

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
SERIE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO

46

**FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA DE
ESTRATOS DE INGRESOS MEDIOS Y BAJOS:
LA EXPERIENCIA CHILENA**

Sergio Almarza Alamos



NACIONES UNIDAS

PROYECTO REGIONAL CONJUNTO CEPAL/PNUD
POLÍTICAS FINANCIERAS PARA EL DESARROLLO

SERIE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO

**FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA DE
ESTRATOS DE INGRESOS MEDIOS Y BAJOS:
LA EXPERIENCIA CHILENA**

Sergio Almarza Alamos



NACIONES UNIDAS

**COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
PROYECTO REGIONAL CONJUNTO CEPAL/PNUD
POLÍTICAS FINANCIERAS PARA EL DESARROLLO**

Santiago de Chile, mayo de 1997

LC/L.1008
Mayo de 1997

Este trabajo fue preparado por el señor Sergio Almarza Alamos, consultor de la Unidad de Financiamiento de la División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento de la CEPAL. Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

ÍNDICE

	<i>Página</i>
RESUMEN	5
I. DEMANDA Y OFERTA DE VIVIENDAS EN PROPIEDAD, SUBSIDIOS HABITACIONALES Y DÉFICIT HABITACIONAL	7
1. Demanda de viviendas en propiedad	7
2. Oferta de viviendas en propiedad	8
3. Los subsidios habitacionales	10
4. Déficit habitacional	16
II. ORGANIZACIÓN DE LA INDUSTRIA DE VIVIENDA	17
1. Competitividad de agentes privados	17
2. Producción de viviendas en el contexto de políticas de desarrollo urbano	18
3. Liquidez de las viviendas según segmento	20
III. MERCADO DE CRÉDITO HIPOTECARIO	21
1. Características de los créditos hipotecarios	21
2. Disponibilidad de fondos de mediano y largo plazo provenientes de inversionistas institucionales	21
3. Programas de refinanciamiento del Estado vía banca de segundo piso	21
4. Acceso de los estratos de ingresos medio y bajo al crédito bancario o de entidades de ahorro y préstamo	22
5. Comportamiento de pago de los deudores hipotecarios de distintos programas de vivienda	23
6. Refinanciamiento de créditos hipotecarios a través de la bursatilización (securitización)	23
IV. MERCADOS DE ARRIENDO DE VIVIENDAS	25
1. Disponibilidad de viviendas en arriendo para estratos de ingresos medio y bajo	25
2. Arrendamiento mercantil de viviendas (o "leasing" habitacional) como alternativa de acceso a la vivienda	26

	<i>Página</i>
V. LOGROS Y PROPUESTAS TENDIENTES A AMPLIAR EL ACCESO . .	29
1. Número de soluciones habitacionales y avances en la reducción del déficit de viviendas	29
2. Propuestas tendientes a ampliar el acceso de los estratos de ingresos medio y bajo a la vivienda	30
VI. CONCLUSIONES FUNDAMENTALES DE LA EXPERIENCIA CHILENA	31
Notas	31
BIBLIOGRAFÍA	33
ANEXO: CUADROS Y GRÁFICOS	35

RESUMEN

El principal propósito de este estudio es analizar y evaluar la experiencia chilena desde mitades los ochenta en lo tocante a avances en el acceso a la vivienda de los estratos de ingresos medio y bajo. Este estudio enfatiza factores ligados al financiamiento de la vivienda, desde la perspectiva de una política pública encaminada a extender el ámbito del mercado y la producción privada al sector.

El trabajo aborda los logros y problemas de la política de vivienda en curso. Destaca los profundos cambios estratégicos que han tenido lugar en cuanto a la profundización de los programas de subsidio a la demanda encaminados a fortalecer los aspectos de equidad en el acceso a la vivienda, los requisitos de ahorro previo de los beneficiarios, el acceso de estos últimos al crédito, la generación de condiciones para otorgar a las viviendas sociales plena validez como activo de inversión, y la instalación de una industria habitacional dirigida a esos estratos de población que sea coherente con una economía de mercado.

El estudio muestra que la política de la vivienda en curso ha logrado dinamizar la producción y el acceso a la vivienda de los grupos de ingresos medio y bajo. La proyección de este proceso permite anticipar una progresiva eliminación del actual déficit habitacional para la mayor parte de esos grupos en un plazo previsible.

I. DEMANDA Y OFERTA DE VIVIENDAS EN PROPIEDAD, SUBSIDIOS HABITACIONALES Y DÉFICIT HABITACIONAL

1. Demanda de viviendas en propiedad

La demanda de viviendas está constituida por las familias, hogares o personas, que manifiestan su demanda en función de su capacidad de pago y mecanismos de financiamiento existentes. Considerando el relativo alto valor de las viviendas en relación a la capacidad de pago de contado de las familias, éstas por lo general deben recurrir a algún tipo de financiamiento, generalmente obtenido por endeudamiento bancario o con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), lo que se formaliza a través de sus agencias SERVIU.

Antes de entrar a clasificar esta demanda y caracterizar las soluciones habitacionales, es necesario precisar algunas definiciones usadas en la legislación chilena.

Vivienda económica: Es la que se construye en conformidad a las disposiciones del decreto con fuerza de ley N° 2 de 1959, cuya superficie edificada no supera los 140 m² y cumple con las normas sobre trazados viales, uso de suelo, zonificación, densidad, condiciones de subdivisión predial, y demás normas que se establecen en los instrumentos de planificación territorial respectivos. Aunque las condiciones arquitectónicas de estas viviendas, tales como asolamiento, ventilación, dimensionamiento de recintos y circulaciones, distribución de camas en dormitorios, o de artefactos en baño y cocina, son de iniciativa del arquitecto o proyectista, salvo las viviendas progresivas en primera Etapa y las infraestructuras Sanitarias definidas más adelante, las Viviendas Económicas deberán considerar en su programa arquitectónico a lo menos tres recintos: un dormitorio para dos camas, una sala de estar-comedor-cocina, y un baño con inodoro, lavamanos y ducha.

Vivienda social: Es la vivienda económica de carácter definitivo, destinada a resolver los problemas de marginalidad habitacional, cuyo valor de tasación no supera las 400 Unidades de Fomento (UF)¹ (aproximadamente US\$ 12 400). Las Viviendas Sociales emplazadas en áreas urbanas y de expansión urbana deberán contar con una urbanización mínima, consistente en: abastecimiento de agua potable por redes de cañerías; evacuación de aguas servidas por medio de redes de alcantarillado cuando ellas existan o se encuentren próximas a la población, o por medio de fosa séptica económica y pozo absorbente, u otra solución sanitaria aceptada por el servicio competente; y empalmes eléctricos con medidores individuales por cada vivienda. Las Viviendas Sociales emplazadas en áreas rurales deberán contar con una urbanización mínima consistente en: conexión a red pública de agua potable, si esta existe, o en su defecto, solución propia a través de noria, pozo profundo o vertiente; conexión a red pública de alcantarillado cuando ella exista, o solución por medio de fosa séptica económica y pozo absorbente. En el caso de Viviendas Sociales Rurales no se exige pavimentación ni electricidad.

Dependiendo de la participación del sector estatal, los demandantes pueden clasificarse en:

- a) ***Demanda organizada por el Estado:*** Corresponde a sectores de menores ingresos, para los cuales el Estado dispone de distintos programas habitacionales a través de los cuales adquiere las viviendas, o demanda en licitación pública su construcción, para posteriormente asignarlas a los postulantes seleccionados mediante criterios sociales y económicos. En este esquema los contratistas construyen las viviendas por mandato directo del Estado, representado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, las Intendencias regionales o las Municipalidades. Aquí las obras están prevendidas antes de su construcción.
- b) ***Demanda privada con apoyo financiero estatal:*** Corresponde a grupos de ingresos medio-bajos, que desean adquirir una vivienda con un subsidio habitacional, consistente en una ayuda en dinero, no reembolsable, a lo que se agrega el ahorro propio y un crédito hipotecario de largo plazo otorgado en condiciones de mercado.

Estos segmentos aspiran a viviendas de entre US\$ 15 500 y US\$ 46 500, aproximadamente. Cabe destacar sin embargo, que ya en viviendas sobre US\$ 25 000, la inmensa mayoría de la demanda prefiere renunciar al subsidio, por el larguísimo tiempo de espera para lograrlo.

En consecuencia, en el rango de precios de viviendas de US\$ 25 a 45 mil, hay un traslape entre los demandantes con subsidio y los que operan sin subsidio en el mercado privado.

- c) ***Demanda privada sin subsidio:*** Segmento de la población de mayor ingreso familiar relativo (segmentos medios-altos y altos), que accede a la vivienda sin subsidios del Estado, con financiamiento propio o créditos bancarios o de las empresas constructoras o inmobiliarias.

Como se mencionó en la letra b) anterior, en los últimos años se inscriben aquí crecientes grupos de ingresos medios que están renunciando a la posibilidad de obtener un subsidio habitacional.

La demanda total representada por los segmentos que operan con ayuda del Estado medida a junio de 1996, a través de las cuentas de ahorro para la vivienda que se requiere tener para la obtención de un subsidio habitacional, era a esa fecha de 1 194 088 personas.

2. Oferta de viviendas en propiedad

Para satisfacer la demanda, existe en el país una amplia oferta de viviendas en propiedad, inducida por las políticas públicas de subsidios a la demanda.

- a) ***Oferta para atender la demanda organizada por el Estado***

Los Programas vigentes son:²

Infraestructura sanitaria, caseta sanitaria o lote con servicio: Etapa inicial que forma parte de un proyecto de vivienda social, constituida por una unidad sanitaria de una superficie construida que oscila entre 6 y 10 m², consistente en una cocina y un baño con inodoro, lavamanos y ducha, emplazada en un sitio de una superficie mínima de 100 m² si corresponde a un proyecto de vivienda en un piso, o de 60 m² si corresponde a un proyecto de vivienda en 2 o más pisos.

Vivienda progresiva: Proyecto de vivienda, emplazada en el sector urbano o rural, cuya construcción se efectúa en dos etapas, comprendiendo la *Primera Etapa*, como mínimo, un sitio urbanizado y una unidad sanitaria de 10 m² construidos, compuesta de cocina y baño con *W.C.*, lavatorio y ducha, que corresponda a la infraestructura sanitaria antes definida, y la *Segunda Etapa*, a la ejecución del resto del proyecto aprobado para la vivienda, normalmente de unos 20 m² de superficie. Tratándose de viviendas progresivas a emplazarse en el sector rural, podrá invertirse el orden de las referidas etapas, sin perjuicio de lo dispuesto en las leyes y reglamentos pertinentes. Suele contratarse la Primera Etapa incluyendo el entorno de la Segunda Etapa, esto es, los cierros perimetrales y el techo de la Segunda Etapa.

Vivienda básica (SERVIU): Vivienda Social nueva emplazada en áreas urbanas o rurales, de un valor promedio aproximado de 235 UF, el que por consideraciones de costo puede ser aumentado hasta 330 UF en las regiones extremas del país. Estas soluciones pueden construirse en 1 y 2 pisos en edificación pareada o continua, o en bloques de departamentos en edificios de 3 pisos.

Las características generales relativas a terreno, superficie y valor de las viviendas de estos programas se ilustran en el *cuadro 1 del Anexo*, y algunas características de los programas arquitectónicos típicos.

b) *Oferta para atender la demanda privada con apoyo financiero estatal*

Los Programas vigentes son:

Vivienda básica de libre elección: Nueva modalidad de reciente creación para recanalizar la atención de los postulantes de programas de viviendas básicas hasta ahora atendido exclusivamente por el Estado, a través de oferta privada de mercado. Corresponde a una Vivienda Social nueva o usada emplazada en áreas urbanas o rurales, de un valor máximo de 400 UF.

Vivienda del programa especial para trabajadores (PET): Vivienda Social de hasta 400 UF de valor de venta, con un precio medio que en la práctica oscila en torno a los 350 UF. En estos programas la postulación se realiza a través de grupos organizados patrocinados por entidades públicas o privadas, con proyectos habitacionales propios o cuya contratación se canaliza a través de los SERVIU.

Vivienda de subsidio rural: El Sistema de *Subsidio Habitacional Rural* está destinado a facilitar el acceso de las Familias de más bajos ingresos a viviendas *rurales* definitivas, seguras e higiénicas, nuevas (aquellas que desde su construcción no han sido habitadas ni destinadas a ningún otro uso) y terminadas, cuya finalidad sea habitación permanente de dichas familias.

Para efectos de este Programa, se entiende por *Vivienda rural* aquella emplazada en cualquier lugar del territorio nacional, excluidas las áreas urbanas de las localidades de más de 2.500 habitantes, según los últimos datos censales de población de que se disponga con anterioridad a la fecha del respectivo llamado a postulación. Estas soluciones pueden construirse en forma aislada en terreno de propiedad de los postulantes, o como villorrios rurales para grupos organizados.

Vivienda de subsidio unificado: Son viviendas sociales de distinto tipo dependiendo del Tramo de postulación que se define por el precio máximo de la vivienda, al cual se asocia un rango de valores de subsidio estatal, de acuerdo con la siguiente clasificación:

Viviendas del tramo 1: Vivienda Social de hasta 500 UF de valor, con subsidio que oscila entre 110 y 130 UF.

