo hace más o menos un año, de tipo internacional financiera en México, llegaron varios documentos y se tocó mucho el tema de la clasificación de riesgos y las principales clasificadoras de riesgo del mundo, señalaron que valorizaban enormemente, incluso más que las características económicas, hoy día la estabilidad política, la estabilidad social de los países; en ese sentido, creo que nuestros países deben hacer políticas de largo plazo que tiendan a dar una acción solidaria de la sociedad con los sectores más pobres, por ejemplo, un tema tan importante como la vivienda, van construyendo evidentemente a dar una base de estabilidad social y política que hoy día para los clasificadores de riesgo, y no estoy hablando de gente teórica sino estoy hablando de empresas que dieron esta opinión oficial, está pesando más ese elemento, incluso que las propias características económicas que los instrumentos”.

“Ahora bien, en el caso de Chile en particular, nosotros hemos basado el desarrollo y lo estamos basando, a pesar de que creemos que debemos abrir nuestra captación, sobre todo por diversificación de riesgo a captar capitales internacionales para nuestro sector vivienda, pero hasta ahora lo hemos basado en un sólido desarrollo mercado de capitales local. Hoy día ese mercado de capitales financia toda la vivienda, se ofrecen créditos a 20 años, hay interés de ofrecerlo hasta 30 años, lo que pasa es que todavía para las tasas de interés que tenemos, a 30 años ya prácticamente las curvas lo convergen, se convierte casi en un arriendo, un momento que no se empieza a amortizar, pero en la medida que más adelante esperamos continuar bajando la tasa de interés, los inversionistas estarían felices de otorgar a 30 años”.

“Como saben, el mercado de capitales se ha construido especialmente con los fondos de pensiones, con ahorro individual de los trabajadores. En el año 80 cuando se inicia este sistema, teníamos un sistema de pensiones absolutamente quebrado, se partió de cero toda esta acumulación de fondos y la verdad es que ha sido el camino. Hoy día tenemos un stock de capitales en los fondos de pensiones sobre 20 mil millones de dólares, se estima que el año 2,000, en menos de 5 años, va a llegar a 50 mil millones de dólares aproximadamente, 80% del producto hoy día está en el orden de algo más de 50% del producto”.

“Eso ha llevado al país a una tasa de ahorro interno del orden del 25%, del orden de 10 puntos más que lo que fue tradicionalmente. Ahí hay un camino que es un camino que requiere una gran disciplina social, una gran disciplina fiscal para lograrlo, pero creo que es un camino que está abierto a todos los países latinoamericanos, con una salvedad, la quiero destacar porque es mi opinión personal y muchas veces gente que ha estado, chilenos, viendo el tema de pensiones afuera, tiene un punto de vista en esto, distinto, pero quiero señalar ante este foro, esta diferencia”.

“Ellos muchas veces han tendido a explicar el modelo chileno tal como lo hicimos nosotros, y muchos países han empezado a repetirlo o incluso tener proyectos para hacerlo. Quiero destacar el hecho de que cuando partimos con el sistema teníamos una tasa de cotización de trabajadores dependientes altísimos del orden del 90% y se dieron incentivos muy fuertes, porque teníamos tasas muy altas, más o menos una baja de cotización del orden del 10% que se dió en regulación líquida a las personas que se trasladaban; de tal manera que con ese incentivo y teniendo una tasa de cotización tan elevada en el sistema público anterior, prácticamente al día siguiente

empieza la reforma; en un plazo de dos, tres meses teníamos el 70% ó el 80%, no a todo el mundo le convenía trasladarse porque si ya llevaba muchos años en el sistema antiguo lo que el estado reconocía, había un punto de equilibrio que llegaba como más o menos hasta los 20, 25 años de cotizaciones, a la población con más edad no le convenía trasladarse”.

“Eso llegó a tener una masa trabajadora a afiliarse al sistema muy rápido y a los 6 meses ya había 600 millones de dólares acumulados y tiene ese ritmo de acumulación tremendamente fuerte que ha llevado al desarrollo de un mercado de capitales tan sólido que ya se ha abierto a los fondos de pensiones la oportunidad de hacer inversiones en el exterior, aunque sea todavía una forma muy incipiente, estamos empezando a exportar capitales en ese plano”.

“Muchos países de América Latina no tienen una población afiliada a este tipo, tienen una población muy importante de trabajadores independientes, incluso en la economía informal, entonces como algunos resultados han demostrado, o por lo menos los estudios lo demuestran, evidentemente una solución a la “bata” como decimos en Chile, idéntica a la chilena, no podría tener el mismo éxito, naturalmente si un país tiene un 30% de la masa afiliada, aunque traslade el 30% sigue teniendo dos tercios de la gente afuera, entonces no hay modo de que se produzca una acumulación de capitales así”.

“¿Tiene el sistema solución? Naturalmente tiene. Personalmente creo que la receta sería ligar el ahorro provisional a un ahorro para la vivienda, de tal manera de dar incentivos desde el inicio para que la gente ahorre igual, ciertamente si países que están marcando en políticas de subsidio, mi recomendación sería que liguen en subsidios o algún ahorro obligatorio, que lleve un componente para vivienda y un componente para admisión”.

“Si uno construye un buen mercado secundario, como señalaba el Ministro Hermosilla, en el campo de la vivienda social, realmente estos son activos líquidos, perfectamente pueden pensar un modelo en que las personas durante su vida activa, su capital esté invertido en la propia vivienda que está usando, a medida que va mejorando su standar puede ir cambiando de vivienda, pero siempre ese capital queda dentro del sistema cautivo, una especie de contrato de leasing y cuando la persona llegue a la jubilación va a tener, probablemente, una buena vivienda totalmente pagada y probablemente, otro saldo líquido y ese capital en ese momento se lo puede empezar

a comer, teniendo una pensión, con lo cual ha habido un fuerte incentivo desde el inicio a crear un ahorro fuerte y darle una esperanza”.

“Un modelo un poco dicho en términos simples de ese tipo, creo que sí podría funcionar en América Latina y dejo lanzada esta idea para que en este foro a lo mejor en alguna nueva reunión o en un grupo más pequeño, examine esta propuesta partiendo de la experiencia chilena, todos los temas de portafolio, todos los temas financieros que se pueden tomar al pie. Nosotros tenemos mucha experiencia en clasificación de riesgo, eso no lo podía copiar a la “bata”; pero la motivación para que la gente esté son distintas, nosotros tenemos ahorro obligatorio y la gente no puede dejar de cotizar y partimos de una base de trabajadores dependiente enorme, entonces la verdad es que es una clientela cautiva, donde no exista la clientela cautiva, el sistema no va a funcionar si se hace exactamente como lo hicimos nosotros”.

“Eso desde el punto de vista de los ahorros, con ese volumen de capitales internos, mucho más fácil también se hace la posibilidad de captar capitales externos. Ahora, en cuanto a la aplicación de este modelo específicamente en Chile, estamos convencidos y hemos empezado a desarrollar una legislación con apoyo de la AID, hemos trabajado con apoyo tanto técnico como una garantía de crédito para una experiencia piloto, desarrollamos nosotros primero una legislación especial, no basado en la idea del fideicomiso sino que creamos específicamente unas sociedades anónimas que se llaman Sociedades Securitizadoras, en lenguaje de José Manuel Agudo serían Sociedades Bursatilizadoras, que es exactamente lo mismo, que lo que hacen es comprar estos paquetes, ellas directamente compran, forman patrimonios separados que serían como pequeños negocios colgando siempre de la misma sociedad, pero absolutamente toda la legislación los protege, de tal manera que fueran como una empresa completamente distinta y en ese patrimonio separado, se hace la emisión de bonos que podría ir al mercado secundario”.

“A eso le hemos creado un título especial dentro de la ley valores, recientemente se ha dictado por la autoridad de la Superintendencia de Valores y Seguro, todas las circulares operativas correspondientes y el mercado está en proceso de organizar la primera Sociedad Securitizadora. Entonces estamos preparando la carcaza para que alguien pueda bursatilizar y pasar ésto al mercado de valores, en el cual, fuentes de recursos los tenemos de sobra para lo que nosotros necesitamos”.

“¿Cómo?. Siendo realistas, porque queremos que llegue básicamente el sector medio y bajo, que como destacaba el Ministro Hermosilla, a pesar de los éxitos de creación de instrumentos del modelo chileno, todavía tenemos un talón de Aquiles, que nuestro desafío es estar corrigiendo y traspasar al sector privado todo lo que hace el estado, para realmente crear este canal”.

“¿Qué es lo que estamos haciendo?. Hemos desarrollado en base a instituciones que ya existían, incentivados para que sean originadores no bancarios, hemos tomado una figura que se llama Sociedades Mutuarias, que eran unas sociedades verdaderamente sin capital, que se crearon bajo el amparo de la ley de seguros, simplemente para que actuaran de colocadores de hipotecas de los propios recursos de las Compañías de Seguros, eso ha funcionado para un mercado muy pequeño, y naturalmente las Compañías de Seguros sólo han dado hipotecas o contratos de leasing de alto valor”.

“Queremos que se conviertan en este modelo que José Manuel Agudo describía, verdaderamente marginados del mercado y sobre todo para los sectores populares. Entonces hemos tomado esa figura y primero la hemos metido en la ley de leasing, autorizándole una ampliación de giro de tal manera que hoy día están preparadas para empezar hipotecas como contrato de leasing”.

“Como ustedes saben, se ha dictado una legislación de leasing en Chile que está a punto de empezar a entrar y lo que se está haciendo es ajustarla legalmente con esta ley de Securitización que se ha hecho dentro de la Ley de Valores”.

“Ahora bien, adaptamos legalmente estos originadores y habían en el mercado unas 6 ó 7 que colgaban de las Compañías de Seguros y, a su vez, pusimos en conocimiento del mercado las políticas que íbamos a hacer, con lo cual logramos que recientemente a fines del año pasado, se crearán tres más, creadas exclusivamente desligadas de las Compañías de Seguros para entrar a convertirse en originadores. Tenemos en el mercado aproximadamente 6, 7 mutuarias, absolutamente interesadas y mirando este tema”.

“Dentro de este proyecto que trabajamos con la AID, contratamos con ellos una garantía de crédito por 40 millones de dólares a 30 años para hacer el experimento de colocar fondos en el mercado, también vía banca de segundo piso, a pesar de que nosotros tenemos 20 mil ó 30 mil millones de dólares, que podríamos captar perfectamente mil o 2 mil más para el

mercado de la vivienda y de hecho hoy día se captan, pero vía banco del estado que emite letras hipotecarias, sería nada más que cambiar un pasivo por otro, los recursos están. No queremos tener justamente en forma pragmática, igual como en su oportunidad actuó el gobierno americano; nosotros también hemos resuelto despejar esa tensión de convencer a los inversionistas institucionales por un arduo proceso de clasificación de riesgo, encarecer costo, etc., en definitiva, lo que hemos resuelto es hacer otra cosa que el Ministro ayer insinuaba”.

“Hicimos este test de mercado en enero, tirando al mercado esta línea de crédito a 30 años para estos originadores, sólo exigiéndole un capital pequeño para que realmente no sean instituciones de capital, un capital de unos 250 mil dólares, para un mínimo que no llegue claro a 200 originadores, pero es un capital muy pequeño, a cada uno le pasamos 3 millones de dólares que ganó y pusimos estos fondos en licitación”.

“La otra garantía que pedimos, es que mientras que no venda las hipotecas o los contratos de leasing, los endosen en garantía, no los vendan sino que los endosen en garantía, para que tampoco nadie pudiera arrancarse, y desde el estado pusimos estos fondos, licitamos estos tres paquetes, de 3 millones de dólares cada uno, y resulta que los pusimos en licitación después de un largo proceso de promoción, esperábamos, según nuestros cálculos, tener 6 interesados, llegaron 8, 5 de estas mutuarías, las 3 nuevas, 2 más de las que ya existían, pero ligadas a Compañías de Seguros que ven que con la baja de los créditos para el sector alto, ya prácticamente no flotan, trabajarían a pérdida, y llegaron 3 bancos”.

“Ofrecimos los créditos para vivienda de hasta unos 18 mil dólares de vivienda que hasta esta fecha estaban financiadas en un 100% por el estado o banca estatal, y tuvimos en la primera vuelta 8 interesados con tasas de mercado. Fue muy buen test de mercado, tenemos permanentemente gente que nos está llamando por teléfono, cuando viene la segunda licitación de la AID, la verdad es que por este éxito estamos discutiendo con ellos, con el gobierno; si ya la licitación no la ponemos en esta originación sino que la ponemos de frente”.

“En el segundo paso, vamos a empezar también a refinanciar, no a comprar los bonos, sino que a refinanciar contra endoso los bonos en garantía a la Sociedad Securitizadora para que compren estos créditos de la primera etapa y pongan en vitrina los bonos hasta que nuestros inversionistas institucionales se convenzan que este es un excelente negocio dado, la

relación de garantía que tienen las viviendas sociales, algunas garantías adicionales que tiene la propia política habitacional y, adicionalmente, sobre todo la gran garantía es que nosotros tenemos 1 millón de ahorrantes en las colas de ahorro para el subsidio habitacional y estamos dando prácticamente 100 mil subsidios al año”.

“Tenemos una cola de gente que está cumpliendo su ahorro previo sistemáticamente, que no son sólo interesados en tener subsidios sino que están cumpliendo con los requisitos previos de obtener un millón de ahorrantes, tenemos una cola de aproximadamente de 8 a 10, si uno la limpiara un poco, de por lo menos 8 a 1, tenemos una cola de más o menos 8 años de subsidio, eso es realmente una demanda gigantesca. Es difícil imaginar que haya riesgos si realmente estas instituciones el día de mañana hacen una cobranza en serio y ejecutan al que no pague, va a tener 8 interesados para cada vivienda que funcionan en el mercado”.

“De tal manera, que eso está, pero nosotros no vamos a correr el riesgo de convencer a los inversionistas, los vamos a dejar que se convenzan solos y allí, pueden eventualmente, entrar los inversionistas externos, a lo mejor a meterle susto a los locales que pueden quedar fuera del negocio, porque ya hemos tenido visita de bancos de inversión norteamericanos que nos ofrecen securitizar carteras de vivienda en Chile, tomando las carteras en moneda local, ellos corren el riesgo del tipo de cambio”.

“Así que de esta manera, el programa se ve promisorio corriendo con el modelo completo que señala José Manuel Agudo, con algunas variantes en las propias entidades gestoras y los fondos los tenemos, a lo cual llamo hacer el esfuerzo nuevamente de construir un sistema de pensiones con la salvedad que América Latina, a mi gusto de ver, de pensar, armar lo mejor ligado al sector vivienda”.

TERCERA SESION PLENARIA

TEMA

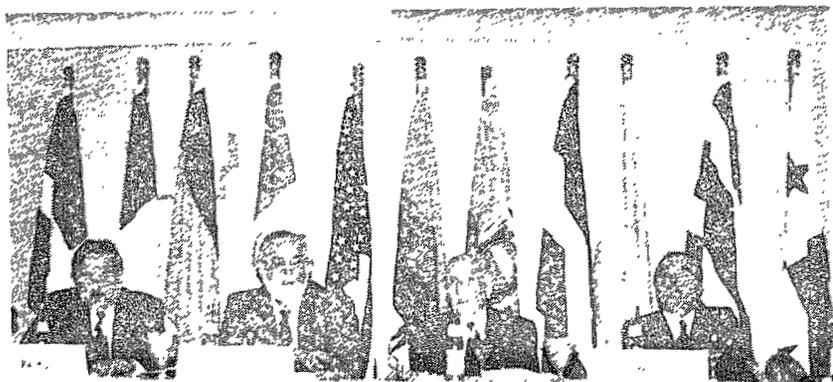
**“POLITICAS E INSTRUMENTOS DE FINANCIAMIENTO
HABITACIONAL EN AMERICA LATINA:
EVALUACION RETROSPECTIVA Y TENDENCIAS”**

PRESIDENTE : Señor IGNACIO COUSIÑO
(Chile)

EXPOSITOR : Señor PEDRO LASA
(BCIE)

PANELISTAS : Señor FLAVIO MACHICADO
(Bolivia)

Señor JOSE GABRIEL VARELA
(Chile)



094

Uniapra vi

- Integrantes de la Mesa Directiva de la Tercera Sesión Plenaria: (de izquierda a derecha) Flavio Machicado, Panelista; Pedro Lasa, Expositor; Ignacio Cousiño, Presidente de Mesa Directiva y José Gabriel Varela, Panelista.

POLITICAS E INSTRUMENTOS DE FINANCIAMIENTO HABITACIONAL VISION RETROSPECTIVA Y PROSPECTIVA

Señor
Pedro Lasa
Asesor
Banco Centroamericano de Integración
Económica (BCIE)
Sede en Honduras

INTRODUCCION

Quiero en esta introducción, señalar en primer lugar, que pese a lo genérico del tema, la aproximación al mismo no pretende ser sólo un viaje a través del tiempo sino una llegada al punto que nos interesa, es decir al hoy, al aquí y al ahora.

Quizás con más frecuencia de la deseable, nos ocupamos con gran empeño de extraer “lecciones” del pasado o en prepararnos para enfrentar agresivamente los “retos” del futuro y entre unas y otras, se nos va el presente y éste es nuestro más importante recurso de inversión.

No me resisto a mencionar aquí un pasaje de uno de los libros del Dr. Deepak Chopra, en que señala que alguien un día le dijo “el pasado es historia, el futuro un misterio, pero el hoy es un regalo, es por ello que se llama presente”. No siempre es fácil aceptar y asumir este “presente” pero a él nos debemos, en modo que, sin olvidar nunca que al final está el hoy, ampliaremos nuestra visión en el tiempo.

Quiero también hacerles y hacerme una pregunta, ¿Vivimos en el presente o estamos en el presente?. Vivir es estar lúcido, abierto, aprendiendo y aprendiendo todo lo que sucede, sintiéndolo en plenitud, es el “aware” inglés. Por el contrario, si sólo se está en el presente, puede no hacerse más que aceptarlo, sin participación o involucramiento, simplemente el hoy nos pasa y nos deja. No trato aquí de cuestionar las actitudes personales de cada uno frente a la vida, eso es una decisión individual libre y soberana, pero no puedo olvidar que la mayoría, sino todos los aquí presentes dirigen instituciones y la vitalidad y capacidad de adaptación de las instituciones será, necesariamente, el reflejo o de lo que sea la mentalidad de quien las dirige.

Antes de proyectarnos en el tiempo, quisiera destacar tres puntos: el lugar, los destinatarios y el objetivo de esta charla.

1. El lugar

A primera vista pudiera parecer indiferente que este tema fuera tratado en una Conferencia de UNIAPRAVI en Chile o en otro lugar de América Latina, sin embargo, en una visión retrospectiva y prospectiva, ésto no es así.

En Chile está una gran parte de la historia de UNIAPRAVI, tanto por la magnitud y liderazgo que tuvo el sistema de Ahorro y Préstamo, cuanto porque siendo la sede de la Secretaría General, de aquí salía buena parte de la dinámica y el pensamiento que nutrió todo el movimiento interamericano. Muchas caras y eventos recorren mi pensamiento ahora y un sentimiento de profundo agradecimiento es la única respuesta posible.

Pero aunque incomprensible para muchos de nosotros, en esos años ninguna Conferencia se realizó en Chile y con ello algo faltó desde entonces.

Hoy de nuevo vemos a Chile como una fuerza dinámica y con perfil propio en el quehacer habitacional, con una política de financiamiento que busca proyectarse hacia el futuro cada vez con mayor rigor y solidez. Nos encontramos aquí en esta primera Conferencia en Chile, que nos da su suelo y condiciones únicas para que nos repensemos conjuntamente hoy y tenía que ser aquí donde llegáramos para

hacerlo. Semejante coincidencia llena de significación, es un reto, una responsabilidad y un gran “presente”.

2. Los destinatarios

Parece bastante obvio que son ustedes, no se si los destinatarios o las víctimas inocentes de esta presentación, pero cuando me refiero a destinatarios lo hago con un especial propósito.

Muchos de los asistentes a este evento han sido parte durante décadas y han vivido el proceso del financiamiento de vivienda que hoy nos ocupa. En mi caso, son 20 de estas 33 Conferencias a las que he asistido, hay otro grupo que supera este número hasta acercarse a las 33, sin embargo, cada vez hay, afortunadamente, más participantes para quienes son estas las primeras Conferencias a las que asisten.

La función del recordar, lleva caminos inversos en uno y otro caso. En los “viejos”, se trata de decantar y superar el pasado para hacer un presente institucional rico que sea proyectable o mejor, usando un término de moda sostenible hacia el futuro. Para los nuevos, se trata de abrir su visión del presente, al saberse resultado de un pasado rico en experiencias y decisiones, fortaleciéndolos en su percepción del futuro. Cerca de 40 años de vida institucional ininterrumpida y de sólida vitalidad, pese a la crisis y problemas, como lo muestra esta Conferencia, ameritan profundizar en ese sustrato básico sobre el que construimos nuestro quehacer.

Finalmente, y antes de pasar al tercer punto, quisiera decir que hay también no destinatarios. Quizás con una frase no muy feliz. Los llamaría los “jubilados del pasado” o rentistas profesionales; son los que justifican el hoy en base al ayer y cobran al presente lo que hicieron o asumen que hicieron, éstos no se apoyan en lo bueno del pasado, sino que le cargan al hoy, el ayer y esa es una carga demasiado pesada.

3. Objetivo

El propósito final de este ejercicio sólo puede ser potenciar el hoy, lograr un profundo compromiso con el aquí y el ahora, otra cosa no tendría sentido. Para ello, repasaremos cuales han sido las políticas explícitas o no que han caracterizado en estos años la vida de ahorro

y préstamo y su relación con el entorno y las políticas generales del sector.

Recordemos que el futuro está aquí, los cambios ya se suceden a todos los niveles, debemos por tanto, evolucionar desde dentro, desde nuestro centro de gravedad, para atacar un escenario donde las prioridades y los interlocutores han variado.

Hablaremos también de lo que para nuestra actividad supone el compromiso con el desarrollo sostenible.

Somos Unión para la Vivienda y hoy la vivienda como asentamiento humano integral retoma prioridad crítica, así como los instrumentos para su financiamiento, ese es nuestro negocio y nuestra empresa, seamos agentes y punta de lanza de esa nueva visión sectorial.

VISION RETROSPECTIVA

El enfoque retrospectivo se hará en bloques cronológicos que faciliten la visión general de la evolución del movimiento de ahorro y préstamo.

1. Período previo al nacimiento del Sistema Ahorro y Préstamo

La existencia de Bancos Hipotecarios centenarios en varios de nuestros países, es claro reflejo de una tradición de financiamiento habitacional aunque su función institucional fuera más amplia. Igualmente, la construcción de viviendas para alquiler, era uno de los mecanismos usados para garantizar un ingreso durante la época de retiro.

Ambas realidades aunque típicas, no conformaban una estructura masiva de producción y financiamiento de viviendas, eran más bien reflejo de una América Latina mayoritariamente rural y sin crisis urbanas significativas.

Al llegar la década de los 50, el entorno cambia y América Latina en su conjunto se acerca el punto de inflexión Urbano/Rural, ocupando el problema de la vivienda un espacio político definido.

Los planes de desarrollo se generalizan y su planificación se basa fundamentalmente en la búsqueda de una rápida transformación productiva apoyada en un fuerte liderazgo estatal, de acusado centralismo y con una creciente valorización de la planificación dirigista.

En el campo de la vivienda se manifiesta el liderazgo del Estado a través de la creación o fortalecimiento de los Institutos de Vivienda o similares a quienes se les asigna una acción protagónica en la planificación urbana y en la producción de viviendas. Su operación se soporta mayoritariamente vía presupuestaria y de deuda pública.

Dentro de esta visión pública del campo habitacional, asume el Estado la “defensa” de la vivienda como bien público contra la “explotación” del sector privado, cuya manifestación más patente era el régimen de alquiler. Se promulgan leyes que sacan el arrendamiento del juego del mercado, especialmente en lo que a sectores medios bajos y bajos se refiere, cerrándose así, una importante fuente de potencial financiamiento. Esta situación subsiste, lamentablemente el día de hoy, en más de un país.

Lo sucedido con el arrendamiento es un avance de lo que después sería una actitud de contraposición con las realidades de mercado que terminaría siempre con la extinción de potenciales fuentes de financiamiento.

Esta desubicación conceptual de la vivienda en general y muy especialmente del origen y carácter de los recursos para su atención, es algo que afectará al sano manejo de su financiamiento hasta que, en los 90, el concepto de desarrollo sostenible integre las piezas previamente dispersas.

Con el crecimiento económico de los 50, los sistemas de seguridad social consolidan su importancia y orientan hacia la vivienda parte de sus reservas técnicas, convirtiéndose en financiadores de la misma. Con el argumento, válido por supuesto, de que el préstamo hipotecario habitacional es una garantía de primer orden, entraron en el mercado, no como inversionistas sino como financiadores directos, ello propició en más de un caso, inadecuadas políticas de crédito y uso de subsidios explícitos o implícitos, es decir, se distorsionaron las condiciones del mercado, se afectó la calidad de la cartera, debilitando el valor de sus reservas.

Así se fue consolidando una mentalidad pública extramercado que puede reflejarse en dos anécdotas que me pasaron al tener que evaluar dos instituciones con serios problemas de recuperación de cartera. Un caso fue en Centroamérica, el otro en Sudamérica.

Un Gerente de Cartera de un gran instituto público de vivienda, al mostrarle mi preocupación por la grave situación de no recuperación, me disparó este contundente argumento: “la Constitución señala que es obligación del Estado facilitar vivienda a las familias que carecen de ella y nosotros, según la ley, somos la entidad encargada de proveerlas. No hay ningún artículo en nuestra ley que diga que tenemos obligación de cobrarlas”. Rebatir semejante argumento, no es fácil.

Hablando con un Presidente Ejecutivo de un Instituto de Seguros sobre el impacto que podrían tener en las pensiones futuras, el masivo subsidio con que colocaban la cartera habitacional, base de sus inversiones, me dijo más o menos lo siguiente: “De todas formas lo que se les va a devolver por jubilación a los cotizantes es una miseria porque el sistema no funciona, y como las casas son sólo para cotizantes, al menos me voy con la conciencia tranquila de que un buen número de estos ha recuperado lo que se les debería dar por jubilación a través del subsidio a su vivienda”.

Al margen de lo peculiar de estos hechos, en su excepcionalidad, reflejan una clara distorsión conceptual.

Como pueden suponer, ambas instituciones prácticamente quebraron, tuvieron que ser intervenidas y reestructuradas que es sinónimo de cubrirles las pérdidas con el presupuesto del Estado. Es decir, aquella institucionalidad desapareció, porque esa era la consecuencia lógica de las acciones implementadas, en su presente, en su hoy de entonces.

2. Primera Etapa hasta 1970

Terminando los 50 nacen los primeros sistemas de Ahorro y Préstamo en Perú y Chile, de ahí en el transcurso de la primera mitad de los 60, prácticamente se extienden por toda América Latina.

Son los años de la Alianza para el Progreso, y aunque el primer impulso lo recibió Ahorro y Préstamo del BID, fue la AID quien desarrolló una

extraordinaria labor de promoción y de apoyo financiero para su creación en todos los países.

Resultó un fenómeno sorprendente la rápida difusión y penetración institucional y operativa de Ahorro y Préstamo a escala continental, lográndose con ello, que el financiamiento de vivienda pasara a tener un espacio dentro del mercado financiero formal.

Se trató de una revolución, que no creo se haya valorado debidamente, por un lado, se llevó al mercado financiero la producción masiva de viviendas, quitándole el casi monopolio al Estado y de otro, se incorpora a grandes masas populares al ahorro.

Recuerdo, a poco de iniciarme en este campo, una presentación en una Conferencia en la que el expositor, señalaba el cambio positivo en las curvas de tendencia del ahorro que se producía con la entrada en el mercado de los Sistemas Ahorro y Préstamo.

Es también entre 1960 y 1961, cuando se produce el cambio en el porcentaje poblacional que pasa de mayoritariamente rural a urbano. La presión por disponer de mecanismos masivos de mercado para enfrentar la vivienda, es siempre un fenómeno urbano.

El Estado, entre tanto, intensifica su rol de gestor urbano y productor de vivienda de los sectores populares, con la misma mentalidad de proveedor y benefactor.

Como política, más implícita que explícita de vivienda, se produce una complementariedad en la acción habitacional entre el sector público y el privado que en esos momentos era mayoritariamente Ahorro y Préstamo, aquel trabajando la vivienda popular, éste la clase media que emergía con fuerza en las ciudades.

Se trata de una década de comportamiento económico positivo, con un crecimiento promedio del PIB del 5.4%, en términos reales y de un 2.5%, en el PIB per-cápita. Tal desempeño hace perfectamente explicable la mentalidad optimista, en cuanto a los beneficios económicos y sociales, del esquema de desarrollo que se seguía.

Se añade a lo anterior, que el fenómeno inflacionario no es generalizado y sus máximos parecen bastante controlados. Durante la década

de los 60, el 64% de los países de América Latina y El Caribe, registrados en los informes del BID, se mantuvieron con índices de precios inferiores al 5% y otro 18% se mantuvo entre el 5% y el 15%, sólo los países del Cono Sur registraban inflaciones superiores al 15%, pero que en todo caso, no superaban el 70%.

Ante un escenario de no inflación, que se asume como garantizado, muchas de las nacientes legislaciones de Ahorro y Préstamo vinculan las condiciones financieras de sus préstamos a tasas fijas y plazos largos, siguiendo el ejemplo del sistema de EE.UU. y respondiendo a la mentalidad paternalista de los gobiernos y legisladores, en lo que a vivienda se refiere. Se nace en condiciones compatibles con el mercado pero sin flexibilidad hacia el futuro, salvo en países como Chile o Brasil que indexan la cartera.

Por el lado de las captaciones de recursos, se moviliza un ahorro masivo con ágiles técnicas de mercadeo; aparecen los primeros títulos hipotecarios en Chile y un mercado secundario puro y muy exitoso en Guatemala. Las captaciones de mercado se ven apoyadas por una significativa canalización de recursos externos. Con estas herramientas básicas, crece y se desarrolla Ahorro y Préstamo ágil y con diversidad en los pasivos, pero poco flexible en su activo productivo básico.

El crecimiento es general, desde El Salvador y Nicaragua en Centroamérica, a Venezuela, Perú o Ecuador o Chile en el Sur. El sistema líder en esa década fue, sin duda, el chileno, por los logros institucionales, técnicos y de producción que tuvo; de él aprendimos y hacia él acudimos los demás sistemas. Es oportuno recordar que en la segunda década de los 60 habían claras políticas nacionales de vivienda en el país y que Ahorro y Préstamo era instrumento importante de ellas.

No puede dejar de señalarse que es también, a principios de esta década, que se crea la Unión Interamericana de Ahorro y Préstamo para la Vivienda, elemento esencial en el posterior desenvolvimiento de la industria de Ahorro y Préstamo.

Si bien mucho más se podría hablar sobre los instrumentos y mecanismos introducidos al mercado por Ahorro y Préstamo, resumiríamos diciendo que el aporte más importante fue de política habitacional

por la incorporación, con carácter general y masivo, de mecanismos de mercado al financiamiento de viviendas en base a la acumulación interna de ahorros, manejados por una fuerte institucionalidad privada.

Es una época de positivo entusiasmo y el lema es hacer propietaria de su vivienda a cada familia de América Latina.

3. Segunda Etapa - década de los 70

Entra en esta década Ahorro y Préstamo con el impulso de los 60 y todas las proyecciones apuntan hacia el crecimiento, basado en la progresiva consolidación operativa del sistema y la incorporación al movimiento de Colombia, Honduras y Paraguay.

Reflejo de esta consolidación y vocación de crecimiento, es el interés general por lograr una efectiva entrada en el mercado financiero internacional, para lo que se creó, dentro de UNIAPRAVI y capitalizado por sus miembros, el Banco Interamericano de Ahorro y Préstamo, el BIAPE. Por esas mismas fechas, las Cámaras de la Construcción buscaban crear un Banco Interamericano de la Construcción.

Pese a tan positivas e importantes iniciativas, varias preocupaciones y amenazas comenzaron a aparecer en el entorno, entre las que cabe destacar:

a. Desatención habitacional

Pese a la importancia del aporte y de la labor realizada por Ahorro y Préstamo, la celeridad del proceso urbano desborda con su dinámica la disponibilidad de recursos tanto públicos como privados. De 1960 a 1970, 55 millones de personas pasaron a engrosar la población urbana de la región y sobre 60 millones en la década de los 70. Lo anterior, traducido a número de familias y a demanda por vivienda, nos sitúa en más de 25 millones de soluciones a producir, convirtiendo en marginal la acción pública en vivienda y algo parecido, con diferentes magnitudes, la del Sistema Ahorro y Préstamo.

Al sistema de Ahorro y Préstamo, como conjunto de instituciones privadas especializadas y focalizado en la vivienda y cuya fortaleza estaba vinculada a su significación en el sector, se le planteó el dilema de como llegar a los sectores populares mayoritarios, con recursos de mercado.

Desde principios de la década este punto se convierte en tema obligado de las Conferencias de la Unión, suscitando resistencia por parte de algunos grupos que pretendían desvincular la intermediación financiera especializada de la significación social.

b. Generalización de los procesos inflacionarios

Así como durante la década de los 70 predominó la estabilidad, ya en la primera mitad de los 70 esto cambia radicalmente, y del 64% de países con inflación inferior al 5% en los 60, en 1973 sólo quedaron en esa situación el 9% y el 0% en 1974, año en que el 82% se encuentra con inflación superior al 15%, con el agravante de que el techo inflacionario que, como promedio en los 60 no pasó del 70%, sube por encima del 500%; así la hiperinflación se hace presente con su severísimo impacto sobre el quehacer habitacional.

El resto de la década sigue dominado por los fuertes procesos inflacionarios.

El cambio en los patrones inflacionarios se reflejó inmediatamente en las tasas de interés del dinero, lo que hizo movilizar a Ahorro y Préstamo en procura de autorización para cambiar el régimen de préstamos a tasa fija, pero faltaba receptividad en los ámbitos de las decisiones políticas, pues la vivienda seguía considerada área social.

Esta dificultad para visualizar y medir los problemas propios del sector y sistema bajo la óptica económica, hizo que en la Conferencia de Lima de 1972 se tomara el acuerdo de crear una Comisión a la que se encargó conceptualizar y desarrollar una serie de indicadores que midieran el impacto del financiamiento habitacional y de la producción de viviendas en la economía. La labor de esta Comisión terminó antes de que logran ponerse de acuerdo sobre los índices a utilizar.

c. Explosión de la deuda externa

Uso la expresión explosión, pues el proceso de entrada de recursos hacia la región se aceleró en forma totalmente desproporcionada.

El flujo promedio anual de recursos durante el período 65/70 fue de 2,580 millones de dólares aproximadamente frente a 12 mil millones en 1975 y casi 22 mil millones cada uno de los años 1978 y 1979. En la década de los 60 el flujo externo privado y público se equiparaba en 1978, el 93% de todos los recursos, esto es 20,000 millones eran privados y sólo un 7% publico.

Como resultado, la tasa anual de crecimiento del financiamiento externo entre 1971 y 1979 fue superior al 25%, en tanto que el PIB creció un promedio del 5.5% en la década y el PIB per-cápita un 3.3%. Este crecimiento tuvo su pico los primeros años para empezar a declinar en la segunda mitad como prólogo de lo que pasaría en los 80.

No es un secreto que en más de un caso se usó la deuda externa como mecanismo de atención de problemas de corto plazo, evitando enfrentar los problemas estructurales, manejo que también alcanzó a la vivienda al aumentarse las prácticas de subsidio indiscriminados, incluso en Ahorro y Préstamo debilitando la competitividad y carácter de mercado del giro habitacional.

Es interesante notar como se reduce el peso del sector vivienda en el conjunto de los préstamos que durante esos años canalizaron a la región los organismos multilaterales y la AID. En el período 61/65, vivienda tenía un peso del 6.1% del total, en 1972 mantiene un 5.1% baja a 2.1% en 1974 y en el período 75/78 el promedio es de sólo un 1.7%.

Pese a que el problema urbano se agudiza, la vivienda pierde prioridad.

d. Patrones del desarrollo

En estos años al desarrollo todavía no se le había encontrado apellido como ahora (sostenible), era un nombre en busca de

verbo. En el ámbito conceptual y teórico, existió en este tiempo y anteriores en la región, una rica literatura y profundas discusiones sobre el tema de desarrollo con visión general, sin embargo en la práctica, era más sinónimo de crecimiento económico que la interrelación integral que hoy entendemos como desarrollo sostenible.

Dentro de esta visión fragmentaria, los campos estaban bien definidos. Una cosa era desarrollo económico, o sea crecimiento y otra desarrollo social, esto es preocupación por la gente, en resumen gastos.

Este desbalance se reproducía en muy diversos ámbitos, así relejendo estos días los informes del BID sobre progreso económico y social de América Latina de los 70, me sorprendía que en el informe de 1975 de las primeras 134 páginas dedicadas al análisis global regional, 126 páginas se ocupaban del desarrollo económico y sólo 8 del social. Esto hoy sería impensable.

En el informe correspondiente a 1979, las 8 páginas se convierten en 20, pero lo interesante es que el tema que presentan como relevante del desarrollo social es “El desafío del aumento vegetativo y urbano en América Latina”.

Lo anterior tiene de positivo, que el escenario urbano empieza a sentirse como problema, de negativo, que sigue ubicado como sector social, casi como decir extracomercio.

Frecuentemente las políticas generales de vivienda adolecían de ser más programas de producción de viviendas para un determinado período político, que una visión sectorial de largo plazo.

El tratamiento del ordenamiento urbano era más valioso como propósito que como realidad y al sector privado, tanto de la industria de la construcción como el financiero, se le buscaba más como factor de logro de metas que como parte esencial de una política integral e integrada.

Por lo que respecta a la demanda, las políticas se proyectaban como oferta dirigida que no contemplaban las expectativas y reales necesidades de las familias destinatarias.

Como consecuencia de estas realidades, empieza a hacerse patente el efecto distorsionador que el sector público introduce en el cada vez más grave problema habitacional y su presencia y desempeño se cuestiona abiertamente.

Lamentablemente para mucha gente, el Estado era la única vía de atención.

Ahorro y Préstamo, según avanzan los 70, refleja un importante crecimiento y su penetración en los diferentes mercados es sostenida. Claramente representó Ahorro y Préstamo una respuesta institucional financiera para el pequeño ahorrante y para muchas familias con capacidad de pago y necesidad de vivienda. Esta respuesta no estaba en la banca.

Las empresas de Ahorro y Préstamo un poco provincianas y basadas en la confianza personal de los 60, pasan a ser importantes intermediarios financieros, el sistema se moderniza y proyecta una línea propia de comunicación con el mercado.

Si tuviéramos que señalar un sistema líder en esos años que constituyera un foco de arrastre para el resto, éste sería el de Brasil.

El sistema logró, en pocos años, un crecimiento y cobertura de mercado extraordinarios, pues contaba con importantes herramientas de operación, la corrección monetaria, que garantizaba la calidad de la cartera activa y pasiva, una fuente estable de redescuento a través del Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio y el apoyo de millones de ahorrantes. No recuerdo ahora en que Conferencia de UNIAPRAVI se presentó el caso de la Sociedad de Crédito Inmobiliario Del Fin, que con más de 3 millones, era la primera de su género en el mundo en número de cuentas de ahorro. Coexistían además en Brasil, tanto sociedades anónimas como mutuales de ahorro y préstamo y el BHN como Banco Central del sector, era una constante fuente de recursos de descuento y de orientación de las inversiones habitacionales. Tomando como eje el sistema financiero de la habitación, se formularon las políticas habitacionales de esos años.

La masa de recursos que llegaron a movilizar las tres fuentes de captación que tenía el sistema, éste es el Ahorro, las Letras Inmobiliarias y el Fondo de Garantía por tiempo de servicio, fue de tal nivel que afectó en más de una ocasión al resto del sistema financiero.

En la región entre tanto, conforme avanzada la década, la inflación y la caída en ritmo de crecimiento económico propiciaba un serio cuestionamiento sobre la vigencia de las políticas de financiamiento tradicional.

Consecuencia de ello, los sistemas con el apoyo de la Unión, promueven en forma urgente la aplicación generalizada de la tasa variable al objeto de proteger el valor de las carteras al tiempo que se buscan modalidades de apoyo a la accesibilidad como los sistemas de cuotas crecientes. Se discute también con verdadero interés sobre la conveniencia o no de generalizar la corrección monetaria, pues hay una clara conciencia de la crisis que se avecina y de la relativa fragilidad de los instrumentos que el sistema posee para enfrentarla.

Para el logro de estos cambios, se interpusieron dos grandes barreras, la legislación inadecuada y la falta de eco político. Sin embargo, aunque a veces con lentitud, no se cesó en la lucha y se fueron paulatinamente logrando los cambios necesarios legales y de procedimiento.

El sistema, en la búsqueda de nuevas respuestas, realizó entre 1977 y 1980 un sinnúmero de actividades de tipo técnico. De ellas quiero rescatar dos, la primera, el estudio denominado "Evaluación de las relaciones entre demanda de vivienda y oferta de créditos habitacionales correspondientes a sectores de bajos ingresos relativos de países miembros del BIAPE".

Este trabajo dirigido por la Unión y realizado por un equipo interdisciplinario, concluyó en un informe de tres tomos que, a mi juicio, fue el primer intento serio y exitoso de medir las distorsiones en el mercado de vivienda, sus causas y su interrelación con las variables económicas. Su aplicación por parte del BIAPE, que fue quien encargó el estudio a la Unión, fue mínima por no

decir nula. El estudio quizás se adelantó en el tiempo y considero que su actualización hoy sería de incalculable valor.

La segunda actividad fue un conjunto de seminarios vinculados a este trabajo, que se hicieron por la Unión con el apoyo de la AID.

Una de las mediciones del estudio mostraba claramente que nuestra industria de financiamiento de vivienda no sólo no era capaz de ofrecer accesibilidad a un sector mayoritariamente creciente de la población, sino que su presencia frecuentemente era marginal y en ello influían un conjunto de factores diversos, tanto de carácter económico como de carácter sectorial.

En base a estos antecedentes, se llevaron a cabo en los países miembros de la Unión, más de 15 seminarios sobre “Ahorro y Préstamo y la Vivienda de bajo costo”.

Esta actividad fue de extraordinaria importancia, no sólo por lo que se pudo hacer en ampliar los sectores atendidos sino que, en forma importante, por la incorporación de nuevas variables, especialmente económicas, al análisis y planificación de los Sistemas de Ahorro y Préstamo.

No se puede terminar la revisión de esta década sin señalar un hecho que marcó al sector privado especializado y este hecho fue la práctica, la desaparición del Sistema Chileno de Ahorro y Préstamo. Las causas fueron múltiples y las razones muy diversas, que no es éste el momento de profundizar, pero representó una pérdida significativa, tratándose de un sistema líder y en mi sentir, ello afectó también la fuerza del mensaje de la Unión.

