

Acceso al Financiamiento de la Vivienda Para Grupos de Escasos Recursos

JUNDEP es la sigla de la ONG "Juventudes Para el Desarrollo y la Producción", Cooperación Privada de Desarrollo Social. El Arq. Tapia actuó de moderador de la Mesa Redonda realizada en Santiago en torno al tópico, y organizada por el GRET (Francia), el MINVU y JUNDEP. El artículo describe las propuestas programáticas llevadas a cabo por diferentes entidades Estatales y privadas, nacionales y extranjeras. Los expositores fueron los Ministerios del Interior y de Vivienda y Urbanismo de Chile, el FONHAPO de México, el Hogar de Cristo, JUNDEP, el SEHAC de Brasil y el GRET quien apoya alguna de estas acciones. Fruto de esta reunión, surgieron conclusiones que el autor menciona al final del artículo: un mayor compromiso y participación del beneficiario, mejora su organización comunitaria, su capacidad de ahorro y su posibilidad de enfrentar el problema de adquirir o mejorar su vivienda.

En el marco de un trabajo de evaluación y capitalización de experiencias sobre el tema "Acceso al Financiamiento a la vivienda para grupos de escasos recursos" animado por GRET (Grupo de Investigación e Intercambio Tecnológico) de Francia, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, MINVU y JUNDEP, se realizó una mesa redonda, el 28 de Julio en el local de JUNDEP.

Los participantes fueron el MINVU, GRET, ONG de vivienda INVI, Banco del Desarrollo, Hogar de Cristo, Ministerio del Interior, CROCEVIA, Italia, GTZ, organizaciones poblacionales de vivienda, Metropolitana de Pobladores y JUNDEP

El objetivo de la mesa fue el abrir un debate con distintos actores, que están vinculados de una forma u otra al tema intentando tocar aspectos centrales sobre financiamiento en vivienda de interés social.

Sin duda que el financiamiento de la vivienda de bajo costo resulta ser un factor preponderante de la solución al

problema de los déficit habitacionales de América Latina y Chile. Se hace necesario discutir e implementar proyectos innovadores en la materia que articulen los distintos insumos incluidos en el problema: mercado de suelo, producción de materiales, créditos y subsidios incorporados, ahorro de los afectados, etc.

En algunos países latinoamericanos tales como: México, Brasil y Colombia, por citar algunos, se han desarrollado programas innovativos al respecto. En el caso chileno, algunos de los actuales programas del MINVU, tienden a incluir la participación de los beneficiarios en la gestión, no solo en el ahorro. Experiencias de ONG con recursos de la cooperación internacional o bien articulados con recursos locales o del sector privado, indican que es posible sumar a lo ya probado hasta ahora, nuevas formulas que presentan otras alternativas en lo financiero.

A continuación se presentan sintetizadamente algunos programas significativos expuestos en el evento.

a) EL PROGRAMA MEJORAMIENTO DE BARRIOS.
Ministerio del Interior Chile. Expositor Luis Durán.

Tipo de solución:

- Casetas sanitarias entre 6 a 10 m², con espacios para baños y cocinas. Si es necesario, se incluyen obras de urbanización completas, tales como redes públicas de alcantarillado, agua potable, electricidad y pavimentación. Este programa es sólo para sectores urbanos.

Costo solución sanitaria:

- 110 UF. Si es necesario, este monto, puede subir hasta un 30%

Aspectos financieros generales:

- Subvención municipal hasta un 75%.
- 25% restante, préstamo hipotecario, cancelado en cuotas mensuales en UF a 12 años y sin intereses.

Origen de los fondos:

- Corresponden a tres préstamos con el BID de 90, 90, y 100 millones de dólares cada uno en donde los aportes locales han sido; 55%; 55% y 30%, respectivamente.
- El municipio se hace cargo de la cartera hipotecaria.

b) CREDITOS A ORGANIZACIONES SOCIALES. FONHAPO, MEXICO.

Expositor: YVES CABANNES, Economista Urbano, GRET.

- FONHAPO, es una institución privada que existe desde 1980. Distribuye recursos de distintas fuentes para el financiamiento de vivienda de bajo costo.

- Entre 1985 y 1988, del 100% de la inversión en vivienda en México, el 5% correspondía a acción de FONHAPO. (ver cuadro de inversión, pública).