Viviendas del tramo 2: Vivienda Social de hasta 1.000 UF de valor, con subsidio que oscila entre 90 y 110 UF.

Viviendas del tramo 3: Vivienda Social de hasta 1.500 UF de valor, con subsidio que oscila entre 70 y 90 UF.

Viviendas del tramo 4: Vivienda Social de hasta 1.500 UF de valor, emplazada en zonas de Renovación Urbana, con subsidio que oscila entre 180 y 200 UF.

c) *Oferta para atender la demanda que compra sin subsidio habitacional*

De múltiples características y precios, respondiendo ágilmente a la demanda del momento. Va desde valores aproximados a los US\$ 25 mil hacia arriba, sin tope, pero en general hasta viviendas del orden de US\$ 1 millón.

3. Los subsidios habitacionales

3.1. *Descripción de los sistemas de subsidio*

En Chile no existen los subsidios explícitos a la oferta. Sin embargo, ciertamente hay subsidios ocultos en la gestión inmobiliaria y en las operaciones crediticias de los Programas organizados por el Estado, los que se estiman del orden del 20% o más del precio de las viviendas. Ello está en vías de eliminarse, a través del reemplazo gradual de los programas estatales, por programas privados con apoyo financiero del Estado (apoyo mediante el subsidio a la demanda, como único instrumento). Para hacer esta transición se han implementado líneas de refinanciamiento de banca de segundo piso estatales para los financistas privados; como estas líneas de banca de segundo piso se licitan vía tasa de interés ofrecida (los agentes privados ofrecen la tasa y los recursos se asignan a las mayores tasas), ha quedado demostrado empíricamente la eliminación de cualquier subsidio en el financiamiento).

Mayores antecedentes sobre subsidios ocultos se presentan más adelante en el punto 3.5.

Los subsidios habitacionales están dirigidos a la demanda y se expresan en términos de una subvención en dinero (subsidio al principal), sea mediante la entrega de un certificado aplicable a la compra de la vivienda, en el caso de los programas de subsidio unificado y PET, o descontándolo del precio cuando se trata de los programas donde el Estado contrata la construcción y después asigna las viviendas a los postulantes beneficiados (programas de acción directa del Estado, de Viviendas Básicas y Progresivas).

Aunque la política habitacional no propende a subsidiar la demanda vía tasas de interés, en la práctica esto se da aún marginalmente en los siguientes casos:

- El financiamiento complementario Municipal a tasa 0% para los lotes con servicios.
- El financiamiento complementario del MINVU, ejecutado a través de los SERVIU, a tasa 0% para la 2ª Etapa de viviendas progresivas.
- El subsidio implícito para cubrir diferencias entre el producido por la venta de las letras de crédito hipotecario y el valor par de dichas letras, cuya emisión financia el crédito, con determinados topes máximos. Aunque cabe señalar que este subsidio está en vías de eliminarse.

El monto unitario de los subsidios para cada programa, que se expresa en unidades de fomento, es el siguiente:

Programa	Subsidio en UF		
	Mínimo	Promedio	Máximo
Lotes con servicios	82.5	82.5	
Viv. progresivas			
- 1a Etapa	120	132	
- 2a Etapa	18	18	
Viviendas básicas			
- SERVIU	140	140	
- Libre elección			
Viviendas PET	90	90	90
Subsidio rural	110	113	150
Subsidio unificado			
- Tramo 1	110	134.8	130
- Tramo 2	90	115.3	110
- Tramo 3	70	97	90
- Tramo 4	180	194.3	200

Cabe aclarar que los subsidios unificados Tramo 1 a 3 pagados durante 1994 superan en promedio los montos máximos de subsidio debido a que dichos montos máximos fueron rebajados recientemente, y porque con cargo a este programa se pagaron subsidios correspondientes a programas existentes anteriores.

Cabe señalar que para las regiones extremas del país (de poca población), al norte y al sur, se establecen en algunos casos montos superiores. Existe además el requisito que el subsidio no exceda un porcentaje del valor de la vivienda, que varía entre 70 y 75% según el programa. En el caso de las viviendas progresivas, en que hay dos etapas, el porcentaje máximo está referido a la situación consolidada.

En la práctica, la relación monto del subsidio a precio de la vivienda es, en promedio, como se indica a continuación:

Programa	Relación subsidio/precio (%)
Lotes con servicios	75.0
Viv. progresivas	
- 1a Etapa	93.9
- 2a Etapa	30.0
Viviendas básicas	
- SERVIU	59.4
- Libre elección	
Viviendas PET	25.5
Subsidio rural	62.4
Subsidio unificado	
- Tramo 1	36.2
- Tramo 2	12.2
- Tramo 3	6.5
- Tramo 4	22.4

Por otra parte, la relación monto del subsidio a ingreso mensual del beneficiario, se estima en promedio la siguiente:

Programa	Relación subsidio/ingresos Nº de veces
Lotes con servicios	17.79
Viv. progresivas	
- 1a Etapa	15.00
- 2a Etapa	2.25
Viviendas básicas	
- SERVIU	11.67
- Libre elección	
Viviendas PET	6.43
Subsidio rural	14.13
Subsidio unificado	
- Tramo 1	7.49
- Tramo 2	4.61
- Tramo 3	2.77
- Tramo 4	5.55

El Gasto Fiscal en el sector vivienda, como porcentaje del gasto fiscal social total (definido este último como el gasto público que tiene por finalidad promover y concretar la solidaridad nacional, con el fin de lograr una igualdad mínima de oportunidades de la comunidad, mejorar la distribución de la riqueza e impulsar el desarrollo integral de las personas, y que incluye todas las actividades relacionadas con el suministro de servicios básicos, tales como salud, educación, vivienda, seguridad social, etc.), ha sido el siguiente en los últimos años:

Año	Gasto vivienda/gasto social Total %
1989	6.0
1990	6.6
1991	7.7
1992	8.5
1993	9.1
1994	9.1

En este indicador se incluye el gasto estatal en préstamos hipotecarios y también en programas complementarios de la vivienda, como pavimentación.

Hecho el análisis detallado se concluye que el gasto neto en subsidios habitacionales fue, en 1994, equivalente al 5.55% del gasto social total, el cual se desglosa de la siguiente manera según programa:

Programa	Gasto subsidios/Gasto social total %
Lotes con servicios	0.46
Viv. progresivas	0.64
Viviendas básicas	2.05
Viviendas PET	0.63
Subsidio rural	0.38
Subsidio unificado	
- Tramo 1	0.96
- Tramo 2	0.35
- Tramo 3	0.05
- Tramo 4	0.02

3.2. *Magnitud de los programas de subsidio*

Según los Programas del Ministerio de Vivienda y Urbanismo para 1995, la cantidad de subsidios son:

Tipo de programa	Unidades 1995
Vivienda progresiva	12 500
Vivienda básica	27 773
Programa especial de trabajadores	16 000
Subsidio general unificado	30 507
Subsidio rural	8 056
TOTAL	94 936

A lo anterior se agregan 4 969 subsidios destinados a desarrollar la segunda etapa de viviendas progresivas construidas anteriormente, y alrededor de 1 500 lotes con servicio que se llevan a cabo a través de los municipios.

El sector privado construye además, sin ningún subsidio, alrededor de 42 mil viviendas en el año.

Los programas de lotes con servicio, viviendas progresivas, viviendas básicas, programa especial para trabajadores y subsidio rural implican viviendas nuevas. Cabe señalar que una fracción de las viviendas básicas será de libre elección a contar de 1996, es decir podría aplicarse el subsidio a viviendas usadas.

En el caso del programa de subsidio unificado, los subsidios pueden también aplicarse a la adquisición de viviendas usadas, pero con restricciones y sólo en los últimos seis meses del período de vigencia del beneficio. Ello implica en la práctica que sólo una pequeña fracción de los subsidios se utiliza en esa forma (menos del 10% de los subsidios otorgados).

Por otra parte, no llegan a utilizarse 7 a 8 mil subsidios, por lo cual, en definitiva, la construcción de nuevas viviendas con cargo a este programa para 1995 se estima en alrededor de 22 mil, contra los 30.507 subsidios otorgados.

La estadística para el período 1990-1994 indica lo siguiente, considerando 30 mil subsidios teóricos por año:

Viviendas adquiridas con subsidio unificado:

Año	Nuevas	Usadas	Total
1990	21 970	2 831	24 801
1991	19 519	3 202	22 721
1992	18 643	2 480	21 123
1993	21 370	1 774	23 144

El sesgo de la política de subsidios en contra de la vivienda usada es una importante falencia de la política habitacional chilena, lo que ha sido comprendido en el último tiempo por las autoridades y por el sector privado y está siendo corregido. Este aspecto es tratado en el Capítulo V del informe.

A contar de 1996 se han introducido además subsidios para la adquisición de viviendas en un rango de 500 a 1 500 UF mediante leasing habitacional. Se espera que este mecanismo opere masivamente a contar de 1997.

3.3. Criterios para el otorgamiento de los subsidios

Los requisitos de postulación para cada uno de los programas habitacionales están claramente definidos en sus respectivos reglamentos, donde también se establecen criterios imparciales y objetivos para la selección de los beneficiarios, lo que se realiza según puntajes de prelación a través de concursos públicos con procesamiento computacional de los antecedentes. La autoridad tiene la facultad de asignar un margen limitado y pequeño de subsidios, en casos calificados de emergencias no contempladas en los reglamentos.

Los requisitos de postulación y selección para cada uno de los programas se presentan en el *cuadro 2 del Anexo*. Los puntajes por factor de selección que se aplican para determinar el orden de prelación, para cada programa se presentan en el *cuadro 3 del Anexo*.

3.4. Focalización de los subsidios

En general los subsidios habitacionales están focalizados de acuerdo a las necesidades de los distintos estratos de la población que atienden.

Esta focalización se expresa tanto en el número de soluciones por programa como en el monto de los subsidios por beneficiario que se asignan en cada uno de tales programas. En este último sentido existe una clara progresividad de los subsidios: a mayor valor de vivienda, menor subsidio, lo que equivale en la práctica a progresividad en términos del nivel de ingreso de los postulantes.

3.5. Subsidios ocultos

La actuación del Estado como prestamista directo ha sido —desde el punto de vista de la recuperación de los créditos— tradicionalmente mala. En realidad nunca se ha efectuado una cobranza en condiciones normales de mercado, lo cual es percibido por la

clientela, llegando a configurarse una tradición de "cultura del no pago" de estas obligaciones.

Esto se expresa en que los mismos sectores que no le pagan al Estado los créditos hipotecarios, reciben préstamos para otros fines (de consumo, de salud, para bienes durables, etc.) de instituciones financieras y casas comerciales, los que sirven normalmente.

Ello ha impedido hasta ahora la participación privada en el financiamiento habitacional de los sectores de más bajos ingresos, problema que la autoridad ha resuelto corregir de raíz, traspasando la función crediticia al cliente final al sector privado.

Se ha estimado un subsidio oculto en los préstamos que otorga directamente el MINVU equivalente al 44.4% sobre el monto prestado, lo que alcanzaría a un 16.3% en el caso de los préstamos del Banco del Estado para viviendas sociales (PET y Tramo 1 del subsidio unificado).

3.6. Ahorro previo de los beneficiarios para acceder al subsidio habitacional

Requisitos de ahorro previo para acceder al subsidio y al crédito hipotecario, según distintas opciones de vivienda.

Todos los programas de subsidio —con excepción del leasing habitacional— exigen ahorro previo, pudiéndose expresar esto en la forma de propiedad de terreno, en el caso de los programas orientados a los sectores más pobres. Los requisitos pueden observarse en detalle en el *cuadro 4 del Anexo*.

En el caso del leasing no se exige, por orientarse a segmentos medios-bajos que pagan un alto canon de arriendo, con lo que no pueden ahorrar en forma previa, pero si tienen capacidad de pago para cancelar un arriendo razonable y adquirir paralelamente la propiedad.

Fomento del ahorro personal ligando ahorro previo con subsidios y acceso a la vivienda, y comportamiento de las cuentas de ahorro para vivienda según número y monto de los fondos.

En general los programas estatales de vivienda fomentan el ahorro de las familias para este fin, por una parte porque éste constituye uno de los requisitos para la postulación a la mayoría de los programas, y por otra, porque su antigüedad o permanencia y su monto constituyen factores de puntuación en la selección de los beneficiarios de un subsidio (véase el *cuadro 3 del Anexo*).

En el *cuadro 5 del Anexo* se muestra la evolución de las cuentas bancarias de ahorro para la vivienda. De esta estadística se aprecia claramente el positivo impacto de los incentivos, tanto en el crecimiento del número de ahorrantes como en el cumplimiento de los planes de ahorro.

De acuerdo con estos antecedentes, este tipo de ahorro actualmente equivale a:

	Ahorro acumulado	Ahorro pactado
% del PIB	0.9%	2.2%
% de los Fondos de Pensiones	2.1%	4.9%
% del Ahorro Nacional Bruto	3.6%	8.7%
Nº de viviendas básicas equivalentes	77 700	184 800

Cabe destacar que no existe actualmente en Chile legislación que obligue a ahorrar para vivienda.