Con este entorno poco claro termina la década y así como del 60 decíamos que el sentir de Ahorro y Préstamo era hacer de Latinoamérica un continente de propietarios de vivienda, creo que en la mente de muchos de los dirigentes de Ahorro y Préstamo al inicio de los 80, estaba aquella frase que el recordado Dr. Ricardo Riccardi repetía con frecuencia “Soldado vivo bueno para otra guerra”.

4. Tercera etapa - década de los 80

En esta posición ambigua, se llega a la década de los 80, con una fuerte necesidad de disponer de claras políticas de vivienda y de un entorno económico predecible.

Toma relevancia en las agendas de Conferencias y Seminarios, el tema de las políticas de vivienda, ante el impacto que la evolución económica estaba teniendo en todo el giro habitacional, tanto familiar como de producción y financiamiento. La AID publica y difunde manuales sobre el tema, pero la calidad de las respuestas a los cuestionamiento es limitada.

Entre tanto, la capacidad de inversión sectorial por parte del sector Estado, es progresivamente más escasa y los mercados monetarios reflejan, naturalmente, esa situación. La inflación supera topes históricos llegando a porcentajes de varios miles en Bolivia y Nicaragua. La región centroamericana enfrenta problemas serios de seguridad, y por incompatibilidad con el nuevo modelo de lo socio-económico se elimina el pujante sistema nicaragüense de Ahorro y Préstamo.

Los generalizados programas de ajuste estructural tienen serios efectos recesivos que se traducen en que en la década de los 80 el ingreso per-cápita promedio de América Latina fuera negativo en un -1%. Es la denominada década perdida que más bien debiera llamarse la década de los perdedores.

Pese a todo ello y en lo que a nuestra actividad corresponde, tras ese problemático inicio, la década terminará con perspectivas positivas.

Hay ciertos hechos y circunstancias que creo que es importante hoy recordar, entre ellas están: la crisis del sistema de ahorro y préstamo norteamericano, la explosión de la informalidad urbana, las recomendaciones de Viena y la propagación de las ONG's.

a. Crisis del Sistema Norteamericano de Ahorro y Préstamo

Siempre se había considerado al Sistema Norteamericano de Ahorro y Préstamo como el paradigma de nuestra industria.

Sólido, enorme en recursos, con gran penetración en el mercado y cuyo mayor problema era manejar adecuadamente el crecimiento.

El proceso inflacionario que se inició en los 70 afectó también a los Estados Unidos y disparó las tasas de interés al punto de que el rendimiento financiero de la cartera de ahorro y préstamo era inferior al costo de captación de los recursos, produciéndose una desintermediación de miles de millones de dólares anualmente.

Nos extrañaba en América Latina, como en un mercado supuestamente tan abierto como el norteamericano, se pudiera dar semejante contradicción. El problema no fue que el dinero estuviera captado en el corto plazo, pues el dinero no se fue, el problema residió en que la tasa de interés de la captación varió en tanto que la de la cartera se mantuvo fija por Ley. Es decir, el activo perdió capacidad de compra del pasivo y no lo perdió por un problema intrínseco a la operación crediticia, sino por una externalidad, una disposición legal que interfirió con las reglas del mercado y al final éste pasó la factura de no haberlo tomado en cuenta.

En el muy interesante libro de Norman Strunk y Fred Case "Were Deregulation Went Wrong", señalan los autores las infructuosas gestiones realizadas en los 70 ante el Comité de Banca del Congreso y Senado para que permitieran la aplicación de la tasa variable en Ahorro y Préstamo. Sino se hubiera tratado de vivienda, estoy seguro que no hubiera habido problema alguno en los cambios.

La lección fue costosa pero el sistema que resultó de esa crisis es fuerte, mucho más ágil y sigue estando entre los más importantes originadores de vivienda.

Esta crisis produjo en el resto del movimiento un sinnúmero de análisis y discusiones, con posiciones que iban desde los que pedían "liquidación por cambio de negocio", hasta los que sostenían que era el efecto natural de una clara causa, la de sacralizar el pasado.

b. Explosión de la informalidad urbana

Se indicaba anteriormente, cómo la población urbana aumentó en los 60 en casi 55 millones de personas, en casi 70 millones en los 70 y otros tantos en los 80, estos 200 millones de personas que suponían la formación de más de 40 millones de nuevos hogares, se encuentran con un sector público raquítico y un sector privado de vivienda que no les es respuesta, dudoso de su papel y futuro.

Ante el vacío del mercado formal, organizan su propio esquema de mercado y resuelven, a su modo, los problemas de asentamiento. Ellos determinan en la práctica, los patrones de crecimiento de muchas ciudades, por más que ello pueda parecer inadecuado o contraproducente para los planificadores urbanos y con efectos tan graves que el Banco Mundial en su informe de 1992 señalaba que el mayor depredador del medio ambiente es la marginalidad urbana.

Dicho de otro modo, la vida se impuso y comenzó a pasar a la sociedad como un todo la factura del abandono o inadecuado tratamiento del problema.

Demás está decir que la informalidad subsistirá en tanto la formalidad no sea respuesta general y realista.

c. Las recomendaciones de Viena

El Congreso Mundial de Ahorro y Préstamo celebrado en Viena en 1986, concluye con un importante documento que pretende replantear, a nivel global, las políticas de financiamiento de vivienda.

Quizás lo más importante es que explícitamente se reformulan las relaciones sector público y privado. Se destaca lo inadecuado de que aquel pretenda ser respuesta a todas las necesidades de la gente y se pide más espacio para el sector privado y más oportunidades de decisión para el ciudadano común.

Las conclusiones de Viena son un claro avance de lo que serán las políticas de los 90, como lo muestran los siguientes párrafos extraídos de aquellas.

- a) Hoy en día, más de la mitad del Producto Nacional de los países en vía de desarrollo está producido en zonas urbanas. Sabemos que existe una gran correlación entre el aumento del producto nacional bruto per-capita y la mejora de los niveles de urbanización. Ha llegado la hora de reconocer de modo explícito la contribución esencial que puede traer la urbanización para el desarrollo económico nacional.
- b) La política de la vivienda y desarrollo urbano debe formar parte integral de la estrategia de desarrollo nacional y debe ser adoptada a los más altos niveles del gobierno.
- c) Independientemente de las motivaciones políticas y humanitarias de los gobiernos, las estrategias nacionales deben reflejar la posibilidad limitada del sector público de satisfacer todas las necesidades de desarrollo de los ciudadanos.
- d) Tanto el sector privado formal como el informal deben ser responsables del proveimiento de vivienda. El sector público debe facilitar ese proceso asegurando la disponibilidad de insumos esenciales de terreno, infraestructura, recursos financieros y materiales para la construcción y estableciendo un marco legal y reglamento que apoye la actividad.
- e) Todos los países deben desarrollar políticas e instituciones de financiamiento de vivienda que estén integrados a los mercados de capitales y que estimulen la movilización del ahorro, y deberán buscar soluciones que respeten tres supuestos importantes: precios accesibles, replicabilidad de proyectos y la recuperación de costo.
- f) Las políticas nacionales sobre el uso del suelo, deben reafirmar la importancia de una tenencia de la tierra segura, garantizando a la vez, el eficaz funcionamiento del mercado inmobiliario que conduce al desarrollo económico.

- g) Se debe dar prioridad a la mejora de la capacidad y eficacia de gobiernos locales en todos los aspectos, de administración urbana, movilización de finanzas urbanas y planificación eficaz.
- h) Los gobiernos locales deben de examinar la posibilidad de desarrollar la prestación de servicios de infraestructura por el sector privado. Eso se hizo con éxito en un gran número de países del mundo entero.

d. Propagación de las ONG's

En los 80 se produce un vacío de institucionalidad debido a la reducción de la capacidad el sector para ser respuesta social y porque el sector privado, concretamente el financiero, se repliega a evaluar riesgos ante un entorno confuso.

Al igual que se señalaba anteriormente con la informalidad, ese vacío promueve una nueva institucionalidad, la de las organizaciones no gubernamentales o ONG's que se desarrolla aceleradamente. Siempre me ha llamado la atención esta definición por oposición, que capitaliza la tendencia del momento de decir no al Estado. Sin embargo, esa negación en forma implícita está señalando que tampoco son sector privado y ello no es intrascendente.

Entran a operar en una multitud de campo, entre ellos el de vivienda y desarrollo urbano, manejan cuantiosos recursos y se convierten en verdaderos intermedarios de fuentes que no querían al sector público y no creían en el sector privado.

Me invitaron uno de esos años, a aportar ciertas ideas para la creación de un banco de segundo piso que consolidara los diferentes recursos de un grupo grande de ONG's.

Al ver los fondos operados, sus destinos, su manejo y los costos, no pude sino preguntarme ¿por qué Ahorro y Préstamo no tenía parte de ese negocio? ¿por qué no dedicó el mismo pensamiento que a la diversificación?. Quizás valdría recordar aquí lo que se preguntaba el autor argentino Gino Lofredo en su brillante, divertido y profundo artículo “¿Usted no tiene una ONG?”.

Regresando al campo de Ahorro y Préstamo, debemos señalar que hay un sistema líder en esta década que crece en forma sólida e ininterrumpida y representa una pauta para el resto de los sistemas, se trata del sistema colombiano que hasta el día de hoy, mantiene su liderazgo. Este sistema supo conservar su producto propio, la UPAC, y con ella desarrollan un poderoso y muy moderno sistema financiero, cuya base de clientes son las familias y mantener en forma permanente una intensa acción habitacional. Alrededor del producto ahorro, el sistema colombiano desarrolló una sofisticada gama de servicios financieros y un extraordinario mercado.

Además del exitoso desempeño del sistema colombiano, empiezan a surgir movimientos importantes en el sector, entre los que voy a destacar el nuevo esquema chileno y la reestructuración del sistema financiero de vivienda en Costa Rica.

. El nuevo esquema chileno

La forma con que Chile decidió enfrentar el problema habitacional, empezó a ofrecer lineamientos alternativos que se han convertido en poderosas herramientas de cambio para otros países. Quisiera ahora destacarles las que, a mi juicio, son las más importantes:

1) Consistencia de la política habitacional

Los pilares de la política de atención habitacional chilena que hoy se aprecian, forman parte de un proceso ininterrumpido de años de mejoramiento y ajustes, basados en ciertos parámetros básicos permanentes. Se han superado así los traumas que todavía en muchos de nuestros países significan los cambios de gobierno.

Hay otra característica muy importante en esta política y es que el sector público ha propiciado y propicia la expansión de la acción del sector privado, pero mantiene su presencia allí donde éste no llega, hasta tanto las condiciones varíen. Esto ha evitado los vacíos derivados del brusco abandono por el sector

público de áreas donde el sector privado no estaba dispuesto o no tenía condiciones para entrar.

2) Reconceptualización del Subsidio

En un entorno y en una época donde el hablar de subsidio era impensable, plantea Chile la figura del subsidio como un gasto social legítimo, focalizado y coherente con la estabilidad económica, cuyo propósito es dar accesibilidad a las familias a la vivienda, haciendo viable su inserción en el mercado financiero. No voy a insistir en este tema, pues creo que es algo que todos hemos estudiado los últimos años, más de una vez.

3) Traslado al mercado del ahorro a largo plazo que tiene el país

El tercer e importantísimo elemento, es haber logrado que a través de las AFP y Compañías de Seguro, el ahorro de largo plazo del que el país puede disponer para inversión, se haga explícito y se lleve al mercado. Por razones obvias, uno de los sectores directamente beneficiado con ello, es vivienda, que ve multiplicarse sus fuentes de recursos, recursos estables y de largo plazo. Con estas premisas se despierta el interés real del sector privado por participar en forma efectiva.

Es claro que el proceso habitacional chileno no es un caso terminado, pero el proceso es sólido y el financiamiento habitacional ocupa un lugar que le es propio.

No sería justo terminar sin indicar que detrás de estas herramientas está el soporte de una economía sana, estable y predecible.

e. El sistema Financiero Habitacional de Costa Rica

En los inicios de 1987 entra en operación el reestructurado sistema de Costa Rica tras una profunda crisis en el inicio de los 80.

Tres aspectos quisiera destacar de este nuevo sistema:

1) Definición de política sectorial

La nueva política sectorial tiene como eje una red financiera suficiente y completa, con un sector público facilitador y de segundo grado. Sólo para el caso de la marginación extrema y de tugurios, el Estado se reserva cierto liderazgo.

2) Bono de vivienda como mecanismo de accesibilidad

El bono como subsidio directo sigue en grandes líneas el modelo chileno. Es un mecanismo de accesibilidad que permite la formación de carteras hipotecarias sanas.

3) Máxima red de intermediarios

Apoyado en el sector especializado de Ahorro y Préstamo, el sistema es abierto para que todos los intermediarios de mercado, sea banca privada o pública, cooperativas, etc., en sus operaciones de vivienda tengan igual acceso a los mecanismos de seguros y redescuento que ofrece la ley a través del Banco Hipotecario Nacional.

4) Movilización de recursos

La movilización de recursos se logra compitiendo en el mercado financiero en forma abierta, apoyándose en dos herramientas básicas: el ahorro masivo y la movilización de la cartera en el mercado, mediante la titularización de la misma.

Los logros en recursos y en producción de soluciones habitacionales han sido muy importantes.

Si a lo visto de Chile y Costa Rica, añadimos la solidez del sistema colombiano, el escenario para el sector luce ahora en forma más favorable.

El tránsito de los 80 a los 90, refleja una gran efervescencia en la modernización de las políticas habitacionales como es el caso de El Salvador, Venezuela, México, etc.

Creo que es importante recordar en este foro, que ese paso hacia los 90 repercutió también en UNIAPRAVI, con un profundo replanteamiento de su función y operatoria, en búsqueda de una institucionalidad acorde con el entorno. La representatividad se ve reforzada con la creciente presencia de México, cuyos aportes a la Unión, en este último período, han sido muy destacados.

Ver de nuevo hoy a UNIAPRAVI con líderes comprometidos en llevar a la industria del financiamiento habitacional en forma eficiente hacia el próximo decenio, que es a la vez el próximo siglo y milenio, es uno de los más positivos e importantes augurios de éxito.

VISION PROSPECTIVA

Al proyectar el campo habitacional hacia el futuro, trataré de enfatizar las que, a mi juicio, serán líneas principales que van a configurar el entorno dentro del cual se moverá nuestro sector.

Brevemente me referiré a ese marco de referencia. Sin sentido de prioridad, destacaré:

1. Globalización

El proceso de globalización económica trasciende en mucho el aspecto de comercio internacional, para incidir en la capacidad que tiene nuestro "todo productivo", para participar como socio efectivo de una economía globalizada. Cada vez es menos válido el mirar de adentro

hacia afuera, por el contrario hay que desarrollar una doble visión simultánea de adentro afuera y de afuera adentro.

Lo anterior, significa que hay que incorporar nuevos y más amplios estándares a los criterios de producción. Hace unos años hubiera extrañado que, entre las condiciones necesarias para acceder a una zona de libre comercio, hablo del TLC, estén la existencia de normas y políticas de protección medio ambiental o el régimen laboral.

Asimismo, las políticas económicas, las condiciones de producción o los mercados financieros participantes de estos procesos, no podrán estar amenazados o sometidos a erráticos cambios de orientación. La consistencia en los procesos económicos es condición *sine que non* de éxito hacia el futuro, en lo que Chile hoy es un ejemplo.

La transparencia en los mercados de bienes y servicios hará de la competencia o mejor de la competitividad, la regla de oro de la supervivencia.

En mercados financieros globalizados habrá grandes probabilidades de movilizar recursos, pero si nuestro sector quiere tener presencia, deberá saber y saber decir porqué su producto es atractivo y seguro y está destinado a una actividad prioritaria.

Un nuevo sentido de riesgo-empresario se requiere para apostar con éxito en este nuevo escenario, por ello, creo importante traer a colación un par de párrafos de un trabajo del BID/ PNUD sobre Reforma Social. En el capítulo dedicado a "Reforma Social y Nueva Cultura de la Inversión" dice "El nivel y la continuidad de la inversión privada miden, por regla general, el grado de confianza de estos sectores en la viabilidad de la economía. Tradicionalmente, las políticas de protección a la inversión y el nivel del gasto público fueron los principales estímulos al sector privado que los gobiernos latinoamericanos utilizaron después de la crisis de 1930. Esta cultura económica de aversión al riesgo no es compatible con sistemas descentralizados de mercados abiertos a la competencia".

Esta actitud es esencial también en nuestra industria sino queremos quedarnos fuera de ese futuro, que es presente. Este rechazo al riesgo, que puede ser explicado con un sinnúmero de argumentos "economicistas", ha derivado y echado raíz en algo mucho más

profundo y peligroso, una creciente cultura especulativa que ha convertido el dinero en fin en sí mismo y no en medio para un fin, los impactos económicos y sociales de este cambio son devastadores y han llevado a que intermediarios financieros, inclusive de nuestro giro, se midan sólo por utilidades y no por la función realizada.

Valga recordar, el señalamiento que el gran empresario japonés Akio Morita, Presidente de SONY, hizo durante el Simposio de Davos en Suiza. “El dinero debe ser invertido, no comercializado como otra materia prima pues el sistema económico, basado en los productos financieros, fracasó debido a su propio exceso y a la vinculación a los juegos de dinero y otro tipo de negocios que no proporcionan valor añadido”. La recuperación global no es una buena idea si significa el regreso a la extravagante economía de los años 80, aunque los financieros millonarios no estén de acuerdo, creo que el mundo no necesita esa clase de “recuperación”.

2. Desarrollo sostenible

Este nuevo concepto cuya popularidad, creo que va mucho más allá que su comprensión, ha supuesto tanto un revulsivo como un cambio de percepción sobre el futuro, pasando del sentimiento penoso de ajuste o más bien de ajustarse a los 80, una percepción sino optimista, al menos esperanzada hacia el futuro, al proyectar una lógica de pensamiento, cambio y esfuerzo más realista y justa.

La insostenible esquizofrenia que mantenía como independientes áreas que se requerían mutuamente, se transforman en una búsqueda de un todo sistémico donde crecimiento económico, desarrollo social y medio ambiente no son sino puntas de una sola y misma estrella.

A veces imagino el desarrollo sostenible como un ferrocarril con máquina, vagones y rieles. Los rieles son el medio ambiente, si éstos desaparecen o deterioran de nada sirven los vagones y la máquina que no podría ir a ninguna parte. La máquina es la economía, produce movimiento y tiene la capacidad de movilizarse hacia nuevas estaciones que significan crecimiento; pero sin vagones de que sirve una máquina, lo más para diversión del maquinista, pero tarde o temprano está condenada a ser chatarra. Los vagones son el desarrollo social, es la gente con la que se moviliza la sociedad, ella paga los servicios de la máquina, permite que se mantenga y estimula que mejores máqui-

nas busquen más lejanas estaciones, el “sistema ferrocarril” es uno, así también el desarrollo sostenible es uno.

Ahora bien, a todo esto cabe preguntarse que tiene que ver ello con nuestra actividad intermediadora en el futuro.

En forma creciente hacia el futuro, el problema urbano se está convirtiendo en elemento focal del desarrollo sostenible, hablo del problema urbano, porque la expresión vivienda, en su acepción tradicional, es simplemente una parte del todo que requiere financiamiento.

Muchas veces hemos oído que para el año 2000, América Latina será la región más urbanizada de todos los países en desarrollo con más de 450 millones de personas y ésto demanda, primero, infraestructura básica y después, vivienda; ambas con carácter masivo y con recursos masivos.

Sabemos que muchos de esos habitantes urbanos no tienen ni acceso a vivienda, pero otros muchos ni siquiera a la infraestructura urbana básica, cuya dotación generalizada por parte de los gobiernos, colapsó. Ese universo deberá ser nuestro mercado.

Es interesante ver como países de Asia Meridional con ingresos per cápita similares y a veces inferiores a los nuestros, mantienen niveles de inversión sensiblemente superiores y con ello sus indicadores de crecimiento son también superiores.

La atención del medio ambiente urbano se torna crítico, los problemas de falta y de mala calidad en servicios como agua, desagües, manejo de basura, vías de acceso, etc., son mayores de lo que pensamos. Para no abrumarlos con cifras, permítanme sugerirles leer los Informes de Desarrollo Mundial del Banco Mundial de 1992 y 1994 y los Informes Sobre Desarrollo Humano de Naciones Unidas de los últimos dos años.

Sólo tres pinceladas; según el Informe del Banco Mundial de 1992 apenas un 2% de las aguas negras que se producían en América Latina tenían sistemas apropiados de tratamiento; en Centroamérica en 1994, el 50% de los desechos sólidos no eran recogidos y del otro 50%, sólo el 20% era manejado adecuadamente, es decir, un 80% era

simple y llanamente acumulación de basura. ¿Qué sentido hace hablar de vivienda sin incorporar esta realidad?.

Atender este problema se ha convertido en condición de viabilidad hacia el futuro. Me voy a permitir aquí reproducir algunas de las apreciaciones que sobre el tema hace el Banco Mundial en su informe de 1994.

“Proporcionar servicios de infraestructura que satisfagan las demandas de las unidades familiares y demás usuarios, es una de las tareas más importantes del desarrollo económico. La infraestructura ha dejado de ser el trasfondo neutro de la vida económica, algo oculto y en lo que no se piensa, más bien ocupa un puesto de primer plano en el proceso de desarrollo. Sino el motor, la infraestructura representa “las ruedas” de la actividad económica.

La urbanización, por sí sola, es un factor importante de estímulo y la demanda de infraestructura, cuando la capacidad de la infraestructura de abastecimiento de agua, saneamiento, energía, etc., es insuficiente en las zonas urbanas en proceso de expansión, el resultado es una limitación grave del crecimiento económico (sostenible desde el punto de vista ambiental) y menor reducción de la pobreza”.

La tarea, tanto para el sector privado como para el sector público, es encontrar los medios para encauzar el ahorro privado hacia los inversionistas privados que asuman proyectos de infraestructura. Se está hablando de movilizar recursos en un campo que nos atañe directamente y no en el futuro. El jueves 12 de mayo de 1994 se publicaba en la gaceta oficial de Costa Rica, una resolución del Banco Hipotecario Nacional que asimilaba el financiamiento de infraestructura urbana, dentro del Programa PROMUNI al financiamiento de vivienda como parte integrante de éste, tanto por el interés social que dichas obras poseen, cuanto porque apoyan la racionalidad del proceso habitacional.

Al hablar de infraestructura no estoy pensando en los grandes proyectos que han probado su insuficiencia y cuyos procesos financieros son muy específicos, sino el gran número de proyectos medianos y pequeños que involucran la comunidad afectada que permiten un cambio directo en su calidad de vida y que se paga con igual o más interés que una casa, de ello sobran muestras. Los resultados de los

estudios realizados sobre el costo que para las familias de bajos ingresos tiene la carencia de infraestructura son abrumadores.

Subyacente a todo lo que hemos hablado de cambios, está el nuevo enfoque de desarrollo social que busca, según palabras del informe del BID/ PNUD señalado anteriormente, una mayor equidad en la construcción de nuevos equilibrios distributivos. “Desde este punto de vista, la equidad del sistema socio-político condiciona indirectamente la eficiencia de los mercados. La propia lógica de una economía abierta de mercado sugiere que la reforma social, más que un residuo es una condición ineludible de la eficiencia y viabilidad de la economía”.

De más está insistir en el carácter insosteniblemente regresivo que ha tenido la distribución del ingreso en un gran número de nuestros países; ello ha afectado directamente la accesibilidad de las familias al financiamiento de carácter urbano y si no se logra su efectiva reversión se limita severamente el crecimiento como un todo.

3. Reconceptualización del Estado

Es en verdad importante estar conscientes de las enormes fuerzas que están transformando el concepto operativo del Estado.

Con legítimo orgullo decimos, que hoy en día todos los regímenes políticos de América Latina son democráticos, pero la democracia como forma de vida cuestiona al Estado actual y como expresión de la voluntad de la sociedad trasciende la lucha por el poder político.

La gente se esfuerza por lograr mejores oportunidades de vida por si misma, no espera ni quiere esperar al estado paternalista, al igual que los empresarios están dispuestos a aceptar riesgos, competir e innovar en mercados que sean abiertos, transparentes y fiel reflejo de las fuerzas en juego.

La sinergia surgida de la propia sociedad en movimiento, es la que acompaña el nuevo modelo de desarrollo que obliga al Estado a buscar un nuevo desempeño que le habilite para ser eco de las crecientes aspiraciones y exigencias que, en extensión y profundidad, demanda la sociedad. Ante ello, el tradicional estado nacional entra en obsolescencia.

Como señala con brillantez el Informe de Desarrollo Humano de 1993 de Naciones Unidas, hoy en día el Estado nacional es demasiado pequeño para las cosas grandes y demasiado grande para las cosas pequeñas.

En la reconceptualización de este nuevo estado, hay dos áreas de especial importancia.

a. El estado, constructor de Institucionalidad

Como el lenguaje precede a la acción, hace tiempo se substituyó la expresión, estado subsidiario por estado facilitador, que no significa hacer las cosas fáciles sino permitir que los mercados, en sentido amplio, funcionen con transparencia y equidad. Cuando señalo mercado en sentido amplio, quiero significar todas aquellas instancias donde las personas físicas o jurídicas no sólo transan sus bienes económicos sino sus ideas, opiniones, aspiraciones, etc.

Por ello, me parece extraordinariamente acertado el concepto de Estado como Constructor de Institucionalidad que el Dr. Oscar Muñoz presenta en su artículo La Transformación del Estado dentro del libro “Después de las Privatizaciones hacia el Estado Regulador”.

Directamente recojo unos párrafos de dicho artículo.

- En los procesos actuales de innovación institucional. Al mismo tiempo que el Estado se ha replegado de su intervencionismo económico, aumentando el espacio del mercado, se produce un movimiento en el ámbito de lo público/privado en el sentido de que lo público adquiere mayor importancia.
- La profundización democrática supone transparencia, información y mayor autonomía de los actores sociales para tomar sus propias decisiones y asumir sus propios proyectos. La internacionalización de las economías impone la separación de las lógicas económicas de las políticas, las que tradicionalmente estuvieron muy mezcladas. El mercado adquiere más autonomía, pero el Estado retiene la

responsabilidad del “gobierno del mercado” en última instancia (Wade, 1990).

- Las nociones de Estado y mercado no son sinónimos de lo público y lo privado. Los mercados también representan una instancia de lo público. Las transacciones deben ser transparentes y los agentes privados deben poder dar cuenta de ellas a la sociedad.
- En esta perspectiva, el Estado es menos un agente económico directo y más un constructor de institucionalidad.
- En el Estado, que emerge al siglo XXI, se pueden visualizar dos tendencias que van configurando el nuevo perfil del rol del Estado, por una parte, la tendencia a la descentralización de las funciones agenciales, en la medida que más y más agentes individuales demuestran su capacidad de desempeñarlas y en la medida también en que se reconocen las posibilidades del mercado en ámbitos que hasta ahora habían sido excluidos (seguridad social, salud, control del medio ambiente).
- La contrapartida es el desarrollo de un sistema de señales hacia los agentes privados y públicos. Esto significa una ampliación del ámbito de lo público en un sistema económico en que el mercado desempeña un papel más relevante y abarca un mayor número de decisiones.

b. Descentralización

La otra gran herramienta, a través de la cual ese Estado de los próximos años va a ser mas eficiente, ligero y representativo, es a través de la profundización del procesado de descentralización. La descentralización puede ser una de las mejores formas de promover la participación ciudadana y aumentar la eficiencia de la administración como un todo.

Si se quiere lograr que la descentralización promueva el desarrollo humano, debe ir acompañada por una auténtica democracia a nivel local. El proceso de fortalecimiento de los municipios o gobiernos locales, como elementos claves de esta descentraliza-

ción se está produciendo en toda nuestra región en forma acelerada con experiencias tan importantes como las de Colombia y Chile en el Sur o Guatemala y Honduras en Centroamérica.

Descentralizar poder no siempre es fácil, pero el camino es irreversible.

Se descentraliza poder, facultades, obligaciones y también recursos, abriéndose con ello un importante mercado de intermediación y colocación de créditos para nuestra industria.

Así como hacemos referencia comparativa de los diferentes indicadores entre países en desarrollo y desarrollados como metas a seguir, una de las comparaciones más notables es la de la distribución de la participación local en los gastos generales del Estado. En los países desarrollados del total de gastos del sector público más de un 40%, llegando en casos al 60%, se producen a nivel local, en América Latina la mayoría no llega al 10% e incluso, las hay con participación inferior al 5%.

Este centralismo monopolista, que es tanto operacional como mental, no es compatible con la apertura que requiere la evolución actual, por eso es tan significativo que en el Informe del BID sobre progreso Económico y Social en América Latina de 1994 el tema especial sea "Descentralización Fiscal. La búsqueda de Equidad y Eficiencia".

A través de la descentralización aumenta la presión ejercida por la comunidad sobre los gobiernos en sus diferentes niveles para que sus acciones se orienten hacia aspectos de verdad prioritarios, no para el Estado sino para los ciudadanos. Este cambio, que es una revolución en el estilo de gobierno y eje de la gobernabilidad, es un rico proceso, plenamente en marcha.

Entre las prioridades de los gobiernos locales, es decir, de las comunidades organizadas, está siempre presente la atención de los problemas de infraestructura urbana básica y vivienda y, en ese ámbito, tenemos una oportunidad histórica de ser aceleradores del cambio, desarrollando una sana y productiva intermediación financiera.

Así pues, la globalización, dentro de un esquema de desarrollo sostenible, con un gobierno descentralizado y creador de institucionalidad, es el muy interesante y promisorio escenario en el que podremos actuar en el próximo futuro.

RETOS Y OPORTUNIDADES DEL PRESENTE

Todo este viaje entre retazos de lo que ha representado para nuestro movimiento el quehacer habitacional, en un marco de políticas cambiantes, regresa al hoy, en el que se encuentra nuestra realidad y oportunidades.

Lo primero que hay que dejar bien claro, es que todos los elementos que señalamos como tipificadores del futuro ya están hoy actuando como elementos de cambios, la globalización, el desarrollo sostenible, la descentralización, etc. Por tanto, si queremos ser exitosos en el mañana, tenemos que comprometernos y ser exitosos con el presente, un presente en el que destacaré tres aspectos directamente relacionados con nuestro quehacer:

1. La vivienda

Los años 90 se inician poniendo frente a frente dos temas que, en buena medida, habían causado crisis y zozobras durante los años 80. Estos dos temas son la conceptualización del financiamiento de vivienda frente a la modernización de los sistemas financieros.

En momentos, se consideró sinónimo de modernización financiera, la eliminación de las instituciones especializadas en vivienda y ello guardaba íntima relación con el tratamiento a la vivienda como bien no productivo de baja.

La prioridad que tiene hoy la atención habitacional en cualquiera de sus modalidades, ya no como un elemento del “desarrollo social” ni como un subproducto financiero, sino como elemento básico de viabilidad económica y social, ha repuesto las cosas en su lugar.

Pocas veces, en tan corto espacio de tiempo, se han dictado tantas políticas de vivienda en la región, orientadas hacia un tratamiento más integral del tema y pese a retazos que aun tienen del pasado, representan importantes avances.

Hay consenso en la necesidad de aportar al sector recursos de gasto social, pero más aún hay claridad en que, sin la movilización del ahorro y de la inversión privados, nada se puede lograr. Hay consenso en que el Estado debe dejar de ser gestor o protagonista, al límite de lo posible, en este campo y ello requiere que el sector privado extienda su acción y presencia hacia sectores mayoritarios y se creen condiciones para ello.

Todo esto es oportunidad, y también supone riesgos, que son claramente superables, pero sólo si se está comprometido con el proceso, para ir por delante en la búsqueda de soluciones. Mantienen ese liderazgo y peso técnico y político nuestros sistemas. ¿Lo quieren tener?.

2. La infraestructura y el medio ambiente urbano

Este tema es parte del anterior, pues se trata de que el asentamiento humano disponga de una calidad de servicios básicos aceptables. Hemos señalado que la marginalidad urbana es el mayor destructor del medio ambiente, de allí que el enfrentar este problema no sólo sea prioridad sino urgencia para el sector vivienda en el presente.

Esto no es un requerimiento extraordinario, pues tiene que ver con lo que es el entorno en que la producción habitacional se desarrolla, sino porque el medio urbano, la familia urbana, es el mercado natural de nuestra operación tanto en su vertiente activa como pasiva.

Hace muy poco asistí a un seminario sobre el Desarrollo Sustentable y la Gestión Urbana en Centroamérica que, en síntesis, lo que señalaba era la situación de carencias de infraestructura básica y lo que ello significaba, no sólo para el desarrollo económico sino como barrera para acceder a mercados globalizados como el TLC.

Al abrirse el foro a las observaciones y conclusiones, señalé que sentía que faltaba allí la industria de la construcción y el sistema de financiamiento habitacional, que no sólo deben ser conscientes del problema, sino que son necesarios ejecutores y corresponsables del logro de efectivas. soluciones. Ese mensaje lo reitero hoy aquí.

En este campo hay aún mucho oscurantismo e ideas preconcebidas, pero también recursos y oportunidades cuyo manejo puede ser crucial para todos nosotros.

Permítanme recalcar que, en un importante porcentaje, la atención a estos problemas se asemeja a programas de vivienda, pues se realiza a través de proyectos pequeños a nivel local que requieren sólo parcialmente de financiamiento bancario y que ofrecen capacidad y voluntad de pago. Los elementos catalizadores de estos proyectos son, mayoritariamente, los municipios como institucionalidad responsable de las comunidades, tanto en lo jurídico como en lo financiero, pero junto a los municipios cada vez se encuentran más empresas privadas proveedoras de servicios, bien por concesión o por cualquiera otra modalidad, así como cooperativas locales, etc.

Este es un campo que ofrece bastas posibilidades de negocio, como lo estamos experimentando en el Banco Centroamericano con la línea de préstamos PROMUNI dirigida a Bancos y Asociaciones de Ahorro y Préstamo de Costa Rica, Guatemala y en breve de El Salvador.

A través de esta línea, las instituciones mencionadas están generando cartera propia de infraestructura básica local.

Es un nicho de mercado que, tanto para operaciones activas como pasivas, ofrece posibilidades y está básicamente virgen, reforzando nuestro circuito de operación. Si para ello se quieren reformas legales, cuanto antes las promuevan mejor

Para dar una pequeña idea con que mentalidad se mueve este sector, les diré que los días 23 y 24 de marzo promovió en Costa Rica nuestro Programa PROMUNI, un seminario sobre Bonos Municipales como Herramienta Alternativa para financiar Infraestructura Urbana. Junto al Banco Centroamericano y la AID, era copatrocinadora, la Comisión Nacional de Valores, interesada en el potencial futuro de estos papeles en la Bolsa de Valores y no sólo se trató de bonos, sino de titularización de cartera, de la necesidad de la intermediación privada en el campo local, etc. Uno de los sectores más comprometidos en el seminario fue precisamente Ahorro y Préstamo.

A veces parecemos creer que la intermediación financiera, los mercados monetarios, son algo difícil, exclusivo y reservado a los pocos. Quizás esto fue así algún día, ya no lo es, ni lo será más.

Como pasó en los 80 con el sector informal, los procesos se están haciendo mejor o peor y todo dependerá de quien esté para canalizar esa realidad, para mí no hay duda de que podemos y debemos estar ahí.

Quizás haya surgido en más de uno la interrogante de qué significa la inversión en infraestructura. Según los informes del Banco Mundial, los países en desarrollo gastan anualmente en infraestructura 200,000 millones de dólares, lo que es insuficiente e ineficientemente manejado en más de un caso, y según el propio Banco, América Latina necesita invertir sobre 60 mil millones sólo para mejorar su infraestructura. Los flujos externos más masivos se dan hoy en este campo, con énfasis importante en los pequeños y medianos proyectos a nivel local. Un eficiente uso y manejo de esos recursos es una de las condiciones necesarias de éxito y ello nadie lo puede proporcionar mejor que un sector privado con experiencia y vocación como el nuestro.

3. La Intermediación Financiera y el Sector Vivienda

Dentro del proceso de globalización, son quizás los mercados financieros los que con más rapidez se uniforman, la necesidad de transparencia, abierta competencia en base a normas operativas y de supervisión uniformes, es una realidad. Por ello, la modernización completa de los sistemas financieros sigue teniendo gran trascendencia, apoyada en superintendencias fuertes, modernas e independientes; a ellas corresponde garantizar la uniforme aplicación de las normas, cuidar la calidad de la solvencia de las instituciones que participan y en definitiva, proteger a los ahorrantes e inversionistas.

Dentro de este contexto, la naturaleza institucional de ser o no especializada, es un hecho voluntario, de acuerdo a la concepción y definición de negocio. Hoy los mercados financieros recogen una muy amplia gama de figuras institucionales, se trate de bancos, financieras, asociaciones o sociedades de ahorro y préstamos, etc., lo importante es si se opta por operar con este sector como nicho de mercado y se le atiende en condiciones adecuadas de masividad y de especialización.

Dada la importancia del vínculo entre el contexto urbano y el crecimiento económico, así como la dimensión de la tarea a realizar, creo que la especialización se seguirá dando. Visualizó al sector vivienda como incluyente, es decir, que todas las posibilidades y oportunidades que ofrece podrán ser utilizadas por cualquier intermedio que opere en el mismo.

Al igual que hoy, las normas internacionalmente aceptadas de medición de sanidad financiera establecen, al evaluar la calidad de los activos, que el crédito hipotecario para compra de casa propia, es un activo de primera, lo que privilegia la relación de capital/cartera frente a un crédito fiduciario, pueden surgir otros aspectos favorables a nuestra operación que no son privilegio de un sector sino de un tipo de operación.

Debemos de aprestarnos a conocer, a construir y a potenciar aquellas oportunidades que hoy nos ofrece el mercado y que nos corresponden como empresarios y como sector.

Paralelamente, se nos ha ampliado la gama de instrumentos de operación, mecanismos tan desarrollados como la doble indexación mexicana o el leasing para la cartera activa, como la creciente presencia de ahorro de largo plazo, las iniciativas de titularización en la cartera pasiva, las que al unirse a las herramientas tradicionales, son garantía de éxito en la búsqueda exitosa de una mayor profundización en la movilización de recursos.

Creo que en este proceso, la Unión tiene también un gran papel que jugar en formular y promover un mensaje de avanzada, tanto para los sistemas, como gobiernos y organismos internacionales. El camino no es fácil, pero los parámetros para construirlo están dados así como la meta a la que hay que llegar.

CONCLUSIONES FINALES

Si he logrado transmitir con razonable claridad el cambio y la oportunidad actuales, no es a mí a quien corresponde hacer conclusiones, sino a cada uno de ustedes.

Permítanme solamente compartir, para terminar algo que me impactó leyendo un artículo sobre física cuántica. Se decía allí que campo cuántico

no es materia, sino una suma de energía e información y esa interrelación dinámica mueve el cosmos. Que el hombre le añada y ese es su don único, la capacidad de tener conciencia de esa información y que al hacer uso consciente de la misma y de la energía, puede determinar la evolución de las cosas llevándolas a un fin consciente y querido. Espero que esa sea nuestra labor en el sector que nos ocupa y demanda. La información está, la energía es la necesidad en busca de la atención, lograr la meta está en manos de nuestro querer consciente.

A continuación, transcribimos la versión magnetofónica de los comentarios de los panelistas de la tercera sesión plenaria:

Señor
Flavio Machicado
Vicepresidente
Caja Central de Ahorro y
Préstamo para la Vivienda
Bolivia

“Realmente va a ser bastante difícil para mi hablar, después de haber escuchado a don Pedro Lasa. El ha hecho un recuento muy interesante, y como todo en la historia, siempre pueden quedar algunas lagunas y no necesariamente tener coincidencias”.

“En lo que sí parece, es que hemos leído bastante los mismos libros y, por lo tanto, coincidido plenamente, especialmente en lo que toca al libro del estado regulador, que es una buena fuente de inspiración de lo que debe ser o de lo que podría ser el estado moderno”.

“Distinguidos amigos, cuando llegué a Chile en los años 50, específicamente en 1958, asistí a un Seminario Internacional sobre Política y Acción Penitenciaria en América Latina. Pasado los años, en el año 1965 participé casualmente en el primero y el último Seminario Latinoamericano sobre Políticas de Vivienda, organizado por las Naciones Unidas. Allí pude observar que habían dos escuelas, que pueden ser el engendro de una política, los viviendistas y los casistas”.

“Los viviendistas creo que están dentro de la actual coyuntura, porque aparte de elementos de seguridad, de habitat, también se aproximaron o se podrían haber aproximado al tema del medio ambiente. El Ministro de Costa Rica en un escrito que tuve oportunidad de leer, decía que la informalidad habitacional y el deterioro del medio ambiente, son monedas de distinta cara, y es verdad. El hombre siempre ha construido su vivienda, auto-construido su vivienda, pero eso es un techo, no es vivienda”.

“Los casistas probablemente han tenido éxito por diversas razones, se han construido casas pero de lujo y, curiosamente, en el caso de Bolivia, la explosión de la vivienda coincide en los años 70 con la explosión de la deuda

externa. No sé si será coincidencia, me temo que sí. Pero Bolivia se ha endeudado 5 veces con el exterior en esa década, y coincide con otra deuda, hoy hay una explosión de viviendas, coincide con la deuda del capital golondrina que, en el caso de Bolivia, equivale al más del 40% de su producto bruto interno y es un 90% totalmente dolarizada. Ha aumentado un plazo de colocación, los depositantes ya no lo hacen a 30 días, a 60 días, ahora lo hacen un poco más de 100 días, es también un elemento de explosión”.

“Han pasado, desde aquellas dos épocas, varios lustros; no se que ha pasado en las cárceles, pero me temo que la situación sigue igual o probablemente peor que los años 50: Han pasado seis lustros de aquella reunión de arquitectos que discutían si el problema era vivienda o casa, pero de lo que estoy seguro es que la situación de la vivienda se ha empeorado”.

“El Ministro Hermosilla nos ha ilustrado al respecto, pero detrás de eso creo que es importante y también el Ministro Hermosilla y el señor Presidente de la República de Chile nos lo dijo, el problema es que ha aumentado la pobreza”.

“En un escrito que he leído de don Pedro Lasa, él mencionaba la situación de la pobreza en varios continentes, lamentablemente en el continente latinoamericano, el incremento es bastante importante, pero también la distribución del ingreso se ha complicado”.

“En Chile, pese a todo lo que vemos, los patrones de distribución del ingreso, siguen siendo los mismos que los de la década del 60, afirmaba hace unos días don Alexis Guardia, Director del Instituto de Estadísticas”.

“Es verdad, hay un incremento en el ingreso en Chile, incremento real por cierto, del orden de un 30% porque ha incrementado la capacidad de compra del pueblo chileno”.

“En Bolivia, los trabajadores no han logrado recuperar el nivel de ingreso de los años 70, don Pedro Lasa nos ha ilustrado y nos ha hecho un hermoso recuento de carácter histórico, por lo tanto, no quisiera repetir lo mismo y quisiera más bien, sin animo de generalizar, hablar acerca de los paradigmas o quizás mejor, los supuestos que implica el paradigma que estamos analizando y que es sumamente interesante, como es el paradigma chileno o el paradigma costarricense, pero hay que analizar los paradigmas en función de los supuestos económicos y sociales y políticos que están detrás”.