- En promedio maneja 100 millones de pesos mexicanos anuales de los cuales un tercio de estos son traspasados a las organizaciones sociales para su manejo.

Aspectos financieros Generales:

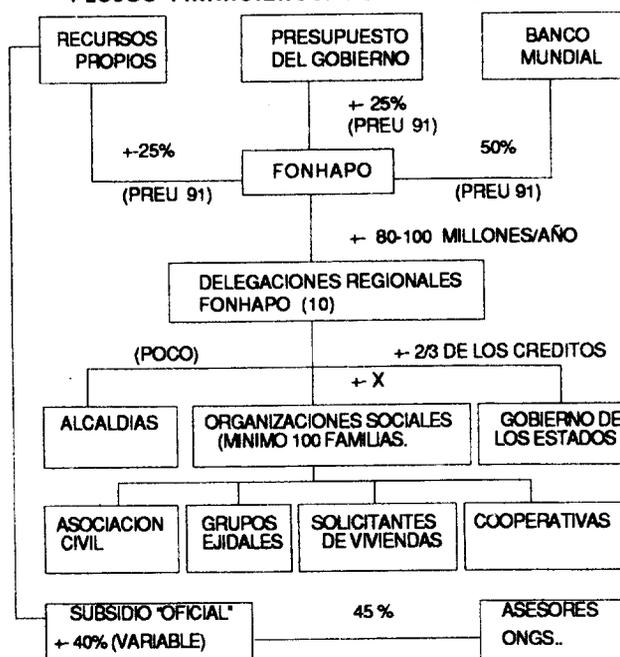
(Ver cuadro de flujos financieros FONHAPO)

- Tres fuentes financieras concurren a FONHAPO, el cual entrega estos recursos a sus delegaciones provinciales. Un tercio de estos recursos lo manejan las organizaciones sociales a través de distintas figuras organizativas.

GRUPO DE TRABAJO ACCESO AL FINANCIAMIENTO A LA VIVIENDA. CASO MEXICO			
INVERSION PUBLICA			
NUMERO DE ACCIONES DE VIVIENDA [1985 - 1988]			
SISTEMA DE FINANCIAMIENTO	NUMERO de ACCIONES	%	% de la INVERSION
INFONAVI	300.977	2.9%	34%
FOVISSTE	64.955	6%	6%
FOVIMI	1.500	-	-
FOVI - BANCA	340.801	33%	51%
FONHAPO	200.640	15%	5%
FIVIDESU (DDF)	7.490	1%	-
ESTADOS/ORGANIS.	104.340	10%	1%
TOTAL			

FUENTE: Banco de México, SEDVE, Barrio Nuevo.
ELABORACION: E. López - Centro/Periferia 1990.

FLUJOS FINANCIEROS. FONHAPO CASO MEXICO



FUENTE: CENTRO PERIFERIA/GRET. JUNIO 1992

**GRUPOS DE TRABAJO: ACCESO AL FINANCIAMIENTO A LA VIVIENDA.
COMPARACION CREDITO FONHAPO/PROGRAMA DE AYUDA MUTUA. CASO MEXICO.**

PROGRAMA	CREDITO A ORGANIZACIONES SOCIALES.	PROGRAMA DE AYUDA MUTUA (PAM)
ORIGEN	FONHAPO	AUTOFINANCIAMIENTO/AHORRO POPULAR ROTATIVO.
LOCALIZACION	GUADALAJARA EDO DE JALISCO	SAN ANDRES EDO DE JALISCO
FECHAS	1985 - 1989	FEBRERO 1991 - FEBRERO 1992
GRUPO BENEFICIARIO	ASOCIACION CIVIL R. FLORES MAGÓN.	GRUPOS INFORMALES DE HABITANTES
Nº Y TIPO DE ACCIONES	125 VIVIENDAS EVOLUTIVAS (32 M2)	GRUPO A 381 (MEJORAMIENTO CASA) B 130 (COMPRA SUELO)
INGRESO MAXIMO	2.5 SALARIOS MINIMOS (250 US\$)	MAYORIA HASTA 1 SALARIO (100 US\$).
BENEFICIARIOS	ASALARIADOS/NO ASALARIADOS OBREROS, COMERCIANTES, PROFESIONALES.	HETEROGENEOS (HABITANTES)
DATOS FINANCIEROS		
1.TIPO DE CREDITO	1.ADQUISICION DE SUELOS/ ESTUDIOS Y PROYECTOS (1/1986) 2.URBANIZACION (12/1987) 3.CONSTRUCCION (2/1989)	A) PAQUETE DE MATERIALES (MEJORAMIENTO DE CASAS) B) COMPRA DE TERRENO
2.VALOR DEL CREDITO	1.38 SALARIOS MINIMOS MENSUALES	A) 1,6 SALARIOS MINIMOS (48 DIAS SALARIOS MINIMOS. 3,2 SALARIOS MINIMOS (96 DIAS SALARIOS MINIMOS. 6,4 SALARIOS MINIMOS (192 DIAS SALARIOS MINIMOS. B) -+3,3 SALARIOS MINIMOS (100 DIAS 4 SEMANAS AL FONDO COMUN 4 SEMANAS AL FONDO COMUN
3.AHORRO PREVIO (APORTE INICIAL)	10%	
4.DIVIDENDOS	MENSUALES	SEMANALES
5.DURACION	8 AÑOS	-+1 AÑO (52 SEMANAS)
6.INTERES	0% INDEXACION SALARIO MINIMO	0% COMPRA IMEDIATA.