4. Déficit habitacional

De acuerdo a los análisis de los resultados del último Censo de Población y Vivienda de 1992, había en Chile a esa fecha la siguiente situación:

	Miles
Población	13 230
Stock viviendas	3 261
Déficit cuantitativo	894
Déficit cualitativo	180

Como puede apreciarse, en el *cuadro 6 del Anexo* más adelante, en el período 1989-1991 se alcanza un promedio de construcción anual del orden de 84 mil viviendas, que corresponde a la magnitud necesaria para congelar el déficit habitacional. En los años siguientes se incrementa fuertemente el ritmo de construcción, por lo cual comienza a revertirse dicho déficit.

Un estudio más detallado y reciente, de 1995, efectuado para la Región Metropolitana, que agrupa alrededor del 40% de la población del país, dio como resultado un déficit total para la Región de 320 mil viviendas, contra 390 mil que se desprendía del Censo para la misma Región. Es decir, se confirma la disminución gradual del déficit.

Sin embargo, lo más interesante de este estudio,³ es que quedó demostrado que el déficit está en viviendas de nivel medio (500 a 2 200 UF), mientras que a nivel del stock de viviendas de menor valor, hay superávit.

Esto es consecuencia de décadas de políticas de subsidio de aplicación exclusiva a viviendas nuevas, con lo cual hay una cantidad muy alta de propietarios de esas viviendas que —estando en condiciones de pasar a una vivienda de mayor estándar— no han podido hacerlo por no poder vendérselas a los compradores naturales de ingresos bajos.

Este fenómeno se intenta corregir con la reciente declaración de neutralidad de los subsidios entre viviendas nuevas y usadas.

II. ORGANIZACIÓN DE LA INDUSTRIA DE VIVIENDA

1. Competitividad de agentes privados

La oferta de viviendas se produce a través de una vasta gama de empresas de diversa índole:

- Empresas constructoras que actúan como contratistas de mandantes particulares privados y del Estado.
- Empresas constructoras que construyen viviendas o edificaciones no residenciales para ofrecerlas al mercado.
- Empresas subcontratistas de especialidades de construcción (obra gruesa, instalaciones sanitarias, instalaciones eléctricas, movimientos de tierra, demoliciones, terminaciones, etc.) que son contratadas por el constructor o contratista principal del proyecto.
- Empresas de ingeniería: empresas de profesionales que preparan los estudios de ingeniería de los proyectos.
- Oficinas de arquitectura: elaboran los proyectos y planos de arquitectura.
- Sociedades inmobiliarias: organizan el financiamiento y la ejecución de los proyectos para la venta al mercado.
- Corredores de Propiedades: organizan y ejecutan la venta de edificaciones de mercado.

La competencia en el sector está dada, tanto por empresas constituidas como tales, de acuerdo con las normas legales generales que rigen la constitución de sociedades en Chile, como por personas naturales, especialmente profesionales del área de la construcción (ingenieros, arquitectos y constructores civiles).

No existe un registro centralizado único que permita establecer fehacientemente el número total de competidores de este mercado. Sin embargo, para ilustrar órdenes de magnitud mínimos en cuanto al número de competidores en el mercado, se puede consignar, por ejemplo, que en el Registro Nacional de Contratistas del MINVU están vigentes las inscripciones de 2 120 contratistas de los cuales 1 514 lo están en el rubro de construcción de viviendas.

Por otra parte, según estadísticas de los extractos de escritura sociales que se publican en el "Diario Oficial", durante 1994 se constituyeron 779 sociedades constructoras, y otras 307 en el período enero-mayo de este año, la mayor parte de las cuales operan en el mercado de la vivienda.

En general la industria de la vivienda constituye un mercado segmentado, aunque bastante competitivo en cada uno de los estratos o programas.

En el caso de la demanda organizada por el Estado, existen registros de Contratistas calificados que pueden participar en las licitaciones públicas para la construcción de los programas. La competencia está dada por el carácter público de las licitaciones, y se expresa en términos de mayor superficie construida y/o de terreno, localización de los terrenos, mejores estándares

de terminaciones, o simplemente por menor precio para superficies y/o estándares definidos.

En el caso de la oferta para el mercado privado con o sin apoyo estatal, la relación es directa entre el oferente y el comprador. Considerando la gran oferta existente, es el comprador el que en última instancia define la transacción, por lo que el éxito de un proyecto depende de las variables típicas del mercado para cada nivel de producto: precio, calidad del proyecto arquitectónico, superficie, localización, estándares de terminaciones, facilidades, entorno, etc.

Para dimensionar el tamaño y estructura de la industria productora de viviendas chilena, así como su evolución en el tiempo se han preparado los *cuadros 6 y 7 del Anexo*.

El *cuadro 6 del Anexo* se estructura según los tres tipos de demanda mencionados anteriormente:

- Demanda organizada por el Estado, a la cual corresponden las viviendas contratadas por el sector público.
- Demanda privada con apoyo financiero estatal, a la cual corresponden los subsidios pagados a viviendas nuevas.
- Demanda privada sin subsidio, a la cual corresponden los permisos de construcción de viviendas sin subsidio.

La estadística se inicia en 1978 porque es el año en que se puso en marcha el subsidio habitacional a la demanda.

En el *cuadro 7 del Anexo* se presenta la construcción total para el período 1991-1994, distribuida según los programas de subsidio asociados y según los segmentos de viviendas en el caso de aquellas construidas para la venta sin subsidio.

En cuanto a la relación precio/calidad, que según los conceptos utilizados en Chile debe referirse como relación precio/estándar, como se ha señalado, el mercado habitacional está bastante segmentado por programas, e incluso, dentro de éstos, por tamaño y precio de la vivienda. En general existe una fuerte correlación positiva entre el precio de la vivienda, su superficie y su estándar.

En los *cuadros 8 y 9 del Anexo* se presenta el tamaño y el valor promedio por m² de las soluciones en los distintos estratos habitacionales, en unidades de fomento y en US\$.

2. Producción de viviendas en el contexto de políticas de desarrollo urbano

En general la construcción habitacional no conlleva la obligación de construir o desarrollar obras de equipamiento. No obstante, la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción radica en los Directores de Obras Municipales (DOM) la responsabilidad de calificar la suficiencia de las obras de urbanización para las gestiones de subdivisión del suelo (densificación) y loteo del suelo (extensión).

Para calificar la suficiencia de las obras de urbanización en aquellos casos de proyectos que generan un crecimiento urbano por densificación, el DOM deberá identificar aquellos sectores del área urbana comunal donde la infraestructura existente es insuficiente para satisfacer las condiciones de densidad habitacional y de edificación contemplada en el respectivo Plano Regulador o Seccional.

Si el Plano Regulador o Seccional no contiene normas sobre densidad habitacional, se estará a la capacidad de edificación de los predios que resulte de aplicar el coeficiente de constructibilidad.

Para satisfacer las necesidades de áreas verdes, equipamiento y circulación que se generen por el crecimiento urbano, sea por extensión y/o densificación, el constructor o loteador debe ceder gratuitamente a la Municipalidad las superficies de terreno que resulten de la aplicación de la respectiva Tabla de Cesiones de Terreno en proyectos para uso habitacional, detalladas a continuación:

Tabla 1. Proyectos de vivienda en general

Destino del terreno cedido	Tramos según densidad habitacional bruta (Viv/Ha)				
	1 a 20	21 a 90	91 a 150	151 a 200	201 y más
	% de la superficie total del proyecto a ceder				
Áreas Verdes	7%	7%	8%	9%	10%
Equipamiento	2%	1%	2%	3%	4%
Circulación	Hasta 30%				

Para los fines previstos en la Tabla 1, la conversión de la densidad de población a densidad habitacional corresponde a una vivienda por cada cinco habitantes.

Para estos mismos fines, se estará a las densidades previstas en los instrumentos de planificación urbana, y a falta de éstos, se aplicarán los porcentajes correspondientes a la densidad del proyecto.

Tabla 2. Proyectos de viviendas económicas

Destino del terreno cedido	Tramos según densidad habitacional bruta (Viv/Ha)					
	1 a 40	41 a 60	61 a 90	91 a 150	151 a 250	250 y más
	% de la superficie total del proyecto a ceder					
Áreas Verdes	2%	2%	2%	4%	8%	10%
Equipamiento	-	1%	1%	2%	2%	3%
Circulación	Hasta 30%					

Vivienda económica es la que se construye en conformidad a las disposiciones del decreto con fuerza de ley N° 2 de 1959, cuya superficie edificada no supere 140 m² y reúna los requisitos, características y condiciones que se fijan para ella en el Título 7 de la Ordenanza General de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Para los fines previstos en la Tabla 2, la conversión de la densidad de población a densidad habitacional corresponderá a una vivienda por cada cinco habitantes.

Las cesiones antes señaladas no serán exigibles en los predios existentes con una vivienda y que se densifican con una más, ni a las viviendas que se emplacen en "Zonas de remodelación" y en "Zonas de construcción obligatoria", cuando así lo establezca el decreto supremo que apruebe dichas zonas.

3. Liquidez de las viviendas según segmento

Toda vez que la demanda de viviendas de hasta 260 UF (US\$ 7 800, aproximadamente), que incluye lotes con servicios, viviendas progresivas y viviendas básicas, se genera esencialmente por la acción directa del Estado, que la satisface contratando la construcción por propuesta pública para posteriormente asignarla a los postulantes inscritos en los registros respectivos, puede considerarse que no hay demanda de mercado propiamente tal por este tipo de viviendas, por lo que este tipo de soluciones habitacionales no tiene liquidez por falta de un mercado secundario comprador. Como se dijo, se espera iniciar en 1996 la oferta de subsidios de libre elección para viviendas básicas.

El Programa especial para trabajadores (PET) está orientado a grupos organizados para el desarrollo de conjuntos habitacionales (viviendas nuevas), por lo que tampoco aquí tienen liquidez las viviendas usadas, e igual cosa ocurre con programa de subsidio rural en el caso de postulación colectiva (villorios), y también en el caso de postulación individual, ya que el reglamento establece que se subsidia la construcción o compra de viviendas nuevas.

Igualmente, el programa de subsidio unificado está, hasta ahora, principalmente orientado a financiar la adquisición de viviendas nuevas, y sólo marginalmente, en el último período de vigencia de los certificados de subsidio, a la compra de viviendas usadas, siempre que no exista oferta de viviendas nuevas y previa autorización del Ministerio, de modo que la demanda de viviendas usadas es también limitada en los segmentos correspondientes a los programas de subsidio unificado, al menos para viviendas de hasta unas 500 UF (US\$ 14 900 aproximadamente). Este problema se ve reforzado por la ausencia casi total de oferta de crédito privado, ante la participación del Estado como prestamista directo operando con subsidios ocultos.

Adicionalmente, todas las viviendas adquiridas con apoyo estatal tienen prohibición de enajenar por cinco años.

Las viviendas del mercado privado sin apoyo estatal tienen un amplio mercado secundario, estimándose que el número de transacciones de viviendas usadas de este segmento más que duplica las equivalentes a viviendas nuevas de este mismo segmento, es decir, existe una alta liquidez y una significativa rotación en este estrato habitacional.

III. MERCADO DE CRÉDITO HIPOTECARIO

1. Características de los créditos hipotecarios

Las características de los créditos hipotecarios a los cuales pueden acceder los beneficiarios de los distintos programas se detallan en el *cuadro 10 del Anexo*.

2. Disponibilidad de fondos de mediano y largo plazo provenientes de inversionistas institucionales

El país dispone de recursos de largo plazo en el mercado de capitales local suficiente para financiar toda la demanda, principalmente de inversionistas institucionales tales como fondos de pensiones y compañías de seguros de vida. El stock de recursos (oferta de fondos) aún está creciendo más rápido que la demanda, por lo cual existe una holgura muy significativa para inversiones en letras de crédito hipotecario, que es el principal instrumento utilizado hasta ahora para el financiamiento habitacional.

El stock de los fondos de pensiones alcanzaba a US\$ 22 495 millones al 31 de diciembre de 1994, estando invertido sólo el 13.7% (US\$ 3 072 millones) en letras de crédito hipotecario. En el caso de las compañías de seguros de vida, el stock de recursos al 31 de diciembre de 1994 era de US\$ 5 539 millones, estando invertido entre letras de crédito y mutuos hipotecarios endosables, un total de US\$ 1 197 millones, o sea el 21.6%.

En el *gráfico 1* puede apreciarse la proyección de los fondos de pensiones, estimándose que se duplicarán dentro de los próximos cinco años. Las compañías de seguros de vida crecen casi a la par, manteniendo un stock equivalente entre el 20 y el 25% del stock de los fondos de pensiones.

Otro importante indicador de la disponibilidad de recursos locales se expresa en la tasa de ahorro nacional, equivalente al 27% del PIB para 1995, estimándose magnitudes similares para los próximos años.

La autoridad reguladora de los fondos de pensiones ha estimado recientemente una holgura potencial para inversión en letras de crédito hipotecario, equivalente a US\$ 8 285 millones.