“No voy a mencionar o tratar de generalizar fenómenos que no conozco, salvo que mencione en específico algún país porque he leído alguna cifra, en realidad, voy a tratar de reflexionar con ustedes, de provocar una discusión en función de lo que conozco, mi país. Y, por lo tanto, cualquier parecido a la realidad de algún país que mencione es pura coincidencia”.

“Tengo que hacer una retrospectiva o una prospectiva muy esquemática, por eso es que les ruego que me disculpen, pero debo respetar el tiempo que se me ha asignado”.

“En forma general, todos coinciden que es necesario a nivel global, que el estado sea facilitador y promotor, nos lo ha dicho don Pedro Lasa, pero me pregunto, y voy hablar del caso boliviano, ¿el estado boliviano tendrá toda la fuerza para dictar todas las normas que son necesarias? ¿tendrá el presupuesto para subvencionar vivienda?”.

“En el caso de Chile, estamos hablando de un país que tiene una presión tributaria total del orden del 36% sobre su producto bruto interno, 20% por concepto de renta, 16% por concepto del mineral del cobre. En Bolivia estamos con grandes problemas para financiar al estado. Nuestra presión tributaria apenas alcanza el 7% al 9%, depende como quiera medírsele, y a través del cobro del sobreprecio de la gasolina -en Bolivia se vende la gasolina a un equivalente a 60% el precio del barril, osea 3 veces el precio internacional- con lo que se logra cubrir el 50% del presupuesto”.

“En particular, es verdad que en el pasado pese a todo lo que se nos ha dicho, en cierta forma el sistema funcionó, la formula ahorro público o ayuda americana o del BID o del Banco Mundial, pero ayuda, ahorro público, cualquiera que sea la fuente, más ahorro privado, más estabilidad, más crecimiento económico, más intereses subsidiarios igual vivienda”.

“Ahora, dentro del contexto del paradigmn chileno, ahorro público, muy importante recursos líquidos, AFP, más mercado de capitales, ahorro interno; el ahorro interno en Bolivia alcanza al 5% del producto bruto más ahorro privado más estabilidad y más crecimiento igual vivienda. Esto naturalmente tiene varios supuestos”.

“Supone que es posible realizar un cambio en la seguridad social para generar la capitalización individual, 1961 Chile, supone una revolución social. En el caso de Bolivia, si queremos llegar a este sistema, el estado debe pagar a los que se van a beneficiar del sistema dos veces el valor del total de

su presupuesto, una deuda bastante pesada para pagar. Supone presencia de la banca, no sé si en sus países la banca quiere jugar al largo plazo, en Bolivia no quiere jugar a largo plazo, prefiere jugar al consumo”.

“Supone un cambio en la ley de seguros; lo que supone, a su vez, la generación de un nuevo actor social para adquirir mutuos hipotecarios endosables que se emitan para fines habitacionales y aquí está, un poco la polémica que pude observar en algunos textos de UNIAPRAVI y en la práctica, cuando se dice que no debería haber sistemas especializados. Entonces, están pensando en las multibancas y en un conjunto de instituciones e instrumentos financieros; es verdad, pero esos instrumentos tienen que existir para la vivienda y creo que los sistemas especializados también podrían incursionar en todos los mecanismos financieros si hubiera voluntad pública para aquello”.

“Es necesario calzar activos y pasivos; no se como están haciendo en este momento, si de alguna forma pueden calzar activos y pasivos cuando los depósitos son de corto plazo. Es necesario el funcionamiento de un mercado secundario y para ello, se ha creado una nueva ley de mercado de valores donde ha nacido otro actor social económico que son las sociedades anónimas, cuyos giros están orientados hacia la adquisición de activos para la compra de letras de créditos y mutuos endosables. Es necesidad finalmente, capacidad de subvención para generar o para constituirse en un mecanismo estimulador del ahorro. En la década del 70 primero había que ahorrar para ser sujeto de crédito, no por casualidad en los paradigmas que analizamos observamos que cuando se construye la vivienda en Costa Rica, el 64%, de acuerdo a los datos que conozco en 1992, fueron construidas viviendas con subsidio, y no por casualidad el 60% de los papeles, están en manos de los fondos de pensiones en Chile y el 16% en las Compañías de Seguros”.

“Hay que tener cuidado, y ésto lo digo al margen del tema de la vivienda, con el juego de los papeles. En el mundo existen papeles por un valor 5 veces equivalente del producto bruto interno mundial. Estamos trabajando para los tenedores de papeles. En Bolivia, como dato curioso, lo que se paga a los depositantes del sistema financiero, que son 5% más de la tasa libor, equivale a un poco más de lo que es el producto interno boliviano, osea estamos trabajando para los que han depositado en la banca, lo que nos decía don Pedro Lasa como una gran reflexión: el dinero es un medio de cambio, debe generar riqueza no debe ser para tener riqueza”.

“Para pensar en el futuro y sin querer ser demasiado pesimista, es verdad que la banca latinoamericana está pasando por una gran fatiga, rápidamente los préstamos vencidos sobre los préstamos totales se convierten en un dolor de cabeza, hay demasiados bancos y hay que venderlos y probablemente los grandes bancos van a ser más grandes aún, o también según las perspectivas, van a pertenecer a capital extranjero. Tampoco se ven financiamientos externos de largo plazo y el efecto tequila que se ha mencionado, según el Fondo Monetario Internacional, seguirá haciendo estragos hasta fines de siglo”.

“La tasa de crecimiento de la economía latinoamericana va a tender a decrecer y el endeudamiento va a crecer sustancialmente, debemos cerca o alrededor de 500 mil millones de dólares, probablemente vamos a deber algo así como 600 mil millones de dólares. Hay que tener cuidado del capital golondrina”.

“Se podría decir muchísimas cosas más. Quisiera, a diferencia de don Pedro Lasa, concluir con algo. Creo que tenemos una batería de instrumentos, sobre los cuales tenemos que seguir discutiendo, tenemos que seguir colocando la idiosincracia nacional, hasta la cultura nacional, pero los instrumentos están. Sin embargo, no creo que podamos hablar de política, y menos de política habitacional, fuera del contexto global de la economía y tampoco podemos hablar de política habitacional sin ahorro familiar y en consecuencia, la mejor política de financiamiento es el crecimiento”.

“Decía el Director Mundial de la Organización Mundial de la Salud, después de haber experimentado terriblemente con los problemas de los anticonceptivos de toda naturaleza, que el mejor anticonceptivo era el desarrollo y el nivel de ingreso. Necesitamos crecer con equidad y sobre todo con la generación de una conciencia colectiva que crea en el largo plazo. La vivienda es un problema de largo plazo, el financiamiento es un problema de largo plazo para la vivienda, lo cual, sin embargo; implica solidez y transparencia institucional. Decía muy bien don Pedro Lasa, el estado moderno debe crear la institucionalidad, el orden institucional que sería la única forma para que los latinoamericanos así se convenzan en traer sus recursos, no para especular sino para invertir”.

Señor
José Gabriel Varela Morgan
Asesor del Ministro
Ministerio de Vivienda y Urbanismo
Chile

“Quiero aprovechar esta oportunidad para referirme y compartir con ustedes algunos de los puntos de vista que planteó el Ministro Hermsilla en su discurso inaugural y comentar a título personal, cuales son a mi juicio, algunos avances que sobre este aspecto debemos emprender los chilenos, si realmente queremos dar solución a los problemas que sobre la materia tienen los segmentos socio-económicos medios y medios bajos de la población”.

“Como todos ustedes saben, el sistema de financiamiento chileno se basa en tres principios fundamentales:

“El primero, es el esfuerzo de las personas, que implica necesariamente un sacrificio actual de consumo actual para destinarlo al ahorro y este sistema de ahorro nos ha funcionado, creo que lo demuestran las cifras que hoy día podemos exhibir. Sólo las libretas de ahorro para vivienda, a diciembre de 1994, alcanzaban a casi 1 millón de cuentas, con un saldo de ahorro acumulado superior a los 500 millones de dólares y con un ahorro comprometido de 1,200 millones de dólares”.

“Nuestro sistema funciona en base a un contrato, en virtud del cual, el ahorrante se compromete a reunir una determinada cantidad en un tiempo también determinado y al mismo tiempo, a mantener determinados volúmenes promedio, los que son medidos en forma semestral. Otra forma de demostrar el hecho de que el ahorro de las personas en Chile están disponibles, es el hecho de que en los sistemas de postulación de viviendas que mantiene el Ministerio de Vivienda, por cada subsidio asignado hay hoy en día 8 personas que reúnen todos los requisitos para obtenerlo, requisitos entre los cuales naturalmente está el ahorro”.

“El segundo principio, es que el estado premia el esfuerzo de ahorro que efectúan las personas mediante el otorgamiento de un subsidio directo, que consiste en una determinada cantidad de dinero que se otorga, sin cargo de restitución, a aquellas personas que habiendo cumplido con los planes de ahorro comprometido, no son propietarias de una vivienda. Para la entrega

de estos subsidios, se consideran factores objetivos que son medibles y todas las solicitudes son procesadas en términos computacionales de forma de mantener una gran credibilidad en el sistema”.

“Y, el tercer aspecto, es que la diferencia entre la sumatoria del ahorro y el subsidio versus el precio de la vivienda, puede ser financiada con un crédito que el interesado obtiene, ya sea directamente en el sector privado o bien mediante créditos provistos por el sector público para los sectores de menores ingresos. Los créditos obtenidos del sector público son naturalmente en condiciones preferentes, tienen relativos privilegios y existe desde ese punto de vista, un pequeño subsidio”.

“En nuestro país, y de acuerdo con las cifras del censo de 1992, el déficit absoluto de vivienda se estima en unos 740 mil y que se puede descomponer en 540 mil viviendas de más de 4 personas que viven en la propiedad de otra persona y en 200 mil familias que viven en viviendas que no son actas. La mayor parte de estas familias se encuentran en condiciones de pagar un servicio mensual por una vivienda básica o superior, pero la realidad es que hoy día no existe la oferta de estas viviendas, hoy estas familias están ahorrando, además de pagar una determinada cantidad, sea en dinero o especie, por vivir en el lugar en que lo hacen”.

“Otro argumento que me ha llevado a esta conclusión, radica en la observación de que los actuales asignatarios de viviendas básicas que las tienen arrendadas, obtienen cánones de arriendo que equivalen entre 3 y 7 veces del valor de los servicios que pagan por el crédito que obtuvieron para comprar esa vivienda. No cabe la menor duda que la única manera de terminar con el déficit habitacional, es construyendo un número de viviendas igual a ese déficit”.

“La situación actual sobre el particular, se puede explicar indicando que el volumen de vivienda que en los últimos años se ha estado construyendo del orden de 118 mil, es superior a la necesidad anual de nuevas viviendas generadas por el incremento neto de alguna familia y de las viviendas que quedan obsoletas del orden de 85 mil, en otras palabras, podemos decir hoy en día que el déficit habitacional en nuestro país lo tenemos congelado, pero que su solución con la cifra que he mencionado, se ve solamente en un horizonte del orden de los 23 años”.

“Otro punto que creo conveniente y necesario traer a colación, es que el mercado financiero dispone hoy en día de los recursos de largo plazo

necesarios para poder aumentar en términos importantes la oferta de créditos para financiar un mayor volumen de préstamos para la vivienda. En la actualidad, el sistema previsional y de las Compañías de Seguros asociadas al negocio previsional, tienen acumulados recursos superiores a los 25 mil millones de dólares, de los cuales, en este momento, del orden del 14% sólo están invertidos en instrumentos de tipo habitacional”.

“Por tanto, si nosotros supusiéramos que el estado tuviera los recursos para otorgar un mayor número de subsidios y considerando que los ahorros de las personas ya están enterados y que existen los recursos financieros para el otorgamiento de los créditos, podríamos concluir teóricamente que el déficit habitacional lo podríamos suprimir, eliminar o terminar en un breve plazo. Doy naturalmente por solucionado los problemas que naturalmente existen para la producción de un volumen importante de vivienda, como sería la disponibilidad de terreno y la capacidad de la industria constructora”.

“También me parece conveniente y necesario reconocer que es un hecho que las familias chilenas hoy día disponen de un mayor poder de compra, lo cual está demostrado por el crecimiento sostenido del ingreso per-capita a un ritmo anual superior al 5% por la disminución de la inflación y por el aumento real de los salarios. Este hecho hace que las familias quieran y puedan comprar una vivienda que es superior en calidad a la que hoy en día se les ofrece en los planes de vivienda básicas que ofrece el estado”.

“Este elemento, a mi juicio, es fundamental en cualquier análisis del tema que uno desee efectuar, no es posible correr el riesgo de que se produzca un stock de vivienda no deseada y que esas viviendas queden obsoletas antes de terminar su vida útil por no satisfacer los estándares mínimos exigidos por la población”.

“Las políticas que actualmente en la materia se están aplicando producen, y nuevamente repito a título personal, algunos efectos no deseados y que son convenientes o que es conveniente tratar de eliminar. De acuerdo con las actuales normas, el estado cumple con labores tanto en el campo inmobiliario como en el campo financiero, sin perjuicio naturalmente, del rol que cumple en el aspecto normativo y en el otorgamiento de subsidios, éstos son dos últimos que no es posible que deje de cumplir”.

“En el campo inmobiliario y para los estratos medios y medios bajos, el estado es el que decide cuándo, dónde y qué tipo de vivienda se van a construir, así es el estado quien encarga la construcción de conjuntos

habitacionales, los que posteriormente son asignados a las personas que están inscritas en los registros de postulantes. Esta forma de actuar produce, naturalmente, asignaciones de viviendas en lugares diferentes a aquellas en que las personas trabajan o donde estudian sus hijos; el cambio de lugar de residencia se produce naturalmente en desarraigo de las familias y las obliga a incurrir en gastos de dinero y tiempo en los necesarios desplazamientos diarios para ir del lugar en que viven al lugar en que trabajan”.

“Hay un estudio que indica que de los 8 millones de viajes diarios que se realizan en nuestro país en los diferentes medios de locomoción, un 35% aproximadamente corresponde a estas causas. Por otro lado, el hecho de ser asignatario de una vivienda y no un comprador, tiene una connotación de orden psicológica importante, se traduce en conductas de comportamiento tanto en el servicio de las deudas como en el necesario cuidado que debe darse a la mantención de una vivienda. En el campo financiero, el estado es el financista de las familias de bajos recursos que necesitan para entregar el precio de las viviendas, ello en atención a que el sector privado financiero no se ha interesado en actuar en estos mercados”.

“No es un misterio para nadie que el estado es un mal administrador de créditos, existe la creencia de que al estado no es necesario pagarle los préstamos, los hechos desgraciadamente así lo comprueban. En la cartera de créditos que tiene el Ministerio de Vivienda, el nivel de morosidad es superior a 50%. La normativa que se aplica en materia de subsidio, privilegia a la vivienda nueva respecto a la vivienda usada basado en la errada creencia de que en esta forma se colabora de mejor manera con la producción de un mayor número de unidades”.

“Hay estudios que indican que en el país existen del orden de 700 mil viviendas de una valor inferior a 21 mil dólares cuyo precio de venta es totalmente pagado. Los dueños de estas viviendas no han podido acceder a viviendas de un mayor precio y calidad en atención a que no las han podido vender, precisamente porque la demanda para este segmento está condicionada a la existencia de subsidio. Esto ha producido inmovilidad habitacional y una sobre inversión en mejorar estas viviendas de un monto muy superior al que, económicamente, sería conveniente y, además, ha significado una pérdida patrimonial importante por haberse transformado la vivienda en un activo líquido”.

“En consecuencia, es posible identificar una barrera, la salida que inhibe la entrada de capitales y además juega en contra de la movilidad habitacional,

característica, a mi juicio indispensable, para una sociedad moderna que se encuentra durante varios años con aumentos reales sostenidos en el ingreso de las personas, lo que provoca cambios importantes en las necesidades habitacionales de ellas”.

“Otra consecuencia no deseada, es la inmovilidad de capitales que representan las unidades habitacionales que se encuentran en la práctica impedidas de ser vendidas por no existir mercado e imposibilitar o retrasar de manera importante, a que esas familias puedan optar a viviendas mejores. El que exista un mercado secundario para la vivienda social supone necesariamente la existencia de financiamiento para la compra de viviendas de ese mercado. Un breve análisis de la situación actual, revela que no existen instituciones financieras privadas interesadas en este segmento, con lo cual el que los subsidios sólo puedan interesarse en la compra o construcción de viviendas nuevas, ha tenido también consecuencia en el campo del financiamiento habitacional”.

“En efecto, todos deseamos que exista una mayor participación del sector privado financiero en el otorgamiento de créditos a los sectores de ingresos bajos, estamos convencidos que es la única manera de atraer mayores recursos al sector vivienda”.

“Estudios hechos al respecto, indican que las razones que tienen las entidades privadas para no participar en el otorgamiento de crédito para este segmento, son de dos tipos:

“El primero, dice relación con el mayor riesgo que le ven a estas colocaciones. Este mayor riesgo dice relación con el hecho de que si un financista privado debe recurrir a la liquidación de la vivienda porque el deudor no paga los créditos, se encuentra con los problemas de que nadie se la compra por ser una vivienda que pertenece a un mercado en el cual la existencia de subsidios es fundamental para que exista capacidad de compra. Ello lógicamente, introdujo un factor de mayor riesgo en este tipo de crédito”.

“El segundo, dice relación con factores de rentabilidad. En efecto, los costos de administración y cobranza de los créditos es de un mercado en el cual la existencia de subsidios es fundamental para que exista capacidad de compra. Ello lógicamente, introduce un factor de mayor riesgo en este tipo de crédito. Asimismo, los costos de administración y cobranza de los créditos son fijos e independientes del volumen del mismo, si las entidades financieras trabajan en función de un spread, el tamaño de este spread no

puede ser el mismo para un crédito de 1,000 dólares que para un crédito de 50 mil dólares”.

“Es perfectamente lícito pensar que como una forma de solucionar más rápidamente el déficit habitacional, se pueda o se quiera llegar a una situación ideal en la cual se redefinan los roles que deben cumplir tanto el sector público como el sector privado. En esta situación ideal, el estado debería reservarse aquellas funciones que le son indelegables, como lo son la labor normativa, fijar las reglas del juego, y la labor de otorgamiento de subsidios, ya que ni siquiera en esta situación ideal es factible pensar que el sector privado la asuma. Al sector privado le debería quedar entregado por lo tanto, las labores tanto en el campo inmobiliario como en el campo financiero”.

“¿Qué mecanismos pueden utilizarse para llegar a esta situación ideal y para evitar que se produzcan todos los efectos no deseados que se han planteado?. En primer término, se puede llegar o pretender llegar a homogeneizar los diferentes instrumentos para que no existan preferencias entre ellos por razones de índole exclusivamente normativas y para que estas diferencias no se traduzcan en precios distintos. Esta homogeneización traerá como consecuencia de que la población dispondrá de diferentes instrumentos entre los cuales poder elegir cuál es el más conveniente para el financiamiento de su vivienda, de acuerdo con sus particulares características y al mismo tiempo disponer de un mayor número de entidades financieras que otorguen este servicio”.

“En segundo lugar, poner en marcha mecanismos que creen un subsidio a la originación y administración de créditos de bajo monto, que haga atractivo a las entidades financieras privadas participar en los mercados de los segmentos medios y medios bajos. Lógicamente, esta medida está en estricta relación con la planteada anteriormente, y es condición indispensable para que ella pueda producir los efectos deseados”.

“Un elemento a dilucidar en este aspecto, consiste en determinar si un subsidio de esta naturaleza es más eficiente en término del compromiso de los recursos fiscales que soportar los niveles de mora antes indicado y afrontar las periódicas reprogramaciones de la cartera que ha sido necesario implementar en el pasado”.

“En tercer lugar, es regular el denominado subsidio implícito, una medida como la propuesta anteriormente debe ir, a mi juicio, necesariamente

acompañada de otra que en la práctica elimine el subsidio en la tasa de interés, por la vía de establecer que los créditos que otorgan a tasa de mercado”.

“Flexibilizar las normas que regulan las diferentes líneas de acción del Ministerio en el sentido de permitir la venta o permuta de las viviendas adquiridas, sin perder los beneficios que el interesado ha recibido al momento de su adquisición. Ello para facilitar el traslado de las familias a viviendas de mejor calidad o ubicadas en zonas más cercanas a sus lugares de trabajo. Esta flexibilización no implicaría mayores subsidios ni tampoco mayores créditos fiscales. La diferencia de valores entre ambas viviendas se financiarían con los ahorros de las personas o bien con créditos obtenidos en el sector privado financiero”.

“Y por último, hacer neutro los subsidios entre viviendas nuevas y viviendas usadas en todos los programas de libre elección. Con esto, no sólo se facilita el ingreso de nuevas entidades crediticias sino que también se incorpora al mercado a las 700 mil viviendas existentes que tienen sus precios totalmente pagados, creando para sus dueños un notable incremento patrimonial equivalente al precio de estas viviendas”.

“Quisiera concluir, señalando que la aplicación de estas medidas a las cuales debe sumarse el resultado que tenga la implementación del denominado plan de vivienda básica, en virtud del cual la vivienda producida por el sector privado, defendida por el sector privado y el asignatario, recibe un subsidio y elige libremente cuál vivienda y dónde la quiere comprar, debieran producir para el país y para su población, algunos efectos importantes. En primer lugar, facilitaría la participación de un mayor número de agentes privados en el otorgamiento de créditos de bajo monto generando una mayor competencia, lo que en definitiva, siempre beneficia al consumidor final”.

“En segundo lugar, generaría las condiciones para crear un activo mercado secundario de viviendas usadas en el segmento medio y medio alto y al existir un mercado secundario, la vivienda se transforma en un activo líquido y por tanto, no sólo le permite a esa persona incrementar su riqueza, sino que además le permite incorporarse al circuito económico al disponer de una garantía real”.

“En tercer lugar, permitiría una movilidad habitacional razonable en que las personas puedan cambiarse de vivienda en la medida que mejoren sus condiciones socio-económicas”.

“En cuarto lugar, permitiría una ampliación del número de subsidios a otorgarse por parte del Ministerio, al utilizar para ese fin, los recursos que se librarían al retirarse del campo financiero”.

“Por último y en definitiva, permitiría terminar con el déficit habitacional en un plazo razonable sin que sea necesario aumentar el volumen de los recursos fiscales necesarios”.

CUARTA SESION PLENARIA

TEMA

“EL CREDITO HIPOTECARIO”

“LA OFERTA HABITACIONAL”

“LA ORGANIZACION DE LA DEMANDA”

PRESIDENTE : Señor PEDRO W. CERSOSIMO
(Uruguay)

EXPOSITORES : Señor ANDRES SANFUENTES
(Chile)

Señor EUGENIO VELASCO
(Chile)

Señor JUAN PABLO ROMAN
(Chile)



Uniapravi

- Integrantes de la Mesa Directiva de la Cuarta Sesión Plenaria: (de izquierda a derecha) Juan Pablo Román, Expositor; Andrés Sanfuentes, Expositor; Pedro W. Cersósimo, Presidente de Mesa Directiva y Eugenio Velasco, Expositor.

“EL CREDITO HIPOTECARIO EN CHILE”

Señor
Andrés Sanfuentes
Presidente
Banco del Estado de Chile
Chile

ALGUNOS ELEMENTOS HISTORICOS

Una manera de enfocar el desarrollo de las instituciones y de los instrumentos que permiten el enlace entre los constructores de las viviendas y sus usuarios, es hacer un breve relato histórico acerca de cómo ha evolucionado en nuestro país el crédito hipotecario y, a partir de ese relato y de las experiencias que de él se desprenden, ir examinando cuáles son los errores cometidos y las soluciones adoptadas para corregirlos a través del tiempo.

En Chile, el crédito hipotecario tiene una larga historia; comenzó institucionalmente con la dictación de la ley del 29 de agosto de 1855, que creó la Caja de Crédito Hipotecario, una entidad estatal. Como dicen algunos historiadores distinguidos en Chile, en especial Mario Góngora, la formación de la nación chilena ha estado asociada estrechamente al Estado y a los impulsos que, tanto en el pasado como hoy en día, ha realizado. En el caso del crédito hipotecario, se inició esta experiencia con una entidad estatal que fue casi centenaria; partiendo en 1855, la Caja de Crédito Hipotecario realizó operaciones hasta 1953, cuando pasó a formar parte de lo que es hoy día el Banco del Estado de Chile; es decir, el crédito hipotecario estatal en Chile es más que centenario, tiene 140 años de vida.

La ley que dió origen a la Caja de Crédito Hipotecario estableció, en su artículo 1°, las características de esa entidad y dice a la letra: “Se establece una Caja de Crédito Hipotecario destinada a facilitar los préstamos sobre hipotecas y sus reembolsos a largo plazo por medio de anualidades que comprendan los intereses y el fondo de amortización”, descripción que podríamos repetir hoy, en términos casi exactos; y en el artículo 2°, que también tiene interés, establece cuáles son las operaciones de esta Caja. Dice que consistirán, primero, en emitir obligaciones hipotecarias o letras de crédito y transferirlas sobre hipotecas constituidas a su favor. Segundo, en recaudar las anualidades que deben pagar los deudores hipotecarios de la Caja. Tercero, en pagar con exactitud los intereses correspondientes a los tenedores de letras de crédito y cuarto, en amortizar a la par letras de crédito por la cantidad que corresponde, según el fondo de amortización.

Esa entidad tuvo muchos altibajos a través de sus 98 años de existencia. Fue una institución que partió financiando la agricultura, no sólo porque Chile era un país agrícola, sino también a causa de los naturales balances de poder que se requerían en la sociedad chilena, así como los contrapesos que caracterizaron nuestra evolución histórica; pero, después también, entró a financiar la construcción de edificios y viviendas, incluso la habitación popular; o sea, ya tenemos ahí un germen de financiamiento de casas modestas a través de créditos hipotecarios.

La evolución de esta institución a través de su historia está íntimamente relacionada con el tema de la inflación, ya que estos brotes fueron el aspecto central para determinar el éxito y los retrocesos de la entidad. Un caso: a comienzos de los años 50, con los repuntes de la inflación en nuestro país, la Caja entró en una casi paralización por la imposibilidad de obtener fondos para financiar sus operaciones, ya que la existencia de tasas de interés reales negativas desalentaban las captaciones.

En esa época no existían mecanismos de reajustabilidad; así por una parte, la institución no tenía como recurrir a fondos de largo plazo, y por el lado de sus activos, los créditos tampoco eran reajustables, con lo cual pasaron obviamente a otorgar, de hecho, enormes subsidios a quienes habían tenido acceso a los préstamos. Sobre este período histórico hay una discusión ya larga, de hasta dónde estos subsidios canalizados hacia quienes tenían acceso al crédito hipotecario, normalmente sectores agrícolas y personas de los más altos ingresos del país, eran una suerte de compensación, especialmente en el siglo XX, frente a las fijaciones de precios a la agricultura; era una especie de equilibrio respecto de los perjuicios que estaba recibiendo el

propio sector agrícola desde los sectores urbanos, favorecidos por insumos y alimentos abarataados gracias a los controles de precios.

No solamente estamos ante una situación compleja, de una baja recuperación a causa de los subsidios implícitos en la existencia de tasas de interés reales negativas, sino que también se tuvo que diseñar un sistema para asignar las disponibilidades de recursos entre quienes presionaban para obtenerlos; es obvio que cuando hay un subsidio al otorgamiento del crédito, tiene que establecerse un mecanismo de racionamiento, porque la demanda por financiamiento supera con creces a los fondos prestables. Aquí aparece una nueva fuente de desprestigio de la actividad, porque cuando hay racionamiento es necesario utilizar mecanismos restrictivos, no precisamente los más objetivos, para limitar el exceso de demanda por créditos. Ese es un tipo de desarrollo sobre el cual se debe llamar la atención, a causa de los problemas que genera la introducción de elementos de arbitrariedad.

INICIATIVAS PRIVADAS

Al mismo tiempo, en el sector privado se desarrollaron iniciativas que fueron extraordinariamente importantes e interesantes. En el año 1883 se funda el Banco Hipotecario, hoy día el BHIF, entidad que desde esa fecha ha venido prestando servicios muy importantes a los usuarios del crédito hipotecario, también una institución más que centenaria; y, al año siguiente, en 1884, el Banco Hipotecario de Chile (BCH), el cual terminó sus funciones como consecuencia de la crisis de 1983; no alcanzó a cumplir el siglo.

Estas entidades, que tuvieron un papel importante en materia de crédito hipotecario, también llegaron a una situación de languidez en las décadas del 50 y del 60, como consecuencia del mismo fenómeno de la inflación, la cual hace insostenible el crédito hipotecario, -en esa época financiado con la emisión de bonos-, a causa de la imposibilidad de poder prever cuál va a ser la evolución de los precios y las tasas de interés nominales en el largo plazo y, por lo tanto, generando incertidumbre acerca del poder de compra de los recursos crediticios que se recuperarán. Por lo tanto, a mediados del presente siglo, estamos en presencia de instituciones de crédito hipotecario que marcan el paso, fundamentalmente, como consecuencia de la carencia de mecanismos de reajustabilidad.

En esta secuencia histórica, también se debe mencionar a las instituciones de previsión social. Tenían características distintas a los bancos hipoteca-

rios, porque trataban de preservar a través del tiempo los aportes de sus imponentes, los cuales posteriormente, obtendrían una pensión de retiro a través de un sistema de reparto de los beneficios. Las entidades de previsión prestaban esos recursos a sus propios imponentes y, por lo tanto, a deudores de baja morosidad. Sin embargo, nuevamente en el caso de estas instituciones, la falta de reajustabilidad de los préstamos llevó a su deterioro, perjudicadas por el otorgamiento de créditos para la vivienda cuyo valor real no podían recuperar al ser socavados por la inflación; los subsidios implícitos en esta forma de operar ocasionaron una pérdida del rol de estas instituciones en el financiamiento de largo plazo de las soluciones habitacionales. En definitiva, se produjeron importantes transferencias desde la gran masa de imponentes en favor de una minoría que se benefició con créditos que se terminaron pagando en una baja proporción.

EL SISTEMA DE AHORRO Y PRESTAMO

Como consecuencia, a comienzos de 1960, se crearon algunos mecanismos que buscaban corregir los inconvenientes del pasado; el Sistema Nacional de Ahorros y Préstamos (SINAP) y las Asociaciones de Ahorro y Préstamos (AAP), cuya gran novedad fue la presencia de reajustabilidad, tanto de los activos como de los pasivos; en los activos, a través del otorgamiento de créditos hipotecarios de largo plazo; y en sus pasivos, mediante el casi monopolio en la captación de recursos reajustables. Los valores reales se mantenían a través del tiempo corrigiendo los montos nominales por la evolución de los índices de precios al consumidor y de remuneraciones.

Sin embargo, cuando se observa lo que sucedió con estas instituciones, se advierte que tuvieron una corta vida. La experiencia en el caso chileno muestra que fueron exitosas sólo hasta 1975-1976. Como consecuencia de la crisis económica de esos años, no puede decirse que viene el desplome, pero si sobreviene un empequeñecimiento muy significativo del Sistema Nacional de Ahorros y Préstamos, para pasar posteriormente a un período de extinción que se concreta al comienzo de los 80. Es conveniente examinar porque ocurre esto en el caso del SINAP y se debiera plantear que el sistema no fue capaz de soportar una crisis de liquidez, provocada por la recesión ocurrida en 1975. Sucumbe a causa de los descalces entre sus activos, colocados en el largo plazo, y un porcentaje significativo de los pasivos captados en el corto plazo. Se provoca el colapso cuando, como resultado de la recesión de los años 1975-1976, empiezan a ser retirados los depósitos de corto plazo generando, no una crisis de rentabilidad, sino

de liquidez, la cual se agravó cuando estas asociaciones, estrechamente ligadas a empresas constructoras, intentaron resolver el problema del bajo nivel de actividad sectorial mediante el financiamiento directo de las construcciones habitacionales, abandonando su papel de intermediarios financieros, lo cual les llevó a una inmovilización de fondos de corto plazo, en un período recesivo, careciendo de recursos para responder a los retiros de sus pasivos.

ALGUNAS CONCLUSIONES

El análisis anterior muestra que el fracaso del sistema hipotecario de los bancos y de las cajas de previsión, fue provocado por una inflación intensa, acompañado por la ausencia de mecanismos de reajustabilidad. Sin embargo, el colapso del SINAP agrega otros elementos adicionales si se quiere tener un sistema de crédito hipotecario permanente y solvente. Al respecto, es preciso guiarse también por dos pautas:

La primera, es la necesidad de separar el negocio de la intermediación financiera de la actividad propia de la construcción; y la segunda, la conveniencia de establecer normativas que eviten los descalces por plazos entre los activos y los pasivos en este tipo de instituciones financieras. Un hito muy importante fue la creación de la unidad de fomento (U.F.), con características de reajustabilidad a través del tiempo, la que en una primera fase, fue anual, para pasar progresivamente a trimestral, mensual y diaria, tal como es hoy día.

Este relato, de carácter histórico, excesivamente sintético, sólo pretende establecer algunos requisitos para disponer de un sistema de crédito hipotecario solvente:

Primero: La existencia de tasas de interés reales positivas, de mercado, en la operación del sistema.

Segundo: La necesidad de tener mecanismos de reajustabilidad de los activos y pasivos de largo plazo.

Tercero: La existencia de normas que exijan calces por plazos de los activos y pasivos disponibles en las entidades financieras.

Cuarto: Separar el negocio financiero del productivo.

Quinto: Muy fundamental, porque ha permitido al sistema progresar de una manera importante en la década del 80 y en la actualidad, es la existencia de ahorrantes institucionales para financiar la construcción de viviendas y, por lo tanto, los créditos hipotecarios de largo plazo. Para una operación eficiente en el mercado, corresponde, fundamentalmente, a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y a las compañías de seguros de vida.

LA SITUACION ACTUAL

¿Cuál es la situación que tenemos hoy día en el caso chileno en materia de crédito hipotecario?

Puede decirse que el crédito hipotecario es el fundamento para la existencia de las operaciones que no requieren de apoyo gubernamental, es decir, la solución habitacional para los sectores de ingresos medios y altos; esa demanda se satisface gracias a que se dan las condiciones antes mencionadas y, por lo tanto, no requerirán de apoyo oficial. Pero, subsiste el tema de la vivienda social.

En el caso de la vivienda social, una parte de las soluciones habitacionales se obtiene a través del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). Por ese medio se levantan las viviendas básicas y las progresivas, con créditos directos complementarios a los subsidios otorgados por el propio Estado. Por otra parte, el sistema bancario también otorga créditos complementarios, de carácter hipotecario, a los inscritos en el llamado “Subsidio General Unificado” y en el “Programa Especial de Trabajadores (PRT)”.

Si se examina la reajustabilidad actual, su aspecto básico es el mecanismo de la unidad de fomento (U.F.), la cual abarca todas las operaciones para la adquisición de la vivienda. Si se observa a los aspirantes a la vivienda social, va a encontrarse con los ahorros personales: ellos son una de las fuentes de financiamiento para la adquisición de la vivienda; están establecidos y se reajustan automáticamente en unidades de fomento, en las llamadas cuentas de ahorro para la vivienda.

El segundo componente del financiamiento de la vivienda es el préstamo a largo plazo, que complementa los recursos de quien pretende una vivienda, por períodos de 8 a 20 años; también está establecido en unidades de fomento y, por consiguiente, los dividendos mensuales que deben de pagar

las personas a través del tiempo, también se hayan determinado en esta medida de reajustabilidad.

Finalmente, el subsidio que entrega el Estado también se otorga en unidades de fomento.

Por otra parte, el financiamiento o las fuentes de fondos a que recurren aquellas entidades que otorgan créditos hipotecarios, se obtiene mediante la emisión de letras hipotecarias vendidas en el mercado, a través de la Bolsa de Valores, las cuales están expresadas en unidades de fomento. Los principales adquirentes son los inversionistas institucionales, tales como las administradoras de fondos de pensiones y las compañías de seguros.

Por lo tanto, todo el sistema está operando sobre condiciones de reajustabilidad similares, expresadas a través de unidades de fomento. Los riesgos de la operación del crédito hipotecario, obviamente, quedan entregados a las instituciones financieras, principalmente bancos, que están participando en el mercado. Conviene mencionar que el riesgo de este tipo de operaciones es relativamente elevado y provoca algunos efectos, que se expondrán posteriormente. Para evitar o reducir el riesgo que enfrentan las entidades financieras se han utilizado dos mecanismos de subsidio: uno, son las fluctuaciones de muy corto plazo propias de la venta de letras de crédito en el mercado. A este respecto, el Estado establece un subsidio a la demanda, a fin de cubrir parte de la diferencia entre el valor nominal de la emisión y el valor efectivo de liquidación en el mercado de estas letras hipotecarias. La progresiva estabilización de las tasas de interés en el corto plazo y la expansión y profundización de los mercados de capitales en el caso nuestro, hace que este tipo de subsidio esté tendiendo a desaparecer y no sería extraño que el gobierno termine por suprimirlo.

El otro mecanismo importante es el subsidio estatal a las entidades bancarias en los casos en que sufran pérdidas por la liquidación en subasta pública de las viviendas financiadas con créditos, cuando hay falencia del deudor. Se mencionaba antes que en el caso de la vivienda que pudiéramos llamar "comercial", el Estado prácticamente no tiene intervención en el proceso financiero. En la situación de la vivienda social, el Estado ha sido entregado al sector privado una participación y responsabilidad creciente, lo cual no solamente ocurre en la etapa de la construcción -donde prácticamente no hay intervención estatal, ya que las empresas recurren al sector bancario competitivo obteniendo créditos de corto plazo-, sino que progresivamente

se ha ido retirando de los aspectos operativos relacionados con el financiamiento de las soluciones habitacionales.

PROBLEMAS PENDIENTES DE SOLUCION

Quiero referirme a algunos problemas que se visualizan hoy en día en el funcionamiento del crédito hipotecario. El primer punto y el más significativo, es que la escasez de recursos fiscales ha impedido que a través del crédito hipotecario complementario de los subsidios estatales, se pueda acceder a la totalidad de aquellos sectores, especialmente de bajos ingresos, que requieren de apoyo para la construcción de viviendas.

Es bastante claro que el país aún registra un déficit habitacional considerable, que afecta especialmente a los sectores de más bajos ingresos. Este es el problema central, y constituye la meta fundamental de los esfuerzos gubernamentales en esta materia.

Hay otros problemas que sobre los cuales vale la pena poner algún énfasis. Uno es el asunto de la cobranza de los créditos hipotecarios, que no solamente afecta a los sectores de bajos ingresos, sino que también a segmentos de ingresos medios y altos. Es especialmente grave la dificultad para cobrar créditos hipotecarios en situaciones sociales críticas. En la actualidad no estamos pasando por una de estas etapas; pero en cada crisis económica que ha sufrido el país, la dificultad de la cobranza ha llevado a situaciones complejas; así ocurrió en la crisis de 1975-1976 y así sucedió también en la de 1982, cuyas secuelas perturbaron a los mecanismos de cobranza hasta el término de la década de los 80. Esta es una situación que no ayuda a la permanencia de un sistema de crédito hipotecario, pues el hecho de que en un país las instituciones crediticias no estén en condiciones de establecer mecanismos eficientes de cobranza, puede llevar al colapso del sistema. Hoy día todavía enfrentamos estas dificultades, especialmente por mecanismos de cobranza no suficientemente efectivos. Por ejemplo, en el caso del Ministerio de la Vivienda, que también otorga créditos directos a los usuarios, su recuperación es relativamente reducida, aspecto que está llevando a este organismo a tratar de no participar en el futuro con préstamos directos, dadas las dificultades especiales que tienen las entidades centralizadas para recuperar sus acreencias.

Otro problema serio que vale la pena señalar, es que la banca privada no ha participado en el otorgamiento de créditos hipotecarios de largo plazo para el financiamiento de la vivienda de los sectores de más bajos ingresos.

En la actualidad, esta función se está concentrando en demasía en el Banco del Estado, el cual, por cumplir una labor, en este caso subsidiaria, ha estado financiando un volumen excesivo de préstamos a causa de los problemas que tienen los bancos privados frente a estas demandas. ¿Cuáles son estas dificultades? Primer escollo: el costo de cada operación de crédito hipotecario es inelástico, fijo, respecto del monto otorgado, es decir, trátese de un crédito de U.F. 200 o de U.F. 2.000, los costos unitarios de administración son relativamente similares y, por lo tanto, estos costos operativos, que son bastante elevados en un crédito hipotecario, alejan a las entidades financieras de carácter privado. El gobierno espera resolver esta situación por la vía de establecer subsidios fijos a los demandantes cuyos beneficiarios van a ser las entidades financieras, de manera de estimularlas a participar en el mercado de préstamos de largo plazo para los sectores de bajos ingresos.

En segundo lugar, está la especialización. En definitiva, las importantes economías de escala que hay en el procesamiento de los créditos hipotecarios, han llevado a que progresivamente sean pocas las instituciones financieras que se han especializado en el otorgamiento de estas operaciones.

El tercer elemento significativo, es el problema de la concentración. El crecimiento del crédito hipotecario en los últimos años ha sido extraordinariamente rápido pero, se ha ido concentrando progresivamente en el Banco del Estado, como lo reflejan algunos indicadores; en la actualidad, el 85% de créditos hipotecarios complementarios al subsidio habitacional, destinados a los sectores de bajos ingresos, lo está otorgando el Banco del Estado. Si se examina el total de operaciones hipotecarias aprobadas por el sistema financiero chileno, el 71% está concentrado en esta institución y el porcentaje ha ido creciendo en los últimos años; el resto del sistema bancario solamente ha otorgado el 29% del número de operaciones, fundamentalmente a sectores de ingresos altos y medios. Cuando se observa el monto de las colocaciones la realidad es distinta, justamente por la concentración de los créditos para la vivienda popular en el Banco del Estado, ya que su participación baja a solamente el 38%, mientras que el resto del sistema tiene el 62%. En el caso del banco estatal, el saldo promedio de las colocaciones hipotecarias vigentes alcanza a US\$ 5.700 por operación; mientras que en el resto del sistema llega a US\$ 22.500; es decir, existe una proporción que supera la relación 3 en 1 en el promedio de créditos otorgados.

Lo mismo ocurre con las libretas de ahorro para la vivienda, especialmente usadas por los sectores populares: el número de cuentas vigentes en el Banco del Estado concentra el 87% del total; y el resto de las instituciones bancarias participan con sólo el 13%; en cuanto al monto de los ahorros para la vivienda no hay diferencias tan significativas como en las colocaciones, porque en el total corresponde un 71% al Banco del Estado y un 29% al resto del sistema. Esta situación obligaría a tomar algunas iniciativas con el objeto de reducir tanto los costos de operación a través del subsidio específico al que hacía mención.

