

## Lineamientos generales de la Política Habitacional Ministerio de Vivienda y Urbanismo

### La Vivienda: Expresiones de un problema

Vicente Dominguez Vial: Abogado, Jefe Comité Asesor

**C**

uantificación: Para algunos análisis, el déficit es de una cifra, para otros de otra cifra; pero en definitiva, existe y es cuantioso. Esto significa que toda política debe responder no sólo al crecimiento vegetativo de los hogares y la obsolescencia, sino también a recuperar el atraso. El país entonces debe enfrentar una tarea de cantidad a través de acciones que dinamicen todas las instancias y a todos los actores y que en definitiva, concierten más voluntades y alleguen más recursos. Sólo así se puede asegurar una respuesta, que en todo caso es de largo plazo.

#### PROBLEMAS IMPORTANTES

Expresión del déficit:

Ante la falta de viviendas, las personas de escasos recursos deben responder de alguna forma para cobijarse. De esa manera, muchos pasan a vivir con familiares o amigos o en sistemas de arrendamientos de piezas. Esta forma de déficit suele ser bastante engañosa, pues por el exterior una gran cantidad de veces no se aprecia el drama habitacional interior.

La otra forma en que se expresa el déficit es la que se tipifica como "callampa" o "marginal", solución precaria y espontánea de autoconstrucción sin acceso a la urbanización.

### Ineficiencias:

- En la administración pública. A pesar de los avances, de la inquietud profesional de los funcionarios y de su probidad, a la administración pública se la mantiene en un plano deslucido: Se la financia mal, de manera que en general no dispone de los medios técnicos que la empresa privada tiene; no paga bien a sus funcionarios ni los incentiva y el concepto de su gestión no comprende adecuadamente los cambios experimentados por la vida moderna, tendiéndose a una norma rígida que desincentiva la creatividad.
- En los servicios privados, tanto en la gestión como en el financiamiento y en la producción, el mercado en funcionamiento es imperfecto. Sus características en general se acercan al monopolio o al oligopolio más que a una multiplicidad informada de oferentes y demandantes. Como expresión de esto, podemos decir que existe gran escasez de formas e instrumentos para operar, hay escasa oferta de instituciones que financian operaciones de crédito, falta de oferta de productos en la gran mayoría de las ciudades del país, y de empresas constructoras con respaldo financiero, técnico y trayectoria.

### PRINCIPIOS QUE DEBEN ORIENTAR TODA POLITICA.

- Una red amplia que alcance a todos.

Hay un sector que por sus ingresos personales tiene un mejor acceso al financiamiento sin necesidad de requerir algún tipo de apoyo estatal para este efecto. No obstante, la inmensa mayoría precisa de algún tipo de apoyo del Estado. Una red amplia debe procurar que no existan sectores sin posibilidades, cualquiera sea su nivel, ya que ello desemboca en discriminaciones sociales negativas.

- Beneficios crecientes y equilibrados.

A una solución de menor valor corresponde un apoyo estatal mayor. Se está tomando como fundamento el supuesto de que existe correlación entre ingreso y valor de la vivienda, lo que, si bien puede tener excepciones, éstas no parecen llevar a una conclusión diferente.

- Objetividad y despersonalización

La política habitacional que impulsa el Estado debe ser objetiva y despersonalizada, es decir, no considerar en forma privilegiada a grupos o personas, por llamativas que puedan ser sus situaciones particulares.

El que no existan privilegios especiales para situaciones o grupos, despolitiza la política habitacional y la hace más eficiente al estar focalizada.

- Simpleza

Si uno de los objetivos es llegar a todos, debe tenerse presente que a pesar de las complejidades técnicas que tienen los sistemas deben permitir a los sectores de menor nivel y menos informados, llegar a conocerlos. Un gran problema en la accesibilidad habitacional, es el desconocimiento de las formas para operar y los procedimientos a seguir por parte de un sector importante de la población.

La simpleza también ayuda a una focalización justa y a la eficiencia social.

### OBJETIVOS INICIALES DEL PROGRAMA DE GOBIERNO

- Resolver problemas a los que ya tienen una solución habitacional.

Los que ya tienen una solución habitacional, no siempre están satisfechos con ella, porque no se aviene con sus posibilidades o con sus necesidades.