3. Programas de refinanciamiento del Estado vía banca de segundo piso

En los años más recientes no se ha utilizado este mecanismo, dado el exitoso desarrollo del mercado de capitales local. Sin embargo cabe destacar que se recurrió a la banca de segundo piso para crear el mercado secundario de letras de crédito hipotecario en el período 1978 a 1982, como complemento al

subsidio habitacional a la demanda. Se utilizó refinanciamiento a través del Banco Central, institución que adquiriría las letras.

Cuando los nacientes fondos de pensiones (2º semestre de 1981) comienzan a demandar todas las emisiones de letras, el Banco Central procedió a cerrar el poder comprador.

Es cierto que aún el Estado participa como prestamista de los sectores de ingresos bajos, pero no es un problema de falta de recursos, sino que, como se ha explicado, de riesgo ante la "cultura del no pago", por lo cual el sector privado no participa.

Para incentivar el traspaso de la atención de este segmento al sector privado, se ha iniciado una experiencia piloto abriendo líneas de crédito tipo banca de segundo piso para refinanciar la emisión de hipotecas para la adquisición de viviendas sociales. Para estos fines se está utilizando un crédito de USAID de US\$ 40 millones, a 30 años, con un mecanismo de fondo revolvente, mediante el cual los agentes privados que se adjudiquen fondos, cuando originen créditos a compradores finales y luego vendan la cartera a sociedades securitizadoras a otros inversionistas institucionales, podrán reutilizar los recursos. En otras palabras, el préstamo a un agente financiero será para éste como "capital semilla" para multiplicar la originación y formación de cartera de créditos.

El sector privado respondió muy bien en la primera licitación por US\$ 10 millones y se aprecia una intensa corriente de proyectos empresariales para ingresar a los nuevos mercados.

Con estos positivos antecedentes, la autoridad está diseñando una línea de banca de segundo piso en mayor escala para apoyar el traspaso total de la función crediticia del Estado al sector privado.

Se ha seguido este camino para soslayar la desconfianza inicial de los inversionistas institucionales para refinanciar este segmento, esperándose que tras un cierto período de administración normal de estas carteras por parte de instituciones privadas, el refinanciamiento proveniente del mercado de capitales local pasará a reemplazar a la banca de segundo piso estatal.

4. Acceso de los estratos de ingresos medio y bajo al crédito bancario o de entidades de ahorro y préstamo

El MINVU mantiene un convenio con el Banco del Estado mediante el cual se hace cargo de cubrir la morosidad de la cartera de créditos que éste último otorga a los beneficiarios de los programas PET, subsidio rural y unificado hasta determinados montos tope de préstamos.

Por otra parte, si una vivienda financiada con el subsidio unificado y con un crédito hipotecario o mutuo endosable de hasta 670 UF (US\$ 20 100, aproximadamente) fuere objeto de remate judicial por incumplimiento en el servicio de la deuda, y el producido del remate no alcanzare a cubrir el saldo insoluto de la deuda, el SERVIU respectivo enterará al acreedor hasta el 75% de la diferencia correspondiente a ese saldo insoluto, con sus intereses y comisiones devengadas hasta el día de pago efectivo, incluyendo las costas del juicio, con un límite máximo de 200 UF por operación (US\$ 6 000 aproximadamente). El porcentaje antes señalado se incrementa en un 0.04% por cada UF que resulte de la diferencia entre 670 UF y el monto del crédito recibido por el mutuario, siempre que el total no exceda del límite máximo indicado (200 UF). Está en trámite una medida para ampliar la cobertura de este seguro estatal de pérdida máxima a todos los programas de subsidio, para hacer posible su traspaso al sector privado.

No existen por ahora otros subsidios a los costos de originación o de administración de créditos de bajo monto, pero es una medida que se ha estudiado en detalle. Sin embargo la positiva reacción que se observa por parte del sector privado para entrar a financiar a los segmentos de bajos ingresos sugiere que no será necesario implementarla.

5. Comportamiento de pago de los deudores hipotecarios de distintos programas de vivienda

No existe información sobre el comportamiento de pago de los deudores hipotecarios de los distintos programas de vivienda. No obstante mediante información fragmentaria o parcial puede consignarse algunos elementos para calibrar este comportamiento.

De acuerdo con un estudio de casos relativo a 3 poblaciones del programa de lotes con servicio (crédito Municipal en UF a tasa 0%), del orden del 70% de los deudores presentaban algún grado de morosidad (1 a más cuotas en mora).

Una estadística sobre la cartera hipotecaria del MINVU, compuesta tanto por deudores de antiguos programas como de los actuales (viviendas progresivas y básicas) arrojaba que a octubre de 1992 (después de varias y sucesivas repactaciones) la morosidad total era del 75% (62% con más de cuatro dividendos morosos). De hecho, con estos antecedentes se estimó el subsidio oculto antes referido.

La cartera hipotecaria de los beneficiarios de los restantes programas está oculta en las estadísticas de las carteras de créditos hipotecarios en letras del Banco del Estado, de la banca comercial y de las sociedades financieras que operan estos créditos (no se dispone de información sobre el comportamiento de la cartera de créditos en mutuos hipotecarios endosables). El análisis comparado de la cartera del Banco del Estado y de los restantes operadores resulta ilustrativo, si se tiene en cuenta que el banco estatal es el único que presta (amparado en el convenio con el MINVU indicado anteriormente) a los beneficiarios del PET y del subsidio rural, y es por lejos el principal prestamista para operaciones de subsidio unificado, especialmente en su Tramo 1.

De acuerdo con estadísticas de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, a fines de Junio pasado la cartera hipotecaria de letras de crédito para vivienda del sistema financiero presentaba una morosidad, medida como el porcentaje de créditos en cartera vencida (más de 3 dividendos vencidos impagos) respecto del total de créditos en cartera, que en promedio alcanzaba el 7.0%. Esta relación es del 6.3% si se excluye la cartera del Banco del Estado, cuya cartera presenta una tasa de morosidad del 7.2%. Esta diferencia entre la cartera del Banco del Estado respecto del resto del sistema financiero no parece ser significativa, pero debe tenerse en cuenta que dicho Banco opera al amparo del convenio con el MINVU, que debe cubrir los dividendos impagos de sus beneficiarios, pagos sobre los cuales no se tiene información (véase el *cuadro 11 del Anexo*).

6. Refinanciamiento de créditos hipotecarios a través de la bursatilización (securitización)

A fines de 1994 y durante 1995 se ha dictado una nueva legislación y cuerpos reglamentarios complementarios para introducir en el país la tecnología financiera de la securitización.

A la fecha de redacción de este informe ya se han inscrito para operar cuatro compañías securitizadoras (trámite obligado ante la Superintendencia de Valores y

Seguros). Sin embargo aún no se ha producido ninguna operación de bursatilización. Inicialmente la legislación autoriza la securitización de hipotecas (mutuos endosables) y de contratos de arrendamiento con promesa de compraventa (leasing habitacional).

Se estima que los fondos de pensiones disponen de un margen de inversión de US\$ 3 660 millones para bonos securitizados y cuotas de fondos de inversión en créditos securitizados.

IV. MERCADOS DE ARRIENDO DE VIVIENDAS

1. Disponibilidad de viviendas en arriendo para estratos de ingresos medio y bajo

No existen estadísticas de arriendo según estratos de ingresos. No obstante, algo se puede deducir al respecto inspeccionando los resultados del último censo, levantado en abril de 1992, relacionando los distintos tipos de vivienda en que el Censo clasifica el parque, con los diferentes niveles de ingreso.

El parque de viviendas clasificado por el Censo según su condición de tenencia, considera sólo las viviendas particulares ocupadas con personas presentes, el que totalizaba a esa fecha, 22 de abril de 1992, 3 101 356 viviendas, de las cuales 555 775 estaban arrendadas, es decir, la tasa de arrendamiento promedio del parque era del 17.9%.

El parque de casas y departamento cubre una vasta proporción de los tramos de ingresos, y la información disponible no permite clasificarlo por estratos de ingresos de la población que las habita.

La categoría de viviendas de conventillo, que incluye también las piezas en casonas usadas como moradas familiares, han sido construidas (o subdivididas, en el caso de las casonas) específicamente para arriendo de sectores de bajos ingresos, y así se usan. Aquí la tasa de arrendamiento alcanza casi el 60%.

Las viviendas semipermanentes son construcciones precarias ocupadas por los estratos de bajos ingresos, tanto en el sector urbano (mediaguas, mejoras y callampas), como en el sector rural (ranchos, rucas o chozas). Las viviendas semipermanentes urbanas presentan una tasa de arrendamiento de 17.5%, sólo levemente inferior a la tasa media general, en tanto que en las rurales la tasa es menos de la mitad de la media, con sólo un 8.4%, una tasa baja como es de esperar en general en las zonas rurales.

La categoría otras viviendas corresponde a recintos que han sido habilitados para vivienda sin serlo, como vagones de ferrocarril, bodegas, cuevas, etc. y viviendas móviles, como casas rodantes o carpas. Puede suponerse que esta categoría aloja a la población de situación económica más precaria. Aquí la tasa de arrendamiento es de más del 20%, superando a la media.

Del análisis indicado, puede deducirse, pues, que existe un amplio mercado relativo de arriendo en los estratos de ingresos medios y bajos.

El detalle de las cifras anotadas se consigna en el *cuadro 12 del Anexo*.

Cabe destacar que por la informalidad de estos mercados de arriendo —en que se opera prácticamente al margen de la ley— y por el exceso de demanda por servicios habitacionales, los precios de arriendo para estos sectores son muy altos. Se estima que el canon mensual por el arriendo de una vivienda básica se mueve en las grandes ciudades en un monto de tres a cinco veces el valor del dividendo de un crédito hipotecario por la misma vivienda. En ciertas regiones con alta demanda habitacional se ha detectado que el canon llega hasta siete veces el dividendo.

2. Arrendamiento mercantil de viviendas (o "leasing" habitacional) como alternativa de acceso a la vivienda

Las políticas habitacionales chilenas han apuntado tradicionalmente a hacer propietarios de inmediato. Sin embargo este objetivo tan loable, al ser exclusivo, ha condenado casi inevitablemente a las familias jóvenes de menores ingresos a ocupar viviendas precarias por un largo período, ya que no disponen de una oferta de arriendo satisfactoria; y si se hacen arrendatarios, deben soportar precios elevadísimos, lo que muchas veces incluye a los allegados (familias que viven con otra familia), que quedan igualmente sujetos a pagos, monetarios, en especies o servicios personales, a cambio de limitadísimas prestaciones habitacionales.

El mercado de arrendamiento para los sectores pobres, lo que se extiende a los segmentos medio-bajos, como se dijo antes opera en Chile restringidamente, en un ámbito informal y a elevados costos. Por esta misma razón, numerosas familias de clase media que viven como arrendatarias, tienen dificultades para formar, simultáneamente, un ahorro previo para comprar con crédito hipotecario (a causa de numerosos gastos propios de su nivel cultural y sus modestas rentas), transformándose así en arrendatarios eternos.

Además, entre los sectores de ingresos bajos, existen también muchas familias cuyo desempeño laboral como trabajadores independientes o microempresarios, les dificulta enormemente ser sujetos de crédito, con lo cual ven permanentemente limitadas sus posibilidades de acceso a los beneficios de los subsidios habitacionales existentes hasta ahora, que presuponen un financiamiento complementario mediante crédito hipotecario.

De esta manera, resultaba indispensable perfeccionar los sistemas de accesibilidad habitacional, generando una nueva opción que flexibilizara los requisitos de ahorro previo. Mejorando al mismo tiempo las garantías para los financistas por el simple expediente de traspasar el dominio del inmueble al pagarse totalmente el precio, se logrará como resultado condiciones de oferta satisfactorias para estos importantes segmentos de la demanda habitacional. Estas razones llevaron a concluir sobre la conveniencia de establecer un sistema complementario de accesibilidad a la vivienda propia sobre la base de un contrato de arrendamiento con promesa de compraventa (leasing habitacional).

La legislación ya ha sido sancionada y a la fecha de elaboración de este informe las distintas autoridades relacionadas con el tema están preparando los cuerpos reglamentarios y regulatorios para poner en marcha el sistema. En el *gráfico 2 del Anexo* pueden apreciarse los principales elementos operativos.

Los arrendatarios promitentes compradores deberán abrir y mantener cuentas individuales con el objeto de recibir en ellas el ahorro comprometido y voluntario, a fin de pagar la renta de arrendamiento y acumular fondos suficientes para financiar la compra de las viviendas en el plazo convenido. Los administradores de las cuentas podrán ser bancos, sociedades financieras y cajas de compensación de asignación familiar. Los recursos depositados en las cuentas constituirán un Fondo para la Vivienda, independiente y separado del patrimonio de las instituciones. Los Fondos para la Vivienda serán administrados por sociedades de giro único (Administradores de Fondos para la Vivienda, AFV). Cualquier persona podrá ahorrar en estas cuentas, sin que sea obligatorio tener un contrato de leasing habitacional.

Los propietarios de las viviendas que podrán darse en arrendamiento con promesa de compraventa serán sociedades inmobiliarias constituidas para este objeto. Estas sociedades captarán principalmente los capitales de largo plazo para refinanciar los negocios, mediante la enajenación de las viviendas y la cesión de los contratos de leasing

a sociedades securitizadoras para la posterior emisión de bonos securitizados respaldados por esos activos.