MOROSIDAD

Con el objeto de reducir la morosidad de las deudas, se han tomado numerosas medidas para hacer más efectiva la cobranza de los préstamos impagos. Además, es interesante mencionar dos iniciativas gubernamentales sobre las cuales se ha puesto énfasis: la primera, es una ley recientemente promulgada que establece para tiempos de crisis económica, tal como ocurrió con las recesiones de 1975 y 1982, la existencia de un fondo de estabilización para los dividendos hipotecarios; de manera tal que si sobreviene una reducción significativa de los ingresos de las personas deudoras de préstamos para la vivienda, ellas puedan recurrir transitoriamente a este fondo con el objeto de recibir ayuda en el pago de sus dividendos. El segundo punto es el desarrollo de un seguro contra el desempleo de la mano de obra, que pueda ser utilizado para el objetivo exclusivo de poder pagar los dividendos hipotecarios cuando la persona esté desocupada. Esta materia requiere aún de avances adicionales, porque todavía no ha logrado despejar algunos inconvenientes; en todo caso, son iniciativas que podrían reducir de manera apreciable la morosidad desde el punto de vista del riesgo no institucional, exógeno a las propias entidades financieras.

El último aspecto que requiere un comentario, es el desarrollo de un mercado de las edificaciones usadas, especialmente en el caso de las viviendas sociales. En efecto, actualmente, quien obtiene un subsidio estatal y un crédito hipotecario goza de libertad para elegir la vivienda en que desea habitar siempre que sea nueva; pero ésto es incompleto, ya que es necesario ampliar el mercado de viviendas usadas de manera que se permita la liquidación de estos activos, en los casos de aquellos deudores habitacionales que tengan algún problema y, al mismo tiempo, impedir que tanto el deudor como el banco que ha otorgado el crédito tengan pérdidas significativas cuando ocurra la liquidación de estos activos. Por otra parte, la existencia

de un mercado eficiente de viviendas usadas, posibilita a los dueños de viviendas sociales poder enajenarlas sin menoscabo cuando requieran mejorar su solución habitacional adquiriendo una vivienda de mejor calidad.

En esta materia, se están encarando algunas iniciativas que permitirán, en el futuro, avanzar en la creación de un mercado de viviendas usadas, lo cual es un requisito indispensable para la operación del crédito hipotecario y la recuperación de las garantías, tanto por parte del dueño de la vivienda, como de la entidad financiera.

“LA OFERTA HABITACIONAL”

Señor
Eugenio Velasco Morandé
Presidente
Cámara Chilena de la Construcción
Chile

1. ALGUNAS CONSIDERACIONES PREVIAS

El mercado de la vivienda, como el de otros bienes durables y de inversión, presenta complejidades especiales que es preciso tener en cuenta al momento de analizar su evolución y proyectar sus perspectivas.

Así, desde el punto de vista de la demanda por viviendas, hay que tener en claro las diferencias entre el bien de capital, que es la vivienda y el flujo de servicios que proporciona, y por otra parte, desde el punto de vista de la oferta, debe considerarse adecuadamente la diferencia entre el stock de viviendas disponibles para ser habitadas y el flujo de adiciones a dicho stock que genera la construcción de viviendas nuevas y la ampliación de las existentes. A estos distintos conceptos corresponden distintos precios, sean éstos las rentas por su utilización o el valor de las viviendas.

Asimismo, la característica de ser un bien básico, necesario para satisfacer una necesidad esencial del ser humano, hace que la vivienda tenga una gran importancia para el grupo familiar, y su alto costo relativo respecto del ingreso normal de las familias, incide

significativamente en su presupuesto de gastos, por lo que las decisiones sobre residencia hacen que la respuesta de la demanda a los incentivos normales de mercado tenga rezagos que no se dan con otros bienes.

Otra característica de la vivienda que dificulta el análisis es su heterogeneidad. El valor de los servicios que pueden derivarse de una vivienda, y su costo, dependen de su tamaño, ubicación y tipo, por lo que al analizar la oferta y la demanda de viviendas debe hacerse alguna discriminación segmentando analíticamente el mercado en función de esta heterogeneidad.

Finalmente, hay que considerar que la demanda puede satisfacerse por diferentes vías, que habitualmente tienen grados significativos de sustituibilidad entre sí.

2. EL TAMAÑO DEL MERCADO

Aunque en lo que sigue esta exposición, se centrará en la descripción y análisis de la oferta de Viviendas nuevas, como marco referencial, conviene tener presente el tamaño global del mercado habitacional chileno.

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda levantado en abril de 1992, Chile contaba a esa fecha con una población de 13.348.401 habitantes, el 98,1% de los cuales se encontraban constituyendo un total de 3.293.779 hogares particulares o familias. El parque de viviendas particulares estaba compuesto por 3.359.813 viviendas, el 93% de las cuales estaban ocupadas, aunque sólo el 92,3% registraban moradores presentes al momento del relevamiento censal.

El total de viviendas con moradores presentes estaba compuesto, a su vez, en un 80,2% por casas, un 8,2% de departamentos, un 2,8% de piezas en casas antiguas o "Conventillos", y un 8,8% de viviendas semipermanentes. (Gráfico 1).

En cuanto a la condición de tenencia de la vivienda por parte de sus moradores, el 68,3% de las viviendas era de su propiedad, de las cuales 3/4 partes estaba totalmente pagada, un 17% era arrendada por sus habitantes, un 6,7% estaba cedida a cambio de servicios prestados por sus moradores, y un 5,7% era habitada gratuitamente. (Gráfico 2).

Gráfico 1

Composición Parque de Viviendas Ocupadas Censo 1992

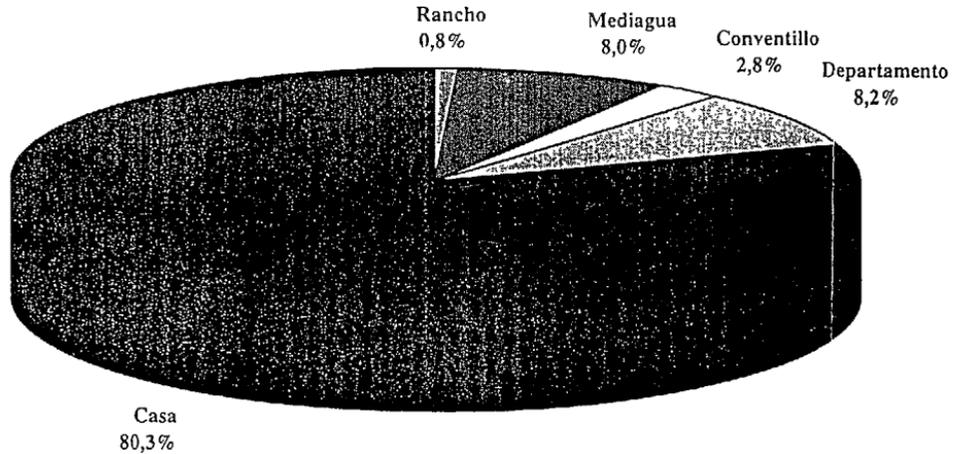
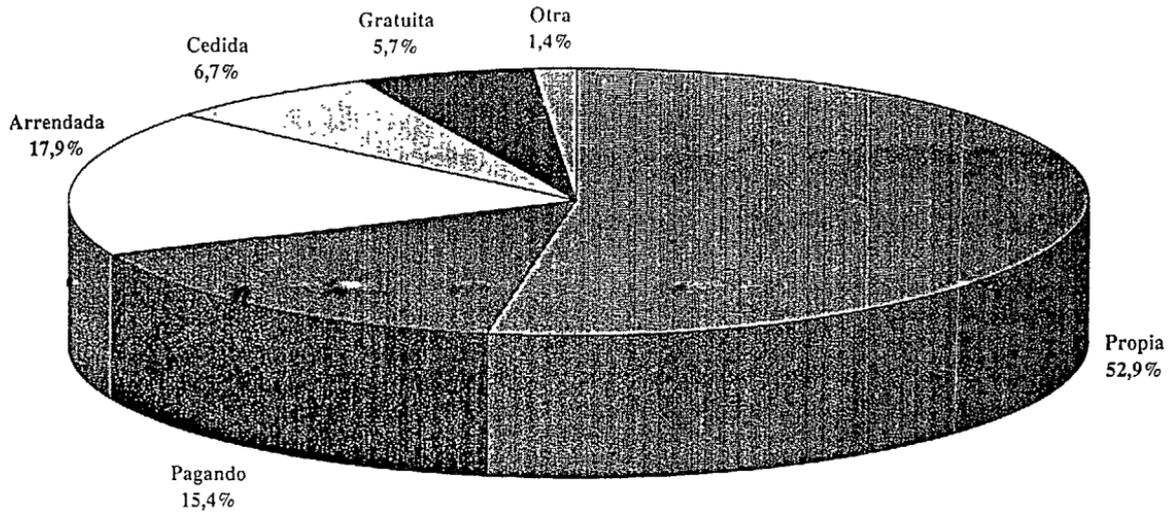


Gráfico 2

Stock de Viviendas según Condición de Tenencia Censo 1992



Una comparación intercensal arroja las siguientes tasas de crecimiento promedio anual entre los Censos de 1982 y 1992:

Población	1,65% anual
Hogares	2,93% anual
Viviendas	2,96% anual

Se verifica también que, en términos absolutos, el número de viviendas permanentes (sólo casas y departamentos) creció más que el número de viviendas autorizadas en permisos municipales de construcción durante el período intercensal, lo que, considerando el hecho de que cada año salen del parque un cierto número de unidades por demolición, siniestros o cambio de destino, refleja que la construcción habitacional informal sigue siendo significativa.

Finalmente, debe tenerse presente que, considerando la construcción habitacional registrada desde el Censo, los actuales niveles de edificación de viviendas representan un crecimiento superior al 3% anual del stock existente en el país, lo que, dado el ritmo actual de crecimiento vegetativo de la población de poco más de 1,5% por año, señala que estamos en un proceso de absorción de nuestro déficit habitacional,

3. LA OFERTA DE VIVIENDAS NUEVAS

El siguiente gráfico 3, muestra la evolución anual del número y la superficie de las viviendas construidas en el país desde 1960 a la fecha, según los registros de permisos municipales de construcción, único indicador disponible para cuantificar la oferta de viviendas nuevas, recordando que esta serie subvalúa las cifras efectivas de construcción habitacional al no contabilizar la edificación informal. No se dispone de una estadística de las recepciones municipales, antecedente que permitiría una mejor cuantificación de la oferta que año a año se incorpora al mercado.

3.1 El Sistema Habitacional

Para tener mejor comprensión de esta evolución, conviene recordar el esquema de funcionamiento del Sistema Habitacional Chileno, que han tenido ocasión de conocer a través de exposiciones anteriores, y muy especialmente de la exposición

magistral del Ministro de Vivienda y Urbanismo de nuestro país, señor Edmundo Hermosilla.

3.1.1 Función Habitacional del Estado

El Estado chileno no construye directamente. Esta función la desarrollan las empresas constructoras privadas, no obstante lo cual, el Estado cumple tres roles fundamentales en la gestión y desarrollo del mercado habitacional:

- a. Define las políticas de vivienda y establece subsidiariamente los sistemas de accesibilidad a la vivienda para los segmentos de menores ingresos de la población;
- b. Norma y regula el sistema financiero, la operación de inversionistas institucionales y los mecanismos de financiamiento hipotecario, incentivando la generación de instrumentos de ahorro de largo plazo para el financiamiento habitacional; y
- c. Establece y regula las normas técnicas de construcción y los parámetros que definen el desarrollo urbano y el uso del suelo.

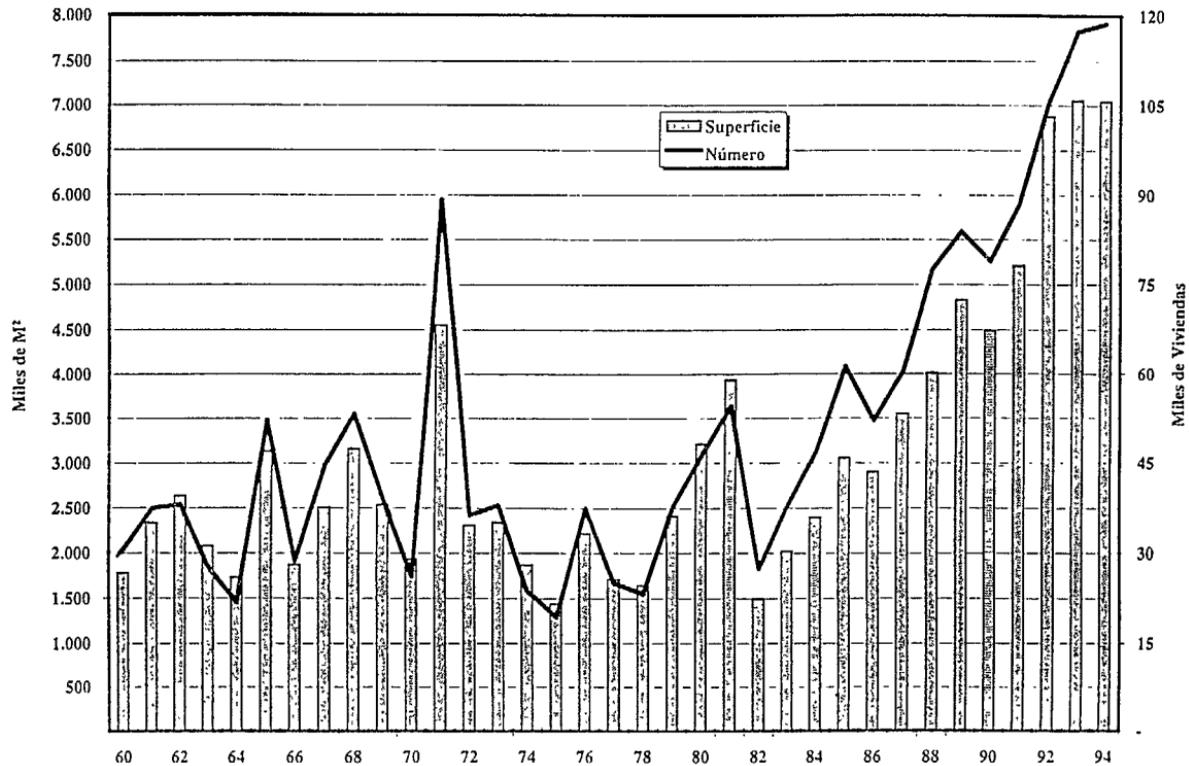
En cumplimiento de la primera función, el Estado se constituye en un generador de demanda de viviendas sociales, estableciendo los mecanismos y aportando los recursos para subsidiar a los sectores poblacionales cuya capacidad económica propia resulta insuficiente para resolver sus necesidades habitacionales.

3.1.2 Los Programas Habitacionales

Tal función del Estado puede ser directa o indirecta, dependiendo del programa habitacional. En el primer caso, el Estado demanda en licitaciones públicas, la construcción de las viviendas, para posteriormente, asignarlas a los postulantes seleccionados, en tanto que en el segundo, otorga subsidios directos a las familias para que éstas adquieran su vivienda en el mercado. En

Gráfico 3

Edificación Habitacional en Chile



ambos casos, los procesos de postulación son abiertos y transparentes, y la selección se efectúa a través de criterios sociales y económicos objetivos y previamente conocidos por los postulantes, privilegiándose el esfuerzo de ahorro relativo de éstos.

De acuerdo con este esquema, los oferentes de viviendas pueden clasificarse en contratistas de viviendas sociales, y en constructores de vivienda para el mercado. Pudiendo además distinguirse dentro de estos últimos, aquellos que se orientan al mercado de viviendas con subsidio estatal de aquellos que construyen para la demanda no subsidiada.

i) Programas de Acción Directa

Hasta la reformulación de las políticas habitacionales, hacia fines de los años 70, la labor del Estado fue sólo directa, y el rol de los contratistas se limitó a la construcción de proyectos habitacionales elaborados por funcionarios públicos, que se desarrollaban en terrenos fiscales y con financiamiento también del Estado.

A partir de entonces, se traspasó a los constructores la responsabilidad total por los proyectos de vivienda social, debiendo asumir la formulación de los proyectos, de acuerdo a las exigencias técnicas mínimas y precios máximos que fija el ministerio del ramo: aportar los terrenos, y conseguir el financiamiento para la etapa de construcción. Esto ha llevado a diseños cada vez más eficientes que han permitido una significativa baja de los precios relativos de estas viviendas. Esta tendencia se explica también por las economías de escala que implica la demanda organizada por Estado, la que se materializa en proyectos de todos los tamaños, localizados en terrenos de bajo valor, y por la competencia que generan estos programas entre las empresas contratistas que se han especializado en la construcción de este tipo de soluciones habitacionales.

Estas viviendas sociales, conocidas como Viviendas Básicas, son soluciones de carácter permanente, construidas de material "sólido" (preferentemente ladrillo), con una superficie edificada entre 38 y 42 m², pareadas en uno o dos pisos o departamentos en block de tres pisos, con un programa arquitectónico que incluye dos dormitorios, estar-comedor, cocina y baño.

El siguiente Gráfico 4 ilustra la evolución del valor medio por m² construido, aunque conviene advertir que aquí se subvalúa la baja efectiva del costo de construcción de estas soluciones, por cuanto el valor indicado incluye el costo del terreno, que ha sufrido un aumento paulatino, y también porque a lo largo del tiempo se han ido mejorando las especificaciones técnicas exigidas por el Ministerio para estas viviendas.

Durante 1994, el Ministerio contrató, en licitaciones públicas, un total aproximado de 27.000 viviendas Básicas, repartidas en 120 localidades y 151 contratos de construcción, que oscilaron entre un mínimo de 15 viviendas y un máximo de 1.600 unidades. Vale consignar que el Registro vigente de Contratistas que pueden acceder a estas licitaciones, supera el número de 1.500 en todo el país.

ii) Programas de Acción Indirecta

En cuanto a los programas habitacionales que implican sólo una labor indirecta del Estado, la que se materializa a través de un subsidio a la demanda, la oferta opera en un esquema de mercado abierto, con la salvedad que la demanda es conocida y perfectamente identificable, puesto que existen listados de los beneficiarios de los subsidios, se conoce el plazo dentro del cual deben materializar la compra de sus viviendas y la localización comunal donde son demandadas, de modo que la empresa constructora o inmobiliaria puede iniciar su proyecto con una buena parte de las viviendas prevendidas.

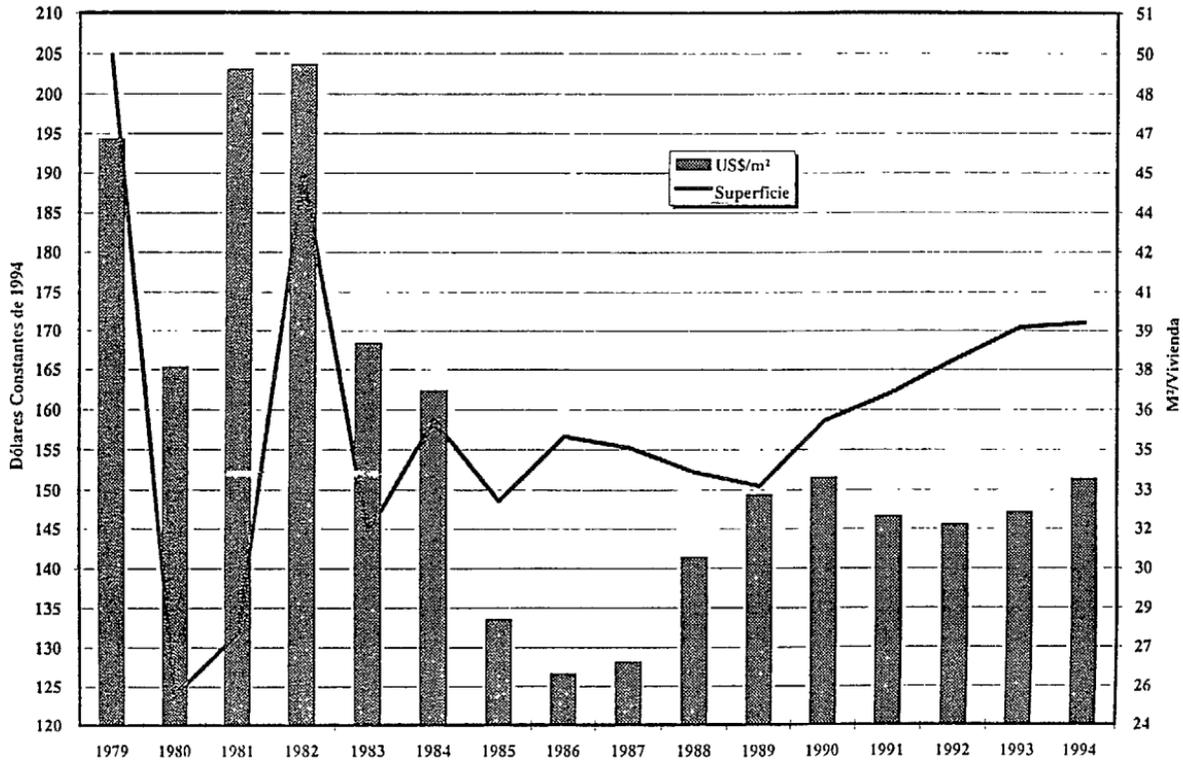
En el contexto de esta labor indirecta del Estado, se desarrollan tres programas diferenciados:

a) Sistema General Unificado de Subsidio

En un esquema de progresividad de los subsidios, esta línea de acción, que atiende las necesidades habitacionales de la población urbana, contempla tres Tramos, dependiendo del valor de la vivienda que el subsidio ayuda a adquirir, y una línea especial para viviendas en Zonas de Renovación Urbana, de acuerdo a las siguientes características:

Gráfico 4

Valor M² y Superficie Viviendas Básicas



	Valor Máximo US\$	Subsidio Máximo US\$	Ahorro Mínimo US\$
Tramo 1	15.000	3.900	1.500
Tramo 2	30.000	3.300	3.000
Tramo 3	45.000	2.700	4.500
Renovación*	5.400 a 6.000		

- * De acuerdo a valores máximos y ahorro mínimos similares a los Tramos 1, 2 y 3 anteriores.

Los subsidios, el ahorro y el valor de la vivienda se establecen en su equivalente a Unidades de Fomento (UF), cuya equivalencia actual es de 1 UF = US\$ 11.755,48 y US\$ 1 = \$392. (1UF = US\$ 30).

En general, el financiamiento de los proyectos para beneficiarios de este programa de subsidio, se estructura considerando el pago anticipado de los certificados de subsidio y del ahorro previo, los que dependiendo del Tramo, pueden cubrir entre un 16 y un 36% de las viviendas.

Aunque estos programas se encuentran en un proceso continuo de perfeccionamiento, desde el punto de vista de los oferentes de vivienda, representan un flujo de demanda estable que debe ser satisfecha. Cada año el Ministerio otorga del orden de 30.000 certificados de subsidios de este programa unificado, de los cuales, a lo largo del tiempo, llegan a hacerse efectivos del orden del 80%.

La dispersión de la demanda entre todas las ciudades y pueblos del país impide que ella sea satisfecha siempre con oferta de viviendas nuevas, especialmente en lugares apartados donde se precisa la construcción de muy pocas viviendas, lo que no hace rentable su construcción, por lo que en estos casos, se permite la adquisición de viviendas usadas, representando estas situaciones aproximadamente el 8% de las operaciones que llegan a materializarse.

b) Programa de Subsidio Rural

Este programa atiende las necesidades de habitantes en zonas rurales del país, con subsidios hasta por el equivalente a US\$ 4.500 para la adquisición o construcción de viviendas de un valor máximo equivalente a US\$ 7.800, cuando se trata de construcciones en terrenos apartados por los beneficiarios, por lo que la oferta corresponde a proveedores de viviendas prefabricadas de madera, o sistemas de autoconstrucción rural, y viviendas de hasta el equivalente a US\$ 12.000 en el caso de postulaciones colectivas, demanda que se satisface en conjuntos habitacionales o lotes rurales con urbanizaciones mínimas, cuyo proyecto debe ser presentado antes de la postulación, de modo que el oferente que ha preparado el proyecto para el grupo lo construye como contratista del conjunto. En este caso, también se cuenta con los ahorros previos y el pago anticipado de los subsidios como parte del financiamiento de la construcción de la obra. Anualmente se otorgan y construyen unas 7.000 viviendas de este tipo.

c) Programa Especial de Trabajadores

Existe finalmente este programa conocido como PET, cuyo objetivo es atender las necesidades de grupos organizados de trabajadores que desarrollan alguna actividad afin, y que tengan una renta bruta mínima equivalente a US\$ 330, y aporten un ahorro mínimo equivalente a US\$ 1.200. El subsidio puede alcanzar como máximo a los US\$ 2.700, para la compra de viviendas de hasta US\$ 12.000.

Desde el punto de vista de los oferentes o constructores, este programa resulta ser una mezcla de los programas de atención directa e indirecta del Ministerio.

En el desarrollo de este programa, las llamadas “**entidades organizadoras**”, cuya función y operación será detallada en la siguiente exposición, cumple una importante labor. En suma, se trata de cooperativas abiertas de vivienda, corporaciones y fundaciones sin fines de lucro, sindicatos y organizaciones gremiales de trabajadores o entidades especializadas, con personalidad jurídica vigente y exclusiva y autorizadas por el Ministerio, que organizan a los trabajadores en grupos afines, cuya nómina

postulan al Ministerio solicitando el número necesario de subsidios.

Si los subsidios o “cupos” son aprobados, el Ministerio suscribe un convenio con la entidad organizadora donde se determina la forma de contratación y ejecución de las viviendas, de modo que, finalmente, el constructor actúa como contratista de la entidad organizadora, o del Ministerio si dicha entidad le ha encomendado a éste hacerse cargo del proceso de licitación, no obstante lo cual el constructor debe formalizar individualmente con cada uno de los integrantes del grupo los contratos de compraventa de su vivienda.

El financiamiento de estas viviendas se entera con el ahorro previo, el subsidio fiscal y un crédito hipotecario complementario que la entidad organizadora tramita para cada integrante del grupo con alguna institución de crédito, preferentemente el Banco del Estado, presentándose a veces problemas para el cobro de estos dineros, sea por problemas de la caja fiscal para pagar el subsidio o por defecciones de algunos inscritos, lo que significa tener que tramitar el subsidio y los créditos para los eventuales reemplazantes, con todo el tiempo y el costo financiero que ello representa para el constructor, pese a lo cual se mantiene un interés constante en el desarrollo de este programa. Cada año se otorgan 16.000 subsidios de este tipo y se construye igual número de viviendas.

El siguiente Gráfico 5 ilustra el cambio registrado en la labor habitacional del Estado, y la participación pública y privada en el desarrollo de los programas de vivienda, en tanto que el Gráfico 6 muestra la evolución de la construcción habitacional generada por los programas estatales de vivienda.

3.1.3 Mercado sin Subsidios

i) Los Agentes de la Oferta

La oferta de viviendas propiamente de mercado, ésto es, de aquellas que están al margen de los programas habitacionales del Estado, se estructura en torno a diversos tipos de agentes privados, especializados en las diferentes funciones que involucra este proceso.

Gráfico 5

PROGRAMAS HABITACIONALES CON APOYO ESTATAL

DISTRIBUCION DE FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES ENTRE SECTOR PUBLICO Y PRIVADO

PROGRAMA	TE- RRE- NO	PRO- YEC- TO	FINANC. CONS- TRUC.	CONS- TRUC- CION	RIES- GO	COMER- CIALI- ZACION	SUB- SI- DIO	FINANC. COM- PRADOR
----------	-------------------	--------------------	---------------------------	------------------------	-------------	----------------------------	--------------------	---------------------------

Hasta 1977

LABOR DIRECTA

<u>VIVIENDAS SOCIALES</u>	E	E	E	P	E	E	E	E
---------------------------	---	---	---	---	---	---	---	---

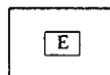
Desde 1978

LABOR DIRECTA

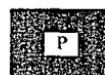
<u>VIVIENDAS BASICAS</u>	P	P	P	P	E	E	E	E
--------------------------	---	---	---	---	---	---	---	---

LABOR INDIRECTA

<u>PROG. DE SUBSIDIOS</u>	P	P	P	P	P	P	E	P
---------------------------	---	---	---	---	---	---	---	---

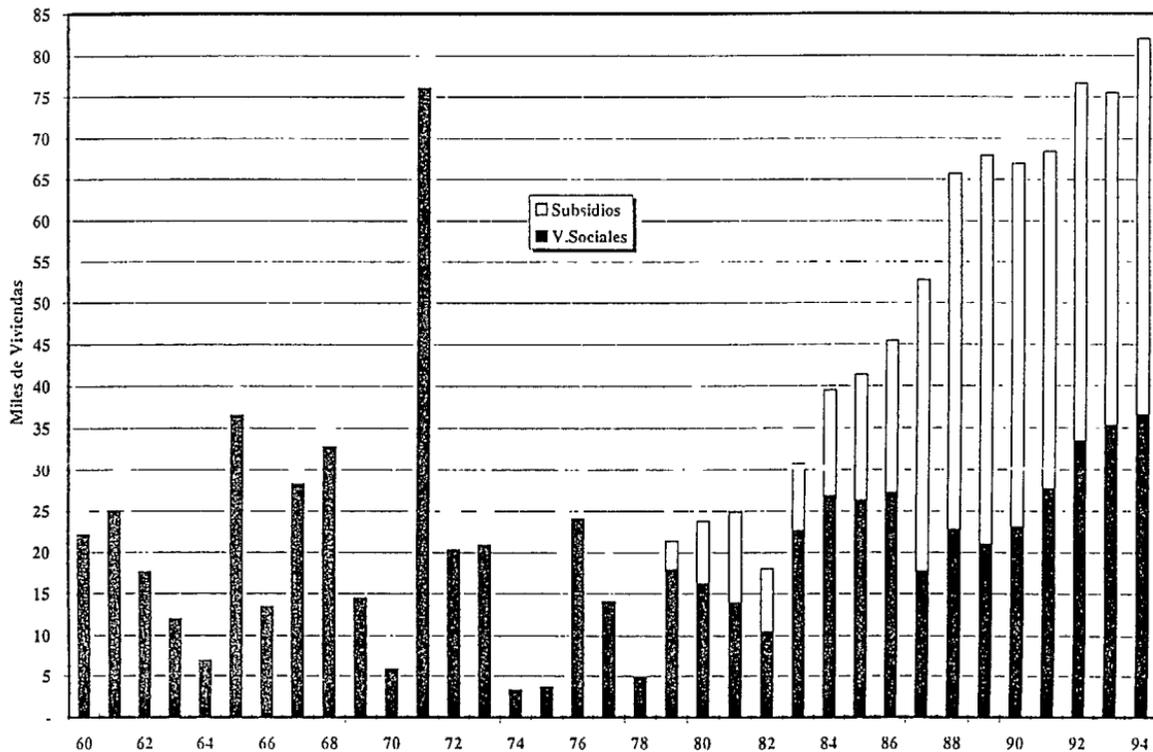


RESPONSABILIDAD ESTATAL



RESPONSABILIDAD PRIVADA

Gráfico 6
Labor Habitacional del Estado



a) Empresas Inmobiliarias

Se trata de promotores de proyectos habitacionales, que aportan o adquieren los terrenos, encargan el diseño de los proyectos a oficinas de arquitectura y proyectistas, estructuran el financiamiento de la construcción, encargan su ejecución a empresas constructoras, promueven la venta de las viviendas, y, eventualmente, tramitan el crédito hipotecario a los compradores.

b) Corredores de Propiedades

Se especializan en la gestión de negocios y en la promoción y venta de proyectos habitacionales, y en el arriendo de propiedades.

c) Empresas Constructoras

Ejecutan proyectos habitacionales actuando por cuenta propia o de terceros. La empresa constructora -en una tendencia creciente- normalmente subcontrata con empresas especialistas las distintas etapas o faenas de la obra: excavaciones, hormigonado, obra gruesa, instalaciones eléctricas y sanitarias, pinturas, etc.

d) Entidades de Intermediación Financiera

Contribuyen al financiamiento de la oferta y emiten instrumentos de financiamiento hipotecario de largo plazo para la demanda. Dentro de estas entidades se incluyen bancos, financieras y administradoras de mutuo hipotecario endosables.

e) Inversionistas y Ahorrantes

Son la fuente primaria del financiamiento. Incluye tanto inversionistas institucionales, como AFP y compañías de seguros, como inversionistas para renta y ahorrantes e inversionistas en general.

ii) **Generación de la Oferta Privada de Viviendas**

En general, este mercado, que se enfrenta a una demanda desconocida y variable, presenta una gran segmentación, dependiendo de la localización del proyecto, del tipo de vivienda (casa o departamento en edificio de mediana altura o en torre), de la superficie y valor de las viviendas, del programa habitacional (número y disposición de las dependencias), calidad de las terminaciones, etc., todo lo cual hace que las viviendas ofrecidas presente una gran heterogeneidad, lo que le da a este mercado el sello especial que lo diferencia del resto de las actividades económicas.

Aún cuando todos los factores antes mencionados están íntimamente ligados, es el terreno el que, por lo general, determina el resto de las características que habrá de tener un proyecto habitacional, por cuanto quien compra una vivienda no sólo compra ese bien, sino también su entorno y las facilidades residenciales que ofrece su emplazamiento, y además porque las normativas de desarrollo urbano y uso del suelo definen las posibilidades de cada terreno en particular. Y son esas posibilidades, y la calidad del entorno, las que definen el precio del suelo y, en último término, el tipo, el tamaño del proyecto y el precio de las viviendas que allí se pueden construir.

El Gráfico 7 muestra la evolución del valor medio por m² de departamentos nuevos ofrecidos en los tramos de superficie unitaria más representativos en las distintas comunas del Gran Santiago.

Naturalmente, en último término es el promotor o constructor quién adopta la decisión respecto del proyecto a ejecutar, para el que elige o busca el terreno adecuado a sus propósitos, no obstante lo cual, la calidad de las políticas de desarrollo urbano, así como la estabilidad y congruencia de los instrumentos de planificación para que dicho desarrollo sea armónico y acorde con las necesidades y aspiraciones habitacionales de la población, constituyen elementos esenciales en el desarrollo de este mercado.

Acotado así un proyecto habitacional, el promotor se ve obligado a extremar la calidad del diseño y de la construcción para enfrentar la dura competencia de mercado, y decidir el mejor momento para lanzarlo, considerando la magnitud y características de la demanda estimada para ese proyecto en particular, y la existencia de proyectos

que le pueden competir, tarea no siempre fácil dada la existencia de rezagos entre oferta y demanda que lleva periódicamente a ajustes de la oferta, lo que hace altamente cíclica esta actividad.

iii) Factores Determinantes de la Demanda

Llegamos, entonces, a otro aspecto crucial dentro del proceso de oferta habitacional, cual es la estimación de la demanda potencial y efectiva para un proyecto en particular. Existen diversos factores que determinan esta demanda por las viviendas de mercado:

a) La inflación

Debido a la larga experiencia inflacionaria experimentada por el país, los distintos sistemas de financiamiento hipotecario se basan en esquemas de reajustabilidad automática, al igual que los mecanismos de ahorro de largo plazo, lo que salvaguarda que los recursos que aportan inversionistas y ahorrantes se vean menguados por la desvalorización monetaria. Esta reajustabilidad ha permitido la generación de un flujo creciente de fondos de largo plazo. En consecuencia, al momento de asumir la responsabilidad de servir un crédito hipotecario, pesa en la decisión de los adquirentes la expectativa que ellos tengan respecto de la evolución futura de la inflación, la que, esencialmente, está influenciada por su evolución reciente. En los últimos años ésta presenta una paulatina tendencia a la baja (Gráfico 8), lo que ha generado expectativas favorables que en parte explican la demanda habitacional creciente que se ha materializado en estos años.

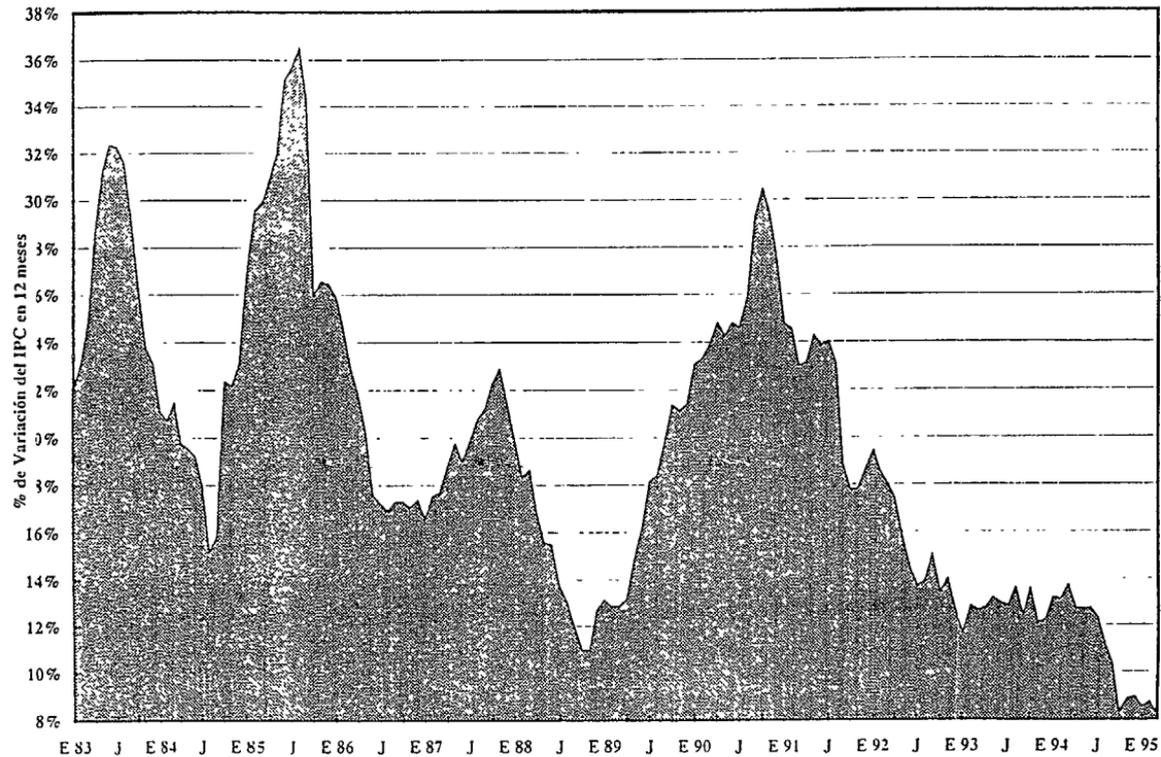
b) La Tasa de Interés

Como consecuencia de la existencia de los mecanismos de reajustabilidad, el costo de los préstamos hipotecarios se expresa en términos de tasas reales de interés, factor esencialmente sensible a las condiciones macroeconómicas imperantes al momento de realizarse la operación.

Cabe aquí una disgresión, para señalar que -en la práctica y dadas las condiciones económicas actuales de nuestro país- buena parte de las ventas de viviendas de mercado se realizan sin mediar

Gráfico 8

Evolución de la Inflación en Chile



créditos hipotecarios para su financiamiento, lo que no invalida la incidencia de la tasa de interés como factor determinante de la demanda de viviendas, puesto que en tal caso, y dada la interrelación del mercado financiero, ella constituye un claro indicador de la rentabilidad del capital invertido en proyectos alternativos. (Gráfico 9).

c) El Ingreso Familiar

Este factor es el que determina, finalmente, la capacidad de pago de los potenciales compradores, lo que unido a su ahorro, a las condiciones de precio y costo del financiamiento, definen el valor de la vivienda cuya adquisición es posible financiar. Desgraciadamente, no existe información directa sobre esta variable, y los indicadores indirectos disponibles, como la evolución del PIB y de las remuneraciones reales, constituyen sólo referencias de carácter muy general, por lo que para definir el desarrollo de proyectos importantes, las empresas deben realizar sus propios estudios de mercado. Con todo, en general los indicadores sugieren un paulatino mejoramiento de la capacidad de pago de las familias chilenas (Gráfico 10).

iv) Materialización de la Oferta

Por otra parte, desde la decisión inicial de ejecución de un proyecto habitacional (tomada sobre la base de estos factores, la información disponible sobre proyectos competitivos alternativos, y la estructuración de su financiamiento), hasta la puesta en venta de las viviendas, media un largo período de tiempo, durante el cual pueden cambiar las condiciones originales bajo las cuales se decidió el proyecto, afectando la rentabilidad del negocio.

Para prever estas situaciones, las instituciones financieras de los proyectos, que normalmente manejan gran cantidad de información actualizada del mercado y sus proyecciones, exigen resguardos suficientes a través de garantías, y condicionando muchas veces el financiamiento a un determinado porcentaje de preventa del proyecto.