Si no se aviene con sus posibilidades tienen un serio problema de incumplimiento de sus

obligaciones. Este es el clásico problema de los deudores hipotecarios, problema que se arrastra y supera los vaivenes de los auges y las recesiones. Por lo tanto, hay aquí un problema importante para la sociedad y el sistema habitacional. Para la sociedad, porque existe un evidente problema social y porque distrae recursos que se precisan para tener más viviendas en vez de solucionar problemas de los que ya la tienen. Para el sistema habitacional; porque una cartera hipotecaria desprestigiada, ahuyenta los inversionistas y a los que intermedían recursos, ya que el "negocio" del préstamo hipotecario compite desventajosamente con las otras alternativas de "negocios".

Por lo tanto, se ha diseñado una política que mezcla sensatez económica con audacia en el diseño, todo ello en una concepción simple y de fácil comprensión.

También para muchas personas que tienen vivienda, ésta no representa actualmente la que desean. Ello ocurre porque accedieron a una solución parcial o porque sus circunstancias han cambiado. Para las personas de escasos recursos que tienen una solución parcial, se ha diseñado un programa de vivienda progresiva, con el objeto de apoyar el entorno que la complete aunque sea mínimamente. Para aquellos en que las

circunstancias han cambiado se están adoptando una serie de decisiones que hacen más transparentes los mercados de arriendo y de transferencias o modificaciones de viviendas usadas.

Abrir nuevos caminos y ampliar las posibilidades de accesibilidad habitacional.

Aumentar los recursos y ser más eficientes en su utilización.

Ya hemos visto que tenemos un gran problema de déficit y sin duda los recursos han sido insuficientes. Por lo tanto, se requiere incrementarlos. Las fuentes posibles son las siguientes:

- Aportes del Estado
- Ahorro de los requirentes
- Recursos de terceros en el mercado nacional
- Recursos externos.

Respecto de los recursos estatales, éstos son limitados necesariamente y compiten con los otros requerimientos. Cualquier incremento extraordinario significa aumentar la recaudación fiscal o disminuir otros apoyos, hecho que ya se enfrentó con la Reforma Tributaria. Una mejor distribución de

---

*Ministro A. Etchegaray, visita a familia allegada de Buin*



ellos, es la posibilidad más cercana y realista en la actual coyuntura.

El ahorro de los requirentes es un requisito indispensable, porque representa un elemento importante de la objetividad y despersonalización ; porque un buen ahorrante es más adelante ordinariamente un buen pagador de créditos y porque el esfuerzo económico dignifica la familia. Sin embargo, y a pesar de lo anterior, no podemos racionalmente esperar de estos ahorros un incremento notable, más allá de una superación del buen grado en que se encuentran. (US\$ 230 millones). Fomentar el ahorro es tarea relevante; dar indicios para ello seguramente puede estimularlo. Facilidades y premios son los caminos. Respecto a los recursos que aporta el mercado interno, éstos están concentrados fuertemente en los fondos de pensiones ( más de un 70% de las letras de crédito hipotecario son adquiridas por las AFP. y las Compañías de Seguros de Vida).

Parece razonable idear otras alternativas que generan en el sector privado, interés por invertir en instrumentos hipotecarios. Estos deben ser lo suficientemente atractivos para superar otras posibilidades que los inversionistas tengan. Mecanismos como los seguros y el funcionamiento abierto del mercado secundario pueden ayudar a ello. La Comisión de Financiamiento ha propuesto algunas ideas

novedosas que se espera sean atractivas como alternativas a lo existente.

Los recursos exteriores son también una posibilidad importante a tener en cuenta. No obstante que éstos tienen limitantes ya que las inversiones en viviendas no generan moneda transable en los mercados internacionales (divisas) y financiar viviendas no es tampoco una actividad que sustituya importaciones, es decir, ahorre divisas; éstos resultan indispensables en una expansión inicial. La cooperación internacional y las relaciones bi y multilaterales más fluidas, por una parte, y la globalización de los mercados del dinero por otra, irán produciendo aportes por distintos caminos que seguramente sentiremos en los años próximos, siempre que seamos capaces de entregar los elementos para ello.

Todas estas fuentes existen, pero para que ellas sean una realidad debemos presentarles alternativas eficientes en comparación con otras que le compiten:

- El Estado tiene que tener el convencimiento que la inversión habitacional le es rentable, social, económica y políticamente.
- El ahorrante debe estar estimulado, de modo que la prefiera a otros destinos para sus recursos, muchas veces escasos.

- Los inversionistas deben tener una seguridad, rentabilidad y liquidez que les hagan preferir las alternativas de inversión en vivienda a otras.