Los contratos de arrendamiento con promesa de compraventa pueden tener por objeto viviendas terminadas nuevas o usadas y en construcción. También pueden hacerse operaciones del tipo leaseback, las que se orientan a financiar ampliaciones, rehabilitación y mejoramiento de viviendas existentes. Los contratos deberán establecer la renta de arrendamiento, la cuota mínima de ahorro obligado y si ésta se enterará en la cuenta individual o se pagará directamente a la sociedad inmobiliaria (caso especial), el precio de compraventa de la vivienda y el plazo en que deberá efectuarse la venta.

El titular de una cuenta individual que cumpla los requisitos que exija el reglamento de la ley, podrá postular al subsidio habitacional que otorgará el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, cuyo objeto será complementar sus ahorros, para contribuir a pagar la renta de arrendamiento y el precio de compraventa de la vivienda. El subsidio, expresado en moneda real, se pagará fraccionado en hasta 240 cuotas mensuales, las que se depositarán en la cuenta individual, o se pagarán a la sociedad inmobiliaria si se hubiere convenido el pago directo de la cuota mínima de ahorro obligado.

V. LOGROS Y PROPUESTAS TENDIENTES A AMPLIAR EL ACCESO

1. Número de soluciones habitacionales y avances en la reducción del déficit de viviendas

En Chile está completamente consolidada la política de otorgar subsidios habitacionales a la demanda, contando con el pleno apoyo de todas las corrientes políticas. Cabe señalar además el gran consenso en cuanto a valorizar muy positivamente los avances para terminar con el déficit habitacional.

Por otra parte, el desarrollo de un vigoroso mercado de capitales local, con inversionistas institucionales expandiendo su oferta de recursos financieros mucho más rápido que el crecimiento de la economía y ansiosos, en consecuencia, de nuevas opciones para sus inversiones, permitía pensar en aumentar la inversión en vivienda de interés social, si se dispusiera de mecanismos adecuados que canalicen esos recursos en reemplazo de un esfuerzo estatal que en el corto y mediano plazo no puede incrementarse más que moderadamente, procediendo el Estado a reintegrar en el largo plazo la parte que le corresponde poner como ayuda solidaria a las familias de ingresos medios y bajos.

Con estos antecedentes pudo diseñarse un mecanismo de aporte estatal a través de subsidios pagaderos en cuotas en hasta 20 años, combinado con el financiamiento de la oferta a través de bonos securitizados, política que se conceptualizó y formalizó en proyectos específicos junto con la tramitación de la legislación del leasing habitacional. Durante la tramitación de la ley se prestó gran atención a estos aspectos de financiamiento que permitirán al país hacer un esfuerzo adicional para disminuir decididamente el déficit habitacional, que según el último censo de 1992, llegaba a esa fecha a 894 mil viviendas como déficit cuantitativo y a 180 mil viviendas como déficit cualitativo.

Las proyecciones financieras demostraron que con un aumento del gasto fiscal anual de sólo el 4%, inferior a las proyecciones de crecimiento del PIB a largo plazo compartidas por todos los sectores, y sin aumentar la participación del presupuesto del Ministerio de Vivienda y Urbanismo en el gasto fiscal, sería posible llevar adelante un programa de 600 mil subsidios, otorgados a un ritmo de 30 ó 40 mil anuales, pagaderos en cuotas a 20 años, más el incremento vegetativo de 2% anual en los actuales programas del Ministerio y en su gasto corriente, y aún en los años 15 ó 20 según la alternativa considerada, en el peak del esfuerzo, habría un excedente de recursos para mejorar o ampliar los programas o incluso reasignar el gasto hacia otras áreas. Todo esto con el inmenso y beneficioso impacto social de haber puesto fin así al déficit habitacional. Los resultados de estas simulaciones se muestran en el *gráfico 3 del Anexo*.

Considerando este nuevo programa de subsidios, que en la práctica se pondrá en marcha a contar de 1996 con 10 mil subsidios, estimándose 20 mil para 1997, 30 mil para 1998 y 40 mil para 1999 y años siguientes, se proyecta la construcción de nuevas viviendas que se indica en el *cuadro 13 del Anexo*. En esta estimación se ha introducido una gradual movilidad habitacional, es decir que una fracción de los subsidios para leasing

se aplica en la adquisición de viviendas usadas, pasando el actual propietario de esa vivienda a demandar una vivienda nueva de mayor estándar. Cabe destacar que la ley de leasing habitacional establece la neutralidad de los subsidios entre viviendas nuevas y usadas.

Simulaciones recientes demuestran que de esta forma se terminaría el déficit habitacional cuantitativo en el plazo de 12 años, es decir a esa época habría un stock de viviendas equivalente al total de hogares. Sin embargo las mismas simulaciones demuestran que ya habría al día de hoy un déficit cualitativo, es decir familias que habitan en viviendas de estándar inferior al que desean y pueden financiar, fenómeno que se agravaría cada año de mantenerse la construcción centrada en viviendas de bajo estándar, tal como se produce hoy día como consecuencia de la aplicación forzada de los subsidios a la adquisición de viviendas nuevas.⁴

2. Propuestas tendientes a ampliar el acceso de los estratos de ingresos medio y bajo a la vivienda

Los cambios estratégicos que se requiere consolidar en la política habitacional chilena como respuesta al nuevo escenario de abundancia de recursos financieros de largo plazo con una demanda que expande sostenidamente su capacidad de compra, son básicamente dos:

- a) Hacer neutros todos los subsidios habitacionales, entre viviendas nuevas y usadas.
- b) Traspasar desde el Estado al sector privado las funciones inmobiliarias y crediticias directas.

El mercado está maduro para responder con gran fuerza a estas medidas estratégicas, lo que se aprecia a través de una serie de proyectos empresariales para abordar los nuevos negocios, de los cuales se han conocido antecedentes en los últimos meses.

Se crearán así las condiciones para que las viviendas sociales se conviertan en un buen activo de inversión, protegiendo la acumulación de capital por las familias más pobres, y facilitando al mismo tiempo el surgimiento y desarrollo del mercado secundario para esas viviendas, lo que hará posible la movilidad habitacional de sus usuarios.

VI. CONCLUSIONES FUNDAMENTALES DE LA EXPERIENCIA CHILENA

1. Chile tiene aún una demanda insatisfecha por servicios habitacionales de enorme magnitud, la que se expresa en un déficit habitacional superior al 20% de los hogares, y en una cola de ahorrantes para adquirir vivienda con subsidio estatal, de más de un millón de personas, lo que debe contractarse con su base poblacional de alrededor de 14 millones.
2. Sin embargo, el país está desde hace varios años disminuyendo sistemáticamente el déficit habitacional. Se ha planteado además un programa extraordinario de incremento de los subsidios a la demanda, que le permitirá terminar con el déficit en un plazo de alrededor de 15 años.
3. Tanto los programas de subsidios a la demanda, como el financiamiento complementario (crédito hipotecario y, en adelante, también leasing habitacional), están basados en recursos locales, del presupuesto fiscal y del mercado de capitales. La clave de la solidez y estabilidad sectorial es la conexión entre sector vivienda y sector financiero, así como los incentivos al ahorro, que hay en la experiencia chilena.
Se continúa avanzando en este sentido, con la reciente introducción de nuevas tecnologías y mecanismos financieros para el sector vivienda, tales como securitización, leasing habitacional y administradoras de fondos para la vivienda.
4. Otro aspecto clave es la participación del sector privado en la operación del modelo chileno, en una multiplicidad de funciones.
Esto también está en vías de profundizarse, con el proceso en marcha para traspasarle al sector privado las funciones inmobiliarias y crediticias que aún desarrolla el Estado.

Notas

¹ La unidad de fomento, UF, es un índice que se ajusta diariamente entre el día 10 de un determinado mes y el día 9 del mes siguiente, considerando para todo el período la misma variación que tuvo el índice oficial de precios al consumidor durante el mes anterior al mes determinado.

² Aunque todas las viviendas acogidas a los Programas Habitacionales ofrecidos por el sector público deben responder a las exigencias propias de las viviendas económicas, en general las soluciones de vivienda específicas para cada programa están definidas más bien en función de su valor y no de sus características arquitectónicas.

³ Diagnóstico del mercado secundario habitacional, septiembre 1995 MINVU (no publicado).

⁴ Aplicación forzada por la propia política, que impedía o desincentivaba fuertemente su aplicación en la adquisición de viviendas usadas. Esto se debió a la incomparación histórica del rol de la vivienda social como "un activo de inversión". Se pensaba tradicionalmente que forzando la aplicación de los nuevos recursos a la construcción de "nuevas viviendas sociales" se maximizaría la expansión del stock. Ello en definitiva ha llevado a un serio desequilibrio entre oferta y demanda, como se comentó en el Capítulo I.

BIBLIOGRAFÍA

- Almarza, S; Araya P. (1955): "*El Sector Construcción en Chile - 1995*", Informe Feria Industrial para Feria Monográfica EDIFICA 95, Feria Internacional de Santiago de Chile.
- Araya, P. (1993): "*Financiamiento Habitacional e Indización: Experiencias y Alternativas en América Latina*", en IV Seminario del Centro Latinoamericano de Estadísticas Habitacional, Unión Interamericana para la Vivienda (UNIAPRAVI), Guayaquil, Ecuador.
- Banco Central de Chile: *Boletín Comercial del Banco Central* (varios números).
- _____ *Indicadores Económicos y Sociales 1960-1988*. División de Estudios.
- Cámara Chilena de la Construcción (1994): *Financiamiento Habitacional y Desarrollo de la Vivienda en Chile*.
- _____ (1992): *Perfil del Mercado de la Vivienda en Chile*.
- Casassus, C. (1988): *La industria de la Construcción en Chile y Argentina. Estudio de casos en el sector de la vivienda económica*, Rapport d'enquête No. 1, Pratiques Sociales en travail en Milieu Urbain, París.
- CIEDESS (1993): *La Experiencia Chilena en Financiamiento Habitacional*, en Primer Seminario Internacional de la Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social, Santiago de Chile.
- Greene, M.; de la Lasta, C.; Durán, D. (1991): *Vivienda básica y mejoramiento de barrios: un estudio comparado de dos líneas de acción complementarias*, Corporación de Promoción Universitaria, Santiago de Chile.
- _____ (1990): *El Proceso Constructivo en Lotes con Servicio: un estudio de casos*, Corporación de Promoción Universitaria, Santiago de Chile.
- INE: *Edificación aprobada e iniciada*, en Indicadores Mensuales del Instituto Nacional de Estadísticas, varios números.
- INE (1992): *Censo de Población y Vivienda 1992*, Instituto Nacional de Vivienda, Santiago de Chile.
- MINVU: *Informativo Estadístico mensual de la División de Estudios y Fomento Habitacional*, varios números, Santiago de Chile.
- _____ *Decreto Supremo 47/92*, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Santiago de Chile.
- _____ *Decreto Supremo 80/82 y Ley 18.138/82*, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Santiago de Chile.
- _____ *Decreto Supremo 140/90*, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Santiago de Chile.
- _____ *Decreto Supremo 62/84*, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Santiago de Chile.
- _____ *Decreto Supremo 234/85*, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Santiago de Chile.
- _____ *Decreto Supremo 167/86*, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Santiago de Chile.
- _____ *Decreto Supremo 44/88*, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Santiago de Chile.
- _____ *Ley No. 19.281/93*, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Santiago de Chile.

SAFP (1994): *Proyección del Fondo de Pensiones 1992-2002*, División de Estudios, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.
Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, *Información Financiera Mensual*, varios números, Santiago de Chile.

ANEXO

CUADRO 1

DESCRIPCIÓN DE ALTERNATIVAS HABITACIONALES														
Características Generales de las Viviendas														
VARIABLES	Programas Habitacionales del Sector Público				Programas Habitacionales del Sector Privado				Vivienda de Mercado					
	Demanda Organizada por el Estado		Demanda Privada con Apoyo Financ. Estatal		Demanda Privada con Apoyo Financ. Estatal		Subsidio		Subsidio Unificado		Económicas		Otras	
Lotes con Servicios	1ª Etapa	2ª Etapa	Programas	SERVITU	L. Elección	Viviendas	PET	Rural	T.1	T.2	T.3	T.4	Económicas	Privado
Superficie del terreno			NO											
Mínima en 1 piso	100	100		100	100	100	100	100						
Mínima en 2 pisos				60	60	60	60							
Promedio	100	100		80	80	100	100	100	120	160	200	170	200	400
Máxima														
Origen del terreno	SI	SI		SI		SI	SI							
SERVITU	SI	SI		SI		SI	SI							
Municipal	SI	SI		SI		SI	SI		SI	SI	SI	SI	SI	SI
Postulante	SI	SI		SI		SI	SI		SI	SI	SI	SI	SI	SI
Cooperativa						SI	SI		SI	SI	SI	SI	SI	SI
Grupo organizado						SI	SI		SI	SI	SI	SI	SI	SI
Constructor						SI	SI		SI	SI	SI	SI	SI	SI
Superficie edificada														
Mínima	6	10		39.76		43.22	38.05		45.57	55.72	81.79	59.93	75.76	189.97
Promedio	10	14.9		20							140		140	Sim límite
Máxima														
Valor de la vivienda														
Mínimo														
Promedio	110	140.61		235.82		352.29	181.11		372.26	634.34	1495.16	868.47	1304.23	5129.19
Máximo	110	140		70		400	260		500	1.000	1.500	1.500	Sim restricción	
Región extremas				330		400								
Postulación Colect.														
Tipo	Caseta	Caseta	Entorno	Nueva	N/U	Nueva	Nueva							
Zona	U/R	U/R	U/R	U/R	U/R	U/R	R							

Fuente: Elaboración propia sobre la base de normativa de programas de subsidio y estadísticas de mercado.