Esta práctica ha generado un sistema mediante el cual, sobre la base de la estipulación de las especificaciones técnicas, de diseño y del

Gráfico 9

Tasas Colocación para Vivienda

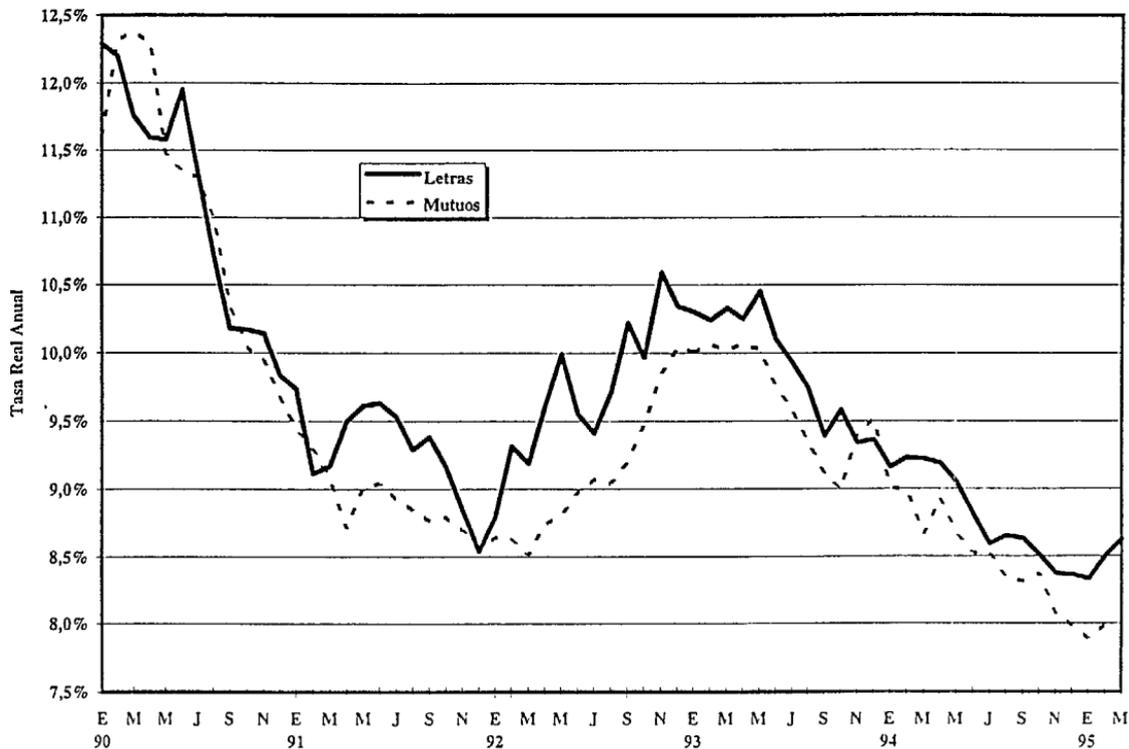
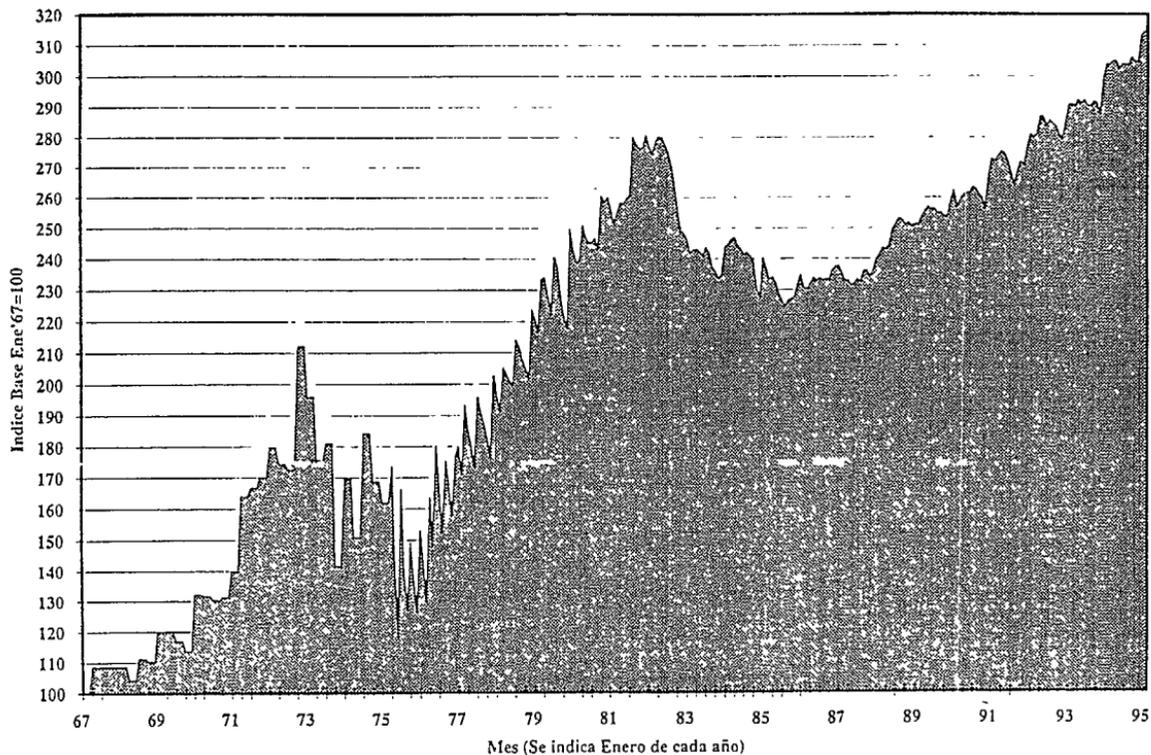


Gráfico 10**Indice de Remuneraciones Reales en UF**

programa arquitectónico de la vivienda, y la materialización física de una casa o departamento “piloto”, se formaliza entre la empresa vendedora y el comprador un Contrato Promesa de Compraventa, instrumento reconocido en nuestro Código Civil, que la experiencia ha validado y que es vastamente utilizado en el mercado.

Por otra parte, conviene aquí señalar que la construcción habitacional en Chile es una actividad completamente abierta a la entrada y salida de empresas interesadas. Para poder operar, sólo requieren contar con la firma de un profesional con título universitario reconocido, de Ingeniero Civil, Arquitecto o Constructor Civil, y los proyectos ajustarse a las normativas que regulan las construcciones. Es habitual que, cuando por condiciones macroeconómicas favorables se activa la demanda, surjan numerosos proyectos de empresas no tradicionales en el mercado, las que algunas veces, por no tener un conocimiento adecuado de él, equivocan el proyecto, el que permanece durante largo tiempo sin veridarse, obligando al promotor finalmente a retirarse de la actividad, sin que por ello se exima del cumplimiento de la responsabilidad que el Código Civil establece al constructor o promotor sobre los proyectos ejecutados; responsabilidad que cubre los defectos de construcción y vicios ocultos, y que prescribe al cabo de 5 años de recibida la construcción.

El Gráfico 11 señala la evolución de la construcción de viviendas de mercado.

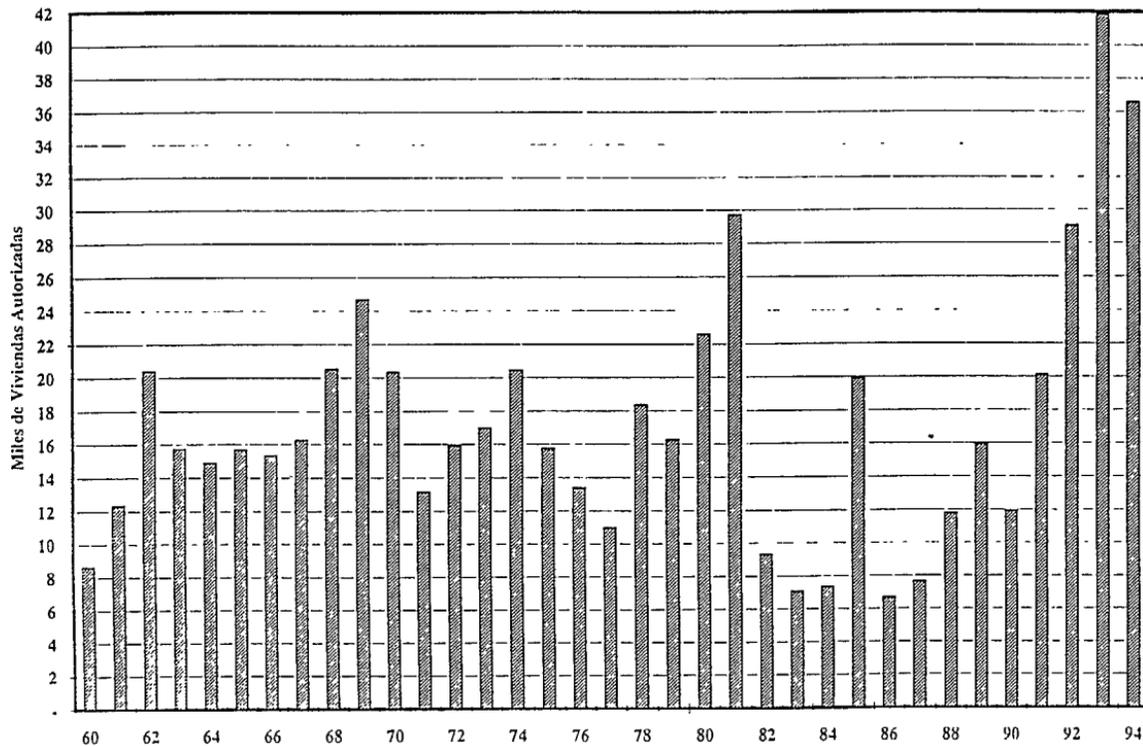
3.1.4 Calidad y Estándares

En este punto conviene detenerse para analizar dos conceptos que habitualmente tienden a confundirse, especialmente por compradores y público en general, éstos es, los conceptos de calidad y estándar, y que el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define así:

Calidad: Propiedad o conjunto de propiedades inherentes a una cosa, que permiten apreciarla como igual, mejor o peor que las restantes de su especie.

Estándar: Dicese de lo que sirve como tipo, modelo, norma, patrón o referencia.

Gráfico 11
Edificación de Viviendas de Mercado



De acuerdo con estas definiciones, cada estándar habitacional puede constituirse con diferentes niveles de calidad, de modo que puede haber viviendas de bajo estándar, viviendas básicas o progresivas, por ejemplo, de gran calidad, y viviendas de alto estándar, como las viviendas de mercado de lujo, de mala calidad.

En el caso de los programas públicos, es el Estado el que define los estándares de las soluciones a través de las exigencias técnicas, de diseño y el programa habitacional que establece en sus licitaciones, y es el mismo Estado el que se ocupa de la calidad de su ejecución a través de las inspecciones técnicas de las obras que contrata para verificar el cumplimiento de lo contractualmente establecido.

En los proyectos habitacionales de mercado, sean éstos para beneficiarios del subsidio o no, es el promotor o constructor el que define ambos parámetros, teniendo en cuenta las exigencias de la demanda según el nivel de precios de mercado. La competencia es amplia y abierta, y siendo la vivienda el bien de mayor valor económico a que acceden las familias, la elección adecuada reviste para ellas gran trascendencia, por lo que la decisión de compra es un proceso de larga maduración después de evaluar las distintas alternativas que ofrece el mercado.

Por lo demás, la responsabilidad civil de cinco años que pesa sobre el oferente respecto de cada vivienda vendida, lo obliga a reparar cualquier daño o deficiencia y constituye un incentivo suficiente para que se preocupe de la calidad del diseño y construcción, así como de una adecuada elección, certificación y ampliación de los materiales y elementos de la construcción.

Chile es un país sísmico y existen normas estrictas que regulan los diseños y elementos estructurales, los que han demostrado su eficiencia tanto en su concepción como aplicación cuando han ocurrido sismos de gran intensidad, ya que no se han generado daños materiales de importancia ni pérdidas humanas que lamentar.

Puede señalarse, entonces, que las normas vigentes y la competencia son factores que han contribuido significativamente a mantener un alto nivel en la calidad de la construcción habitacional en nuestro país.

4. PERSPECTIVAS

Aparte de las condiciones macroeconómicas, que por lo pronto se presentan favorables, dos nuevos elementos influirán en el futuro desarrollo de la oferta habitacional.

4.1 El Leasing Habitacional

En efecto, se encuentran en su trámite final en el Parlamento, algunas modificaciones legislativas que harán operativo el Sistema de Arrendamiento de Viviendas con Promesa de Compra-venta, conocido como Leasing Habitacional, y el presupuesto fiscal ya contempla para este año el otorgamiento de 10.000 subsidios aplicables a este programa.

Aunque este mecanismo fue pensado originalmente para atender las necesidades de segmentos de la población de bajos ingresos, esa focalización ha ido variando y ha quedado abierta a cualquier interesado. Como quiera que ello sea, el sistema constituye una nueva e interesante alternativa de demanda habitacional, que, naturalmente, inducirá a la oferta a desarrollar su actividad hacia este rubro.

La oferta estará a cargo de sociedades inmobiliarias ad hoc, las que a mi juicio atenderán la demanda, inicialmente al menos, adquiriendo del mercado las viviendas específicas que los interesados elijan para entregárselas en leasing, ya que ésta será una forma de prevenir el riesgo de no pago concertado que eventualmente podría producirse si la oferta se concreta en proyectos expresamente contruídos para ser comercializados de esta forma.

Pese a esta atomización inicial de la oferta, el efecto neto del sistema será que más familias puedan acceder a una solución habitacional, expandiendo esta demanda.

4.2 Nuevos Instrumentos y Sistemas

Adicionalmente, y en el marco del Programa Habitacional para el período 1994-2000, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo ha dado a conocer diversas iniciativas, actualmente en proceso de afinamiento, que en conjunto constituyen el paso a una segunda fase de modernización del mercado de viviendas sociales.

Este paquete de medidas establece, por una parte, un renovado enfoque de la subsidiariedad del Estado en materia habitacional, reforzando el traspaso de responsabilidades al sector privado, tanto respecto de la producción de viviendas sociales como en el de su financiamiento y, por otra, apunta a la apertura de un mercado secundario de viviendas sociales, el que actualmente no existe, permitiendo que los beneficiarios de los programas estatales de vivienda puedan adquirir indistintamente viviendas nuevas o usadas y, que los beneficiarios anteriores puedan vender las viviendas subsidiadas adquiridas, para comprar otras, todo lo cual abre interesantes perspectivas para lograr movilidad habitacional, lo que permitirá el escalamiento de las familias de menores ingresos de acuerdo con los cambios en sus aspiraciones, necesidades y capacidad económica, redundando en un mejor aprovechamiento del parque habitacional existente y en un aumento de la plusvalía de estas viviendas, y con ellos de la riqueza de estos pobladores.

Las nuevas condiciones de mercado que generarán tanto el Leasing habitacional como este conjunto de medidas, apuntan a una expansión de la demanda y de la oferta de viviendas de mercado y, en el mediano plazo, al desplazamiento de esa demanda hacia viviendas mejores, y a una mayor responsabilidad del sector privado en la solución del problema habitacional que, pese a los importantes logros alcanzados en esta materia, todavía afecta al país.

5. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

El notable desarrollo que ha registrado el mercado habitacional chileno en la última década, es, en buena medida, el resultado de políticas y programas de vivienda, iniciados hacia fines de los años 70 pero bajo permanente perfeccionamiento, estructurados en el marco de un

esquema de economía social de mercado que ha permitido asentar una economía sana y competitiva.

Junto con tales políticas y programas, el desarrollo de un mercado de capitales amplio y abierto y las reformas estructurales llevadas a cabo en materia previsional han permitido la generación de un flujo creciente de ahorro que ha hecho posible financiar las demandas habitacionales. Es pertinente señalar a este respecto, que solamente los fondos previsionales acumulan actualmente recursos que alcanzar una cifra cerca al 44% del PIB, parte importante de los cuales puede ser invertido en documentos respaldados por hipotecas de viviendas.

Un aspecto esencial en la promoción del ahorro privado y en el financiamiento habitacional ha sido la existencia de mecanismos de reajustabilidad automática de estos fondos, los que revisten el carácter de una condición sine que non en nuestros países de tan triste y larga experiencia inflacionaria.

Siendo claro que la disponibilidad de financiamiento hipotecario es indispensable para la existencia de un mercado habitacional, es también cierto que la oferta no requiere de sistemas especiales de financiamiento si la demanda está adecuadamente financiada. El Gráfico 12 ilustra el resultado del esquema habitacional chileno, en términos del flujo de inversión anual que ha hecho posible materializar, resultando notable la comparación cualitativa y cuantitativa de la actual situación, dentro de este esquema de subsidiariedad del Estado, respecto de la existente en la etapa más estatista en materia habitacional (Gráfico 13).

Finalmente, y esta es una conclusión específica para los constructores de nuestro país, es necesario mantener una sintonía fina en el mercado privado sin subsidio para seguir manteniendo un crecimiento armónico y estable, desafío que estamos ciertos las empresas constructoras sabrán enfrentar, como la han hecho siempre, asumiendo su responsabilidad en el proceso de resolver nuestras carencias habitacionales, colaborando así a la superación de la pobreza y al desarrollo económico y social del país.

Gráfico 12

Inversiones Habitacionales Sector Público y Privado

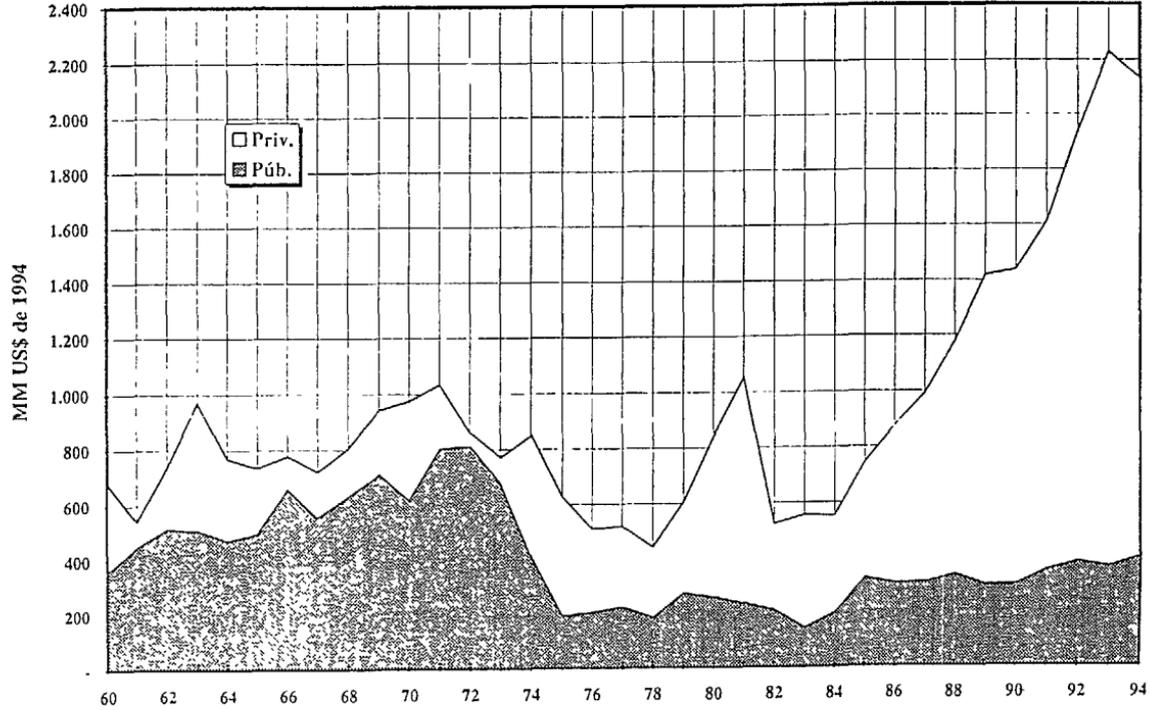
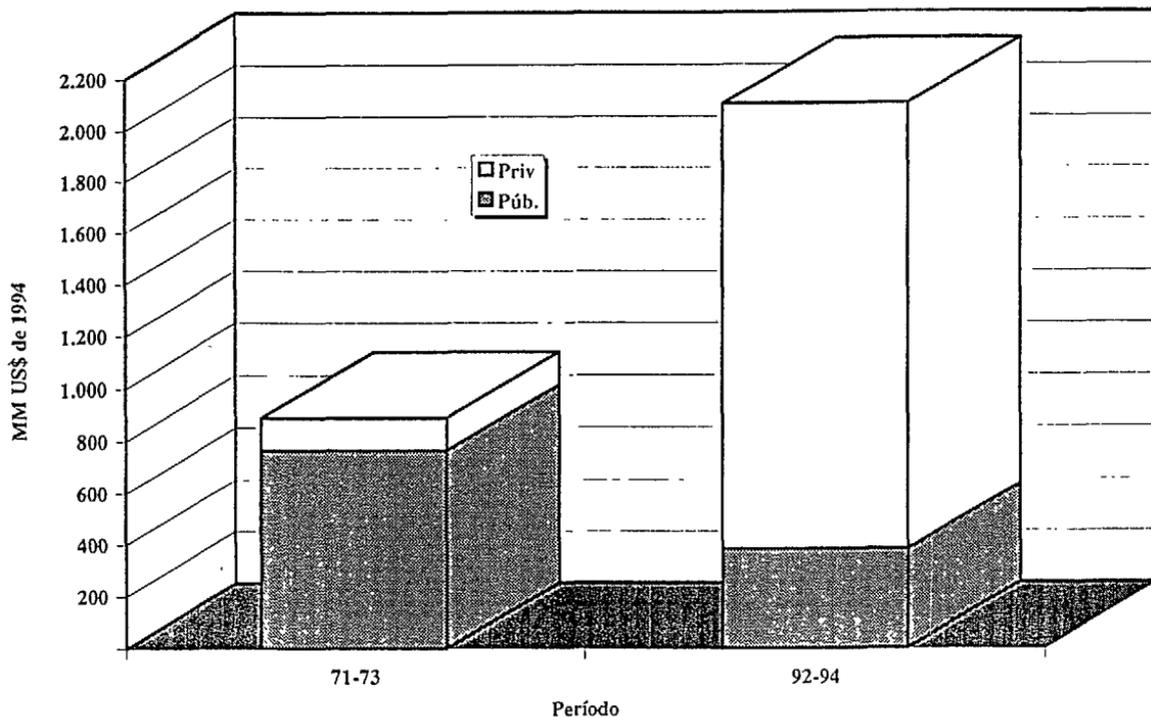


Gráfico 13
Inversión Pública y Privada
de Vivienda



“LA ORGANIZACION DE LA DEMANDA: ASPECTOS FUNDAMENTALES DE LA DEMANDA HABITACIONAL DE LOS SECTORES MEDIO Y MEDIOS BAJOS EN UNA ECONOMIA DE MERCADO”

Señor
Juan Pablo Román
Director
COVIP S.A. y
Presidente de
CONAVICOOP
Chile

1. INTRODUCCION

Dos condiciones generales explican, a nuestro juicio, el gran desarrollo de la oferta y la demanda habitacional y el éxito de la política de vivienda en Chile.

Por una parte un ENTORNO ECONOMICO ORDENADO Y EN EQUILIBRIO ha permitido un crecimiento sostenido y un mejoramiento social. Ha posibilitado mantener la inflación controlada en niveles razonables; la generación de recursos nacionales privados institucionales en volúmenes y plazos compatibles con la inversión requerida en vivienda; la disponibilidad de recursos fiscales para apoyar el esfuerzo de ahorro y darle accesibilidad a la vivienda a las familias, etc.

Por otra, UN MARCO INSTITUCIONAL ADECUADO, con reglas claras y estables para el sector; un sistema de apoyo estatal explícito

a los demandantes de menores recursos; la existencia de mecanismos de corrección monetaria automática de ahorro y crédito y la existencia de organizadores institucionales de demanda habitacional, caracterizados por su tecnificación y profesionalismo.

Otros expositores se han referido a los temas de la oferta habitacional y a los créditos hipotecarios de adquisición. En representación de Covip, agrupación de entidades sin fines de lucro que organizan, desde hace muchos años, una parte significativa de la demanda habitacional de los sectores medios y medios bajos de la población, corresponde referirse a la organización de la demanda por vivienda en una economía social de mercado.

Covip está integrado por las tres cooperativas abiertas más importantes del país, Conavicoop, Habitacoop y Provicoop, y por dos entidades afines, Fundación Invica y Corporación Habitacional de la Cámara Chilena de la Construcción.

2. DEMANDA HABITACIONAL SEGUN ESTRATO SOCIO-ECONOMICO

Para abordar el tema de la demanda habitacional y su organización, es conveniente separar el análisis según el segmento socio-económico de origen, por cuanto cada segmento tiene características y patrones de comportamiento claramente diferenciables.

- a. Estrato Alto** (Demandantes de vivienda de valor final superior a U.F. 1500, aprox. US\$ 45 mil)

Estos sectores demandan vivienda por razones de necesidad habitacional y también por razones de inversión en bienes raíces como una alternativa rentable y segura.

La demanda en este segmento está fuertemente condicionada por la tasa de interés de los créditos de largo plazo y por la rentabilidad relativa de invertir en vivienda respecto de otras opciones de inversión.

Esta demanda se organiza sola a través del mercado, no requiriendo de apoyos estatales especiales. En el caso de Chile, el DFL

N° 2, que establece franquicias tributarias para viviendas que por sus características se sitúan cerca del piso del tramo, ha jugado un papel importante en el fomento de la demanda de este nivel para fines de inversión.

b. Estrato Bajo (Demandantes de vivienda de valor inferior a U.F. 400 aprox. US\$ 12 mil)

Esta demanda responde exclusivamente a necesidad habitacional. Está condicionada por el crecimiento de la población, el tamaño del déficit existente y las posibilidades de acceso que la población tiene a los diferentes sistemas ofrecidos.

En la actualidad, esta demanda es atendida principalmente, a través de dos programas específicos del Ministerio de la Vivienda, Programa de Vivienda Básica y Programa de Vivienda Progresiva.

La organización de la demanda de estos programas se efectúa a través de los servicios de vivienda y urbanización (SERVIU), agencias regionales estatales dependientes del Ministerio de Vivienda con el apoyo de las Municipalidades y, en menor medida, a través de agentes privados como ONGs y Sociedades de Profesionales.

Además de los importantes subsidios explícitos, los costos de organización y de gestión inmobiliaria de estos programas los asume el Estado y no están explicitados en los costos finales de las soluciones ofrecidas. El Estado ha hecho un reconocimiento de la inconveniencia de estos subsidios ocultos, priorizando la realización de programas privados de vivienda progresiva y la gestión inicial de 500 soluciones de vivienda básica.

c. Estrato medio (Demandantes de vivienda de valores finales de U.F. 400 a U.F. 1500 equivalente US\$ 12 mil a US\$ 45 mil)

Quienes acceden a la vivienda de este estrato, se caracterizan por disponer de capacidad económica que les permite asumir el ahorro previo necesario y el pago de un dividendo bancario por el crédito de adquisición de largo plazo.

Este sector representa una demanda en el mercado de vastas proporciones y, a la vez, muy interesante para los agentes permanentes que operan en él. De pronto para el Estado, que le permite concentrar con eficiencia su acción; las empresas constructoras o inmobiliarias, bancos y financieras, promotores habitacionales, etc.

En efecto, la demanda potencial de vivienda en este sector, está representada por los postulantes que anualmente se presentan a las licitaciones públicas de subsidios habitacionales que otorga el Estado y que en los últimos años han superado en una proporción de 3 a 1 los subsidios disponibles para el sector.

La demanda efectiva está representada por los postulantes que obtienen el beneficio y que suman 45 mil al año, considerando los subsidios del programa unificado en sus tres tramos según valor final de la solución y del programa especial de trabajadores. La demanda habitacional del sector medio es apoyada por el Estado mediante un subsidio explícito al comprador, consistente en un monto de recursos para apoyar la compra, no retornable, progresivo, -mayor ayuda a menor precio de la solución final-, licitado públicamente con normas objetivas y concebido, principalmente, como premio al esfuerzo de ahorro familiar.

Los compradores de vivienda al enfrentarse al mercado, en este sector, son agentes transitorios en la concurrencia, que participan por una sola vez. No cuentan por ello, con los recursos y conocimientos necesarios para abordar solos el complejo tema de la adquisición de una vivienda, ni con los medios para contratar asesoría profesional independiente. Por esta razón, los compradores individuales están en condiciones de desventaja frente a los agentes permanentes y deben aceptar las condiciones que presenta la oferta organizada.

Las Cooperativas abiertas de vivienda y las entidades afines responden adecuadamente a esta carencia de la demanda individual, representándola en su calidad de agentes permanentes, con todos los recursos profesionales, técnicos, sociales y de infraestructura, con lo cual los adquirentes, a través de una acción mancomunada, se colocan en un pie de igualdad frente al resto

de los agentes permanentes que por el lado de la oferta participan en el mercado.

La tarea de organizar y orientar la demanda, transformando, tanto, el esfuerzo familiar representado por el ahorro, como el esfuerzo estatal, representado por el subsidio, en vivienda propia, ha sido cumplida con singular éxito por las entidades agrupadas en Covip, considerando que el producto de su actividad -14 mil unidades entregadas por año- representa más del 30% de la actividad total de vivienda en el segmento.

3. VENTAJAS DE LA ORGANIZACION DE LA DEMANDA

Los organizadores de demanda posibilitan la participación de sus socios o afiliados en el complejo proceso hacia la casa propia en las mejores condiciones, diseñando y supervisando programas de ahorro adecuado a sus expectativas habitacionales y capacidades económicas reales; postulándolos a las licitaciones periódicas de subsidio en las condiciones más favorables; diseñando proyectos de loteo y vivienda; contratando la construcción y supervisando su calidad; tramitando la obtención de los créditos hipotecarios de adquisición; adjudicando e inscribiendo la propiedad de las viviendas en los registros respectivos; etc.

Los organizadores de demanda habitacional, cuentan con una administración permanente, altamente profesional en aspectos sociales, administrativos y financieros. Son eficaces promotores de los hábitos de ahorro en los sectores de menores ingresos y permiten equilibrar el fuerte poder que poseen y ejercen los organizadores por el lado de la oferta. Permiten mejorar la productividad de los programas de vivienda social por el profundo conocimiento del complejo proceso de programación de acuerdo a los requerimientos de sus socios, que en las cooperativas se identifican con sus clientes, y, adecuada a esta demanda, desarrollar los proyectos habitacionales. Permiten la generación de economías de escala en la producción, reduciendo los riesgos y el lucro cesante inherente a la producción masiva al contar con gran número de demandantes potenciales debidamente preparados para comprar, lo que permite operar en la modalidad de conjuntos pre-vendidos.

Otras ventajas adicionales son destacables en los programas habitacionales apoyados por los organizadores de demanda.

a. Conjuntos equipados

Hacen posible desarrollar programas como conjuntos habitacionales equipados en relación con servicios, áreas de esparcimiento y otros equipamientos -con la debida coordinación con los servicios públicos y privados- requeridos para complementar la vivienda (educación, salud, seguridad, transporte y comunicaciones, etc.).

b. Participación y organización

Ofrecen la posibilidad de una adecuada participación para definir la mejor solución habitacional y la formación de grupos organizados que permiten una eficiente acción vecinal en el desarrollo futuro de sus comunidades.

c. Acción en centros poco poblados

En la medida que la actividad de la construcción se aleja de los centros poblados más importantes, la infraestructura técnica, humana, financiera y física, se va haciendo más precaria al disminuir el interés en esta actividad. Este desinterés en las zonas alejadas aumenta, debido a la imposibilidad de desarrollar conjuntos grandes que permitan la edificación a costos razonables y utilidades atractivas.

Los organizadores de demanda, por no perseguir propósitos de lucro y por poder agrupar a los demandantes, en la mayoría de los casos como socios, hacen posible el desarrollo de programas en localidades donde no llega la acción de la empresa privada tradicional.

d. Regulación de precios

Las cooperativas de vivienda y entidades afines son entidades sin fines de lucro que, como organización solidaria de consumidores, buscan producir y vender viviendas a sus asociados con base en

el costo y no en el precio de mercado, contribuyendo a la determinación de un precio menor, en el segmento que atiendan. Al producir viviendas en conjuntos habitacionales logran economías de escala en la producción que traspasan a los compradores en el precio.

Todas las ventajas señaladas han sido reconocidas por las autoridades del sector que han abierto espacio a los organizadores de demanda a participar en las discusiones de modificación y perfeccionamiento del sistema del subsidio; han permitido a las cooperativas abiertas certificar los ahorros de sus socios, al igual que las instituciones financieras, para postular a los llamados periódicos de subsidios, y han creado un título especial en el sistema de postulación, dotado de recursos, para los postulantes organizados que presentan ventajas por el avance de los proyectos de loteos, servicios y vivienda.

Cabe destacar que se verifica una tasa de efectividad muy superior de los subsidios ganados a través de la modalidad de grupos organizados que la obtenida por los participantes individuales, quienes luego de ganar el beneficio, tienen aún que recorrer el complejo proceso de ubicación y selección de su vivienda y de obtención y tramitación de su crédito complementario.

Por todas estas razones, un porcentaje no pequeño de subsidios obtenidos en la modalidad individual, no se transforma en vivienda perdiéndose esfuerzos privados y públicos en el proceso.

Por último, hay que destacar el hecho que para los sectores atendidos por los organizadores de demanda, la compra de la vivienda es la mayor inversión de sus vidas, que se efectúa la mayor parte de las veces por una sola vez, por lo que apoyarse en organizaciones formales con experiencia, conocimiento y dominio del complejo tema inmobiliario es una ventaja evidente que explica la solidez y el prestigio alcanzado por estas entidades y la importante labor de apoyo a la política de vivienda que desempeñan.

4. PARTICIPACION EN OTRAS INICIATIVAS GUBERNAMENTALES

a. Renovación urbana

Las cooperativas abiertas de vivienda y entidades afines agrupadas en Covip, han participado activamente en la renovación urbana, proceso de gran importancia que promueve la autoridad sectorial, para lograr un mejor aprovechamiento de la excelente infraestructura de que disponen las zonas más antiguas de las ciudades que, sufriendo un fenómeno tradicional, tienden a despoblarse.

El proceso de deterioro y despoblamiento de las zonas centrales, provoca presiones por expansión urbana, con los consiguientes costos de extensión de infraestructura de servicios, demoras y riesgos de transporte y otros ampliamente conocidos por todos los agentes que participan en el sector vivienda.

Al efecto, la autoridad ha establecido un subsidio habitacional especial para quienes optan a solución en zonas de renovación, el que duplica el monto para soluciones de igual precio en barrios periféricos.

Cabe destacar el esfuerzo que al respecto han efectuado Conavicoop y la Corporación Habitacional, pero muy especialmente, la cooperativa Habitacoop que, mediante un convenio con la Corporación de mejoramiento de Santiago, ha emprendido numerosos proyectos para dar solución habitacional a más de 3.600 familias en zonas de repoblamiento.

b. Privatización del financiamiento para vivienda de bajo monto

Una de las debilidades más notables del sistema habitacional chileno, es el de la originación y cobranza estatal de los créditos para las viviendas básicas (30 mil al año) los que otorga el Ministerio de la Vivienda a través de sus entes regionales operativos. SERVIU, con muy elevadas tasas de mora.

Los créditos para las viviendas del subsidio unificado tramo I (20 mil) y del programa especial de trabajadores, PET, (17 mil) los otorga el Banco del Estado, con una garantía del Ministerio de la Vivienda.

El otorgamiento estatal de los créditos de bajo monto se traduce en un problema serio por las bajas tasas de recuperación, lo cual envuelve subsidios implícitos injustos y distorsionan la progresividad del sistema, y provocan problemas de concentraciones inconvenientes de cartera en la banca estatal. Al respecto, el Ministerio de Vivienda está buscando fórmulas para incentivar la participación privada en el otorgamiento de estos créditos y, entre otras acciones, ha licitado recursos para el efecto a nuevos agentes originadores.

Dos cooperativas abiertas, Conavicoop y Habitacoop, han hecho un esfuerzo para apoyar estas iniciativas estatales, constituyendo una sociedad administradora de mutuos hipotecarios para integrarse al mercado como nuevo ente originador.

5. LOS DERECHOS HUMANOS

Entendemos que la economía social de mercado se justifica tan sólo si logra hacer y tomar en serio los derechos económicos, sociales y culturales, para lo cual es necesario desarrollar las acciones que propendan a una mayor igualdad material mínimo de la gente. No es la igualdad de todos en todo, sino la "igualdad de todos en algo". Este "algo", está constituido por las necesidades básicas, que son iguales para todos en las sociedades de los países que pueblan este continente.

Tampoco se trata que todos satisfagan sólo sus necesidades básicas, sino que al menos satisfagan sus necesidades básicas, con lo cual, la economía social de mercado se diferenciará del igualitarismo o de la uniformidad.

Así a la democracia no sólo se le puede exigir la preservación del régimen de libertades que la hacen posible y que debemos profundizar, sino comprometer la voluntad de toda la sociedad en la búsqueda de la igualdad, empleando todo el poder del Estado, pero sin opacar las libertades, conseguir suprimir las desigualdades más importantes e impuestas, una de las cuales consiste en la imposibilidad de una

sociedad de dotar de vivienda digna a todos sus miembros. La carencia de un hogar, torna ilusoria y varía la existencia y disfrute de las libertades que asegura el régimen democrático.

Reforzar, expandir y profundizar el desarrollo de entidades habitacionales como aquellas que se agrupan en Covip, es parte de la tarea necesaria para luchar en favor de los derechos económicos, sociales y culturales, desafío fundamental de los países del continente en este final de siglo.

QUINTA SESION PLENARIA

TEMA

**“LAS RELACIONES MUNICIPIO-EMPRESA PRIVADA
PARA EL DESARROLLO
DE LA VIVIENDA Y LA INFRAESTRUCTURA BASICA”**

- PRESIDENTE** : Señor HUGO GONZALEZ LOPEZ
(República Dominicana)
- EXPOSITOR** : Señor MARINO HENAO
(USAID-RHUDO/SA)
- PANELISTAS** : Señor CARLOS LEONEL RODRIGUEZ
(BCIE)
- Señor JAIME RAVINET
(Chile)



Uniapravi

- Integrantes de la Mesa Directiva de la Quinta Sesión Plenaria: (de izquierda a derecha) Carlos Leonel Rodríguez, Panelista; Marino Henao, Expositor; Hugo González López, Presidente de Mesa Directiva y Jaime Ravinet, Panelista.

RELACIONES MUNICIPIO-EMPRESA PRIVADA EN ASPECTOS DE DE VIVIENDA E INFRAESTRUCTURA BASICA: HACIA LA REINGENIERIA DE LOS PROCESOS URBANOS

Señor
Marino Henao Ospina
Director Ejecutivo
RHUDO/SA-USAID
Ecuador

Ante todo, quiero agradecer a UNIAPRAVI por invitar a nuestra Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano -RHUDO/SA- de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo, para presentar esta ponencia sobre las relaciones municipio-empresa privada en aspectos de vivienda e infraestructura básica y una primera aproximación a la reingeniería de los procesos urbanos.

Voy a iniciar haciendo un raro homenaje que, por supuesto, a todos ustedes les va a extrañar. Voy a iniciar haciendo un homenaje a la congestión vehicular. Si, a los famosos “atochamientos” o “tacos” de que hablan los chilenos o “trancones” de que se habla en Colombia.

En Ciudad de México, en Buenos Aires, en Bogotá, en Caracas o aquí en Santiago, las congestiones vehiculares están empezando a lograr lo que otros problemas urbanos no habían conseguido: que todos empecemos a pensar en serio en la problemática de las ciudades, en la distribución de la población, en la productividad y eficiencia en el uso del territorio.

Los costos del tiempo perdido en lentos desplazamientos, los despilfarros de energía, las inversiones en espacio vial, la eficiencia comparativa de los

sistemas de transporte, la disposición de la ciudadanía a pagar por el desarrollo vial, la descentralización económica y la mejor distribución territorial de las actividades económicas, en fin, la productividad de la sociedad en su conjunto, empiezan a ser analizadas por más y más ciudadanos, desesperados por los embotellamientos en el tránsito vehicular.

Si. La congestión vehicular no sólo es una evidencia de los problemas del metabolismo urbano. No sólo es la muestra de la trombosis de las ciudades, de las embolias en los pulmones o el corazón de las ciudades. Las congestiones vehiculares tienen la virtud de afectar e interesar todos los órganos y partes del sistema vivo de la ciudad. Nos está dando señales a todos. A las empresas, a las familias, al sistema político.

En muchas ciudades de la región, un porcentaje rico e influyente de la población, pudo ignorar el hecho de que entre el 20% y el 40% de las familias no tuvieran acceso a los servicios de agua potable y saneamiento básico. Se pudieron minimizar o ignorar sus problemas de transporte. Se ha ignorado los déficits habitacionales. Se ha ignorado el crecimiento de la violencia. Todos éstos se veían como problemas de un segmento de la ciudad, pero no de la ciudad en su conjunto. Incluso, hemos ignorado los crecientes problemas derivados de la falta de tratamiento de aguas y residuos sólidos. Pero la congestión vehicular no sólo nos afecta a todos, sino que es visible, duele y a veces desespera.

Es el más generoso de los males de las ciudades. No crece escondido como un cáncer sino que da señales claras. Nos da una alerta sobre diferentes problemas de la ciudad. Nos da un punto de reflexión. Nos invita a pensar en la problemática urbana en su conjunto. En sus temas y problemas estructurantes.

Así como 30 años atrás las ideologías políticas eran temas de debate, hoy no es raro ver al taxista, a la joven profesional, al alto ejecutivo, a todos los miembros de la sociedad, iniciar una animada conversación sobre las congestiones de las ciudades, y, desde allí, pasar a comentar los problemas de contaminación atmosférica, la degradación de los ríos que cruzan la ciudad, los problemas con la recolección y disposición de basuras, las alternativas de transporte, la necesidad de inversiones en espacio vital, las distancias a los puestos de trabajo, la frecuencia de los desplazamientos y el impacto de todo esto en la productividad, en la vida familiar y las formas de gobierno de la ciudad.

La congestión vehicular envía señales de alerta a quienes tiene que enviarlos: a los ciudadanos. Ellos constituyen la base de un sistema inteligente, que tiene que tomar decisiones, adaptarse, pagar el costo de esas decisiones, asumir sus errores, tomar ventaja de sus aciertos.

Por supuesto que un sistema inteligente aprovecha las capacidades especializadas de algunos de sus órganos, tejidos o células. Por supuesto que el sistema toma ventaja de los conceptos académicos, de los conocimientos técnicos, de las capacidades profesionales de ingenieros, abogados, economistas y otros profesionales, sean o no funcionarios del gobierno. Pero quien debe decidir es la sociedad en su conjunto, porque ella es la que paga, ellas es la que se beneficia o se perjudica de las decisiones. Y, en lo esencial, porque el sistema es crecientemente complejo, dinámico e interactivo, de tal forma que no le cabe en la cabeza a nadie.

En la pasada Conferencia de UNIAPRAVI, hice una revisión de avances científicos y filosóficos que hacen evidentes las frágiles e ingenuas bases de la planificación centralizada. Y comenté algunas de las bases conceptuales de los movimientos hacia la descentralización de las decisiones, la redistribución del poder, la revisión de los sistemas de finanzas intergubernamentales y, en lo esencial, la toma de decisiones individuales mediante los mecanismos de mercado, y de decisiones colectivas, mediante los mecanismos de la democracia participativa.

Con esta introducción voy a mencionar cinco hechos que configuran la problemática urbana, luego voy a mencionar cinco factores que están incidiendo en la causa de estos problemas urbanos y, finalmente, voy a mencionar algunos de los conceptos e instrumentos que empiezan a discutirse o a probarse hacia la reingeniería de los procesos urbanos.

1. HECHOS

Inicialmente, quiero mencionar como hechos:

Primero: En el último cuarto siglo, en los países del mundo en desarrollo -a diferencia de la mayoría de los países desarrollados- la población tiende a concentrarse en una o dos ciudades.

De hecho, hasta 1950, la gran mayoría de las grandes metrópolis, estaban ubicadas en el mundo desarrollado; para el año 2000, la gran mayoría de las 26 ciudades más pobladas,

van a estar en el mundo en desarrollo. Con pocas excepciones (como Singapur), la concentración de la población de un país en una o dos ciudades está asociada con el subdesarrollo. Lamentablemente puede establecerse una alta correlación entre estos fenómenos de macrocefalia o bicefalia y pobreza.

Segundo: Las ciudades latinoamericanas, en su gran mayoría, son ciudades de baja densidad. Así, hay una alta sub-utilización de las infraestructuras urbanas. El área sub-utilizada de algunas ciudades latinoamericanas, es frecuentemente comparable al área construida de importantes ciudades europeas.

Tercero: En las grandes ciudades de los países latinoamericanos, hay una decreciente velocidad de circulación. En un reciente estudio se muestra que Bogotá en 1970 tenía una velocidad de circulación de 40 Km por hora, y en 1994, tuvo una velocidad de circulación de 12 Km por hora.

