

AUTOGESTION DE LA PRODUCCION DE VIVIENDAS CON FINANCIAMIENTO DE CORTO PLAZO UN PROGRAMA A LARGO PLAZO (*)

Alfredo Cilento ()**

(*) Ponencia presentada en la XX Convención UP ADI-88: Primer Congreso Panamericano de Vivienda. La Habana, Cuba. Octubre 23 al 27 de 1988.

(**) Profesor Asociado-Investigador del IDEC-FAV-UCV. Ex-Decano de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo UCV.

En esta ponencia se trata de plantear en una forma directa, sin exagerados tecnicismos, una fórmula financiera y productiva, destinada al desarrollo de un Programa de autogestión en la producción de viviendas, contrapuesto al esquema tradicional del financiamiento habitacional. En lugar de construir en el menor plazo y financiar a largo plazo la adquisición de la vivienda, la propuesta se dirige a "construir en el largo plazo con financiamientos sucesivos de corto plazo", con lo cual se elimina el crédito de largo plazo, se economizan intereses y se aumenta la velocidad de rotación de los capitales de préstamo. Esta posibilidad reduce la vulnerabilidad de las instituciones financieras que deben financiar a largo plazo con captaciones de corto plazo. Las familias envueltas en los programas reducen a un 35% el pago de intereses, e inclusive, a pesar de los préstamos a corto plazo, cancelarán cuotas mensuales menores. El sacrificio está en que la vivienda debe ser desarrollada en forma progresiva en un período de 8 a 15 años. Se trata pues de un Programa dirigido fundamentalmente a las parejas jóvenes que crecen en Venezuela en más de 80.000 parejas nuevas por año, con edades entre 15 y 30 años, constituyendo más del 30% de la población.

Se parte de la entrega de una parcela mínima de terreno con la "célula base" de la vivienda que constituyen el crédito inicial de corto plazo. La vivienda se completará progresivamente, mediante créditos adicionales también de corto plazo, una vez cancelado el anterior. La "célula base" puede ser el núcleo inicial de la vivienda, la estructura portante, la vivienda "en piernas", o cualquier otra forma de diseño y sistema constructivo que se adopte, siempre en función de la idea de urbanización y construcción progresiva. El programa se complementa con la creación del Ahorro Habitacional Obligatorio, un Servicio Nacional de Asistencia Técnica y el desarrollo de un Programa de Incentivos a la Producción y Comercialización de Materiales y Componentes para el Habitat Popular (PRO-MAT) (1)

1.- La Política Tradicional de Financiamiento Habitacional se basa en las siguientes permisivas:

- Se financia una vivienda terminada (completa) contruida sobre un terreno de propiedad del deudor ya sea el futuro ocupante de la vivienda o un promotor inmobiliario (persona o empresa).

- La vivienda en proceso de construcción o contruida y el terreno, constituyen la garantía hipotecaria.

- Se propicia que la construcción se realice en el menor tiempo posible.

- Se procura alargar el plazo del crédito para la venta de las viviendas hasta el máximo factible.

- Se trata de reducir la cuota inicial al mínimo.

- Como consecuencia se logra "extraer" al deudor la mayor cuota mensual (capital e intereses), comprometiéndolo con la mayor obligación que pueda soportar.

- Como se trata de financiamiento a largo plazo, en situación inflacionaria las tasas de interés deben fluctuar y generalmente se debe recurrir a la corrección monetaria.

2.- A partir de 1979 Venezuela comenzó a conocer la inflación de dos dígitos, hasta llegar a una tasa del 40% en 1987. En los últimos diez años la política tradicional no ha conducido a parte alguna. La progresiva reducción de las cuotas iniciales y el alargamiento de los plazos de amortización, con tasas de interés variables, superiores al 12% anual y generalmente crecientes en el tiempo, ha creado más problemas de los que

ha resuelto. Sólo los propietarios, que compraron viviendas en épocas de estabilidad monetaria y tasas fijas de interés, se beneficiaron cuando, a partir de 1978, la inflación inmobiliaria hizo crecer abruptamente los precios. Luego de ese momento los mecanismos del sistema financiero habitacional dejaron -cesaron- de tener pertinencia y racionalidad.

- Los bancos hipotecarios y entidades de ahorro y préstamo, no pueden prestar - ni podrán más adelante - a plazos mayores de 15 años. Los que sufren la penuria habitacional no pueden adquirir las viviendas que existen en el mercado o las que pudieran ser ofrecidas a los precios de mercado.

- Los promotores o constructores no pueden ampliar la oferta porque, al nivel de los precios vigentes, no existen compradores (demanda solvente). La oferta tiende a desaparecer, la necesidad persiste y por lo tanto los precios continúan subiendo.

- Al crecer los precios la demanda solvente disminuye progresivamente, lo cual a su vez cercena la posibilidad de incrementar la oferta del mercado. El círculo se cierra... el juego se "tranca".

- En esta situación las familias de ingresos bajos y medios no tienen acceso sino a las viviendas contruidas directamente por el Estado y sólo si son fuertemente subsidiadas. Pero la producción del Estado será siempre limitada si tiene que producir viviendas completas para los sectores necesitados. Aún más problemático es el financiamiento a veinte o más años que se ven obligados a otorgar los entes públicos en las operaciones de venta de las viviendas. El retorno lento y con alta morosidad de los capitales termina paralizando progresivamente los programas oficiales. Los crecientes costos de construcción harán cada vez más pequeñas y de menor calidad las viviendas ofrecidas. Las instituciones públicas de viviendas pierden así su efectividad, su eficiencia y lo que es peor la mística institucional.