CUADRO 3

PUNTAJES POR FACTORES DE SELECCION DE POSTULANTES A
LOS DISTINTOS PROGRAMAS HABITACIONALES DEL MINVU

	Viviendas Progresivas		Viviendas Básicas		Subsidio Rural	Subsidio Unificado			
	1° Etapa	2° Etapa	SERVU	Libre Elección		Tramo 1	Tramo 2	Tramo 3	Tramo 4
POSTULACION INDIVIDUAL									
Permanencia del ahorro						4	4	4	4
Ahorro en dinero									
Hasta máximo exigido en UF	1.5								
Para asignación			2	2	3				
Hasta 10 UF			1	2	1				
Entre 10 y 20 UF			0.25	2	1				
Sobre 20 UF						1	1	1	1
Hasta ahorro pactado						0.5	0.5	0.5	0.5
Sobre ahorro pactado									
Aporte adicional al ahorro									
Donaciones				1					
Disponibilidad de sitio	10			20	30				
Propio certificado de dominio					15				
En trámite saneamiento					0				
Promesa compraventa									
Donación o cesión						1	1	1	1
Segun valor						4	4	4	4
Antigüedad de sitio									
Ficha CAS				(a)	120				
Puntaje máximo	(a)								
Grupo familiar									
Por cada carga familiar	10				10	10	10	10	10
Monto de subsidio solicitado									
150 UF					0				
130 UF					15				
110 UF					30				
Diferencia entre subsidio máximo del tramo y el sub									
Sitio solicitado por cada UF						1	1	1	1
Monto crédito requerido									
Situación habitacional	(a)	(a)	(a)	(a)					
Necesidad	(a)	(a)	(a)	(a)					
Allegamiento	(a)	(a)	(a)	(a)					
Marginalidad	(a)	(a)	(a)	(a)					
Radiación	(a)	(a)	(a)	(a)					
Erradicación	(a)	(a)	(a)	(a)					
Antigüedad de la inscripción	0.5								
POSTULACION COLECTIVA									
Hasta 20	1		1						
Sobre 20	1								
Antigüedad de la inscripción del grupo				0.5					

(a) Se asigna la diferencia que resulta entre 780 puntos y el puntaje que arroje la Ficha CAS aplicada al postulante adicionándose a este resultado el puntaje asignado a Factar de Allegamiento y Necesidad Habitacional, el cual se extrae de la Ficha CAS de acuerdo a un programa computacional elaborado para estos efectos por el MINVU. El resultado obtenido de la operación anterior se divide por 6 (seis), siendo el producto resultante el puntaje único que obtiene el postulante por los Factores de Estratificación Social, Allegamiento y Necesidad Habitacional, en conjunto.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de normativa de Programas de subsidio.

CUADRO 4

REQUISITOS DE AHORRO PARA POSTULAR A SUBSIDIO											
Programas Habitacionales del Sector Público											
Cuenta de ahorro para vivienda	Demanda Organizada por el Estado			Demanda Privada con Apoyo Financ. Estatal			Subsidio Unificado				
	1ª Etapa	2ª Etapa	SERVITU	Viviendas Básicas	Viviendas PET	Subsidio Rural	Tramo 1	Tramo 2	Tramo 3	Tramo 4	
Ahorro pactado cumplido	SI	SI	SI	SI	NO	Opcional	SI	SI	SI	SI	SI
Plazo pactado cumplido	SI	SI				SI	SI	SI	SI	SI	SI
Permanencia del ahorro	SI		SI	SI	NO	NO	SI	SI	SI	SI	SI
Plazo mínimo meses							18	18	18	18	18
Ahorro previo	Opcional	SI	SI	SI	SI	Opcional	SI	SI	SI	SI	SI
Mínimo UF	3	5	10	20	40		50	100	150	150	50
Promedio UF	8	7	15		40		60	120	180	180	120
Sitio propio	SI	Opcional	SI	Opcional	Opcional	SI	Opcional	Opcional	Opcional	Opcional	NO

Fuente: Elaboración propia sobre la base de normativa de programas de subsidio.

CUADRO 5

CUENTAS BANCARIAS DE AHORRO PARA LA VIVIENDA

MES	CUENTAS VIGENTES	AHORRO		AHORRO	
		ACUMULADO	PACTADO	ACUMULADO	PACTADO
	N°	Miles de UF		Miles de US\$ (*)	
J '84	23.043	343	2.197	9.026	57.815
S '84	44.846	979	4.429	25.763	116.552
D '84	55.391	1.502	5.302	39.526	139.525
M '85	59.866	1.871	5.419	49.237	142.604
J '85	83.642	2.997	7.031	78.868	185.025
S '85	97.908	3.238	7.832	85.210	206.104
D '85	123.868	3.479	9.249	91.552	243.393
M '86	132.383	3.765	9.963	99.078	262.183
J '86	146.252	4.613	10.923	121.394	287.446
S '86	167.578	5.084	11.686	133.789	307.524
D '86	184.073	5.212	12.585	137.157	331.182
M '87	184.510	5.699	12.616	149.973	331.998
J '87	214.137	6.173	13.271	162.446	349.235
S '87	241.342	6.492	14.072	170.841	370.313
D '87	268.822	6.551	14.548	172.394	382.840
M '88	296.585	7.053	15.294	185.604	402.471
J '88	335.143	7.559	16.132	198.920	424.524
S '88	381.495	8.228	16.999	216.525	447.339
D '88	394.871	8.298	17.342	218.367	456.366
M '89	415.806	8.630	18.036	227.104	474.629
J '89	443.376	8.985	18.858	236.446	496.260
S '89	458.860	9.359	19.274	246.288	507.207
D '89	464.094	9.293	19.475	244.551	512.497
M '90	478.853	9.319	20.273	245.235	533.497
J '90	499.243	9.311	20.902	245.025	550.049
S '90	527.137	9.396	21.610	247.262	568.681
D '90	548.765	9.411	22.116	247.656	581.996
M '91	553.883	9.966	23.199	262.262	610.496
J '91	613.366	10.348	24.280	272.314	638.943
S '91	641.290	10.692	25.124	281.367	661.154
D '91	661.039	11.072	25.835	291.367	679.864
M '92	692.744	11.808	26.982	310.735	710.048
J '92	723.763	12.426	28.720	326.998	755.785
S '92	755.443	13.044	29.521	343.261	776.864
D '92	777.003	13.591	30.610	357.656	805.521
M '93	816.026	14.332	32.436	377.156	853.574
J '93	848.837	15.187	34.241	399.655	901.073
S '93	879.027	15.739	35.454	414.182	932.994
D '93	900.803	16.010	36.504	421.313	960.626
M '94	929.876	16.722	37.979	440.050	999.441
J '94	954.661	17.179	39.280	452.076	1.033.678
S '94	980.735	17.400	40.497	457.892	1.065.704
D '94	999.473	17.467	41.060	459.655	1.080.520
M '95	1.034.190	18.076	42.635	475.681	1.121.967
J '95	1.059.247	18.324	43.583	482.207	1.146.914

(*) Dólares constantes promedio 1994

Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras

CUADRO 6

EDIFICACION HABITACIONAL 1978-1994

AÑO	Viviendas Contratadas Sector Público	Subsidios Pagados a Viviendas Nuevas	Permisos Construcción Viviendas sin Subsidio	Total de Viviendas Aprobadas en Permisos de Construcción	
				Total	Superficie
				N° de Viviendas	
				Miles m2	
1978	4.863	1	18.362	23.226	1.645
1979	17.884	3.474	16.257	37.615	2.413
1980	16.187	7.521	22.576	46.284	3.214
1981	13.952	10.884	29.714	54.550	3.929
1982	10.429	7.611	9.296	27.336	1.501
1983	22.586	8.081	7.057	37.724	2.023
1984	26.773	12.664	7.332	46.769	2.397
1985	26.284	15.044	19.905	61.233	3.055
1986	27.218	18.199	6.665	52.082	2.897
1987	17.744	34.952	7.620	60.316	3.554
1988	22.700	43.026	11.775	77.501	4.014
1989	20.943	47.018	15.930	83.891	4.827
1990	23.039	43.917	12.355	79.311	4.495
1991	27.695	40.681	19.821	88.197	5.213
1992	33.417	43.214	29.038	105.669	6.877
1993	35.215	40.277	41.900	117.392	7.055
1994	34.613	45.523	36.577	118.627	7.048
FUENTES	INE, MINVU, ODEPLAN, BANCO CENTRAL				

CUADRO 7

CONSTRUCCION DE VIVIENDAS, SEGUN SEGMENTOS DEL MERCADO HABITACIONAL 1991-1994

N° de Viviendas

Segmento de Mercado	Año			
	1991	1992	1993	1994
Infraestructuras sanitarias	1.024	1.039	1.638	1.417
Viviendas progresivas	1.459	7.130	6.649	8.200
Viviendas básicas contratadas	25.212	25.248	26.928	24.996
Subsidios rurales pagados	4.910	8.353	7.477	6.944
Viviendas PET contratadas	16.252	16.218	13.669	15.270
Subsidios unificados pagados	19.519	18.643	19.131	21.370
Tramo 1	14.549	12.545	12.145	14.300
Tramo 2	3.325	4.164	5.797	5.796
Tramo 3	883	770	780	912
Tramo 4	30	71	132	358
Otros	732	1.093	277	4
Total mercado privado	19.821	29.038	41.900	40.430
36 m2 a 70 m2	5.212	6.259	20.865	15.049
71 m2 a 100 m2	5.005	7.759	10.317	10.019
101 m2 a 140 m2	4.884	5.918	5.390	8.492
141 m2 y más	4.720	9.102	5.328	6.870
TOTAL GENERAL	88.197	105.669	117.392	118.627

Fuente: Cámara Chilena de la Construcción.

CUADRO 8

**SUPERFICIE MEDIA Y VALOR MEDIO EN UF/M2 DE VIVIENDAS,
SEGUN SEGMENTOS DEL MERCADO HABITACIONAL
1991-1994**

Segmento de Mercado	Año			
	1991	1992	1993	1994
	Superficie	Media por	Vivienda	(m2)
Infraestructuras Sanitarias	29.01	30.26	25.37	21.05
Viviendas Progresivas	26.73	17.83	19.87	20.90
Viviendas Básicas Contratadas	37.68	39.16	39.53	39.40
Subsidios Rurales Pagados	37.05	38.29	38.43	38.05
Viviendas PET Contratadas	42.95	44.51	44.15	44.61
Subsidios Urbanos Pagados				
Tramo 1	47.51	47.54	46.05	45.57
Tramo 2	61.16	58.36	55.93	55.72
Tramo 3	80.87	81.91	81.14	81.79
Tramo 4	46.30	55.47	62.20	59.93
Otros	49.31	74.29	57.68	65.00
Total Mercado Privado				
36 m2 a 70 m2	51.64	67.94	63.03	47.25
71 m2 a 100 m2	83.88	81.01	84.28	83.46
101 m2 a 140 m2	121.64	118.15	122.51	117.18
141 m2 y más	214.56	205.12	208.28	189.97
PROMEDIO GENERAL	58.94	65.08	60.09	59.43
	Valor medio por m2 (UF)			
Infraestructuras Sanitarias	7.97	7.43	7.08	7.52
Viviendas Progresivas	7.48	9.51	8.79	9.19
Viviendas Básicas Contratadas	5.47	5.48	5.78	5.90
Subsidios Rurales Pagados	4.72	4.80	4.82	4.76
Viviendas PET Contratadas	7.17	6.97	7.43	7.61
Subsidios Urbanos Pagados				
Tramo 1	7.71	7.68	7.64	8.17
Tramo 2	10.29	10.79	11.10	11.38
Tramo 3	15.25	16.27	16.83	18.28
Tramo 4	10.97	13.95	13.56	14.49
Otros	8.16	5.29	8.77	15.76
Total Mercado Privado				
36 m2 a 70 m2	10.00	14.00	13.00	11.00
71 m2 a 100 m2	17.50	17.00	18.00	18.00
101 m2 a 140 m2	21.50	19.50	22.50	21.00
141 m2 y más	30.00	28.00	29.00	27.00
PROMEDIO GENERAL	14.16	15.22	14.52	14.72

Fuente: Cámara Chilena de la Construcción.