En realidad, 12 Km por hora no es mucho más que la velocidad de un coche de caballos en la baja edad media. En otro lado, con escasas excepciones, las grandes ciudades de la región enfrentan un panorama de creciente contaminación, crecientes distancias a las fuentes de agua y crecientes distancias y dificultades para la disposición de residuos sólidos.

Cuarto: Profundamente conocido por todos los participantes en este evento: Con muy pocas excepciones (entre ellas Chile y Costa Rica), en toda la región están creciendo los déficits habitacionales. Igualmente, un alto porcentaje -la mayor parte en varios países- de las viviendas, están siendo construidas de una manera informal, sin las más mínimas condiciones de urbanización, estructuras y usos de espacios; sin títulos sobre el terreno, sin acceso al financiamiento, a alto costo y a alto riesgo.

Quinto: En muy pocas ciudades de la región, hay sistemas de tratamiento de aguas residuales y de reciclaje de residuos sólidos. Ello se refleja en la contaminación de ríos, la muerte biológica de varios de los ríos que cruzan las grandes ciudades y el agotamiento de espacios para la disposición de desechos.

2. FACTORES

Tratando de explorar las causas de este crecimiento, francamente caótico, disfuncional y contra-productivo de muchas de nuestras ciudades (incluso, de ciudades que en su momento fueron grandes éxitos del desarrollo urbano) yo mencionaría cinco puntos:

2.1 Centralismo político-fiscal. Distorsiones en el sistema económico

Las distorsiones del sistema económico, ocultan los rendimientos decrecientes de grandes ciudades, que agotaron sus ventajas geográficas sin sustituirlas por ventajas tecnológicas.

Se ha consolidado un sistema de subsidios oscuros, complejos, no transparentes, no eficientes que distorsionan el sistema económico y no deja ver las ventajas competitivas que podrían tener otros centros intermedios.

Así, se anulan o se ocultan las ventajas competitivas de otros centros intermedios, que podrían ser centros para magnetizar la población y las inversiones.

En realidad, las grandes metrópolis son las primeras víctimas del centralismo, al magnetizar y concentrar población y actividades económicas por encima de sus capacidades y/o potencialidades geográficas, económicas y tecnológicas.

2.1 El sistema de financiamiento no estimula el uso adecuado de los recursos

El sistema de financiamiento de las ciudades no incentiva el uso productivo de la tierra urbana, no incentiva la eficiencia en el uso y la disposición del agua y no incentiva un manejo adecuado de los desechos sólidos.

Para destacar un aspecto crítico en el sistema de financiamiento del desarrollo urbano, basta mencionar la regresividad y la ineficiencia de los subsidios, escondidos y complejos, vigente para el sistema de transporte.

Por fortuna, en pocos países subsisten subsidios a la gasolina, pero en varios aún hay subsidios a los transportadores y en todos existe un subsidio complejo, muy escondido, muy poco entendido, que es el subsidio que está envuelto en la construcción de vías. Así, no hay manera de que sean visibles las ventajas competitivas de los sistemas de transporte masivo o de las formas de transporte de más bajo impacto ambiental.

Estos inadecuados sistemas de financiamiento de las ciudades, también se revelan en la sub-utilización del suelo urbano. Es entendible que si los dueños de los terrenos no tienen que pagar por el impacto de valorización que derivan de las obras de infraestructura, los dueños de los terrenos no actúan conforme a la función económica que los terrenos tienen que cumplir.

Y es frecuente que los propietarios esperen pasivamente las inversiones públicas, que van a tener un impacto de valorización sobre terrenos, sin hacer mayores inversiones privadas, y desde luego, fomentando una economía urbana oligopólica, a veces claramente especulativa.

El problema de los subsidios vía obras de infraestructura, tiene una alta correlación (no digo una relación causal) con la baja densidad de las ciudades. Así la mayoría de las ciudades latinoamericanas tienen un alto porcentaje de sus terrenos ociosos o sub-utilizados -ciudades de baja densidad- mientras la rápida valorización -producida con recursos públicos ineficientemente asignados- pone los precios de esos terrenos fuera del alcance de los grupos pobres de la población y, frecuentemente, lanza los deciles de más bajos ingresos a zonas geográficamente no urbanizables o expuestas a riesgo de inundaciones, erosiones, configurando los cinturones de miseria de las grandes ciudades.

En su reciente estudio sobre Porto Alegre que hizo la municipalidad, se muestra que en esa ciudad hay más de 3000 hectáreas urbanizadas ociosas. Estas 3000 hectáreas con una densidad normal de 200 hab. por hectárea, servirán para una población de 600.000 habitantes. Equivalente a la población de Asunción, la capital de Paraguay. De hecho, varias de nuestras ciudades tienen en área urbanizada o semi-urbanizada, sin construir,

áreas comparables a las de varias importantes ciudades europeas.

2.3 Escasa movilización de recursos privados por infraestructura, vivienda y servicios urbanos

En casi todos los países latinoamericanos es, prácticamente nula, la inversión privada para infraestructura y servicios urbanos y, en la mayoría, sigue siendo muy baja la inversión privada para vivienda. Las excepciones relevantes, en este último aspecto, son las de Chile y Colombia, pero aún en estos dos países es relativamente marginal, la inversión privada en infraestructura vial y servicios urbanos básicos.

2.4 Un derecho concebido para un mundo rural rige un mundo predominantemente urbano

La adquisición, transmisión, registro, uso y extinción de derechos de propiedad sobre la tierra urbana, se siguen rigiendo por un derecho que fue concebido para un mundo predominantemente rural.

Seguramente todos coincidimos en un homenaje a esa magistral obra de la cultura jurídica -que los grandes escritores siempre han acudido a leer por su preciosísimo y por su rigor- que fue el Código Civil chileno, obra del gran Maestro de las Américas del siglo pasado, el venezolano don Andrés Bello. Desde luego que el Código Civil es un monumento de la cultura jurídica de todos los tiempos; pero hay que entender que los Códigos Civiles que se hicieron en el siglo pasado -que en casi todos los países se hicieron con base en el Código Civil chileno. a su vez, inspirado en el Código Napoleónico- fueron concebidos para una sociedad predominantemente rural, sin las sofisticadas comunicaciones, la rapidez de las transacciones y la agilidad de los movimientos comerciales que caracterizan un mundo aceleradamente cambiante, crecientemente globalizado y altamente tecnologizado como es el mundo de hoy.

Así, 20 años para la prescripción adquisitiva del dominio, tenían una significación en una sociedad rural (en la cual “el siglo” es la unidad de tiempo para registrar cambios; expuesta a menos

transacciones; y basada, precisamente, en la propiedad inmueble) pero envuelven una larga e injustificada congelación de activos en una sociedad en que rápidamente se producen grandes cambios, la información circula en tiempo real y se han masificado los avances en las comunicaciones.

Uno pensaría que ninguna sociedad se puede dar el lujo de tener la mitad de su patrimonio inmueble relativamente bloqueado, fuera de las transacciones formales del comercio y sin acceso al crédito. Sin embargo, ese es el caso de la mayoría de los países latinoamericanos (en menor medida, claro está, en el cono sur y casi inexistente en algunos como Chile) donde la mitad o más de las edificaciones construidas en los últimos años, han sido construidas como vivienda informal, como desarrollos espontáneos, generalmente sobre terrenos irregularmente ocupados.

2.5 Formas de organización y gestión que se desarrollaron antes de la revolución de las tecnologías gerenciales, de los instrumentos de ingeniería financiera y, aún antes del auge de los procesos de urbanización

Con algunas relevantes excepciones, la forma como se regula el desarrollo urbano, las formas de gestión de las ciudades, y, sobre todo, las fuentes de ingreso de las ciudades, siguen muy marcadas por la organización del Estado y la estructura fiscal de la primera mitad de este siglo. La misma cultura administrativa de un mundo predominantemente rural, que -con algunas variaciones y también con algunas relevantes excepciones- se sigue tratando de aplicar a un mundo fundamentalmente urbano. Las autoridades locales con frecuencia se enfrentan a un complejo universo de normas, regulaciones, controles y sistemas de auditoría que representan una forma de organización y gestión del Estado, anterior a la revolución de la productividad y de las tecnologías gerenciales.

Este no es un fenómeno exclusivo de los países del mundo en desarrollo. En varios países desarrollados se puede ver el acentuado contraste entre sociedades en el umbral del mundo post industrial (basadas cada vez más en la información y el conocimiento, altamente tecnologizadas) y, por el otro lado, un Estado casi artesanal, marcado por lentos procesos de decisión;

antiguas formas de organización y gestión y complejos e improductivos procedimientos de contratación, presupuesto y gestión de personal. Tanto en los países desarrollados como en el mundo en desarrollo, la paradoja tecnológica de los gobiernos es la automatización -con los más sofisticados computadores- de procesos que corresponden a una cultura administrativa arcaica. Es, para usar una expresión de Peter Drucker, algo así como “pavimentar el camino viejo”.

En este aspecto, la ventaja de los países desarrollados es que, por regla general, son países mucho más descentralizados. En promedio, la participación de los gobiernos locales en el gasto público entre los países desarrollados, alcanza el 41%. En comparación, en latinoamérica y a pesar de los importantes avances hacia la descentralización, sólo en Colombia, Brasil y Chile, los gobiernos locales tienen una participación superior al 10% del total del gasto público. En Chile está en el orden del 11% y en Brasil y Colombia está ligeramente por encima del 15%. En relación con el PIB, el gasto público local en los países desarrollados supera el 10% mientras en los países más descentralizados de latinoamérica está entre el 3% y el 5% y en la mayoría de los países de la región no alcanza el 2% del PIB. Las cifras evidenciarían aún, mayor grado de centralismo si se revisara la participación de los municipios en el “ingreso” público. En algunos casos, los municipios tienen una mínima participación en el ingreso pero reciben transferencias de la nación, con específica destinación (educación, salud), con esquemas de administración definidos en ley y bajo precisas instrucciones de éste.

Si uno sobrepone el mapa del centralismo al mapa del subdesarrollo va a encontrar una sugestiva coincidencia. En realidad, hay una alta correlación entre la geografía del subdesarrollo y la geografía del centralismo.

3. HACIA LA REINGENIERIA DE LOS PROCESOS URBANOS

3.1 La reingeniería marcará las diferencias

La reingeniería significa repensar por entero la forma como se está financiando, regulando y gestionando el desarrollo urbano. Pero no significa que vamos a reinventar la rueda.

La reingeniería significa repensar la organización, pero no volver a inventar el mundo.

Hay que reconocer que dado el peso de la tradición, de los intereses y de las ventajas inerciales de la cultura del papel, de la burocracia y de las estructuras consolidadas (organizacionales, fiscales, políticas, etc), los avances hacia la descentralización, las nuevas alternativas de financiación y las nuevas tecnologías de gestión, pueden aparecer como cambios revolucionarios.

Incluso, la introducción de los más conservadores instrumentos de financiación, largamente probados en países desarrollados, como el endeudamiento municipal a través de bonos o el cobro efectivo de ciertos impuestos típicamente locales o el cobro de tasas por servicios o el cobro de peajes o contribuciones por las plusvalías derivadas de obras de infraestructura (vial o de servicios) pueden aparecer como un desafío a poderes, formas de organización o estructuras fiscales tradicionales en la mayoría de los países latinoamericanos.

Este repensar por entero las formas de financiación, gestión y regulación del desarrollo, muy frecuentemente lleva a introducir conceptos, mecanismos e instrumentos relativamente extraños o poco usados en las prácticas de gerencia urbana de los países latinoamericanos, pero que son conceptos, mecanismos e instrumentos que, en su mayoría, ya han sido utilizados por el sector privado o que vienen de la revolución gerencial y de la ingeniería financiera o que, como dije, han sido probados con éxito por largo tiempo en la práctica fiscal, política e institucional de los países desarrollados.

Así, la reingeniería de los procesos de desarrollo urbano puede ser una profunda revolución hecha con base en conceptos y mecanismos clásicos, probados en la práctica política, financiera y comercial y aún, muchos de ellos relativamente conservadores.

La fiducia, el leasing, el factoring, la concesión, los contratos de gerencia o de servicios, son instrumentos comerciales y financieros ampliamente probados. Simplemente se trata de ampliar el horizonte de los gobiernos y, en este caso, de las autoridades locales, desde las amarras de un derecho medieval hasta el uso de los instrumentos del derecho, de los negocios y de las alternativas actuales de financiamiento.

La titularización, el outsourcing y el benchmarking pueden ser conceptos más nuevos, pero que empiezan a integrar el vocabulario normal en la movilización de recursos para resolver problemas urbanos y en la evaluación del desempeño de las organizaciones locales. Esos son instrumentos que están disponibles para mejorar la productividad, la equidad y la transparencia en la producción de bienes y servicios urbanos.

En síntesis, las políticas económicas están creando un marco de estabilidad y crecimiento, pero en consistencia con estos avances, hay que repensar por entero la forma en que se concibe, regula y gestiona el desarrollo urbano; la forma en que se financian las infraestructuras y servicios; los roles del sector público (nacional, regional y local) y del sector privado; la manera en que se hacen regulaciones de todo orden (normas ambientales, zonificaciones, áreas mínimas de los lotes, especificaciones de construcción, etc) y la forma en que se aplican las normas a todos los niveles.

Ciertamente, ya empiezan a emerger los conceptos, los instrumentos y las experiencias para afrontar la necesaria reingeniería de los procesos de desarrollo urbano, que permita movilizar recursos privados para infraestructura y servicios; asegurar la productividad de los recursos públicos; y garantizar la calidad del medio ambiente.

Por ello, el grado de compromiso y la profundidad de los esfuerzos hacia la reingeniería de los procesos urbanos, marcará la diferencia entre las ciudades que conseguirán crear y sostener un marco de competitividad, productividad y equidad, con aquellas otras que se verán ahogadas por la contaminación, la congestión vehicular y la pobreza.

3.2 Conceptos, instrumentos y experiencias relevantes

Los programas de ajuste económico y la apertura política de varios países de la región han dejado los conceptos y primeros avances hacia la reingeniería de los procesos de desarrollo urbano: eliminación o focalización de subsidios; privatización en sectores de energía, comunicaciones y transporte; descentralización en infraestructura local, educación y salud; y nuevas fuentes de ingreso para las ciudades como los impuestos locales a la gasolina, en el caso colombiano. En Chile y Colombia (aún antes del ajuste económico), a partir de sistemas indexados de ahorro y préstamo, se han logrado movilizar sustantivos recursos privados para la vivienda. La experiencia de Chile con el desarrollo de las Administradoras de Fondos de Pensiones, como típicos inversionistas de largo plazo, empieza a ser transferida a varios países (Argentina, Colombia, Perú) pero debe ser aprovechada para movilizar recursos privados para infraestructura vial y de servicios urbanos. Las altísimas tasas de retorno de estas inversiones y su seguridad, las perfilan como una atractiva opción en el portafolio de inversiones de las AFP.

Otros avanzados mecanismos de financiación y gestión empiezan a utilizarse para soluciones de infraestructura y vivienda: en Colombia hay un uso creciente de los fondos fiduciarios. lo cual permite la administración e inversión de bienes o recursos municipales y privados por organizaciones profesionales especializadas, conforme a las instrucciones de los fiduciantes (autoridades y/o socios privados), en un esquema de separación patrimonial y contable y con precisas obligaciones de información y de rendición comprobada de cuentas. En Chile se aprobó la ley de leasing habitacional. En Chile y Colombia se está utilizando la emisión de títulos valores con respaldo en cartera hipotecaria, a fin de crear puentes entre el mercado de capitales para generar recursos de largo plazo para la construcción de

vivienda. En Argentina, el gobierno está impulsando una ley que incorpora estos tres mecanismos (fiducia, leasing y securitización) para apalancar y movilizar recursos hacia la construcción y la vivienda. En Argentina, el gobierno nacional y las provincias (el nivel territorial intermedio en su organización federal del Estado), están utilizando contratos de concesión para construcción y mantenimiento de vías y para construcción, dotación y mantenimiento de servicios de agua potable. Municipalidades de Chile y de Colombia han hecho uso del sistema de leasing para adquirir equipos (carros, recolectores, en Colombia) o instalaciones de servicios locales (redes de alumbrado público, en Chile).

Muy por encima de las expectativas, el sector privado latinoamericano se está adaptando rápidamente a los procesos de integración y globalización de la economía. Ha hecho importantes esfuerzos hacia la reconversión tecnológica y la búsqueda de la productividad. Pero en un mundo más globalizado, la disponibilidad y costos de infraestructura y servicios urbanos va a marcar las diferencias. La movilización de recursos privados (financieros y gerenciales) no sólo se requiere para cubrir los déficits de financiamiento público de las infraestructuras requeridas, sino para la eficiente asignación y uso de los recursos.

Los contratos de concesión, de gerencia y de arrendamiento de instalaciones y equipos, están entre los instrumentos más útiles para vincular al sector privado comercial y a las organizaciones no gubernamentales a la prestación de servicios en provisión de agua potable, construcción y mantenimiento de vías, recolección y disposición de residuos sólidos, tratamiento de aguas y control ambiental.

3.3 Observaciones finales

a. Hay que atender las señales de alerta sobre los problemas de las grandes ciudades de la región

Evidentemente, los crecientes problemas de contaminación, congestión vehicular, disposición de residuos sólidos y déficits cualitativo y cuantitativo de vivienda y servicios,

constituyen serias señales de alerta que no pueden ser ignoradas.

Algunos preferirían la respuesta simplifista de que “siempre se habla de crisis y no pasa nada”. La realidad es que un alto porcentaje de la población urbana (los pobres, que en algunos países son la mayoría) han vivido en todos sus alcances la crisis de las ciudades, marcada por la marginalidad, largas distancias para llegar a los puntos de trabajo, problemas del sistema de transporte y/o carencias de vivienda y servicios urbanos.

Ahora la crisis empieza a afectar a todos los estratos socio-económicos de la población urbana. Cada vez más gente y de manera más intensa se ve afectada por la congestión vehicular, la contaminación y las pérdidas de productividad de las ciudades.

b. Podemos enfrentar la crisis de las ciudades

Latinoamérica ha vivido recientes crisis sobre las cuales sólo se reaccionó tardíamente: La crisis financieras de los 70 y parte de los años 80; las inflaciones galopantes; la crisis de la deuda externa. La pregunta es si, estando todavía en tiempo, vamos a enfrentar la crisis de los sistemas urbanos con correctivos de fondo o si, distraídos en otros debates, vamos a esperar que se produzcan los primeros infartos en el sistema de transporte, parálisis en actividades productivas y, problemas masivos de salud por la contaminación del aire, de las fuentes de agua o por la disposición de residuos sólidos. Para ello se requiere:

- * Promover procesos de descentralización para que se puedan reconocer las ventajas competitivas de municipios y ciudades intermedias como centros alternos de recepción de población, de generación de empleo y de desarrollo de actividades productivas. Se trata de un ejercicio de redistribución de poder para construir o reconstruir municipios como escenario del desarrollo social, como centro de competencia política y como unidades con capacidades de planeación y

gestión de la infraestructura local y de los servicios urbanos, todo en consistencia con los objetivos de estabilidad macroeconómica y fiscal, efectividad de la política social y desarrollo de los sistemas políticos democráticos.

- * Repensar por entero estructuras fiscales, procedimientos jurídicos y técnicas de gestión que fueron concebidas para un mundo predominantemente rural y en lo esencial rigiendo un mundo urbano, en el umbral de la sociedad post-industrial, y
- * En consistencia con lo anterior, acometer la reingeniería de los procesos de financiación, regulación (o desregulación) y gestión del desarrollo urbano.

c. Hacia la movilización de capitales para infraestructura y servicios urbanos

Los estudios coinciden en reconocer las muy altas tasas de retorno de las inversiones en infraestructura (el informe del Banco Mundial en 1995 se pregunta si no es demasiado bueno para ser cierto, a propósito de un estudio contratado por esa entidad que habla de tasas de retorno del 60%).

Por otra parte, en la región están emergiendo inversionistas institucionales como las Administradoras de Fondos de Pensiones (Chile, Argentina, Colombia, Perú, etc) que necesitan alternativas de inversión, de largo plazo, seguras y rentables.

Sólo falta definir (o asegurar) las condiciones institucionales para que se creen sociedades abiertas, por acciones, para el desarrollo vial y la gestión de servicios públicos. La inversión directa y la inversión de cartera (en acciones o en bonos) nacional y extranjera, llegarán a estas sociedades si los Estados garantizan estabilidad en las políticas públicas, estabilidad macroeconómica y fiscal, un marco legal adecuado, seguridad jurídica y transparencia para la competencia entre estos potenciales oferentes de infraestructura vial y de servicios urbanos.

A continuación, transcribimos la versión magnetofónica de los comentarios de los panelistas de la quinta sesión plenaria:

Señor
Carlos Leonel Rodríguez
Gerente del Sector Público
Banco Centroamericano de Integración
Económica (BCIE)
Honduras

“El Banco Centroamericano se siente muy honrado de estar con ustedes en esta oportunidad y agradece a UNIAPRAVI la invitación de la que hemos sido objeto”.

“Vamos a presentar en esta ocasión algo muy concreto, vamos a presentar lo que es el programa de financiamiento de infraestructura municipal que está ejecutando el Banco Centroamericano en el área, en el itmo, es decir Guatemala, Costa Rica. Es un hecho concreto, es una realidad, el programa está en marcha”.

“Sin embargo, considerando que algunas personas no conocen nada del Banco Centroamericano, me voy a permitir en dos transparencias hacer una especie de comprimido de lo que es la institución para luego pasar a exponer lo que es nuestro programa de financiamiento de infraestructura municipal”.

“El Banco Centroamericano de Integración Económica, BCIE, fue fundado el 13 de diciembre de 1960 por las Repúblicas de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, dentro del contexto de los esfuerzos de la integración regional, es decir, en la época de los 60 surgen todos estos esfuerzos de la integración centroamericana. Se constituyen una serie de organismos, la SIECA, que es la Secretaría de Integración Económica Centroamericana, el Consejo Monetario y el Banco Centroamericano como el ente financiero de la integración”.

“En su artículo se define muy claro lo que es el Banco Centroamericano y se indica que tiene por objeto, promover la integración económica y el

desarrollo económico y social equilibrado de los países centroamericanos. Es decir, ésta es la misión y objetivo principal del Banco”.

“En cumplimiento de su objetivo, el Banco Centroamericano brinda financiamiento y asistencia técnica para programas y proyectos de cierta naturaleza como son los siguientes:

“Tenemos los relativos a infraestructura en sectores básicos. Es decir, el tema a la energía en cuanto a su generación, transmisión y distribución, lo que son las telecomunicaciones, el sector transporte en sus distintos subsectores, como son las carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, etc. y lo atinente también a obras hidráulicas”.

“Nos preocupamos mucho por el desarrollo social del área y aquí entran proyectos y programas relacionados con la educación, salud, nutrición, desarrollo rural integrado, etc. Un programa al que le estamos dando mucho énfasis, que ha surgido de las cumbres de los Presidentes Centroamericanos, es el combate a la pobreza. En este sentido estamos manejando ya un capital semilla de 20 millones de dólares que con aportes externos esperamos que llegue a 100 millones de dólares para atender a los más pobres entre los pobres. Este programa de combate a la pobreza tiene mucha atención de nuestra parte y también está dentro de la gerencia que está a mi cargo”.

“Luego, el fortalecimiento de los gobiernos locales, que es el tema que nos va a ocupar en esta oportunidad, estamos muy proclives a apoyar todo lo que corresponde a la descentralización y, consecuentemente, al fortalecimiento de los gobiernos locales. El tema de la vivienda también es un tema que lo subrayamos dentro del Banco y dentro de la gerencia; hemos apoyado a través de los 33 años que tiene el Banco de existencia, muchos proyectos de vivienda a nivel centroamericano, entre los más recientes tenemos una operación con Nicaragua, con el BAVINIC de Nicaragua, de 28 millones de dólares; hemos apoyado al Banco Hipotecario de la Vivienda de Costa Rica con una inversión en títulos de 6 millones de dólares; en Guatemala con el Banco de Exportación a través del Banco de Exportación con Fondo Azúcar que es la fundación del sector azucarero; proyectos de lote con servicio por 15 millones de quetzales; estos son los más recientes”.

“Nos preocupamos mucho por la conservación y proyección de los recursos naturales y del medio ambiente. Tenemos un programa específico sobre este tema y desde luego estamos muy activos y muy involucrados con el

sector privado, en atender al sector privado a través de la red financiera nacional de los países, en inversiones a corto y largo plazo en los sectores agropecuario, industrial y turístico; es decir operaciones de pre y post embarque y de apoyo a los sectores productivos”.

“Resalta asimismo, nuestro concurso hacia la micro, pequeña y mediana empresa, un programa específico que se llama Papit y tenemos también mucha preocupación por la elaboración de estudios relacionados con los programas y proyectos citados. Tenemos programas elaborados sobre puertos y aeropuertos sobre vivienda popular, sobre desarrollo tecnológico, sobre recursos humanos”.

“Mencionaba la preocupación que tenemos por la descentralización y les manifestamos nuestro decidido apoyo, entendiendo como descentralización, el traslado de parte del gobierno central, de recursos, funciones y de competencias y de responsabilidades hacia los gobiernos locales. Pero también estamos muy conscientes de la necesidad que se tiene de que los gobiernos locales, dentro de estas responsabilidades, se modernice, modernicen sus mecanismos, sus procesos. Entendemos entonces que los gobiernos locales deben fortalecerse en las áreas financiera, administrativa, técnica y legal y dentro de esto, el Banco Centroamericano está dispuesto a brindar todo su apoyo para que los gobiernos locales puedan vigorizarse en estas áreas”.

“El Banco Centroamericano es un Banco de desarrollo, como les acabo de explicar, financia fundamentalmente proyectos y está asumiendo un nuevo rol al convertirse en un Banco de riesgo, de carácter regional y actuar como un eslabón, como un vínculo entre el exterior y los mercados locales centroamericanos. Estamos entonces ante una nueva realidad en la intermediación financiera y el Banco Centroamericano está dispuesto a jugar ese nuevo rol”.

“El programa de financiamiento de infraestructura municipal, nosotros lo hemos abreviado con las siglas de PROMUNI y tácticamente, es una nueva línea de recursos, en este caso, está siendo coordinada por la gerencia del sector público mediante la cual el Banco Centroamericano, pone a disposición de intermediarios públicos y privados recursos para financiar programas autosustentables de infraestructura urbana en las municipalidades de Centroamérica. Estamos vinculando todo lo que es la infraestructura urbana como parte inherente de la vivienda, estamos haciendo una perfecta identificación entre infraestructura urbana y vivienda”.

“El programa surge como una coincidencia de propósito y estrategias entre AID, RHUDO-Centroamérica fundamentalmente, y el Banco; se vio la importancia de apoyar los procesos democráticos y para apoyar esos procesos democráticos, hacerlo a través del fortalecimiento de los gobiernos locales y, entonces, la forma es vigorizar a las municipalidades en sus distintos aspectos y fundamentalmente aquí, estamos tratando de fortalecer y de apoyar a las municipalidades en lo que corresponde a la parte financiera. En la parte financiera, entendiéndose como tal, el otorgamiento de recursos para la realización de obras físicas así como también en sus prácticas financieras. Es decir, en su recaudación, en su manejo de presupuesto y en general, en toda la parte administrativa y técnica de los distintos procesos en las municipalidades”.

“Es decir, el PROMUNI para nosotros viene a representar una revolución en la posición de los intermediarios financieros frente a los gobiernos locales. Estamos entendiendo como intermediarios financieros y luego los abreviamos como IFIS, osea Instituciones Financieras. Como intermediarios financieros aparecen los bancos del sistema, tanto públicos como privados, las organizaciones no gubernamentales, en donde estarían fundaciones, cooperativas, federaciones de cooperativas, asociaciones, etc. Ese es el concepto amplio que nosotros tenemos de IFIS, osea de Instituciones Financieras”.

“Entonces el Banco Centroamericano lo que pretende es desencadenar una nueva demanda de recursos en los intermediarios financieros, quienes tienen que asumir también y jugar su riesgo en el financiamiento de lo local, entendiendo como local, la verdadera creación de riqueza nacional. El Banco Centroamericano también está asumiendo su riesgo ante el exterior y estamos planteando a las instituciones financieras locales que también asuman su riesgo ante los municipios”.

“Prácticamente los objetivos del PROMUNI son fortalecer institucionalmente a los municipios, propiciando su plena incorporación a los mercados financieros. En nuestros países tienen poco acceso las municipalidades a los recursos del crédito bancario de las instituciones financieras en general, entonces estamos prácticamente incorporando a las municipalidades a este mercado del crédito y desde luego, mejorar las condiciones de vida de la población centroamericana de bajos ingresos a través del financiamiento de obras de infraestructura básica. Esto es un gran propósito del programa, mejorar la calidad de vida de la personas que habitan en estas municipalidades”.

“El Banco Centroamericano intensifica sus esfuerzos para apoyar a las municipalidades y cumplir con su nuevo papel enfrentando prácticamente tres grandes retos: el fortalecer financiera e institucionalmente a la corporación municipal como ya lo habíamos mencionado, asegurar a los miembros de la comunidad el acceso a los servicios básicos y garantizar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Este elemento es muy importante dentro del programa, pretendemos que la comunidad participe en la identificación de las necesidades, en su priorización y en prácticamente, en el ciclo del proyecto; cierto es que va haber un ente que va a supervisar las construcción de las obras, pero creemos que lo más efectivo es esa supervisión o auditoría social que va estar a cargo de la municipalidad”.

“La municipalidad va a estar priorizando, identificando, va a estar responsabilizándose con la obra, lo cual nos garantiza prácticamente el pago de los servicios, en la medida en que la ciudadanía, la comunidad está identificada con la obra, nos estamos garantizando el pago de los servicios, se están comprometiendo a ello practicamente”.

“Inicialmente estamos en una primera etapa, cuenta con 26 millones de dólares, de estos 26 millones de dólares existe una inversión garantizada por AID de 20 millones y el Banco Centroamericano ha aportado recursos por 6 millones de dólares. Es importante también señalar, que se está recibiendo recursos de asistencia técnica por parte de AID de 2 millones de dólares, estos 2 millones de dólares fundamentalmente son para asistencia técnica de largo plazo y de corto plazo, dentro de esta asistencia técnica tenemos la suerte de contar con la participación directa y a tiempo completo del doctor Pedro Lasa. El doctor Pedro Lasa ya tiene un tiempo de estar con nosotros en Tegucigalpa y ha sido una pieza decisiva en el diseño, en la implementación y en el seguimiento de este programa; él es nuestro asesor a largo plazo”.

“Por otro lado, dentro de la asistencia técnica de corto plazo, conviene destacar una serie de eventos, de seminarios que estamos realizando; el mes pasado efectuamos un Seminario en San José, Costa Rica sobre Bonos Municipales. Aquí estamos ampliando ya la visión del Banco Centroamericano, ya no estamos con el mercado sólo de crédito sino que estamos ya incursionando en el mercado de inversiones, osea llevar ya títulos y papeles municipales a las Bolsas de Valores, éste es un proceso que no es fácil, que no es rápido, pero que hay que empezarlo; entonces tuvimos un diálogo muy interesante, se invitaron a unas personas expertas de Colombia, de Cali, que nos explicaron como ellos están trabajando en ésto y hubo un

intercambio muy interesante de experiencias. Este Seminario probablemente lo vamos a repetir en Guatemala”.

“Además, se llevó a cabo otro Seminario sobre Gestión de Cobro dentro de un Proceso de Colaboración Horizontal; llegaron dos municipalidades de Guatemala: Quezaltenango y Misco, que fueron a explicar a Costa Rica como ellos manejan el cobro único. En la Municipalidad de Quezaltenango se maneja el sistema de cobro único, la persona recibe una boleta con todas sus tasas, arbitrios, etc., que tiene que ir a pagar al Banco y la Municipalidad de Misco, que es una municipalidad colindante con la del área metropolitana de Guatemala, fue a explicar lo relativo a contribución por mejoras”.

“El Seminario fue muy bien recibido, fue muy positivo y hubo comentarios muy favorables sobre el mismo, entonces en lo que corresponde a asistencia técnica, tenemos este tipo de eventos pero también asistencias puntuales sobre puntos críticos en las municipalidades. Además, para cierta preparación de proyectos también vamos a utilizar este tipo de recursos”.

“Entonces el PROMUNI viene a ser un sistema financiero regional permanente a disposición de los municipios y estamos a través de nuestro departamento de consecución de recursos en el Banco, estamos en las misiones que ellos realizan a los distintos países, además de buscar recursos para otro tipo de programas, se está poniendo énfasis en la búsqueda de recursos para seguir apoyando este programa municipal”.

“Los principales actores entonces dentro del PROMUNI, tenemos el Banco Centroamericano, las instituciones financieras intermediarias y desde luego la Municipalidad, la comunidad. Esperamos que el impacto en la comunidad sea positivo y cuando hablamos de su finalidad son los distintos destinos que tenemos contemplados en cuanto a los proyectos a ser atendidos”.

“El esquema operativo prácticamente de trabajo es que la municipalidad, como mencionaba anteriormente, identifica una necesidad pero respaldada por la comunidad. En el proyecto que se presenta tiene que existir evidencia de que la municipalidad está respaldando el proyecto, es decir a través de un cabildo abierto, a través de comités de barrios, cualquier modalidad que sea, pero necesitamos el respaldo de la comunidad, se prepara un perfil del proyecto y se presenta la perfilabilidad de la institución financiera intermedia-ria, se elabora luego el documento de proyecto que además de los aspectos técnicos apropiadamente, incluye el análisis de impacto ambiental. Estamos

dando mucha importancia a lo que corresponde a la evaluación del impacto ambiental y el compromiso de los beneficiarios con el pago y desde luego el plan financiero para la recuperación de la inversión para garantizar el pago de la deuda”.

“Estamos en este programa trabajando únicamente proyectos autofinanciables, es decir, tenemos que llegar a las instituciones financieras intermediarias con proyectos cuyo flujo de caja demuestre la capacidad de pago que se tiene. Se presenta el proyecto al intermediario financiero para su financiamiento”.

“Luego el intermediario financiero, pues solicita recursos al Banco Centroamericano, los recibe, se financia el proyecto, se identifica al grupo constructor de la obra o la prestación del servicio y se supervisa. La entidad financiera recupera el préstamo y repaga al Banco Centroamericano. El Banco Centroamericano prácticamente está actuando como un Banco de segundo piso”.

“Sin embargo, en Costa Rica tenemos una modalidad y es que el Banco Hipotecario de la Vivienda, el BANHVI, puede ser usuario de este tipo de recursos, entonces el Banco Centroamericano le otorgaría los recursos al BANHVI. Como alrededor del BANHVI hay una serie de asociaciones, mutuales, cooperativas, etc., el BANHVI le otorgaría estos recursos a estas mutuales, quienes a su vez, le otorgarían a las municipalidades. Aquí el Banco Centroamericano actúa prácticamente como banco de tercer piso”.

“Entre las condiciones financieras conviene señalar que la tasa de interés es una tasa de interés del mercado de acuerdo con las prácticas usuales en plaza; esto es muy importante porque es lo que le garantiza la permanencia al programa. La idea es que la municipalidad acuda a las instituciones financieras intermediarias una primera vez y cuando el banco experimenta que la municipalidad es un buen sujeto de crédito, que todo sale bien, la segunda operación de crédito probablemente ya no necesite la participación del Banco Centroamericano y se convierta entonces en un sujeto de crédito de la institución financiera y se vuelva una fuente permanente de recursos para la municipalidad”.

“El plazo va a depender de la naturaleza del proyecto, tenemos establecidos plazos máximos de 15 años, estimamos que los plazos van a estar alrededor de los 5 años. Sólo agregar algo en esa parte en cuanto al período de gracia,

pues durante el período de la construcción de la obra no se paga ni capital y los intereses se cargan al costo, osea se acumulan a la deuda”.

“En cuanto a los sujetos de financiamiento, hemos hablado ya un poco de ellos, tenemos que son los intermediarios financieros públicos o privados, que estén en la capacidad de manejar el programa y que hayan sido declarados elegibles por el Banco Centroamericano. Desde luego, nosotros siempre calificamos a los intermediarios financieros midiéndoles algunos indicadores como la liquidez, la solvencia, el endeudamiento, rentabilidad, morosidad, etc. y los beneficiarios que sean familias cuyos ingresos sean menores a la mediana fijada para su municipio, que puedan y quieran pagar la obra o servicio y que hayan participado en la definición del proyecto en el compromiso de pago”.

“Esta es la lista de proyectos que tenemos elegibles, sin indicar que esto agota sino que pueden presentarse otro tipos de destinos que pueden ser considerados. Tenemos fundamentalmente lo que corresponde a la provisión de agua potable, a la disposición de aguas tanto fluviales como aguas servidas, lo correspondiente al alumbrado público, pavimentación de calles y vías de acceso y manejo de desechos sólidos”.

“En cuanto a pavimentación de calles y vías de acceso, vale la pena resaltar, tenemos aquí a las principales autoridades del Vivibanco de Guatemala, está el señor Presidente, el Vicepresidente, el Gerente General y con ellos estamos trabajando un caso que esperamos sea autorizado en el mes de mayo donde estamos hablando de vías de acceso, pavimentación de vías de acceso para esta municipalidad de Misco precisamente, por 1.7 millones de dólares. Es decir, esto lo que demuestra es que el programa está en marcha, no estamos hablando solamente de ideas sueltas o de algo que pensemos hacer, sino que el programa está caminando”.

“Por otro lado, tenemos otro proyecto que prácticamente se está aprobando esta semana con una ONG de Guatemala que se llama Génesis Empresarial que trabaja directamente con las comunidades, trabaja a través de grupos solidarios, le entrega el crédito directamente a la comunidad con el visto bueno de la municipalidad. Allí estamos aprobando una operación prácticamente de 300 mil dólares con Génesis Empresarial y tenemos otro proyecto de la municipalidad de San José a través del Banco de Costa Rica que también esperamos aprobar próximamente”.

“El manejo de desechos sólidos es otro de los renglones que nosotros estamos trabajando, es fecir recolección, disposición y tratamiento de desechos sólidos”.

“Consideramos que el PROMUNI es diferente porque rompe esquemas tradicionales de financiamiento. Normalmente las líneas de crédito que van a través de los entes estatales hacia las municipalidades, consideramos que son líneas para las municipalidades; que en muchas oportunidades las municipalidades no están totalmente de acuerdo con los destinos, llegan empaquetadas. En esta oportunidad consideramos que esas son líneas de las municipalidades, son líneas de financiamiento de las municipalidades, porque ellas son las que identifican y ellas son las que priorizan sus necesidades”.

“Estamos hablando de proyectos autosustentables, no como otros tipo de proyectos que pueden ser financiados con líneas tradicionales donde, como el estado es quien lo da, pues ya no pago. Sencillamente aquí está la responsabilidad de pagar porque es ante una institución financiera que está dando un crédito y que está cobrando y se está haciendo imagen ante ella, por eso insistimos en que el proyecto es autosustentable y que está promoviendo mecanismos financieros innovadores y dinámicos para el sector municipal con carácter de permanencia”.

“Tenemos información estadística de proyectos identificados al 31 de marzo de 1995, en cuanto a provisión de agua potable tenemos dos proyectos por 3,2 millones dólares; disposición de aguas: dos proyectos por 276 mil dólares; en alumbrado público dos proyectos por 200 mil dólares; desechos sólidos: cuatro proyectos por 1 millón 700 mil dólares; pavimentación de calles: seis proyectos por 2,5 millones de dólares; un total de 16 proyectos por 8,5 millones de dólares. Estamos trabajando fundamentalmente en Guatemala y Costa Rica, son los dos países que se eligieron para iniciar con el programa, tenemos ya una primera incursión en El Salvador y posteriormente estaremos con Nicaragua y Honduras”.

“El tema que se había asignado para esta oportunidad, era las relaciones municipio-empresa privada y consideramos que el PROMUNI encaja perfectamente bien dentro de este tema, porque tenemos por un lado, el municipio con sus necesidades, con sus demandas y tenemos a la empresa privada colaborando en la satisfacción de esas necesidades, desde el punto de vista financiero, pues he mencionado que las instituciones financieras intermediarias son las que van a otorgar los recursos a las municipalidades

y en cuanto a la obra física y a la prestación de servicios, osea la construcción de la infraestructura y la prestación de servicios municipales, ésto correra a cargo de empresas privadas o constructoras particulares y en cuanto a la asistencia técnica o formulación de proyectos, quiero resaltar que la formulación del proyecto de la municipalidad es un gasto elegible que puede formar parte del costo del proyecto y la asistencia técnica sobre aspectos puntuales en cuanto a presupuesto, administración, etc., de la municipalidad, también ésto debería ser realizado por técnicos o especialistas privados o firmas consultoras particulares. Es bien evidente la relación municipio-empresa privada dentro del programa de financiamiento de infraestructura municipal, PROMUNI”.

Señor
Jaime Ravinet
Alcalde
Municipalidad de Santiago
Chile

“Creo que el deterioro de la calidad de vida de nuestras ciudades, agudizado por la congestión vehicular, hace que hoy día sea común para el ciudadano el pensar en su habitat, que es la ciudad. Creo que es efectivamente un problema muy serio de nuestras ciudades su ilimitado crecimiento, su baja densidad que en Santiago ha significado que lleguemos a superar las 50 mil hectáreas de superficie, con una densidad bajo de 100 personas por hectárea y con un crecimiento en los últimos años de casi mil hectáreas al año”.

“Esto significó al inicio de la década del 90, replantearse la ciudad y conjuntamente con las autoridades de gobierno, especialmente de vivienda y municipales, hacer un esfuerzo por limitar el crecimiento de Santiago, mal que también está afectando a otras ciudades de Chile. En segundo lugar, buscar y promover su densificación, recuperando aquellos lugares con mejor infraestructura, no sólo de servicios sino también en términos de espacio, de calidad de vida, buscar también descentralizar la ciudad”.

“Una de las características de Santiago es que es monocéntrica, lo cual hace que converja todo a determinados lugares, generando aumento en los costos de operación y ciertamente afectando la calidad de vida de los santiaguinos. Ha significado también un esfuerzo por descentralizar, a través de sub-centros, la ciudad con el límite, recuperar y descentralizar la ciudad”.

“Tradicionalmente los municipios en Chile, hemos tenido muy poca participación en las políticas de vivienda y por tanto, la interacción con el sector privado ha sido muy pobre, sin embargo, también a partir de la década del 90, en este esfuerzo conjunto con el gobierno de controlar y mejorar el crecimiento de la ciudad de Santiago, nuestro municipio ha entrado a jugar un rol bastante importante”.

“Lo tradicional en Chile es que las políticas de vivienda dependan del Ministerio de Vivienda y que incluso, saltándose muchas veces las regulaciones de suelo de un determinado sector de la ciudad, implante vivienda social

sin considerar para nada la infraestructura ni el equipamiento y muchos menos los servicios. Ha sido causa de construir vivienda barata afectando la calidad de vida de quienes residen ahí, en toda la periferia y haciéndoles depender, en términos de comercio, trabajo, educación, salud, recreación, cultura, de las zonas céntricas más consolidadas de la ciudad”.