### **Cambio de algunos conceptos arraigados**

La familia aspira a la casa propia, pero muchas familias carecen de ella; como resultado, algo no está funcionando bien. Por lo tanto, vale la pena preguntarse si el objetivo al que hay que apuntar es el mencionado; o más bien como pensamos, lo que se requiere es tener un adecuado servicio habitacional de manera que todos puedan acceder a él.

Debemos reflexionar si nos hemos impuesto una meta secundaria como el objetivo esencial. Al mirar el déficit pareciera que sí y por lo tanto, creemos que es preciso revisar el concepto y hacer hincapié en tener un parque habitacional más numeroso y con ello poder responder más adecuadamente a los requerimientos. Entonces será importante transmitir a los inversionistas, que la inversión habitacional es una buena alternativa, la que se puede conjugar hábilmente, con la aspiración a la casa propia a la que hacíamos mención.

El otro concepto que conviene revisar es el del deudor hipotecario. Da la sensación que en

muchas oportunidades las etapas previas a la adquisición de la vivienda, cuando se ahorra y se acredita ingresos para enfrentar el crédito hipotecario, son una cosa distinta al compromiso de servir los préstamos. Creemos necesario enfrentar derechamente este enfoque y poner fin al sin número de repactaciones y reprogramaciones que finalmente desprestigian las carteras hipotecarias y ahuyentan a los inversionistas.

#### Entregar incentivos:

En general, cuando hay un objetivo del país, hay consenso en que deben establecerse incentivos (Ej. a la forestación, al riego, a la vivienda).

En el caso habitacional, el incentivo está dirigido al demandante de una casa y no al productor, como por ejemplo en los otros casos anotados.

No obstante ello, no parece ser suficiente, puesto que el déficit en algunas ciudades y pueblos, está inclusive frenando el desarrollo.

Entonces nace la necesidad de preguntarnos que otra cosa podemos hacer, fuera de lo precedentemente anotado. Algunas ideas al respecto son:

En primer lugar deseamos incentivar la organización grupal,



*Villa Cousiño Macul - Peñalolén 350 Viviendas 9/10/90*

porque ello resulta social y económicamente eficiente.

En segundo lugar, queremos incentivar a las empresas, para que aporten en beneficio de sus trabajadores. Estos aportes además estimulan a los beneficiarios a hacer esfuerzos adicionales.

Entercer lugar, es de gran interés incentivar los ahorros y para eso estimular a los trabajadores a que lo puedan hacer en forma metódica y sostenida.

Ampliar las alternativas existentes.

Actualmente en la red de accesibilidad se maneja una única línea con un instrumento virtualmente monopólico (la letra de crédito hipotecario) y con una metodología única que incluye ahorro previo, subsidio y crédito hipotecario.

Pensamos que es una fórmula adecuada, sin embargo, creemos que al ser exclusiva, resulta ser restrictiva, en especial para aquellos que no pueden ingresar en ella.

Por eso, se trabaja en diseñar alternativas que resulten atractivas con el objeto de ampliar

el espectro de beneficiarios, teniendo en cuenta en especial, a aquellos que por distintas circunstancias tienen especiales dificultades para conformar los ahorros previos. Como ya se señaló, un abanico más amplio puede acoger inversiones que hasta ahora no se han hecho presentes.

#### Aumento de la Productividad

Toda actividad compite con las demás. La vivienda no escapa a esto y por tanto, precisa aplicar las reglas de validez universal para enfrentar la competencia. Estas descansan finalmente en el incremento constante de la productividad en todas las esferas; en la gestión y administración, en la producción y la focalización.

En la gestión y administración, resaltan a la vista algunos problemas importantes, como por ejemplo, la no utilización de subsidios que continúa siendo muy alta; (\*) y el bajo nivel de industrialización y automatización que aún exhibe la producción, la que percibe aún relativamente pocos beneficios derivados de la internalización de la economía.

Finalmente, hay que señalar que el diseño de una política

habitacional debe ser dinámico y por ello siempre existirán materias en ejecución, medidas en inicio de su implementación y análisis.

Para que los agentes estén en situación de actuar eficientemente se deberá cuidar la transparencia y considerar el tiempo de adecuación suficiente.

**VICENTE DOMINGUEZ VIAL**  
Abogado  
JEFE COMITE ASESOR  
SR. MINISTRO

---

(\*) En el primer llamado de 1988 cuyo plazo ya está vencido no se utilizaron un 12% de los subsidios otorgados.