**GRUPOS DE TRABAJO: ACCESO AL FINANCIAMIENTO A LA VIVIENDA.
COMPARACION CREDITO FONHAPO/PROGRAMA DE AYUDA MUTUA.
CASO MEXICO.**

7.TASA DE ESFUERZO	24 A --+ 30% DEL SALARIO	OPCION A: 12% SALARIO MINIMO B: 36% SALARIO MINIMO
8.SUBSIDIOS (OFICIALES)	AL INICIO 25% DEL TOTAL O AL FINAL 15% (BUENOS PAGADORES)	
9.SUBSIDIOS REAL	+ 12% (DIFERENCIAL SALARIO MINIMO MENOS INFLACION)	+ 8-10% -ASESORIA - TAP + 9-19% -PRECIO MATERIALES
10.RECUPERACION	35% (NOV91) FIN:1996	90% (PRIMEROS GRUPOS)

FUENTES: Centro Periferia/(Taller de Arquitectura Popular) TAP FONHAPO.
ELABORACION: YVES C. GRET JUNIO 1992

C) PROGRAMA DE AYUDA MUTUA (PAM) MEXICO:

- Son recursos destinados a mejoramiento de viviendas.

En este caso, 223 familias se juntan en grupos de 53 familias y en base al ahorro semanal rotativo, compran terrenos y materiales de construcción.

Se implementan Bancos de Materiales que con asesoría técnica permiten mejorar viviendas.

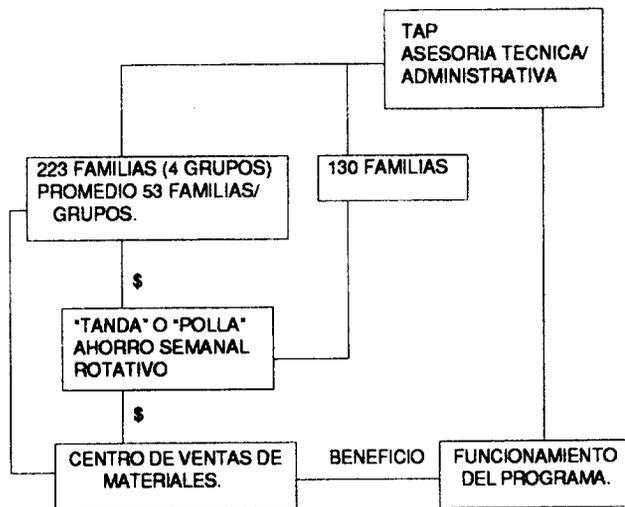
Otra línea de acción, utilizando el sistema de ahorro semanal o "TANDA" permite a grupos comprar terrenos incorporando en su costo, créditos para las viviendas (ver cuadro, de flujo financiero, programa de ayuda mutua).

El 25% de total del costo corresponde a subsidio. A los buenos pagadores, se le descuenta el 15% de la deuda restante.