“¿Qué ha significado ésto? Que el municipio entre a jugar un rol importante en la promoción del uso de suelo y entre también a buscar concertar con las autoridades gubernamentales, la utilización y la dirección o focalización de las políticas habitacionales. Que ha significado en nuestro caso, por un lado, promover las utilización de terrenos eriazos, que con este problema de deshabitación de las zonas consolidadas de Santiago y su crecimiento periférico, llegó a tener 100 hectáreas sólo en todo el centro histórico de nuestra ciudad”.

“Esto ha significado la focalización de subsidios de 200 UF que son el equivalente más o menos a 5 mil dólares y que puede llegar a ser el 30% o el 50% en algunos casos, del costo de la vivienda social y que hoy día está disponible para quien compra vivienda bajo los 50 mil dólares en el centro de Santiago. Hay un subsidio importante que puede llegar a ser disponible para compensar el mayor valor del suelo”.

“En segundo lugar, el municipio ha entrado a actuar con el sector privado en promover y flexibilizar normas para el desarrollo de programas inmobiliarios, buscando servir, con una suerte de banco de terrenos, con un detector de oportunidades de compra, haciendo toda una gestión que signifique el promover la inversión inmobiliaria. Adicionalmente, hemos también iniciado una campaña con el sector privado y, especialmente, los propietarios, que implica la rehabilitación del stock de viviendas antiguas. Uno de los grandes problemas de nuestras ciudades, es el deterioro hasta llegar a la práctica desocupación de la vivienda antigua porque su propietario no tiene capacidad económica para la mantención o reparación, hecho que se agudiza con nuestros frecuentes temblores o terremotos”.

“Hemos centrado una política de rehabilitación de vivienda antigua, lo cual significa potenciar la capacidad habitacional mediante el detectar los problemas, prestar gratuitamente asesoría técnica para hacer los proyectos de rehabilitación, haciendo partícipes de estas iniciativas a las Universidades, especialmente a las facultades de arquitectura y escuelas de construcción a través de convenios con los cursos superiores, tenemos profesionales que nos ayudan a hacer estos proyectos. Hemos generado también, líneas

de financiamiento con los bancos, de manera de que el propietario pueda entrar en condiciones de mejoría y de mayor facilidad a obtener este tipo de financiamiento. Entonces, la promoción de nuevos negocios inmobiliarios a través de subsidio y una gestión municipal que provee la información básica flexibiliza normas y sirve como impulsor a la inversión inmobiliaria. Segundo, rehabilitación y lo tercero, que quizás es lo más novedoso de todos, ha sido el organizar la acción nuestra en vivienda, no sólo desde el punto de vista de la oferta, esto es del inversionista, sino también desde el punto de vista de la demanda”.

“Nos hemos dedicado a organizar grupos a través de cooperativas o son simplemente grupos que a través del subsidio habitacional que les ha sido expuesto a ustedes, entra a asegurarle al inversionista del proyecto inmobiliario, una demanda cautiva. ¿Qué significa ésto? seleccionarlo por niveles de ingreso, por capacidad de ahorro, permitirles organizarse y acceder de esta manera en forma privilegiada el acceso a vivienda”.

“Esto nos ha permitido, especialmente en las zonas céntricas de Santiago, los dos últimos años, cuadruplicar las cantidades de metros construidos para vivienda en comparación a los últimos 5 años de la década del 80. Hemos logrado no sólo frenar la tendencia a la expansión de la ciudad sino hemos logrado con éxito todavía modesto, pero en términos porcentuales es muy importante llegar a cuadruplicar la cantidad de vivienda que hoy día se está construyendo en las zonas más consolidadas de nuestra ciudad”.

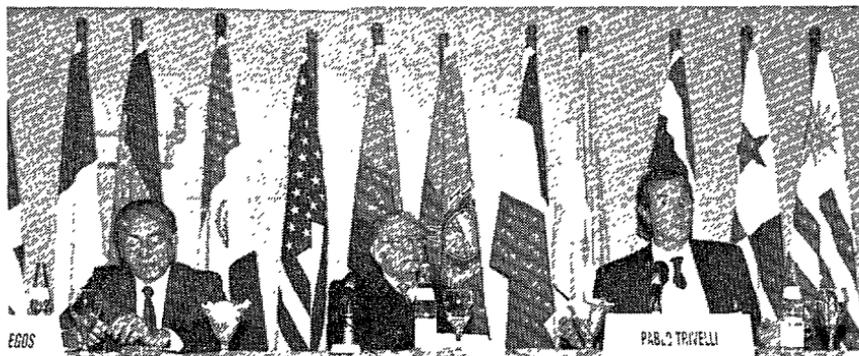
“En síntesis, lo que quiero decir es que el Municipio, no obstante las limitaciones legales, en la medida que haya concierto con el Ministerio de Vivienda y el gobierno, puede servir como un gran promotor para el desarrollo inmobiliario, para la consolidación de la ciudad y, especialmente, para intermediar con el sector privado en la búsqueda de oportunidades, asegurándole además, una demanda que todo proyecto inmobiliario siempre desea y le favorece”.

SEXTA SESION PLENARIA

TEMA

**“POLITICA Y GESTION DEL DESARROLLO URBANO: SITUACION
Y ALTERNATIVAS EN AMERICA LATINA”**

- PRESIDENTE** : Señor MANUEL PITTALUGA
(República Dominicana)
- EXPOSITOR** : Señor PABLO TRIVELLI
(Programa de Gestión Urbana)
- PANELISTA** : Señor EUGENIO CIENFUEGOS
(Chile)



Uniapravi

- Integrantes de la Mesa Directiva de la Sexta Sesión Plenaria: (de izquierda a derecha) Eugenio Cienfuegos, Panelista; Manuel Pittaluga, Presidente de la Mesa Directiva y Pablo Trivelli, Expositor.

LAS POLITICAS Y LA GESTION DEL DESARROLLO URBANO, SITUACION Y ALTERNATIVAS EN AMERICA LATINA

Señor
Pablo Trivelli
Coordinador Regional para América Latina
y el Caribe, Programa de Gestión Urbana, PNUD
Habitat-Banco Mundial
Sede en Ecuador

En primer lugar, quiero agradecer a don Guillermo Heisecke, Presidente de UNIAPRAVI por tan gentil invitación, también al nuevo Presidente, don Jaime Colodro, deseándole el mayor éxito en su gestión y al señor Ministro de Vivienda y Urbanismo de Chile, don Edmundo Hermosilla, a través de quien saludo y agradezco al país anfitrión.

Se me ha pedido hacer una exposición sobre las políticas y la gestión del desarrollo urbano, situación y alternativas en América Latina.

Siempre es complicado generalizar a nivel de América Latina debido a la gran variedad de situaciones que se presentan, la diversidad de los grados de urbanización y la amplia gama de situaciones de contexto en términos de niveles de desarrollo y políticas públicas que van adoptando los países. Es más complicado aún cuando se trata de un tema como éste, la cuestión urbana, porque en materia de políticas urbanas, los países de la región tienen poco que mostrar.

Los problemas que aquejan a nuestras ciudades son muchos, con frecuencia similares entre un país y otro, como por ejemplo las carencias de vivienda, la precariedad de los servicios básicos y la falta de cobertura de las redes de

infraestructura, los problemas ambientales, la congestión de tráfico, la falta de empleos productivos y tantas otras que se denuncian a diario a través de los medios de comunicación. Las tareas por delante son enormes y los desafíos ineludibles, porque las ciudades están en el eje de la vida de las naciones y constituyen los motores potenciales del desarrollo económico y social.

Por lo general, a pesar de la importancia de las ciudades desde un punto de vista económico, social y político, no se han formulado en la región políticas nacionales de desarrollo urbano. Cualquiera sea la acepción concreta que se dé a la noción de política urbana, ya sea como una formulación de las responsabilidades de gobierno respecto al sistema urbano nacional o respecto al manejo de las ciudades en particular, no hay en la región muchos ejemplos de países que hayan formulado políticas sobre la materia.

Lo que suele existir, son políticas sectoriales que se van formulando en base a las presiones y circunstancias del momento a fin de atender las crisis que enfrentan las ciudades en materias específicas: vivienda y suelo, medio ambiente, salud e higiene ambiental, tráfico y transporte, comunicaciones, etc. En un marco de una gran dispersión institucional de responsabilidades de gobierno, se trata por lo general de esfuerzos parciales que no incorporan la totalidad de la problemática urbana, a fin de entenderla y atenderla como una construcción social compleja y sujeta a múltiples interrelaciones que requieren soluciones integrales, capaces de ir a la raíz de los problemas en su conjunto.

Como se presentará con más detalle, la atención de las ciudades por parte de los gobiernos constituye hoy un desafío urgente e ineludible; primero, porque las ciudades generan una fracción muy alta del PIB, y constituyen el espacio donde se localizan las actividades productivas más dinámicas y son el foco de las relaciones comerciales en un contexto de globalización de la economía; segundo, pues la creciente concentración de población y actividad económica está generando serios problemas de sustentabilidad del desarrollo desde una perspectiva ambiental; tercero, porque hay en toda la región una acelerada tendencia a la urbanización de la pobreza; cuarto, porque a pesar de que se ha superado la etapa masiva de las migraciones rural-urbano, las ciudades siguen creciendo, especialmente, las de mayor tamaño; quinto, porque los gobiernos urbanos presentan grandes insuficiencias para atender integralmente los problemas de las ciudades, lo cual induce a pensar en la urgente necesidad de una reforma político/institucional; sexto, porque en la esencia de las ciudades está su carácter de construcción

colectiva, lo que contrasta fuertemente con las actitudes y la ideología individualista que condiciona el comportamiento de las personas e instituciones privadas. También porque es necesario entender que el sector público tiene un rol ineludible en la gestión de las ciudades, ya que hay una cantidad de problemas y aspectos básicos que no se resuelven a través del mecanismo de mercado. En suma, es fundamental estimular la formulación de políticas de desarrollo urbano, porque la vida de las naciones depende mucho del destino de sus ciudades. Más aún, es necesario plantear ante esta audiencia que representa a las más importantes agencias de financiamiento habitacional en la región, que las mejores oportunidades de participación del sector privado en el desarrollo de la ciudad se dan en un contexto de un claro liderazgo público, en ciudades y sistemas de ciudades, que funcionen con eficiencia y equidad, en un esquema estable y claro respecto al futuro de la vida urbana. Pues las tareas y desafíos son de tal magnitud, que será necesario movilizar todos los recursos que estén disponibles en torno a un proyecto consensuado de acción y distribución de responsabilidades.

ROL ECONOMICO DE LAS CIUDADES

Las ciudades representan en la actualidad, en la mayoría de los países de América Latina, la principal fuente de generación de riqueza y contribución a la generación del PIB. Rol creciente en la medida que las actividades económicas más dinámicas se asientan en espacios urbanos con el fin de aprovechar las múltiples ventajas que éstos ofrecen, desde un punto de vista productivo, lo cual puede resumirse en términos de las economías de aglomeración. Sin embargo, para que esta tendencia sea sustentable a mediano y largo plazo, será necesario atender múltiples aspectos relacionados con el soporte material y social para la ampliación de producción de bienes y servicios, pues de otra forma se corre el riesgo que la demanda que genera la mayor actividad económica a consecuencia de la reactivación, termine por frenar ese crecimiento al no contar la base material y el soporte social para su expansión.

Surgen en esta materia, dos grandes frentes de atención, la incorporación de las ciudades a la competencia internacional como consecuencia de la globalización de la economía, pero también los desafíos de incremento de productividad del sector informal, que absorbe, sin duda, a la gran mayoría de la población laboral de las ciudades.

Tanto los desafíos de empleo y productividad, como aquellos de mayor competitividad que surgen de la apertura comercial, inducen a hacer

mayores esfuerzos por contar con ciudades mejor preparadas, gestionadas y dotadas para cumplir su rol económico. Esto implica, entre otras cosas: una dotación de infraestructura y seguridad de servicios que garantice un flujo expedito de información (teléfonos, fax, email), personas (aeropuertos y carreteras) y mercaderías (redes y medios de transporte); servicios básicos y redes que operen con un mínimo de eficiencia y seguridad (electricidad, gas, agua, alcantarillado, recolección y disposición de residuos sólidos, etc.); condiciones ecológicas compatibles con estándares internacionalmente aceptados; centros de investigación científica y desarrollo tecnológico conectados con el mundo; mercados laborales fluidos, y el estímulo a instituciones de capacitación del trabajo, etc.

Complementariamente, surgen varios campos de acción menos tradicionales, en que se puede identificar posibles acciones públicas a través de los gobiernos municipales: el estímulo a la formación de “incubadores de empresas”; la extensión del crédito a las microempresas; el fomento de un vínculo más directo y más activo entre el sector informal y el sector formal; la facilitación del trabajo femenino a través de la capacitación, la dotación de guarderías infantiles y un mejoramiento de los sistemas de transporte; la simplificación de normas y reglamentos urbanos a fin de facilitar la iniciación y operación de actividades económicas, sin vulnerar la seguridad del trabajo, las condiciones ambientales y la armonía urbana; la apertura de mecanismos y procedimientos que permitan una participación del sector privado en las inversiones de vivienda e infraestructura urbana y la gestión de servicios, a fin de aliviar las demandas financieras que recaen sobre el sector público en el desarrollo urbano; aplicación de nuevos y creativos mecanismos de financiamiento urbano, especialmente a través de la captación de plusvalías; el cobro de tarifas por servicios, que cubriendo los requisitos operacionales de las empresas, salvaguarde el interés de los más pobres; en resumen, medidas de gestión que contribuyan a crear una ciudad que funcione más eficientemente.

En suma, se trata de lograr una competitividad no perversa, es decir, no basada en la degradación del trabajo y la calidad de vida, sino en un sistema sustentable en términos medio-ambientales, socio-políticos, económicos, con una administración pública eficiente.

Esta visión coloca desafíos a nivel macro, en términos de incorporar la cuestión urbana a la planificación nacional del desarrollo, como alguna vez se hizo en Colombia en la formulación del “Plan de las Cuatro Estrategias” y en términos más generales, a través de la incorporación de una perspectiva

de ordenación territorial del desarrollo nacional. A nivel de las tareas que deben asumir los gobiernos de las ciudades, se hace fundamental superar la visión parcial de la cuestión urbana y la gestión de las ciudades como algo restringido a la planificación física, los servicios básicos y fenómenos de carácter local. Entender que las ciudades hacen una contribución determinante en la vida económica de los países, a fin de reconocer explícitamente el rol económico que les corresponde y dotarlas de los recursos y facultades para que puedan atender adecuada e integralmente la cuestión urbana, tanto en el interés de las ciudades mismas, como de la nación.

LA CUESTION AMBIENTAL URBANA

Las grandes concentraciones de población y actividad económica en espacios reducidos del territorio, la falta de cobertura de servicios básicos de agua, alcantarillado, recolección y disposición de residuos sólidos (domiciliarios, industriales y hospitalarios), el masivo consumo de energía, condicionan una acumulación de problemas medio-ambientales en las ciudades mismas y en su entorno natural de sustentación, que va minando la sustentabilidad del desarrollo de las áreas urbanas.

Las soluciones a estos problemas son bastante conocidas, ya que hay muchas ciudades en el mundo y en Latinoamérica que los han enfrentado en forma decidida, dejando importantes lecciones, entre otras: que es más fácil y menos costoso prevenir que curar los impactos de la contaminación, pero que un ambiente sano significa incurrir en costos y, por lo tanto, debe haber mecanismos de financiamiento en los que el sector privado puede jugar un importante papel; que el trabajo ambientalmente amigable es más económico que el que contamina, tanto a nivel de empresa, como de individuos; que se trata de un problema de carácter "público" y, por lo tanto el Estado, en sus diversos niveles y formas, debe asumir un liderazgo político/técnico ineludible; que se trata de una tarea de mediano y largo plazo, pero que debe empezar hoy, incorporando a toda la comunidad urbana, a través de un proceso de educación, concientización y movilización colectiva e individual; que es necesario establecer mecanismos de regulación, de sanción y de estímulo a fin de orientar hacia conductas ambientalmente saludables.

La Cumbre de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente realizada en Río de Janeiro en 1992, es clara en la identificación de los riesgos y desafíos, incorporando explícitamente el rol de las ciudades en el logro de un ambiente más saludable y más propicio para la vida humana.

LA URBANIZACION DE LA POBREZA

Paradójicamente, junto al rol ascendente de las ciudades en términos de la actividad económica, se ha producido en las últimas décadas, una tendencia a la concentración creciente de los hogares y personas en situación de pobreza en las ciudades, particularmente en las áreas metropolitanas y las ciudades de tamaño medio.

Entre 1970 y 1990, el porcentaje de población pobre en las ciudades subió de 29% a 39%, lo que en términos absolutos significa un aumento de 44 millones a 115 millones de personas. Expulsados del campo, muchas veces trasladan su redundancia a las ciudades o atraídos por expectativas ilusorias o reales de una vida mejor, el hecho concreto es que seguirán llegando a las ciudades, para quedarse.

Las proporciones de población en situación de pobreza alcanzan magnitudes del orden del 40% del total de la población urbana, la mitad de los cuales están en condiciones de indigencia. Esto genera presiones fortísimas sobre los servicios, la infraestructura y los suelos, así como sobre el sistema urbano en general.

En contraste con la ausencia de servicios básicos y la extensión de obras de infraestructura hacia las zonas urbanas donde residen los hogares más pobres, hay estudios que establecen que estos hogares tienen una alta disposición a pagar por la prestación de servicios básicos, y que de hecho pagan precios varias veces más altos que las tarifas de los que reciben servicios de las empresas correspondientes. Estos antecedentes apuntan a la ineficiencia de muchas empresas de servicios públicos, incapaces de atender a la población de menores ingresos más por razones de ineficiencia y falta de competitividad que por ausencia de estímulos económicos.

Desde un punto de vista económico social, llama poderosamente la atención el hecho de que las cifras de desempleo abierto urbano fluctuaban en 1992 entre 5% y 8% en muchos de los países, en circunstancias que la proporción de la población de pobres e indigentes llegaba al 40% en las ciudades. Esto deja en evidencia otro grave problema económico social: la incapacidad del sistema de absorber en forma productiva y con una remuneración razonable a una fracción tan amplia de sus habitantes, que desarrolla estrategias de supervivencia en el vasto universo de que se ha denominado el sector informal urbano.

Por otra parte, desde un punto de vista político, parece difícil pensar en la estabilidad del sistema y el logro de una convivencia ciudadana armónica cuando tan vastos contingentes de población no tienen acceso mínimo a condiciones de vida humana. ¿Qué sentido puede tener el concepto de ciudadanía para estas personas? ¿Qué significado puede tener la noción de convivencia democrática cuando el hecho de participar en procesos electorales no les da el acceso a condiciones mínimas de vida humana y tampoco acerca a una situación de igualdad de oportunidades? La exclusión a través de la marginación ecológica se suma a aquella de carácter económico social, agudizando las situaciones de pobreza. La situación de desigualdad que afecta a las ciudades de América Latina, más que a ninguna otra parte del mundo, puede transformarse en el mayor desafío del siglo XXI, especialmente si se insiste en la estrategia de excluir y de ignorar, más que de solidarizar y actuar en pos de una real comunidad urbana.

EL CRECIMIENTO DE LAS GRANDES CIUDADES

América Latina y El Caribe son las regiones con el más alto grado de urbanización. En términos demográficos, 3 de cada 4 habitantes viven hoy en ciudades y se espera que esta proporción siga aumentando. Estadísticas demográficas señalan que al año 2000 cerca de un 80% de la población de América Latina y el Caribe vivirá en ciudades. Debido a la disminución de las tasas de crecimiento de la población y a la superación de los procesos masivos de migración rural-urbano, se ha registrado una reducción de las tasas de crecimiento de la población urbana. Hoy el crecimiento de las ciudades es fundamentalmente vegetativo y por migraciones entre ciudades, especialmente desde las más pequeñas hacia las ciudades medias y las áreas metropolitanas.

El mayor crecimiento urbano se concentra con singular fuerza en pocas áreas metropolitanas (en general ciudades capitales) y otras de tamaño medio. Este fenómeno, inédito en la historia de América Latina, representa un desafío formidable para la gestión urbana. Esta situación es irreversible. No tiene sentido pensar en frenar estos fenómenos demográficos, pues constituyen apenas una expresión parcial de fenómenos socio-económicos que afectan a los países de la región.

El desafío consiste entonces, en responder positivamente a través de planes nacionales de desarrollo urbano incorporados a las políticas económicas y sociales, capaces de producir más y mejor ciudad, en vez de darle la espalda

a los problemas, al ignorar la cuestión urbana e ir resolviendo con rezago los múltiples conflictos que hoy enfrentan las ciudades.

DEBILIDAD DE LOS GOBIERNOS URBANOS

El rol ascendente de las ciudades en la vida de las naciones ha ido más rápido que la modernización y adecuación de las formas de su gobierno, lo que se expresa parcialmente en la debilidad del régimen municipal.

De los aproximadamente 15.000 municipios que existen en la región, son relativamente pocos los que desempeñan adecuadamente su labor en términos modernos, ya sea por falta de líderes competentes, carencia de recursos humanos, falta de competencias y recursos económicos, un marco institucional que limita sus funciones, etc. La crisis municipal constituye un tema que se debate desde hace décadas en la mayoría de los países.

Resulta imprescindible abordar seriamente esta situación, fortaleciendo a los gobiernos locales, reforzando su autonomía, ampliando sus competencias y recursos, mejorando los mecanismos de representación, participación y gobierno, posibilitando una más estrecha cooperación público-privada, etc. El desafío es especialmente urgente y conflictivo en las áreas metropolitanas, muchas veces sujetas a una fragmentación sectorial y territorial de gobierno, que más bien podría caracterizarse como una situación de desgobierno.

Las discusiones sobre gobierno urbano en aspectos tan diversos como la incorporación de enfoques de gerencia municipal, participación ciudadana y representación, presupuesto participativo, gestión mixta público/privada de iniciativas locales y privatización de servicios públicos, rol de las ONG y las comunidades territoriales de base, transparencia y "accountability", (tanto respecto del gobierno central que provee recursos y facultades, como respecto de la ciudadanía a quien debe servir), y otros temas relacionados, dan una idea de la preocupación que existe en la región respecto al buen gobierno de las ciudades. Afortunadamente no sólo hay debate, también hay experiencias muy valiosas en muchas ciudades, que podrían marcar una pauta del camino a recorrer.

El mundo político de las naciones recoge indirectamente la relevancia de las ciudades, especialmente cuando se tiene en cuenta que hay una cantidad notable de casos de actuales Presidentes de las Repúblicas que han surgido como líderes políticos a partir de sus experiencias como Alcaldes. La

elección popular de Alcaldes, que se ha abierto en muchos países de la región en la última década, posibilita la generación de un semillero de líderes políticos, que podrían realizar la necesidad de reformar al gobierno de las ciudades desde las mismas alcaldías o desde otras instancias de administración del Estado. Al respecto, también interesa destacar, que se está dando con mayor frecuencia la decisión de parlamentarios que optan por concurrir a elecciones de alcaldías o gobiernos provinciales/estadales (donde los hay) en vez de la reelección al Parlamento. Síntoma inequívoco de la búsqueda de centros de poder real para un servicio público más directo a la ciudadanía.

LA CIUDAD COMO CONSTRUCCION COMUNITARIA Y EL ROL DEL ESTADO

La ciudad es una construcción colectiva a la que confluyen una amplia y variada gama de actores sociales tanto del sector privado como de las instituciones del Estado. Si bien los aportes del sector privado son sustantivos y necesarios, la acción del sector público es condición fundamental para garantizar la existencia misma de la ciudad.

En un plano conceptual, se podría establecer las razones que fundamentan la acción pública en las ciudades en los siguientes términos: la existencia generalizada de externalidades que generan una marcada divergencia entre costos/beneficios sociales y privados; las limitaciones al régimen de competencia, que surgen claramente al incorporar la variable territorial y los costos de transporte; la especulación con el suelo urbano y sus nefastas consecuencias sobre el desarrollo urbano; la necesidad de bienes públicos o de consumo colectivo; la existencia de monopolios naturales; la necesidad de otorgar a las ciudades un carácter orgánico que garantice niveles razonables de operatividad, un cierto orden que el mercado no genera; razones de orden social/redistributivo y de carácter político vinculados al logro de una cierta igualdad de oportunidades; consideraciones de tipo ambiental; y la protección y el fomento al bien común.

La solidez de la argumentación conceptual, la larga tradición y la sistemática intervención del Estado en el desarrollo y funcionamiento de las ciudades, no significa que lo haya hecho bien. De hecho, hay muchos problemas actuales que se originan en una errada intervención o en su ausencia. ¿Significa ésto que es necesario abandonar la acción pública en las ciudades y otorgar un rol preponderante al mecanismo de mercado como instancia de coordinación y orientación del desarrollo urbano? De ninguna manera, pues el mecanismo de mercado, por definición, no resuelve los temas centrales de lo que es la esencia de la ciudad, de la vida urbana. Estos

aspectos no se transan en el mercado. La conclusión más acertada sería que es necesario repensar el rol del Estado en la vida urbana y redefinir sus tareas a la luz de los desafíos que presenta la ciudad.

No es por casualidad que en la historia moderna, el sector público haya intervenido en las ciudades en forma más profunda y sostenida que en ningún otro campo de la vida de las naciones. Lo que sucede es que, en buena medida, la gran variedad de normas que rigen la convivencia en las ciudades han sido hechas propias por la población y suelen despertar resistencias, principalmente, cuando se establecen cambios que afectan intereses muy arraigados. Por lo demás, cuando la normativa obstaculiza la convivencia y la fluidez en la solución de necesidades, suele ser transgredida sistemáticamente y luego modificada.

En esta época suele plantearse el ocaso de las ideologías, pero la verdad es que hay una prevalencia casi sin contrapeso de un pensamiento neoliberal, que exalta el valor del individuo y la iniciativa individual, minimizando el rol del Estado. Esta modalidad de pensamiento está influyendo significativamente en el comportamiento de las personas en nuestras ciudades que, en aspectos claves de la vida urbana, pretenden resolver aspectos críticos en forma individual, consiguiendo en lo fundamental, agravar los problemas.

Tres ejemplos permiten ilustrar este planeamiento. Primero, en el caso de la creciente situación de violencia e inseguridad ciudadana, en que se pretende resolver el problema en forma individual y privada. No cabe duda que es razonable que cada hogar, que cada individuo intente protegerse de la manera que estime adecuada dentro de las normas básicas de convivencia. Pero pensar que se resolverá el problema de la violencia y la inseguridad en base a guardias y policías privados que protegen hogares y actividades económicas, en base a muros más altos en torno a las propiedades, alarmas, candados y todo tipo de artefactos de protección, es una vana ilusión. Pues se trata de un problema multicausal complejo, que difícilmente tendrá solución sin una acción colectiva que apunte a las raíces del problema, con un liderazgo de la autoridad pública. Segundo, algo similar ocurre con la vana pretensión de resolver el problema de desplazamientos intraurbanos a través del uso cada vez más generalizado del automóvil particular. No cabe duda que es el medio más cómodo y eficaz desde el punto de vista individual. Pero también está claro que es la solución más ineficiente y costosa desde el punto de vista social, colectivo. Mientras se pretenda resolver el problema de transporte urbano en forma individual en base al uso del automóvil particular, lo único que se conseguirá es agravar el problema colectivo, y de

paso, agudizar el problema de contaminación del aire. Un tercer ejemplo es el de la contaminación ambiental, en que las conductas individuales que ignoran la necesaria convivencia en espacios muy reducidos del territorio, tienden a agudizar los problemas colectivos. Por lo general, los efectos nocivos sobre el ambiente que pueden originar las acciones de un agente particular pueden ser despreciables. Pero la suma de los efectos nocivos puede llevar a situaciones muy adversas en la calidad de vida de la comunidad urbana. Se trata de un problema colectivo que se origina en conductas individuales que no tienen en cuenta el interés de la ciudad, y respecto de las cuales el mercado, en forma espontánea, no otorga las señales y estímulos adecuados.

La acción pública no sólo se remite entonces a los espacios públicos sino también a todo lo que concierne al interés colectivo. Por esta razón, porque la presencia de una autoridad pública se hace imprescindible para la vida de la ciudad y porque sus decisiones afectan la calidad de vida de las personas, es que se puede plantear con toda propiedad que la política es inherente a la ciudad. Que la vida de las ciudades trasciende el hecho físico de las construcciones y las redes de infraestructura, y requiere de una visión política de gobierno, capaz de encauzar a los agentes económicos y sociales que operan en el medio urbano a través de un diálogo político/técnico que lleve a consensuar un proyecto colectivo de ciudad, que dé cabida a los legítimos intereses particulares que puedan estar en juego.

Esto significa una politización de la polis.

A pesar del desprestigio que sufre la actividad política y los políticos en muchos países y ciudades en la actualidad, se hace necesario activar la vida política en torno a la ciudad y hacer un esfuerzo colectivo de diálogo, de confrontación de ideas, proyectos e intereses en un clima de respeto y transparencia, a fin de ir moldeando un proyecto de ciudad, capaz de legitimar a la autoridad pública como conductora del proceso, como ente representativo de una voluntad colectiva en torno a unas tareas concretas en pos de alcanzar el bien común.

No será con buenas intenciones que se logre avanzar en este sentido, sino en base a una práctica cotidiana de buen gobierno, transparencia en la gestión y “accountability”, que se podrá ir construyendo una ciudad y una ciudadanía.

La realidad parece indicar que no existen barreras infranqueables en materia de recursos económicos y conocimientos técnicos. La limitante más seria parece estar en la gestión pública de las ciudades, en la ausencia de responsabilidades de gobierno en torno al tema urbano, expresadas explícitamente en una política urbana. Afortunadamente, se puede constatar que hay países que están trabajando positivamente sobre el tema.

En el contexto de la globalización, el protagonismo de las ciudades es un hecho. La priorización de una acción consciente y deliberada de gobierno respecto al futuro de nuestras ciudades constituye un reto, al cual la historia nos invita y la realidad actual nos estimula.

A continuación, transcribimos la versión magnetofónica de los comentarios del panelista de la sexta sesión plenaria:

Señor
Eugenio Cienfuegos
Presidente
Comisión de Urbanismo
Cámara Chilena de la Construcción
Chile

“No es fácil querer incrementar las experiencias y conocimientos que mostró Pablo Trivelli en su exposición y voy a reformular lo que tenía pensado, justamente subrayando algunos aspectos de lo dicho por Pablo y agregándole una visión, en cierto sentido, distinto”.

“Básicamente esta reunión estaba centrada en la vivienda y nuestra preocupación mayor es mirar la vivienda sin su contexto urbano, la exposición de Pablo nos mostró efectivamente la importancia que está teniendo la ciudad y la importancia de considerar la vivienda dentro de su contexto”.

“Resolver un problema de vivienda exclusivamente y producir tantos bienes, es obvio que está dando una respuesta a un determinado y específico problema; después se puede centrar en la gestión de como hacerlo en el financiamiento para resolver la vivienda, pero el problema subyacente, delicado, es esa relación de vivienda con la ciudad; y retomo algunos de los aspectos que decía Pablo en su exposición, era que cada vez está siendo la ciudad el centro real de localización de los habitantes de un país. En Chile estamos llegando a cerca del 85%, que son límites internacionales y prácticamente difíciles de superar, el porcentaje de vivienda, de personas que viven en ciudades”.

“Después, se aprecia que a su vez, las ciudades están generando el producto más fuerte del producto bruto del país, lo que nos lleva también a pensar de que si una ciudad no cumple determinados requerimientos, ese país como país exportador, como país que se relaciona con otros en un mercado competitivo internacional, está con un handicap en contra muy fuerte, lo que lo perjudica, reiterando, en su competitividad”.

“Por lo tanto, una ciudad ineficiente, en la cual esté exclusivamente radicado la solución de techo de las personas en vivienda, realmente a lo mejor resuelve el problema urgente pero no el importante. Si se fija en un objetivo de una ciudad que responda a los requerimientos actuales, estamos viendo que la ciudad va necesitando ser eficiente, yo lo tengo expuesto en tres soportes: si falta uno se derrumba la ciudad, vale decir, si una ciudad no es eficiente, si una ciudad no es grata o si una ciudad no es sustentable, esa ciudad lógicamente que en una competencia internacional va ir sujeta directa a una pérdida, va a ser descalificada en una competencia internacional”.

“¿Que es eficiente?. Eficiente es aquella en la cual las actividades se puedan desarrollar normalmente, se desarrollen con eficiencia, tal vez haya una redundancia, en los cuales el tiempo que dispone cada uno para su trabajo sea optimizado y no tenga que estar en una congestión; ya sea en un transporte colectivo o en un transporte vehicular privado, esa ciudad esté perdiendo horas esteril que debían estar dedicadas a la productividad solamente por ineficiencia de su sistema; que no tenga agua, que las escuelas estuvieran en una mala situación, que el sistema de salud sea ineficiente, que los desechos urbanos, basura, estén congestionando, esa ciudad ineficiente lógicamente que está con handicap negativo en una competencia internacional”.

“El otro aspecto que subrayo es una ciudad grata, es un aspecto muy subestimado, las ciudades por más que tengan una cantidad de dificultades; hay ciudades que son gratas y lo hace fundamental; a mí no me gustaría vivir en una ciudad eficiente y sustentable si es ingrata, vale decir, no se puede vivir en ella. Hay ciudades en América Latina, realmente que son atractivas, en gratitud son bellas, son hermosas, los edificios tradicionales, es caminar por sus calles. Ese es un factor que tiene que estar presente en la productividad incluso de una ciudad. Uno no puede vivir en una ciudad ingrata”.

“Y el tercer aspecto es el sustentado, no puede una ciudad vivir tragándose a sí misma, destruyéndose a sí misma, y allí vienen todas las políticas de medio ambiente, recursos hídricos, todos los aspectos que la hagan sustentable, todo esto dentro de un marco de justicia, lógicamente una ciudad injusta, una ciudad en la cual esté presente la pobreza como símbolo de injusticia, esa ciudad también tiene un margen de muerte latente en ella misma y si lo pongo en este contexto general de una ciudad en un mercado global competitivo, en una ciudad que esté mal situada, bajo esos aspectos,

es el país entero el que va estar sufriendo el impacto de una ciudad no considerada”.

“Pero sobre eso viene otro aspecto que envuelve a la ciudad, que es el asunto vinculado con una economía de mercado. La economía de mercado quebró los estándares en los cuales nosotros habíamos vivido, nos habían educado en la universidad y nuestros padres nos habían educado en esos conceptos de un estado paternalista, un estado que hacía todo, un estado que era el responsable del desarrollo urbano, del desarrollo de vivienda, de la solución de los problemas de vivienda, eso cambió fuertemente y profundamente y casi diría, ontológicamente, cambia una economía de mercado. Uno puede estar a favor o en contra, pero siendo una realidad hay que asumirla, uno siente en lo urbano, el peso de lo que es el cambio de una economía de planificación descentralizada a una economía de mercado”.

“Y eso significa cambio de roles, el rol del estado paternalista, el estado que hacía todo, que lo piensa todo, que lo dirige todo, que lo controla todo y financia todo, se acabó; y un sector privado que estaba esperando oportunidades que le diera el estado, que estaba sumiso o relativamente sumiso a las normas fijadas por el estado, también se acabó”.

“Cuando uno mira Santiago de Chile, creo que en el resto de América debe ser una situación relativamente cercana, tal vez aquí es un poco extremo, he oído cifras que van entre el 70% y 80% de la inversión urbana es hecha por el sector privado y entre un 15% y un 20% es el sector público. A uno le suma que al sector público, mirado con realismo, es mal pagado, por lo tanto, sus profesionales son mal pagados o son místicos o son de segundo orden; osea místico es aquel que tiene una vocación y que es capaz de sobrevivir a la competencia del sector privado que lo pide para sus trabajos, entonces sus normas son dadas en una visión de profesionales que el sector privado en cierto sentido descalifica, estoy refiriéndome a ese cambio de un sistema de planificación centralizada al de mercado”.

“De repente uno se pregunta si la inversión urbana, el 80% es privada, los profesionales mejor pagados, voy a hablar con crudeza, están en el sector privado, porque no tienen la oportunidad de estar presentes en toda decisión y colaborar con un sector público el cual ha cambiado su actitud. Si la actitud inicial era de yo soy el padre y el hijo le dice que yo ahora quisiera estar de igual a igual, hagamos juntos las cosas, yo no lo descalifico, creo que descalificar al sector público es gravísimo, pero que el sector público, que a su vez descalifique al privado cuando tiene todos esos otros factores

a su favor, el sector público representa al bien común, el sector privado corre el riesgo, el sector público no corre riesgos de inversión, digamos que puede bajar su poder de votos y cosas así, pero de hecho una inversión pública errada que en la innominia el sector privado pierde todo lo que invirtió”.

“Por eso creo que lo fundamental en esto, es que los roles sean definidos, que esos roles vayan siendo cada vez más solidarios del sector privado con el público y lógicamente que detrás de todo eso viene una participación que es lo fundamental, vale decir, si se miran de igual a igual, si se miran como socios colaboradores hacia esta ciudad que Pablo mostraba como un proyecto común, lógicamente que el sector público y el privado pueden hacer mucho sin desconfianzas mutuas. Yo veo las mutuas desconfianzas, el sector público mira al privado como cortoplazista, busca el lucro, injusto, duro, egoísta y el sector privado mira al público como incapaz, burocrático, inepto y tortuoso y con márgenes de corrupción, muchas veces que a su vez el público mira en el privado con las misma desconfianza”.

“Por eso, creo que todo lo vinculado a una visión nueva de la ciudad, de la inclusión de criterios económicos en el desarrollo urbano, de que todas las inversiones en vivienda, considere las externalidades que conlleva, que no sea un producto en sí la vivienda, sino que se sepa que una inversión en vivienda significa un impacto urbano, que significa una relación de trabajo y vivienda, que tiene un equipamiento, que tiene que tener una relación de infraestructura adecuada, es fundamental y quiero terminar en un sentido que lo vínculo en el énfasis de la pobreza”.

“Efectivamente, Pablo Trivelli hacía mención de que la pobreza es esencialmente un problema de estado, vale decir, de todos con sus aportes a través del estado, de tratar de resolver. Creo que el sector privado tiene un rol importante también, no de caridad, sino que de presencia técnica, de gestión, de procedimientos; pero como planificador me llama la atención, y esto lo he visto en todos los países, que la pobreza es como decía Trivelli, un aspecto vergonzoso escondido. Veo planes reguladores, justamente en Quito, veía en la Vial de Urbanismo, los proyectos magníficos. Todas las ciudades muestran con honra sus planes reguladores, el área de vivienda, el área industrial, el área verde, equipamiento, nunca hay una expresión área de pobreza, área destinada a los sectores más bajos, no existen; simplemente salvo, como esas vergüenzas familiares que hay que ocultarlas, estas personas, no está, no vino, no existe, porque es pobre”.

“La presencia de los planes reguladores del problema de la pobreza, es un problema que nosotros como planificadores también la ocultamos, he hecho planes reguladores, jamás se me ha pedido, o uno lo considera, la presencia de los sectores de bajos ingresos”.

“No quisiera estenderme en el tiempo, pero efectivamente como un último llamado, es que es en el fondo subrayar que el techo urbano, la ciudad, debía estar en todo momento presente en toda política de vivienda y que la externalidad, todo lo que conlleva la vivienda, sea parte de la vivienda, no es la casa o el departamento o la vivienda unifamiliar, la unidad que se debe medir, sino que ella más su contexto. Si no está considerado ese contexto, el margen de crisis, de caos y en eso quería subrayar. Pablo al iniciar su exposición hablaba de que la ciudad es un caos, todos los aspectos en caos dicen que el caos en realidad es la racionalidad y la lógica a un nivel más profundo y más complejo, la ciudad es compleja y por eso que es caótica”.



- Mesa Directiva de la Ceremonia de Clausura.

CEREMONIA DE CLAUSURA

La ceremonia de clausura de la Conferencia, realizada el 27 de abril, se dio inicio con sendas alocuciones del representante de USAID-RHUDO/Sudamérica, Marino Henao, y del presidente del Banco Interamericano de Ahorro y Préstamo, Iarí de Andrade, en su condición de entidades copatrocinadoras de la Conferencia. Luego, el Director Presidente encargado del Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO) de El Salvador, Marco Guirola, se dirigió a la concurrencia e invitó a participar en la próxima Conferencia a celebrarse en ese país en 1996.

Como parte de la ceremonia se entregó una serie de testimonios de reconocimiento a los copatrocinadores de la Conferencia. Asimismo, se efectuó un intercambio de presentes entre la esposa del Presidente saliente, señora Luci de Heisecke y la esposa del nuevo Presidente de UNIAPRAVI, señora Yolanda de Colodro.

Durante la ceremonia, se procedió a la imposición de la Medalla al Mérito de UNIAPRAVI en el Grado de Comendador al doctor Guillermo Heisecke, por su destacada labor como Presidente de la Unión en el período 1994/1995. Luego de agradecer esta distinción, el doctor Heisecke transmitió la Presidencia de UNIAPRAVI al nuevo Presidente para el período 1995/1996, Jaime Colodro, de Bolivia, quien en su alocución agradeció su elección y manifestó su compromiso de perseverar en la búsqueda de la revalorización del sector vivienda en nuestras economías y sociedades y de brindar todo su esfuerzo personal para afianzar, como resultado de su gestión presidencial, la consolidación de los sistemas financieros de vivienda en América Latina y de UNIAPRAVI. El nuevo Presidente de UNIAPRAVI subrayó que “aspiramos llegar con nuestro mensaje, nuestros pensamientos, nuestra experiencia y nuestros servicios a las autoridades gubernamentales con responsabilidades en la toma de decisiones de política que afectan el desarrollo del sector vivienda.”



- El Dr. Guillermo Heisecke agradeciendo el otorgamiento de la Orden al Mérito de UNIAPRAVI, que le fuera concedida en reconocimiento a sus valiosos servicios prestados a la Unión durante su gestión.

La Conferencia fue oficialmente clausurada por el Ministro de Vivienda y Urbanismo de Chile quien en su alocución destacó, entre otros aspectos, el éxito de la reunión así como la destacada labor cumplida por el doctor Heisecke como Presidente de UNIAPRAVI. El Ministro Hermosilla anunció la designación del doctor Heisecke como “Consultor Internacional Permanente en Política Habitacional” del Ministerio a su cargo.

Acto seguido, se consigna la versión magnetofónica de la exposición de clausura que hiciera el Presidente saliente, doctor Guillermo Heisecke:

“Señor Ministro de Vivienda de Chile, amigo Edmundo Hermosilla, señores Ministros y Viceministros de países amigos, señor Presidente de UNIAPRAVI, querido amigo Jaime Colodro, Past Presidentes y miembros del Comité Ejecutivo de UNIAPRAVI, queridos amigos de instituciones afines y compañeros de la causa que nos están acompañando; del BIAPE, de la FIIC, de AID, querido amigo, ahora Presidente de la Comisión Organizadora de Chile, quien ha demostrado con su acción, realmente una vocación que nosotros ya conocíamos, a todos ustedes amigos de larga data, queridos amigos de las Américas y a sus señoras esposas”.