CUADRO 9

SUPERFICIE MEDIA Y VALOR MEDIO EN US\$/M2 DE VIVIENDAS,
SEGUN SEGMENTOS DEL MERCADO HABITACIONAL
1991-1994

Segmento de Mercado	Año			
	1991	1992	1993	1994
	Superficie	Media por	Vivienda	(m2)
Infraestructuras Sanitarias	29,01	30,26	25,37	21,05
Viviendas Progresivas	26,73	17,83	19,87	20,90
Viviendas Básicas Contratadas	37,68	39,16	39,53	39,40
Subsidios Rurales Pagados	37,05	38,29	38,43	38,05
Viviendas PET Contratadas	42,95	44,51	44,15	44,61
Subsidios Urbanos Pagados				
Tramo 1	47,51	47,54	46,05	45,57
Tramo 2	61,16	58,36	55,93	55,72
Tramo 3	80,87	81,91	81,14	81,79
Tramo 4	46,30	55,47	62,20	59,93
Otros	49,31	74,29	57,68	65,00
Total Mercado Privado				
36 m2 a 70 m2	51,64	67,94	63,03	47,25
71 m2 a 100 m2	83,88	81,01	84,28	83,46
101 m2 a 140 m2	121,64	118,15	122,51	117,18
141 m2 y más	214,56	205,12	208,28	189,97
PROMEDIO GENERAL	58,94	65,08	60,09	59,43
	Valor medio por m2 (US\$ de 1994)			
Infraestructuras Sanitarias	209,62	195,54	186,39	197,86
Viviendas Progresivas	196,83	250,24	231,32	241,75
Viviendas Básicas Contratadas	143,95	144,12	152,06	155,20
Subsidios Rurales Pagados	124,12	126,31	126,81	125,26
Viviendas PET Contratadas	188,55	183,32	195,53	200,37
Subsidios Urbanos Pagados				
Tramo 1	202,80	202,02	200,99	214,97
Tramo 2	270,91	283,84	292,21	299,59
Tramo 3	401,39	428,23	442,83	481,06
Tramo 4	288,75	366,98	356,92	381,35
Otros	214,76	139,20	230,75	414,77
Total Mercado Privado				
36 m2 a 70 m2	263,16	368,42	342,10	289,47
71 m2 a 100 m2	460,52	447,37	473,68	473,68
101 m2 a 140 m2	565,79	513,16	592,10	552,63
141 m2 y más	789,47	736,84	763,15	710,52
PROMEDIO GENERAL	372,60	400,60	382,17	387,24

Fuente: Cámara Chilena de la Construcción.

CUADRO 11

COLOCACIONES EN LETRAS DE CREDITO HIPOTECARIO PARA VIVIENDA
(Saldos en UF a Junio de 1995)

EMISOR	PROGRAMAS VIGENTES			PRESTAMOS CON DIVIDENDO EN CARTERA VENCIDA				TOTAL PRESTAMO PARA VIVIENDA EN L.C.H.			INDICADORES DE MOROSIDAD				
	Monto MM UF	N° Operaciones	Monto de Capital no Vencido	Dividendos en Cartera Vencida	total		Miles UF	Monto	N° Operaciones	Miles UF	N° Operaciones	Porcentajes			
					Monto	N° operaciones						7	8	9 =5/7	10 =4/5
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Total sistema financiero	127.672	324.145	4.225	512	4.737	24.312	132.409	348.457	3,6%	10,8%	0,4%	7,0%			
Banco del Estado	47.579	230.145	2.044	191	2.236	17.945	49.814	248.090	4,5%	8,6%	0,4%	7,2%			
Resto sistema financiero	80.093	94.000	2.180	320	2.501	6.367	82.594	100.367	3,0%	12,8%	0,4%	6,3%			

FUENTE : SUPERINTENDENCIA DE BANCOS E INSTITUCIONES FINANCIERAS

CUADRO 12

CENSO DE VIVIENDAS 1992
CONDICION DE TENENCIA DE LAS VIVIENDAS PARTICULARES OCUPADAS
CON PERSONAS PRESENTES POR TIPO DE VIVIENDA Y SEGUN REGION

TIPOS DE VIVIENDA	CONDICION DE TENENCIA				TASA ARRIENDO
	PROPIA	ARRIENDA	OTRA	TOTAL	
	N° DE VIVIENDAS				%
Permanentes					
- Casas	1.814.275	368.081	303.813	2.486.169	14,8%
- Departamentos	145.774	91.269	17.540	254.583	35,9%
- Conventillos	15.856	50.407	19.283	85.546	58,9%
TOTAL	1.975.905	509.757	340.636	2.826.298	18,0%
Semipermanentes					
- Mediaguas	129.099	43.177	74.299	246.575	17,5%
- Ranchos	13.040	2.092	9.660	24.792	8,4%
TOTAL	142.139	45.269	83.959	271.367	16,7%
Otras Viviendas					
TOTAL	1.034	749	1.908	3.691	20,3%
TOTAL GENERAL	2.119.078	555.775	426.503	3.101.356	17,9%

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda de 1992.

CUADRO 13

PROYECCION DE LA CONSTRUCCION DE VIVIENDAS, SEGUN SEGMENTOS DEL MERCADO HABITACIONAL 1996-2000

Segmento de Mercado	N° de Viviendas Proyectadas				
	1996	1997	1998	1999	2000
Infraestructuras sanitarias	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500
Viviendas progresivas	9.000	9.000	9.000	9.000	9.000
Viviendas básicas contratadas	16.200	10.400	5.600	1.800	0
Viviendas básicas gestión privada	9.000	12.000	14.000	15.000	14.000
Subsidios rurales pagados	7.000	7.000	7.000	7.000	7.000
Viviendas PET contratadas	17.650	19.200	20.300	21.400	25.500
Subsidios unificados pagados	23.550	25.300	27.000	28.700	30.400
Tramo 1	14.700	15.000	15.250	15.500	15.750
Tramo 2	6.850	7.700	8.550	9.400	10.250
Tramo 3	1.500	2.000	2.500	3.000	3.500
Tramo 4	500	600	700	800	900
Otros	0	0	0	0	0
Subsidio leasing	10.000	20.000	30.000	40.000	40.000
Tramo 1	6.600	13.200	19.800	26.400	26.400
Tramo 2	2.900	5.800	8.700	11.600	11.600
Tramo 3	500	1.000	1.500	2.000	2.000
Total mercado privado	43.100	42.200	45.300	46.400	47.500
36 m2 a 70 m2	15.500	16.000	16.500	17.000	17.500
71 m2 a 100 m2	11.600	12.200	12.800	13.400	14.400
101 m2 a 140 m2	9.000	9.000	9.000	9.000	9.000
141 m2 y más	7.000	7.000	7.000	7.000	7.000
TOTAL GENERAL	137.000	148.600	159.700	170.800	171.900
TRAMOS DE SUPERFICIE	1996	1997	1998	1999	2000
Hasta 35 m2	20.500	20.500	20.500	20.500	20.500
36 m2 a 70 m2	86.900	96.900	106.400	115.900	115.900
71 m2 a 100 m2	13.600	15.200	16.800	18.400	19.500
101 m2 a 140 m2	9.000	9.000	9.000	9.000	9.000
141 m2 y más	7.000	7.000	7.000	7.000	7.000
TOTAL	137.000	148.600	159.700	170.800	171.900

Fuente: Elaboración propia sobre la base de proyecciones cuantitativas y cualitativas de las políticas habitacionales.

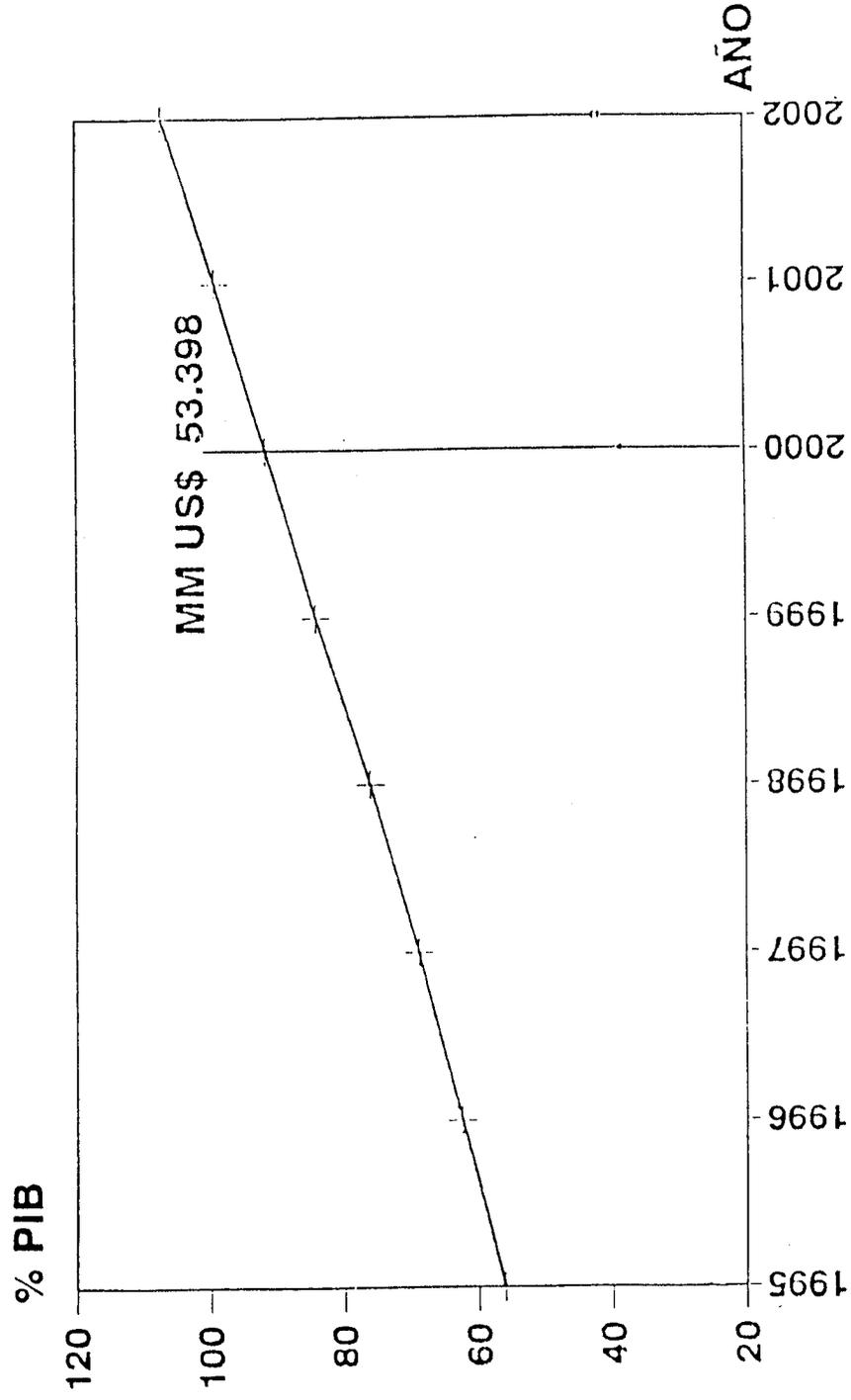
CUADRO 14

DESCRIPCION DE ALTERNATIVAS HABITACIONALES																
Características Arquitectónicas de las Viviendas Tipo																
Programas Habitacionales del Sector Público																
VARIABLES	Demanda Organizada por el Estado			Demanda Privada con Apoyo Financ. Estatal			Subsidio Unificado				Vivienda de Mercado					
	Lotés con Servicios	Viviendas Progresivas	1º Etapa	2º Etapa	SER VITU	Viviendas Básicas	L. Elección	PEI	Viviendas	Subsidio Rural	T.1	T.2	T.3	T.4	Privado	Otros
Programa Arquitectónico																
Mínimo exigido (o típico)																
Estar																
Nº																
Comedor																
ó Estar - Comedor																
Cocina																
Nº																
Baños																
Nº																
Dormitorios																
Nº																
Lavadero o Loggia																
Nº																
Pieza de Servicio																
Nº																
Altura Autorizada																
Nº de Pisos																
Nº de Pisos																
Estructura																
Madera																
Albañilería																
Hormigón																

Fuente: Elaboración propia sobre la base de normativa de programas de subsidio y estadísticas de mercado.

GRAFICO 1

RECURSOS DE LOS FONDOS DE PENSIONES



fuente: Elaboración propia sobre la base de antecedentes de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones y Sistema de Cuentas Nacionales.