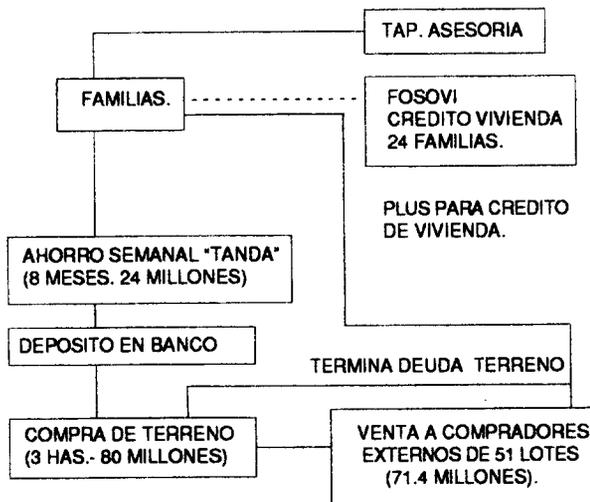
La recuperación de la deuda es de aproximadamente 90%.

FLUJOS FINANCIEROS: PROGRAMA DE AYUDA MUTUA. PAM. MEXICO

CASO A: MEJORAMIENTO VIVIENDA.



CASO B: COMPRA DE SUELO.



FUENTE: CENTRO PERIFERIA/GRET. JUNIO 1992.

D) HOGAR DE CRISTO CHILE

Expositor: Sacerdote Julio Stragier

El Hogar de Cristo tiene 3 líneas de acción:

- a) Solución habitacional de emergencia.
- b) Solución habitacional definitiva.
- c) Solución habitacional Mixta.

Se define en un rol de subsidiaridad social en la vivienda para los pobres y en aquellas áreas donde no llegan recursos de otros tipos.

i) **Plan de emergencia:** corresponde a la típica mediagua de 18 m², de madera y cubierta de zinc galvanizada. Hogar de Cristo produce 50.000 mediaguas de este tipo, al año.

- El financiamiento corresponde a un aporte variable del beneficiario pagado en un pie inicial o letra posterior y el saldo se subsidia. Cuando se trabaja con municipios estos aportan desde el 50% (RM) hasta el 66% (otras regiones) del costo total de las solución.

ii) **Plan definitivo:** Vivienda de material sólido de hasta 260 UF. A 1992 han construido 2.500 soluciones de 45 m² c/ u.

- El financiamiento corresponde al subsidio unificado para vivienda de hasta 400 UF.

iii) **Plan Mixto:** Es un plan nuevo que combina los dos planes anteriores incorporando en su financiamiento, el Programa de Vivienda progresiva.

- Componente de prefabricación en alto grado.
- Los tipos de beneficiarios son principalmente allegados y familias de estratos económicos bajos.

E) SISTEMAS DE FINANCIAMIENTO HABITACIONAL PARA SECTORES DE BAJOS INGRESOS. MINVU

Expositor: Sergio González T. Arquitecto

El actual sistema habitacional del MINVU se funda sobre la base de la subsidiaridad a las familias en el acceso a la vivienda.

Existen dos modalidades de acceso a la vivienda en la actual política habitacional: una, para grupos que se ligan directamente al mercado privado de viviendas y otra, a grupos

en los cuales el propio MINVU, les resuelve el problema de vivienda.

El sistema pretende incentivar a los beneficiarios a postular y a las empresas, a ofrecer ofertas adecuadas a los distintos demandantes.

Los tipos de subsidios actualmente son los siguientes: Unificado; Programa especiales para trabajadores, PET; Subsidio Rural; Vivienda Básica y Vivienda Progresiva.

Programas orientados a familias de menores ingresos:

i) Programa vivienda básica:

Solución habitacional de hasta 36m². Costo: 210 UF. UF ahorro previo; 150 UF de subsidios y saldo, crédito hipotecario entregado por SERVIU a 12 a 20 años con un dividendo mínimo de 0.3 UF mensual.

ii) Programa de vivienda progresiva :

Solución habitacional correspondiente a un sitio urbanizado de 100 m² de superficie promedio con caseta sanitaria o unidad básica de construcción en una primera etapa. Posteriormente, a los 2 años, corresponde una segunda etapa para los "entornos secos".

COSTO:

Primera Etapa: 120 UF. 3 UF ahorro previo; 100 UF subsidio; 17 UF, crédito hipotecario en condiciones similares al de la vivienda básica.

Segunda Etapa: 70 UF ahorro previo, 35 UF subsidio y 30 UF de crédito hipotecario.

Este programa consta de dos modalidades: licitación pública y sistema privado. Esta última, permite a grupos organizados gestionar directamente su primera etapa de vivienda progresiva.