“Creo que al terminar este período lo que debe hacer un Ex-Presidente es, en primer lugar, agradecer a quienes le han posibilitado realmente la ejecución de su tarea; y yo les quiero contar que tuve el privilegio, algo que no pasa siempre, algo que no ocurre todos los días, de contar dentro de la UNIAPRAVI y fuera de la UNIAPRAVI, con amigos, verdaderos amigos, que en el camino, a algunos los he encontrado y que inmediatamente en los ideales comunes, ha surgido el vínculo, la afinidad y la acción en común”.

“Cuando veo a cada uno de ustedes, en cada uno de ustedes recuerdo el amigo que en tal o cual oportunidad me pasó la mano, al amigo que tal, cual, lugar de América Latina nos hemos encontrado a fin de conversar, discutir, analizar o simplemente reunirnos para hacer que esta familia de UNIAPRAVI y los ideales por encima de la institución misma, estén vigentes en América Latina y podamos decir en el futuro que hemos cumplido con nuestra misión”.

“Tuve el privilegio de contar con compañeros de causa como los miembros del Directorio de UNIAPRAVI, del Comité Ejecutivo, Ministros de América Latina, que hoy algunos están presentes y otros no están presentes, de Autoridades Máximas de Vivienda, de representantes de las instituciones

que se ocupan de estos problemas en serie, los cuales todos me han abierto la posibilidad y me han manifestado su apoyo incondicional a la tarea que yo tenía que realizar. Por lo tanto, es más aparente que real el esfuerzo que yo realicé en UNIAPRAVI, porque cuando se cuenta con un contingente tan formidable como el que yo tuve, las cosas se hacen mucho más sencillas y más fáciles”.

“Viví realmente un año lleno de satisfacciones, creo que llevo de UNIAPRAVI mucho más de lo he puesto en ella, los conocimientos, la experiencia, me van a servir por años en mi futura actividad o la actividad que estoy realizando. Y ni que decir, los amigos, los sentimientos, los lazos que he podido trazar en este tiempo, eso creo que va a ser imborrable para mí y va a ser por todo el resto de mi vida”.

“Quiero agradecer particularmente a toda la organización que ha tenido esta Conferencia porque no solamente aquí se ha hecho una tarea material de posibilitar la realización de una actividad concreta, sino que nos ha brindado la posibilidad efectiva de mezclar dos hechos muy importantes que la UNIAPRAVI hace rato venía buscando y yo en particular venía sintiendo como necesidad hace algunos años”.

“Son confrontar una realidad concreta como la es, en el caso de Chile, con un sistema de vivienda donde sus máximos ideólogos y autoridades han comprendido que no solamente es el puntal del desarrollo del país, que no solamente brinda una solidaridad social a su pueblo, sino que es la base fundamental para que esta sociedad tenga proyección en el futuro. Hablando con los líderes chilenos, los encuentro tan inteligentes, tan capaces y tan preocupados a la vez, de la suerte de su país, que como latinoamericano y como paraguay, me siento un poco envidioso de esta situación y les digo con sinceridad que realmente admiro la capacidad y la honestidad intelectual con que ustedes enfrentan el problema de la vivienda”.

“Y gracias a Chile por habernos posibilitado que podamos confrontar esta realidad con el resto de nuestros países y con lo que venimos haciendo, muchos o tal vez no tantos, pero algunos de nuestros países ya están avanzando por sendas parecidas, propias de su calidad y de sus condiciones. Otros intentan o intentamos abrirnos caminos, otros todavía están en etapas anteriores, pero si les puedo asegurar que la tarea de UNIAPRAVI ha sido y será, estoy seguro que lo va hacer así, la de alcanzar cada vez más esos dos puntos que aparecen hoy distantes, pero que en el futuro se van a acercar para hacer que de norte a sur, de México a Chile, podamos todos

caminar por la senda que hoy vemos como una realidad y que hace que los latinoamericanos podamos pensar con optimismo en el futuro”.

“Les digo que la gran lección de esta Conferencia, ha sido tener, por un lado, esta realidad y plantearnos lo que hemos caminado cada uno de nuestros países, varias de la intervenciones que se han planteado aquí han servido para este efecto. Por otro lado, he recogido la impresión de un número importante de asistentes a esta Conferencia que me han manifestado su admiración y la utilidad que ellos esperan haber recogido de esta Conferencia. Que más satisfacción puede tener UNIAPRAVI, que realmente sus miembros que son ustedes, nos dicen a nosotros que debemos ser los interpretes de ustedes, que esta Conferencia si valió la pena, que esta Conferencia si le va hacer útil, que esta Conferencia puede marcar el rumbo para su futura acción en sus países”.

“Por eso, nuestro agradecimiento no puede quedar en las meras palabras, que aparentemente son de fórmulas en todas nuestras Conferencias. Aquí ha sucedido algo más, aquí hemos podido encontrar realmente como un renacer de la idea, que nos viene acogiendo hace años, tanto en UNIAPRAVI con altibajos, subes y bajas, con períodos críticos y con éxitos en nuestros respectivos países”.

“Aquí no solamente debo agradecer el respaldo político que hemos tenido, debo manifestarle al Señor Ministro de Vivienda y Urbanismo de Chile, que le quedamos profundamente agradecidos a Chile y que así lo haga llegar al Señor Presidente de la República por el respaldo político que nos han manifestado en nuestra labor, con su presencia, en la inauguración de esta Conferencia. A la Autoridad Máxima de Vivienda de Chile, que no ha restado ningún momento su apoyo, no solamente el apoyo necesario, material que requieren estas conferencias, sino el apoyo intelectual, de preocuparse y brindarnos todas las ideas que ellos fueron cosechando en estos años y que hoy para nosotros en algunos casos, son novedades y que mañana podrían ser realidades”.

“Por encima de la amistad que nos ha brindado el Señor Ministro de Chile, yo creo que está su firme determinación y así lo he notado por sus activaciones desde que lo he conocido como Ministro, motivando, empujando ideas como las que nosotros queremos también motivar y empujar a lo largo del continente y así nos ha venido con propuestas concretas ya de las Máximas Autoridades de América Latina. Por eso el reconocimiento hacia

él es más que un simple recordatorio, es realmente el hecho de que ha marcado en cierta medida el hito dentro de UNIAPRAVI. A su esposa Roxana que ya la conocíamos en su calidez y en su sencillez y en su humildad, pero en su calidad humana nuevamente se ha manifestado el cariño que nos podía a todos, en la sensibilidad propia no solamente de los chilenos sino muy especial de ellos. Muchas gracias”.

“A los señores y señoras, a los caballeros y a las damas de la Comisión Organizadora, presidida por el Sr. Sanfuentes que nos han brindado todo, y particularmente quiero destacar, la decisión del primer día de hacer esta Conferencia aquí en Santiago, de nuestro Director, el Ing. Ramón Undurraga quien se ha jugado por el éxito de esta Conferencia y se ha jugado por UNIAPRAVI y el nombre de UNIAPRAVI ante las autoridades y ante ustedes los chilenos”.

“Y aquí cabe también la presencia de su señora, realmente entiendo como es el caso mío, que Kerima está detrás en cierta medida, de cada una de las acciones, porque con el perdón de los chilenos, recuerdo una frase célebre en Chile: “Que detrás de cada hombre hay una mujer que le está empujando”. Y creo que en este caso es la mejor expresión, pues ella con su sonrisa, con su amabilidad y con su actividad ha estado presente desde mucho antes de la Conferencia, con todos nosotros”.

“No puedo dejar de destacar a nuestros auspiciadores, co-auspiciadores, a todos aquellos que han creído en la Unión Interamericana y en las Conferencias y que algunos nos están acompañando por muchos años, al BIAPE, al AID y hoy quiero destacar especialmente la alegría con que, yo como Ex-Presidente y siendo Presidente, he recibido el apoyo caluroso de la Federación Interamericana de la Industria de la Construcción a través de su Presidente, el Ing. Salinas, hoy con nosotros aquí reunidos en una expresión más de apoyo para esta tarea”.

“También con el permiso de ustedes quiero recordar a mis compatriotas. No hubiera podido estar acá si en mi país no me hubiesen reconocido como representante de ellos, como la expresión de la voz de un sector financiero como es el de ahorro y préstamo para la vivienda, que dentro de las dificultades y avatares propios de nuestros países, hoy está firme, está sólida y puede venir a decir en cualquier foro internacional, que su presencia es legítima y es relevante. A todos mis compañeros paraguayos y en particular a los de mi empresa, muchas gracias”.

“Y finalmente, debo agradecer también como ya lo han hecho otros y tener reconocimiento especial a nuestra oficina en Lima, les puedo asegurar y ustedes pueden estar tranquilos, de que tenemos una de las oficinas más eficientes de América Latina. La oficina de Lima con ese personal mínimo que tenemos y con los recursos contados, realiza todo esto y mucho más a lo largo de todo el año.

Son verdaderos profesionales y verdaderos ciudadanos lanzados a una idea como es el de la vivienda. Por eso, para ellos pido un caluroso aplauso y no los quiero nombrar porque todos ellos, desde los gerentes hasta el portero de la oficina, a mí en particular me han brindado todo su apoyo y me han prodigado de calidad y de inteligencia”.

“Y finalmente les digo, no como una despedida porque la despedida va a ser un abrazo cordial a cada uno de ustedes hasta la próxima vez, sino como una forma final de un mandato que hemos elegido el nuevo Presidente de UNIAPRAVI, a quien lo conozco de la misma época de cuando entré en UNIAPRAVI, a una persona de un país también común mío, de los llamados pequeños de América Latina, casi un hermano nuestro, porque los bolivianos en parte son hermanos nuestros. Una persona dedicada y con vocación como todos los que estamos en UNIAPRAVI tengo entendido, una persona sumamente inteligente y una persona que va honrar a esta Unión, el doctor Jaime Colodro es sin dudas el natural Presidente de UNIAPRAVI porque él ha conseguido por propios méritos alcanzar esa posición. El no le debe a nadie nada, él ha llegado a la presidencia después de una larga carrera por UNIAPRAVI y como compañero de él, como compañero de causa puedo testimoniar su apoyo, su inteligencia y su dedicación permanente en la UNIAPRAVI”.

“Ya no quiero hablar de Yolanda porque creo que mi señora fue bastante elocuente en ese sentido, pero a Yolanda siempre la hemos visto junto a Jaime y ellos vienen allá de una ciudad lejana que se llama Tarija, próxima a la frontera con mi país, prácticamente nos podemos mirar o gritar de nuestra casa a su casa, nos podemos comunicar cuando queremos y noto que nuestros sentimientos y nuestras pasiones son muy semejantes. Por eso le digo a Yolanda, fuerza Yolanda, templanza y se que con Jaime podemos seguir adelante todo el tiempo que sea”.

“Y como tengo que terminar y no quiero decirles adios porque realmente no corresponde, les quiero decir que me voy muy satisfecho de la labor realizada, lleno de ideas, lleno de motivaciones y que estas ideas y estas

motivaciones tengo que concretarlas en algo y voy a tratar en mi país que pronto puedan ser realidad muchas de estas ideas. Espero verlos pronto en todas las actividades que la Unión va a realizar, que hoy ya son frondosas, nunca se acaban las actividades de la Unión, nunca; entonces todo el tiempo vamos a estar juntos”.

“Les quiero decir en nombre de mi esposa y mio, que no solamente valoramos la amistad que hemos hecho que creo que es lo más caro de todo y como ella lo ha expresado, las ideas que nosotros cultivamos son la fuente de esta vivencia que hoy realizamos, que no estamos acá por meras expectativas figurativas, sino porque estamos convencidos que la tarea que realizamos es digna, es honesta y es sobre todo dignificante para el ser humano. Aquí no estamos para realizar ningún provecho personal ni para éxitos circunstanciales, ésto supera todo lo que uno puede pensar y gracias a ustedes por permitirme que parte de mi vida haya podido cumplir esta misión. Gracias UNIAPRAVI, gracias a todos los amigos los cuales a muchos de ellos los veo presentes en esta mesa y los veo aquí también en el salón y espero que cada uno de ustedes igual que yo, podamos seguir teniendo éxito en nuestra tarea y podamos juntarnos siempre con el mismo optimismo y la misma fe sea la suerte que tengamos, porque esta tarea no se acaba señores, esta tarea empieza cada día. Muchas gracias de nuevo”.

A continuación se celebró el acto de transmisión de la Presidencia de UNIAPRAVI al nuevo Presidente, doctor Jaime Colodro:

“Quiero hacer entrega al doctor Jaime Colodro, Presidente de la UNIAPRAVI, el símbolo que nos califica para ser Presidente de UNIAPRAVI y ésto como una anécdota, este cetro vino de Bolivia y hoy se va de vuelta a Bolivia. Este cetro perteneció, según los bolivianos, a los ancestros de Jaime y de otros bolivianos, era el símbolo de los que mandaban en Bolivia en su época y hoy para mí es un gran honor que este cetro vuelva a Bolivia, mi hermano país y a Jaime Colodro en particular”.

A continuación consignamos el discurso pronunciado por el nuevo Presidente de UNIAPRAVI, doctor Jaime Colodro, como sigue:

“Señoras y señores:

Permítanme, en primer lugar, expresar mi mas profundo agradecimiento por la honrosa elección que ha recaído sobre mi persona para desempeñarme

como Presidente de la Unión Interamericana para la Vivienda en el próximo período.

Esta honrosa designación conlleva para mí un doble significado. Por un lado, constituye más que un reconocimiento personal, un reconocimiento a un sistema dedicado al financiamiento de la vivienda que cuenta con una trayectoria de más de 30 años de importantes realizaciones en el campo del financiamiento habitacional. Me estoy refiriendo al sistema mutual de ahorro y préstamo para la vivienda de mi país -Bolivia- el cual, durante todo este período, ha sabido enfrentar y superar, sobre la base de un enorme esfuerzo y capacidad, situaciones de crisis y desafíos de considerables proporciones.

Por otro lado, mi designación como Presidente de UNIAPRAVI constituye para mí una enorme responsabilidad, que asumo con la aspiración de brindar toda mi capacidad y esfuerzo personales al servicio de esta gran institución que es la UNIAPRAVI.

Hoy recibo una UNIAPRAVI que, sin temor a equivocarme, puedo afirmar que se encuentra en el mejor momento de su ya larga trayectoria. En estos días hemos tenido la ocasión de conocer ampliamente las numerosas e importantes realizaciones de la Unión bajo la acertada conducción de nuestro gran amigo, doctor Guillermo Heisecke, quien supo inyectarle su sello personal de talento y tenacidad en un camino emprendido hace unos años para lograr la recuperación de la Unión y llevarla a convertirse a lo que es hoy: una institución de apoyo permanente y de utilidad práctica a los gobiernos e instituciones latinoamericanas comprometidos en la tarea de lograr un mejor desarrollo en el sector habitacional.

Quiero en este momento, pues, rendir un merecido reconocimiento a todos nuestros Ex-Presidentes pero de manera particular a los más recientes - Alvaro Barreto, Freddy Reyes, José Manuel Agudo y Guillermo Heisecke- quienes, con una perspectiva muy visionaria, supieron imprimirle una nueva fuerza y una nueva dirección a la conducción de UNIAPRAVI con los resultados que hoy todos podemos ver y reconocer. Ellos son los verdaderos forjadores de nuestra nueva Unión, una Unión fortalecida y capaz de ofrecer respuestas oportunas y actuales a los problemas e inquietudes de nuestros sistemas financieros de vivienda de cara a los desafíos que plantea la proximidad de un nuevo milenio. Me siento muy orgulloso de haber compartido con todos y cada uno de ellos estos ideales y esfuerzos, y me

comprometo a brindar todo mi aporte para continuar esta ruta expansiva y afianzar la consolidación de UNIAPRAVI.

Sabemos que la tarea que tendremos entre manos será enorme. Sin embargo, a sabiendas que la vivienda en nuestros países es un sector que muestra muchas insuficiencias y carencias, también ofrece enormes posibilidades: el acceso de la vivienda, especialmente para los sectores de más bajos ingresos, es parte integral de los esfuerzos hacia el crecimiento económico sostenido, la vigencia de economías de mercado, la lucha contra la pobreza y la consolidación de la democracia.

El Banco Mundial señalaba en la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social realizada en Copenhague en marzo pasado, que la tarea de reducir la pobreza muestra hoy logros importantes. Hoy en día una persona nacida en el mundo en desarrollo tiene una expectativa de vida de 63 años, promedio mucho mayor al alcanzado en cualquier otro momento en la historia de la humanidad. Muchos países han alcanzado progresos espectaculares en salud y educación. En los últimos 25 años, los ingresos per capita promedio en el mundo en desarrollo se han duplicado.

Pese a estos logros, sin embargo, queda mucho por hacer. Hoy encontramos que entre 1.100 y 1.300 millones de personas viven en situación de pobreza, con un ingreso menor a un dolar diario. Pero la pobreza de estas gentes no solo consiste en la falta de ingresos. Son gentes privadas de bienestar y que carecen de capacidades, poder social y oportunidades.

Creo que en la agenda de los programas económicos de los gobiernos latinoamericanos existen tres aspectos medulares: la estabilización económica, las reformas estructurales y el combate a la pobreza. Creo que lo que se haga o se deje de hacer en relación con el desarrollo del sector vivienda puede contribuir notablemente en todas estas vertientes.

Como bien sabemos, la estabilización económica es una condición básica para la expansión de la intermediación financiera, sobre todo aquella referida a operaciones financieras de largo plazo como las que requiere la adquisición de viviendas. La estabilización económica y la profundización del mercado financiero, crean también condiciones favorables para el fomento del ahorro interno, objetivo que nuestras economías deben procurar con mucho énfasis, a fin de satisfacer, con el complemento del ahorro externo, los requerimientos de inversión necesarios para un crecimiento sostenido.

Las reformas estructurales en diversos sectores de las economías buscan arraigar el funcionamiento de una economía de mercado, donde el rol protagónico corresponde a las iniciativas del sector privado en la inversión y en la producción de bienes y servicios, ejerciendo el estado un rol normativo y regulador. Este enfoque es perfectamente aplicable al sector vivienda, tal como lo demuestran precisamente las experiencias latinoamericanas más exitosas en la atención del problema del déficit habitacional.

En cuanto a la lucha contra la pobreza, la accesibilidad a una vivienda adecuada ofrece un mejoramiento de las condiciones de vida y, por lo tanto, un mayor bienestar social. El rol del estado mediante la inversión pública en apoyo a la atención de necesidades básicas de la población más carenciada será crucial. El concepto de focalización del gasto social como instrumento de ayuda directa a los pobres para facilitarles el acceso a las oportunidades generadas por la economía de mercado es perfectamente aplicable en lo que toca al sector vivienda, tal como lo demuestran también algunas exitosas experiencias latinoamericanas.

Las anteriores consideraciones me llevan a plantear la necesidad de perseverar en la búsqueda de la revalorización del sector vivienda en nuestras economías y en nuestras sociedades. Debe dejarse de lado, de una vez por todas, el concepto de un sector vivienda rezagado dentro de las prioridades de los gobiernos. Antes bien, el sector vivienda debe ser objeto de una alta prioridad política precisamente por su enorme potencial como motor del crecimiento económico, de la profundización financiera, del ahorro interno y la inversión productiva, de la integración de mercados, del bienestar social y, últimamente, de la consolidación de las democracias.

Durante mi gestión, nos plantaremos este reto de manera prioritaria, es decir la revalorización del sector vivienda en nuestras economías y sociedades. Aspiramos llegar con nuestro mensaje, nuestros pensamientos, nuestra experiencia y nuestros servicios a las autoridades gubernamentales con responsabilidades en la toma de decisiones de política que afectan el desarrollo del sector vivienda.

Para ello será necesario convocar y congrega la mayor suma de esfuerzos provenientes de todos los miembros de UNIAPRAVI. El mayor activo de la UNIAPRAVI -estoy convencido- es el talento y la experiencia de todas sus personalidades. Estoy seguro que con el aporte de todos ustedes y con el respaldo de las principales autoridades sectoriales de nuestros países, seremos capaces de alcanzar esta meta.

Hoy más que nunca debemos acercarnos unos a otros. Esto es válido para los países y las instituciones. El intercambio de experiencias debe ser la piedra angular de nuestra cotidiana tarea en pos del desarrollo de la vivienda en nuestros países y del fortalecimiento de nuestras instituciones. Este siempre ha sido un elemento importante, pero creo que hoy en día se convierte en un elemento insoslayable. En un mundo inmerso en un proceso de acelerada globalización, si alguna lección deja la reciente crisis financiera mexicana a la comunidad internacional es que en el futuro no existirán graves problemas financieros cuyas repercusiones se queden dentro de las fronteras donde se generan. Y así como existen crisis sin fronteras en un mundo globalizado, también tendrá que haber soluciones sin fronteras para dichos problemas.

UNIAPRAVI está preparada para servir de puente para todos estos esfuerzos de iniciativas compartidas entre nuestros países e instituciones en lo que toca a la vivienda y en particular a su financiamiento. El crecimiento y la organización alcanzados permiten a UNIAPRAVI asumir hoy en día mayores compromisos y ejercer un gravitante papel en la difusión de ideas y en el estímulo de políticas e instrumentos apropiados.

Por ello, nos interesará sobremanera en el curso de nuestra gestión presidencial atraer el concurso del mundo desarrollado para impulsar nuestros propios procesos e iniciativas. En este propósito, nos proponemos afianzar los tradicionales y sólidos lazos de cooperación que, por muchos años, llevamos con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, entidad con la cual nos sentimos socios en esta tarea. También procuraremos abrir otros frentes -los países europeos, especialmente España, y los países asiáticos, así como los organismos internacionales- para estimular la cooperación internacional en favor del sector vivienda de nuestros países.

Quiero en esta parte agradecer profundamente la valiosa presencia de los señores Ministros y Autoridades Máximas del sector Vivienda y Urbanismo en esta Conferencia, quienes tuvieron la gentileza de ausentarse de sus países haciendo un alto a sus recargadas labores allá para compartir con nosotros estas inquietudes aquí. Su participación activa en esta y en todas las demás actividades de UNIAPRAVI -señores Ministros- nos permite un diálogo muy cercano con ustedes, quienes, a través de sus decisiones de política, ejercen el liderazgo en el desarrollo del sector.

La oportunidad que ustedes nos brindan para entablar este diálogo nos alienta a continuar en la búsqueda permanente de nuevas iniciativas y alternativas. Agradecemos muy de veras este aporte que ustedes nos brindan. Ustedes ya nos conocen, nosotros hemos aprendido a entender sus necesidades, y así, juntos, hemos tendido las bases de un diálogo fructífero.

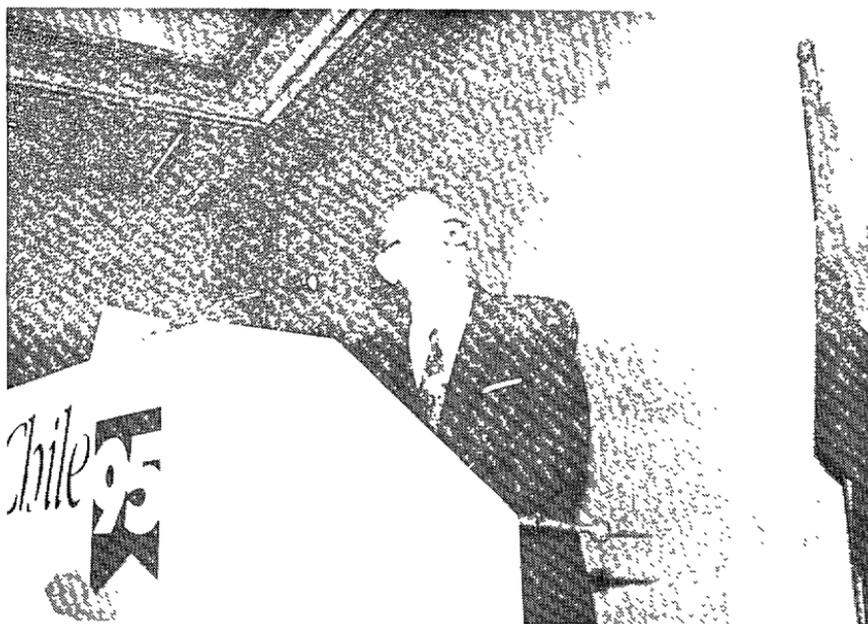
Quiero también agradecer al país anfitrión y a las instituciones locales por tan espléndida Conferencia que nos han brindado. Creo que ha sido muy relevante para todos nosotros congregarnos en esta ocasión en Chile, cuyo modelo de financiamiento y accesibilidad habitacional tiene un éxito probado e internacionalmente reconocido. Por su liderazgo, la experiencia chilena es siempre un espejo al que hay que mirar, porque es aquí donde encontramos una práctica de política efectiva que ha impreso una perspectiva de desarrollo a largo plazo al sector vivienda, que se inspira en los fundamentos de una economía de mercado y que busca que la vigencia de la democracia tenga su debido correlato en un mayor acceso a la vivienda. Pues mientras tengamos déficits habitacionales de proporciones, seremos incapaces de hacer de la vivienda un elemento forjador de una sociedad más democrática.

Por ello, quiero tributar, en nombre de UNIAPRAVI, nuestro más cálido reconocimiento a Chile, a su Excelentísimo Señor Presidente de la República -Eduardo Frei- quien nos acompañó personalmente en la ceremonia inaugural; a su Excelentísimo Señor Ministro de Vivienda y Urbanismo -Edmundo Hermosilla- gran amigo de UNIAPRAVI y de todos nosotros; a sus autoridades sectoriales, a sus instituciones públicas y privadas, a sus dirigentes, a sus damas, por su esfuerzo y sapiencia en la organización de esta XXXIII Conferencia Interamericana y su notable programa social y de acompañantes.

Al finalizar este mensaje, deseo reiterar mi agradecimiento a todos ustedes por haber depositado su confianza en mí para dirigir los destinos de la Unión en el próximo período. Estoy seguro que la intensa agenda de trabajo que nos proponemos cumplir al frente de UNIAPRAVI nos permitirá encontrarnos frecuentemente y compartir nuestros comunes ideales. Por lo tanto, sólo quiero decirles un hasta la próxima”.



- Transmisión de Mando



- Dr. Jaime Colodro Velasco, nuevo Presidente de UNIAPRAVI para el período 1995/1996

REUNIONES DE LOS ORGANOS INSTITUCIONALES

Con motivo de la celebración de la XXXIII Conferencia Interamericana para la Vivienda, se llevaron a cabo las siguientes reuniones de los órganos institucionales de UNIAPRAVI:

XXIX Asamblea General Ordinaria. Se realizó el 24 de abril y en ella se dio a conocer y se aprobó la Memoria de la gestión presidencial de Guillermo Heisecke y los estados financieros del ejercicio más reciente; se eligió a El Salvador como país sede de la XXXIV Conferencia Interamericana; se eligió a los nuevos Directores Titulares y Alternos, a los Inspectores de Cuentas y a los Ex-Presidentes que integrarán el Directorio, entre otros asuntos.

Sesiones Nos. 76 y 77 del Directorio. Tuvieron lugar, respectivamente, el 23 de abril con los Directores cuyos mandatos concluían y el 24 de abril con los Directores elegidos previamente en la Asamblea General Ordinaria. En esta última, se eligió por aclamación al Dr. Jaime Colodro como Presidente de UNIAPRAVI para el período 1995/1996 y se procedió a conformar el nuevo Comité Ejecutivo para el mismo período. Previamente, se rindió un homenaje a Ricardo García en reconocimiento por su destacada labor como primer Secretario General de UNIAPRAVI.

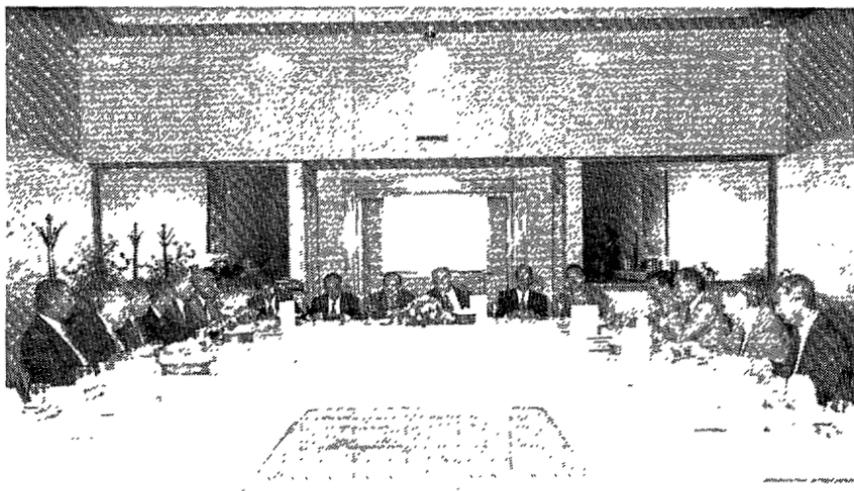
Sesiones Nos. 84 y 85 del Comité Ejecutivo. Se efectuaron, respectivamente, el 23 de abril con los miembros cuyos mandatos concluían y el 26 de abril con los miembros elegidos durante la Sesión N_ 74 del Directorio. En esta última, se delinearon las acciones relativas a las próximas actividades institucionales.



Uniapravi



- Mesa Directiva de la XXIX Asamblea General Ordinaria de UNIAPRAVI.



- Reunión del Directorio de UNIAPRAVI bajo la presidencia del Dr. Guillermo Heisecke.

ACTOS Y ACTIVIDADES CONCURRENTES

En el marco de la XXXIII Conferencia Interamericana para la Vivienda, se realizó, el 26 de abril de 1995, la Reunión de Ministros y Altas Autoridades del Sector Vivienda de América Latina, que fue convocada por UNIAPRAVI y que contó con la asistencia de las máximas autoridades del sector vivienda de nuestro continente presentes en dicha Conferencia. Entre las principales autoridades públicas de países latinoamericanos figuraron el Ministro de Vivienda y Urbanismo de Chile, Edmundo Hermosilla; el Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos de Costa Rica, Edgar Arroyo; el Viceministro de Vivienda y Construcción del Perú, Fernando Ojeda y el Viceministro de Vivienda de Guatemala, Ricardo Goubaud. Asimismo, asistieron el Presidente de UNIAPRAVI, doctor Guillermo Heisecke y demás miembros del Comité Ejecutivo de la Unión.

El Ministro de Vivienda y Urbanismo de Chile dio la bienvenida y efectuó un breve informe sobre los avances de MINURVI (Reunión de Ministros y Máximas Autoridades del Sector Vivienda y Urbanismo de América Latina y el Caribe), señalando que el Comité conformado por los Ministros de Vivienda de Chile, Colombia y Ecuador, reunidos en Madrid en abril de 1995, había solicitado al jefe del Gobierno Español, Felipe González, la inclusión del tema de la vivienda y el desarrollo urbano en la Cumbre de Presidentes Iberoamericanos a realizarse en San Carlos de Bariloche, Argentina, en 1995. Asimismo, dio a conocer algunas iniciativas con miras a fortalecer la institucionalidad de MINURVI y anunció que la IV Reunión Regional de Ministros de Vivienda de América Latina se efectuará en Santiago de Chile, los días 13 y 14 de noviembre de 1995, dado que del 15 al 17 de noviembre tendrá lugar una reunión preparatoria de Hábitat II convocada por la CEPAL en esa ciudad.

El entonces Presidente de UNIAPRAVI, doctor Guillermo Heisecke, destacó que cada vez es mayor la presencia del sector público de la vivienda dentro de UNIAPRAVI, a tal punto que por primera vez un Ministro de Vivienda (de Costa Rica) ha pasado a conformar el Comité Ejecutivo de UNIAPRAVI.

El doctor Heisecke, al igual que otros miembros del Comité Ejecutivo, reiteraron el ofrecimiento de UNIAPRAVI de apoyar todo este proceso y poner a disposición de MINURVI la organización e infraestructura de la Unión. Finalmente, se acordó que cada institución representada en esta reunión promueva ante su respectivo gobierno la inclusión del tema de la vivienda y el desarrollo urbano en la próxima Cumbre de Presidentes Iberoamericanos.

ENTREGA DE TESTIMONIOS DE RECONOCIMIENTO DE LA XXXIII CONFERENCIA INTERAMERICANA PARA LA VIVIENDA

Al finalizar las Sesiones Plenarias, el presidente de cada una de sus mesas directivas, hizo entrega en nombre de la Unión Interamericana para la Vivienda, UNIAPRAVI, a los expositores, de Testimonios de Reconocimiento de la Unión por su valiosa participación en el éxito de la XXXIII Conferencia Interamericana para la Vivienda.

Durante la Ceremonia de Clausura, se procedió a la entrega de Testimonios de Reconocimiento a las entidades copatrocinadoras de la XXXIII Conferencia Interamericana.

A continuación, consignamos la nómina de los Testimonios de Reconocimiento otorgados por UNIAPRAVI:

COPATROCINADORES:

- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)
- Banco Interamericano de Ahorro y Préstamo (BIAPE)

EXPOSITORES:

- Sr. Edmundo Hermosilla
- Sr. Edgar Arroyo
- Sr. José Manuel Agudo
- Sr. Pedro Lasa
- Sr. Andrés Sanfuentes
- Sr. Eugenio Velasco

- Sr. Juan Pablo Román
- Sr. Marino Henao
- Sr. Pablo Trivelli

PANELISTAS:

- Sr. Francisco Bertrand
- Sra. María de la Luz Nieto
- Sr. Luis Franceshi
- Sr. Sergio Almarza
- Sr. Flavio Machicado
- Sr. José Gabriel Varela
- Sr. Carlos Leonel Rodríguez
- Sr. Jaime Ravinet
- Sr. Eugenio Cienfuegos

Asimismo, UNIAPRAVI expresó su público reconocimiento a las siguientes instituciones que hicieron posible la XXXIII Conferencia Interamericana para la Vivienda:

AUSPICIADORES:

- Administradora de Fondos de Pensiones Hábitat S.A.
- Banco BHIF
- Banco del Estado de Chile
- Cámara Chilena de la Construcción
- Compañía de Seguros La Previsión S.A.
- Hipotecaria La Construcción S.A.
- Ingeniería e Inmobiliaria Manso de Velasco S.A.
- Instituto Chileno del Cemento y del Hormigón
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo
- Olivetti de Chile S.A.

COAUSPICIADORES:

- Banco del Desarrollo
- Cementos Bío Bío S.A.
- Compañía de Acero del Pacífico S.A.
- Constructora Salfa S.A.
- Constructora Servinco Ltda.
- Constructora Transex Ltda.
- Corporación de la Vivienda Popular S.A.
- Empresa de Agua Potable Lo Castillo S.A.
- Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias S.A.

COLABORADORES:

- Canon Chile S.A.
- Citibank N.A.
- Ladeco S.A.

APOYO LOGISTICO LOCAL:

- CIEDESS

LISTA DE PARTICIPANTES

ARGENTINA

MADCUR, Monir
SANTARSIERI, Vito Manuel

BOLIVIA

ANDIA SAAVEDRA, Gustavo
BARBERY GONZALES, Antonio
CORONADO PINTO, Oscar
HURTADO HERVAS, Carlos
LOPEZ VIDELA BAYA, Agustín
LORA ARAOZ, Francisco
MARQUEZ OSTRIA, Luis
MELGAR MERLY, Gustavo
PACHECO MEDRANO, Roberto
SANDOVAL PEÑA, Germán
SAUCEDO MERCADO, Mariano
URRIOLAGOITIA CAMPERO, Adrián

CHILE

AGUILERA BRAVO, Sergio
ASTABURUAGA EGUIGUREN, José
BRONFMAN HOROVITZ, Mario
CORREA ALLIENDE, Francisco
DE LA CERDA SOTO, Teófilo
DOMINGUEZ VIAL, Vicente
EYZAGUIRRE DONAIRE, Pedro
FERNANDEZ FIGUEROA, Sergio
GONZALEZ PAGE, Juan
GRANDON CONTRERAS, Mario

GUZMAN VELIZ, Alberto
MALBRAN PACHECO, Alejandro
MARINOVIC ZLATAR, Elena
ORMEÑO ALARCON, Myriam
PEREZ IÑICO, Alvaro
ROJAS NORAMBUENA, Emilio
SOTTA FLEISCHMANN, Juan
WOOD ARMAS, Cristian
YACONI MERINO, Hugo
ZACCARELLI VENDER, Oscar

COLOMBIA

VILLOTA BERNAL, Alvaro

COSTA RICA

ALVARO BOGANTES, Oscar
ALVAREZ AMADOR, Marco
ARIAS HIDALGO, Luis
ARROYO ROJAS, Julio
BARRANTES CAMPOS, Ronald
CAMBRONERO BONILLA, Juan
CHANG WONG, Javier
CHAVES GUTIERREZ, Marco
MEZA CORDERO, Gerardo
MONGE HERRERA, Arnoldo
QUESADA JIMENEZ, Floria
QUESADA SANDOVAL, Ricardo
REDONDO SOLIS, María del Carmen
SALAS ARAYA, Luis Antonio
UMAÑA VARGAS, Juan José

ECUADOR

AMPUERO MORENO, Jaime
CHIRIBOGA CORDOVEZ, Diego
DAZA YEPEZ, Hernán
ENDARA MONCAYO, Jorge
GUARDERAS SANCHEZ, Jaime
JIMENEZ CARBO, José

LASSO MENDOZA, Carlos
MORENO ESPINOSA, Julio
SANCHEZ BARREIRO, Gonzalo
TORAL SAMANIEGO, Raúl
TORBAY LECARO, Enrique
VELASCO IZQUIERDO, Boris
VERA MOREIRA, Diego
ZEREGA GRANADOS, Pedro

EL SALVADOR

AFANE DE URQUILLA, Carolina
GUIROLA MARTIN, Marco
PADILLA AQUINO, Alberto
VASQUEZ ISIDORO, Juan

ESTADOS UNIDOS

CROMBIE, William

GUATEMALA

CASTELLANOS AGUILAR, Julio
CHENG BECKERS, Gustavo
CORADO LANZA, Carlos
GOUBAUD SOLORZANO, Ricardo
MONTENEGRO, Jorge
PINEDA SOMOZA, Carlos

HONDURAS

ESPINAL ZELAYA, Mario
HERNANDEZ ANDINO, José
NELSON DURON, Reinaldo

MEXICO

ASPE PONIAWOSKI, Pablo
CAMPOS SPOOR, Manuel
GOMEZ FERNANDEZ, Francisco
MAGAÑA, Luis Alberto

MERCADO ATRI, José
POZAS GARZA, Rafael
VAINER GIRHS, Isaac

NICARAGUA

SOTOMAYOR ROCHA, Carmen

PANAMA

MEDRANO UREÑA, Juan

PARAGUAY

BARRANCO VALIENTE, Francisco
CARISIMO NETTO, Roberto
CASCO PAGANO, Hernán
DE LEZCANO, Emilia
DELORME FLECHA, Luis
ESTIGARRIBIA, Juan
FERREIRA MENCHACA, Anibal
FLECHA ROMAN, Edgar
GUGGIARI, Jorge
ORUE GUSMAO, Aniano
REYES MARTINEZ, Francisco
ROJAS CORONEL, Juan
TOMASSONE, Luis
TOÑANEZ YBAÑEZ, Herminio

PERU

BALAREZO MONTEJO, Jorge
FORERO VARGAS, Manuel
GONZALEZ CORTEZ, Ricardo
KISHIMOTO HIGA, Luis
MEJIA SASIN, Alberto
OJEDA ZAÑARTU, Fernando
ROMERO SALINAS, Gilberto
TIZON ACHA, María
VASQUEZ NUÑEZ, Miguel

REPUBLICA DOMINICANA

ABREU DEL ORBE, Leodoro
ALMONTE JIMENEZ, Victor
ALORDA, Pedro
BLOISE, Giovanni
BONILLA PORTALATIN, Pedro
BOURNIGAL, Andrés
BRUGAL, Osvaldo
CHECO ESTEVEZ, Juan
COLON DE DIAZ, Annie
CORTIÑAS MERCADO, Miguel
CRUZ MEDINA, José
CRUZ PEÑA, Luis
DELGADO GUTIERREZ, Marcos
DELGADO SURIEL, Ramón
ESPAILLAT GUZMAN, Tabaré
FELIPE DE ROQUEL, Annie
FERREIRAS RODRIGUEZ, Benito
GARCIA BERROA, Angel
GONZALEZ LOPEZ, Hugo
GRULLON ESPAILLAT, Arturo
GUZMAN DURAN, Vicente
JORGE BETZ, Salomón
LUEJE CHEAS, Miguel
LULO GITTE, Emilio
MORONTA SANTOS, Francisco
ORTEGA GONZALEZ, Rafael
PAYANO BONILLA, Roberto
PEREZ PEÑA, Fermín
PITTALUGA NIVAR, Manuel
POLANCO HERNANDEZ, Danilo
RAMIREZ RODRIGUEZ, Verutidio
RAMOS BONILLA, Manuel
REDONDO GOMEZ, José
REINOSO LORA, José
REYNA TEJADA, Cristian
RIZEK LLABALY, Salomón
ROSARIO, Marcelino
SAVIÑON, José
TIO BREA, Luis

VICTORIA, Victor
YANGUELA DE FERNANDEZ, Mercedes

URUGUAY

CEND OYA IBAÑEZ, César
CERSOSIMO MACCHI, Pedro W.
GARAT OTERO, Carlos

VENEZUELA

MENDOZA PANZA, Carlos
NAVARRETE, César

EXPOSITORES

AGUDO ROLDAN, José Manuel
ARROYO CORDERO, Edgar
LASA IBARZABAL, Pedro
ROMAN, Juan
SANFUENTES, Andrés
TRIVELLI, Pablo
VELASCO, Eugenio

PANELISTAS

ALMARZA, Sergio
BERTRAND GALINDO, Francisco
CIENFUEGOS, Eugenio
FRANCESCHI, Luis
HENAO, Marino
MACHICADO SARAVI, Flavio
NIETO, María de la Cruz
RAVINET, Jaime
RODRIGUEZ VELIZ, Carlos Leonel
VARELA MORGAN, José Gabriel

EX PRESIDENTES

HAZOURY TOMES, Azor
REYES PEREZ, Freddy

TALIO, José Roberto
WENDE FRANKEL, Ernesto

ORGANISMOS INTERNACIONALES
BANCO INTERAMERICANO DE AHORRO Y PRESTAMO (BIAPE)

DE ANDRADE, Iari
LEFORT, Guillermo

CEPAL/NACIONES UNIDAS

LANZAFAME, Francesco

**FEDERACION INTERAMERICANA DE LA INDUSTRIA DE LA
CONSTRUCCION (FIIC)**

SALINAS DUARTE, Miguel

UNIAPRAVI

COLODRO VELASCO, Jaime
FIGUEROA TAPIA, Lourdes
GONZALES ARRIETA, Gerardo
GONZALEZ BARILLAS, Homero
HEISECKE VELASQUEZ, Guillermo
ISAZA ARANGO, Félix
PEREZ ZOLLNER, Ana María