GRAFICO 2

LEASING HABITACIONAL ESTRUCTURA OPERACIONAL: CONTRATO DE AHORRO EN CUENTA INDIVIDUAL

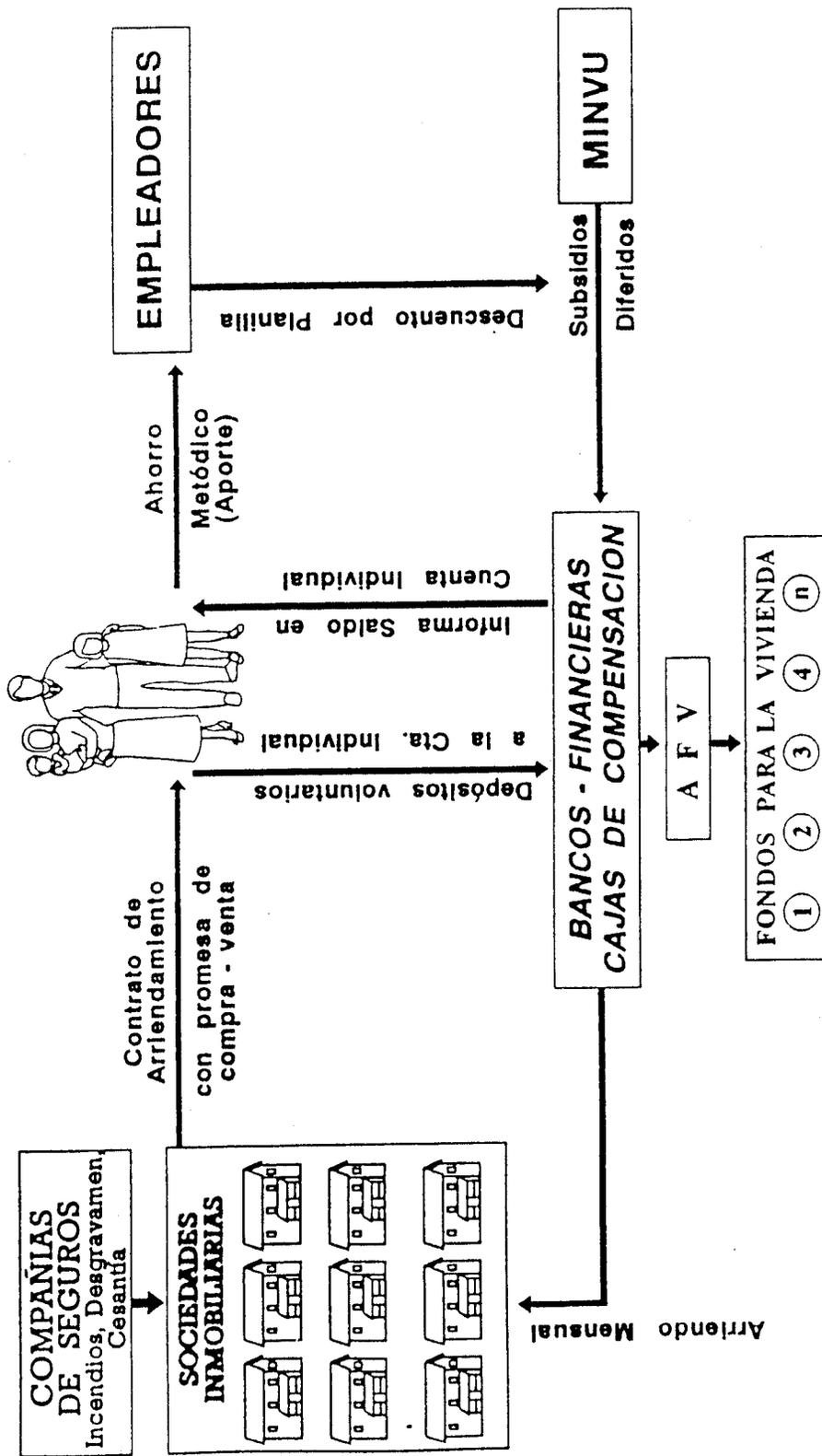
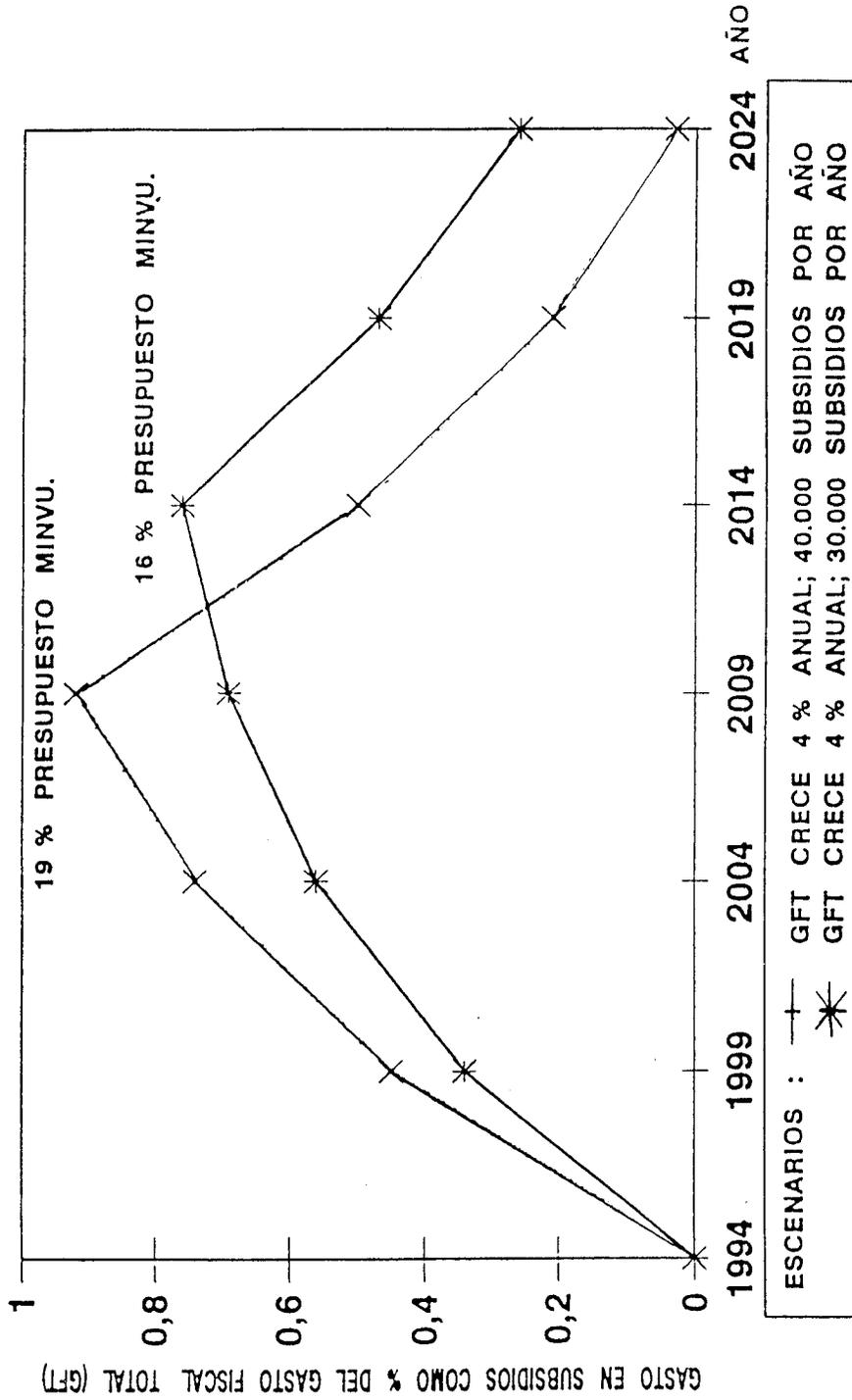


GRAFICO 3

CAPACIDAD DEL ESTADO PARA FINANCIAR SUBSIDIOS ADICIONALES



Fuente: MINVU, antecedentes preparados para la discusión en el Parlamento de la Ley de Leasing Habitacional.

Serie Financiamiento del Desarrollo *

No.	Título
1	"Regulación y supervisión de la banca en la experiencia de liberalización financiera en Chile (1974-1988)" (LC/L.522), noviembre de 1989
2	"Ahorro e inversión bajo restricción externa y focal. El caso de Chile 1982-1987" (LC/L.526), diciembre de 1989
3	"Los determinantes del ahorro en México" (LC/L.549), febrero de 1990
4	"Ahorro y sistemas financieros: experiencia de América Latina. Resumen y conclusiones" (LC/L.553), abril de 1990
5	"La cooperación regional en los campos financiero y monetario" (LC/L.603), noviembre de 1990
6	"Regulación del sistema financiero y reforma del sistema de pasivos: experiencias de América Latina" (LC/L.609), enero de 1991
7	"El leasing como instrumento para facilitar el financiamiento de la inversión en la pequeña y mediana empresa de América Latina" (LC/L.652), noviembre de 1991
8	"Regulación y supervisión de la banca e instituciones financieras" (LC/L.655), noviembre de 1991
9	"Sistemas de pensiones de América Latina. Diagnóstico y alternativas de reforma" (LC/L.656), noviembre de 1991
10	"¿Existe aún una crisis de deuda latinoamericana?" (LC/L.664), diciembre de 1991
11	"La influencia de las variables financieras sobre las exportaciones bajo un régimen de racionamiento de crédito: una aproximación teórica y su aplicación al caso chileno" (LC/L.721), noviembre de 1992
12	"Las monedas comunes y la creación de liquidez regional" (LC/L.724), diciembre de 1992
13	"Análisis estadístico de los determinantes del ahorro en países de América Latina. Recomendaciones de política" (LC/L.755), junio de 1993
14	"Regulación, supervisión y desarrollo del mercado de valores" (LC/L.768), julio de 1993

* El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Financiamiento de la División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago de Chile.

- 15 "Empresas de menor tamaño relativo: algunas características del caso brasileño" (LC/L.833), mayo de 1994
- 16 "El acceso de las pequeñas y medianas empresas al financiamiento y el programa nacional de apoyo a la PYME del Gobierno chileno: balance preliminar de una experiencia" (LC/L.834), mayo de 1994
- 17 "La experiencia en el financiamiento de la pequeña y mediana empresa en Costa Rica" (LC/L.835), mayo de 1994
- 18 "Acceso a los mercados internacionales de capital y desarrollo de instrumentos financieros: el caso de México" (LC/L.843), junio de 1994
- 19 "Fondos de pensiones y desarrollo del mercado de capitales en Chile: 1980-1993" (LC/L.839), mayo de 1994
- 20 "Situación y perspectivas de desarrollo del mercado de valores del Ecuador" (LC/L.830), junio de 1994
- 21 "Integración de las bolsas de valores en Centroamérica" (LC/L.856), agosto de 1994
- 22 "La reanudación de las corrientes privadas de capital hacia América Latina: el papel de los inversionistas norteamericanos" (LC/L.853), agosto de 1994
- 23 "Movimientos de capitales, estrategia exportadora y estabilidad macroeconómica en Chile" (LC/L.854), agosto de 1994
- 24 "Corrientes de fondos privados europeos hacia América Latina: hechos y planteamientos" (LC/L.855), agosto de 1994
- 25 "El movimiento de capitales en la Argentina" (LC/L.857), agosto de 1994
- 26 "Repunte de los flujos de capital y el desarrollo: implicaciones para las políticas económicas" (LC/L.859), agosto de 1994
- 27 "Flujos de capital: el caso de México" (LC/L.861), agosto de 1994
- 28 "El financiamiento latinoamericano en los mercados de capital de Japón" (LC/L.862), agosto de 1994
- 29 "Reforma a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe" (LC/L.879), febrero de 1995
- 30 "Acumulación de reservas internacionales: sus causas efectos en el caso de Colombia" (LC/L.901), julio de 1995
- 31 "Financiamiento de las unidades económicas de pequeña escala en Ecuador" (LC/L.903), septiembre de 1995

- 32 "Acceso de la pequeña y microempresa al sistema financiero en Bolivia: situación actual y perspectivas" (LC/L.907), septiembre de 1995
- 33 "Private international capital flows to Brazil" (LC/L.909), octubre de 1995
- 34 "Políticas de financiamiento de las empresas de menor tamaño: experiencias recientes en América Latina" (LC/L.911), octubre de 1995
- 35 "Flujos financieros internacionales privados de capital a Costa Rica" (LC/L.914), octubre de 1995
- 36 "Distribución del ingreso, asignación de recursos y shocks macroeconómicos. Un modelo de equilibrio general computado para la Argentina en 1993" (LC/L.940), mayo de 1996
- 37 "Operación de conglomerados financieros en Chile: una propuesta" (LC/L.949), julio de 1996
- 38 "Efectos de los shocks macroeconómicos y de las políticas de ajuste sobre la distribución del ingreso en Colombia" (LC/L.965), agosto de 1996
- 39 "Nota sobre el aumento del ahorro nacional en Chile, 1980-1994" (LC/L.984), octubre de 1996
- 40 "Flujos de capital externo en América Latina y el Caribe: experiencias y políticas en los noventa" (LC/L.1002), abril de 1997
- 41 "Surgimiento y desarrollo de los grupos financieros en México" (LC/L.1003), abril de 1997
- 42 "Una revisión de las políticas de vivienda aplicadas a partir de 1986" (LC/L.1004), mayo de 1997
- 43 "Choques, respostas de politica economica e distribuição de renda no Brasil" (LC/L.1005), mayo de 1997
- 44 "Distribución del ingreso, shocks y políticas macroeconómicas" (LC/L.1006), mayo de 1997
- 45 "Pension reform in Central and Eastern Europe: necessity, approaches, and open questions" (LC/L.1007), mayo de 1997
- 46 "Financiamiento de la vivienda de estratos de ingresos medios y bajos: la experiencia chilena" (LC/L.1008), mayo de 1997