Los énfasis de estos programas apuntan a aumentar la participación de los usuarios y a flexibilizar las alternativas de financiamiento.

Su fortaleza reside en los bajos costos de las soluciones habitacionales que redundan en eficiencia del sistema en cuanto a cobertura y productos finales.

Los actuales metas apuntan a mejorar la cantidad versus la calidad de las soluciones, incrementando a su vez la participación de los beneficiarios. Se requiere además precisar algunos costos y aumentar la oferta del sector privado.

F) BANCOS DE MATERIALES (BM) JUNDEP.

Expositor: Miguel Santibañez, Arquitecto

Se presenta un sistema de fondo rotatorio con componentes técnicos constructivos, como instrumentos de gestión para el mejoramiento y construcción progresiva de vivienda de bajo costo.

Este sistema logra activar el ahorro familiar para acceder a créditos autogestionados destinado a viviendas.

Los recursos iniciales pueden ser generados por las propias familias, complementados con otros, externos.

En experiencias de B.M. funcionando, un tercio de los recursos iniciales son de las propias familias y los dos tercios restante, son externos (Cooperación Internacional o bancos privados).

Los fondos iniciales, por la devolución de los créditos iniciales, se transforman en fondos rotatorios que benefician a nuevas familias, o bien otorgan nuevos ciclos de beneficios al mismo grupo.

Cada crédito tienen un interés del 2 al 8% anual, pagadas en cuotas sucesivas y mensuales.

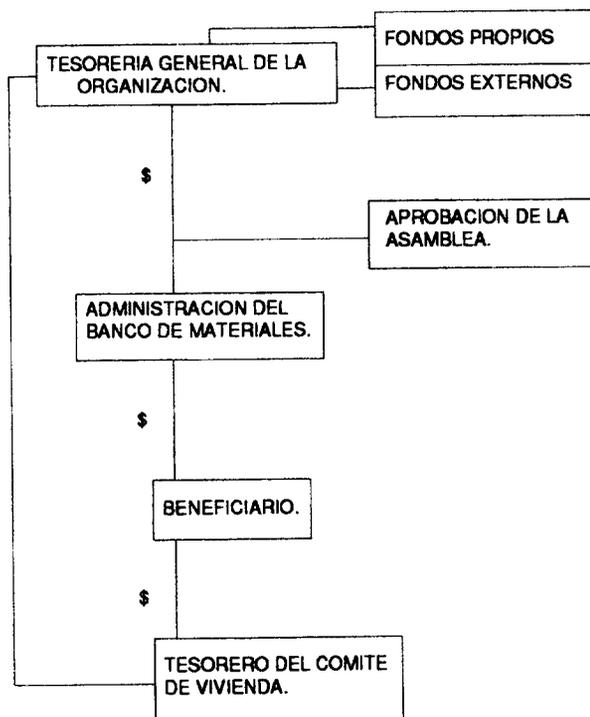
Como conclusión de estos programas, se puede afirmar que los B.M. son instrumentos adecuados y factibles. Para resolver la construcción de viviendas por progresividad.

Es posible, mediante una adecuada capacitación, que los beneficiarios organizados, autogestionen recursos para sus viviendas, ligándose incluso al sector financiero formal, como son los bancos privados.

Este tipo de instrumentos de gestión son compatibles con la construcción progresiva de viviendas de bajo costo.

El usuario define su propio plan de ahorro y plazos de construcción, adecuados a su capacidad real de endeudamiento.

FLUJO DE LOS RECURSOS EN BANCO DE MATERIALES. CHILE.



FUENTE: JUNDEP 1992.

G) FONDOS COMUNITARIOS DE HABITACION/ MUTIROES_BRASIL

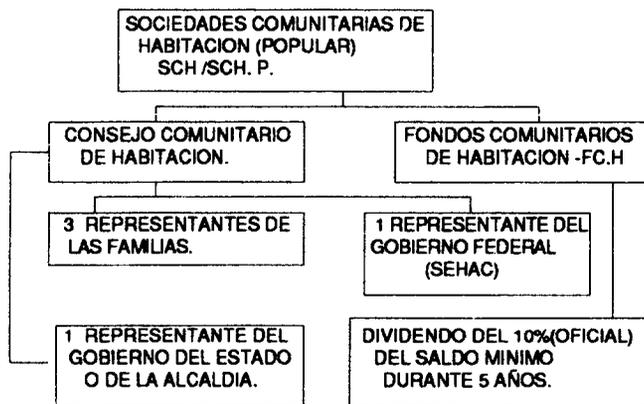
Expositor: Yves Cabannes. Economista urbano, GRET.

Una "sociedad comunitaria" administra los recursos destinados a viviendas. Esta sociedad dirige estos recursos a asociaciones comunitarias compuesta por grupos de 25 a 50 familias cada una.

Este programa se esta desarrollando en el noreste de Brasil. A la fecha existen 80 sociedades comunitarias construyendo entre 8 a 10000 viviendas de 28 m2 cada una.

Las familias beneficiarias tienen ingresos aproximados a 2 salarios mínimos (*) y acceden a créditos de aproximadamente US\$ 1000. Aportan en mano de obra y la devolución de los créditos son a 5-6 años plazos. (Ver anexos de flujos financieros).

PROGRAMA NACIONAL DE "MUTIROES" DE VIVIENDA. SEHAC. CASO BRASIL.



> 50% CONTRUCCION Y AMPLIACION DE NUEVAS CASAS

> 50% MEJORAMIENTO DE LA COMUNIDAD.

*) salario mínimo = US\$ 105.

FUENTE: SEHAC. ELAB: Y. CABANNES GRET. JUNIO 1990.

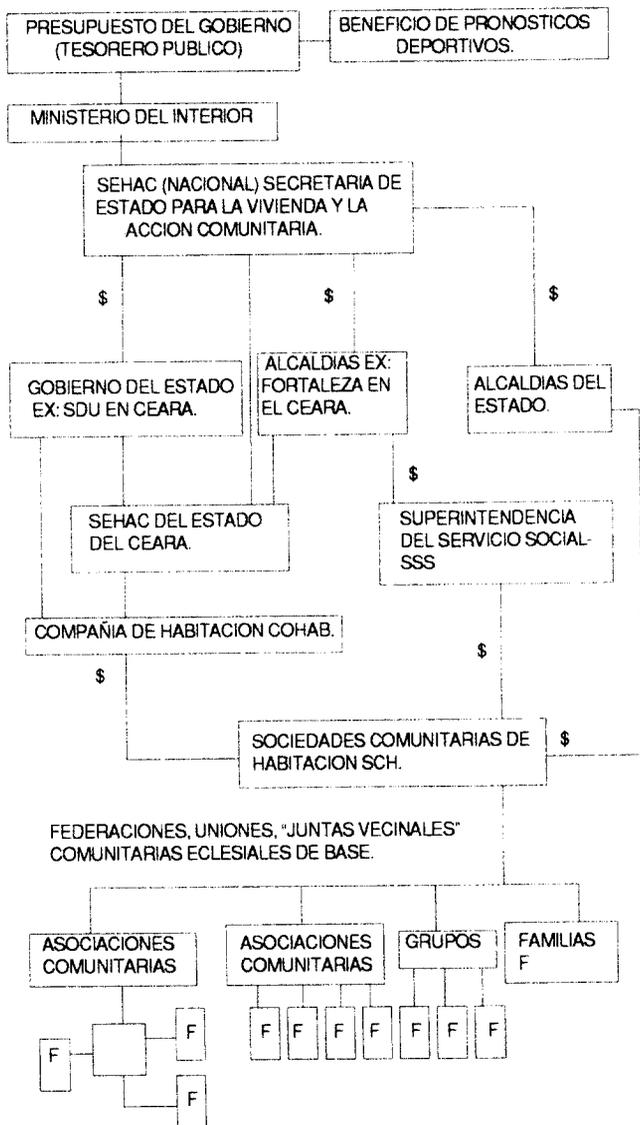
GRUPO DE TRABAJO: ACCESO AL FINANCIAMIENTO A LA VIVIENDA

DATOS BASICOS SOBRE "MUTIROES PARA VIVIENDA". EDO DE CEARA. CASO BRASIL.

ORIGEN DE LOS RECURSOS	* SEHAC (Gov. Federal) 1981 - 1990 * GOB. DEL ESTADO 1990 - A LA FECHA * ALCALDIA FORTALEZA 1990 - A LA FECHA
LOCALIZACION	ESTADO DE CEARA - NORDESTE BRASIL
Nº DE SOCIEDADES HABIT.	70 (aprox). SHC, SCHP ASOCIACIONES
Nº DE FAMILIAS ATENDIDAS	8000 A 10000 (aprox)
TIPO DE ACCIONES	VIVIENDA BASICA (-+28 M2) 1 O 2 PISOS LOTES CON (POCOS) SERVICIOS.
INGRESOS MAXIMO	2 SALARIOS MINIMOS (-+130 US\$ - VARIABLE)
POBLACION BENEFICIADA	LOS MAS POBRES DE FORTALEZA / OCUPANTES DE TERRENOS.
DATOS FINANCIEROS	
1. TIPO DE CREDITO CONSTRUCCION.	PAQUETE DE MATERIALES DE
2. VALOR DEL CREDITO	-+1000 \$ (O SEA - 15 SALARIOS MINIMOS MENSUALES).
3. TAMAÑO DE LOS GRUPOS	- VARIABLE DE 24 A 1000 - HOY ENTRE 25 Y 50 GENERALMENTE.
4. APORTE INICIAL	0% PARTICIPACION EN MANO DE OBRA EN LA CONSTRUCCION.
5. DIVIDENDOS	MENSUALES
6. DURACION	5 O 6 AÑOS.
7. INTERES	0. INDEXACION SOBRE EL SALARIO MINIMO.
8. TASA DE ESFUERZO (VALOR CUOTA DIVIDENDO)	2-5% DEL SALARIO MINIMO (10% RECHAZADO POR LAS ORGANIZACIONES).
9. SUBSIDIO OFICIAL	90% DEL CREDITO + SUELO + INFRAESTRUCTURA.
10. RECUPERACION	-+10% MUY VARIABLE DE UN GRUPO A OTRO.

FUENTE: CEARA PERIFERIA/GRET/COHAB/PMF. JUNIO 1992

**MODELO SEHAC DE "MUTIROES" PARA HABITACION.
CASO BRASIL.**



FUENTE: Y. CABANNES. GRET. JUNIO 1990.

SINTESIS Y CONCLUSIONES

a partir del debate posterior a la exposici3n de casos.

- Es posible aumentar la participaci3n de los beneficiarios en el aspecto financiero de la vivienda, en la medida en que 3stos se involucren en la gesti3n global de las soluciones habitacionales. As3, se puede contribuir a optimizar los costos.

-Procedimientos financieros que activan una mayor captaci3n del ahorro o capacidad real de endeudamiento de los beneficiarios, pueden acortar los per3odos para acceder a una vivienda econ3mica.

-Los sectores populares pagan o se endeudan en la medida en que el sistema de acceso a la vivienda les ofrece un producto de calidad con standares minimamente adecuado. Se debe compatibilizar cantidad con calidad.

-En algunos programas chilenos ya estan operando sistemas mixtos de financiamiento a la vivienda. Es el caso de proyectos del Banco del Desarrollo ligados a organizaciones de pobladores y ONG.

-En el caso de los programas habitacionales estatales chilenos, se requiere desrigidizar o flexibilizar el sistema de vivienda progresiva: la progresividad entendida como un largo proceso y no por etapas fijas las cuales se activan cada cierto per3odo.

-Se puede descentralizar la gran pol3tica central de vivienda, haciendo participar a los gobiernos locales y regionales en programas comunales habitacionales. Ello exige compatibilizar procedimientos operativos nacionales con intervenciones de menor escala, en donde las organizaciones de vivienda puedan gestionar sus soluciones, especialmente en lo financiero.

-En la b3squeda de nuevos modelos de financiamiento, debe tomarse en cuenta la heterogeneidad de Chile en cuanto a variables geogr3ficas, acceso a tecnolog3as y asistencia t3cnica. El centralismo es un obstaculizador a este respecto.

-Al pasar de peque1os programas exitosos a otros mayores,

aparece el problema de la masificación y la capacidad de autoadministración de las organizaciones (caso México).

-Se requiere entusiasmar a la banca privada en la búsqueda de nuevos modelos financieros.

-Programas innovativos requieren de buenos mecanismos de información a los potenciales beneficiados para que estos los activen en las direcciones esperadas.

-Finalmente, se reconoce la complejidad del tema y la necesidad de abrir un debate creciente al cual se integren otros agentes ligados al problema. Para ello será necesario retomar estos aportes y continuar en la profundización del análisis y propuestas innovativas. ■■■■