Es necesario entonces desarrollar otros enfoques que permitan garantizar, a las familias de ingresos bajos y medios, el acceso a un habitat adecuado.

3.- La contrapropuesta es sencilla y fácil de entender e instrumentar. Es también conocida en su enfoque general.

-Las familias que construyen sus propias viviendas o sus "ranchos", no esperan obtener un crédito por el valor total de la vivienda, o disponer del valor total en efectivo para iniciar la construcción.

-La construcción se realiza una vez obtenido u ocupado el terreno, en un plazo que generalmente toma de 10 a 15 años (o más) que son los plazos normales del crédito hipotecario tradicional.

-La vivienda autogestionada por la familia se construye a medida que se consume, en cambio con el financiamiento tradicional se consume a medida que se paga.

-Las etapas de construcción se realizan según la secuencia o coyunturas de ahorro o ingreso adicionales de las familias. Incluso quienes compran una vivienda terminada, de las ofrecidas en el mercado, continúan por largos años haciendo cambios y modificaciones.

-La vivienda se adapta estrechamente, con las limitaciones obvias, al crecimiento y modificación de la estructura y hábitos familiares, cuando es la familia la que decide acerca del proceso de construcción.

-Las familias pagan una mínima cantidad de dinero (o nada) en interés: no "evaporan" parte de sus ahorros o la totalidad de ellos.

4.- Se trata entonces de encontrar un mecanismo que permita reducir el monto y el plazo de los préstamos y de alargar el período de construcción de las viviendas. Es decir, lo contrario de lo que plantean todas las políticas oficiales, los organismos internacionales y el sistema financiero actual. Se trata de contraponer los siguientes planteamientos:

-La construcción de viviendas para familias de bajos ingresos se realizará sobre la base de un plan, concertado políticamente, a realizarse en un mínimo de 15 años (3 planes quinquenales).

-Se definirá el número de familias a atender en ese período (que iniciarán y terminarán sus viviendas); por ejemplo 100.000 familias por año.

-En el primer quinquenio 500.000 familias recibirán una parcela de terreno y una célula básica bajo la forma de un crédito pagadero en cinco años, con una tasa de interés subsidiada directamente por el Estado (por ejemplo: cuatro por ciento anual).

-Al cabo de cinco años, la familia automáticamente recibe otro crédito similar (actualizado a la fecha) para ampliar o mejorar su

vivienda. El crédito puede ser mayor si la familia ha mejorado su ingreso. El crédito se cancelará también en un plazo máximo de cinco años.

-Al cabo de los 10 años la misma familia puede obtener un nuevo crédito, pagadero también en cinco años. Para este momento la familia probablemente habrá completado su vivienda.

-Este programa permite un retorno total cada cinco años de los capitales invertidos, lo cual permitirá su reproducción ampliada con nuevas familias anualmente. Al final del décimo quinto año se podrá haber asistido a un universo de 1.500.000 familias.

-La administración del financiamiento es sencilla y desburocratizada, pues al tratarse de créditos de corto plazo (máximo cinco años) la recuperación es rápida, y los préstamos pueden ser otorgados también a través de la banca comercial pública y privada.

-Pero lo más importante es que al cabo de quince años la familia tiene una vivienda terminada, ha recibido créditos por el valor total de la misma, pero ha pagado en intereses una cantidad correspondiente al 35% de los intereses causados por un crédito equivalente a la suma de los tres préstamos a la misma tasa en interés de 4% anual. Es decir, suponiendo que se pudiera mantener la tasa del 4% fijo, en el préstamo a 15 años de plazo, se pagaría en interés una cantidad 283,5% mayor que si el préstamo se fraccionara en tres préstamos iguales (o equivalentes, a precios constantes del primer año) con plazo de amortización de cinco años. Quiere esto decir que la familia habrá ahorrado en interés una cantidad cercana al 70% del primer crédito a cinco años, cantidad ésta que habrá podido reinvertir en la vivienda o en su equipamiento (ver anexo).

5.- Se trata pues de un programa de desarrollo continuo que implica la habilitación de tierras y la construcción progresiva de las viviendas. El programa requiere:

-Desarrollar 100.000 parcelas al año y construir en ellas 100.000 células básicas de vivienda, entregadas al precio de Bs. 45.000 cada una, pagaderas en cinco años al 4% de interés. Esto demanda una inversión anual de 4.500 millones de bolívares por año. Al sexto año debe disponer de los mismos 4.500 millones adicionales para garantizar los segundos créditos de las primeras 100.000 familias, pero para ese momento se habrán

recuperado los primeros 4.500 millones, más los intereses, menos los saldos en mora.

Al cabo de 15 años, con una inversión nueva de 4.500 millones de bolívares anuales (a precios de 1988) se habrá atendido una población de 1.500.000 familias, las cuales habrán dejado de pagar intereses por alrededor de 3.150 millones de bolívares, que probablemente habrán reinvertido en sus propias viviendas y equipamientos.

6.- Las parcelas y unidades base serán desarrolladas por los entes correspondientes del Sector Público. Podrán también ser sometidas a concurso público simple: se compran todas las unidades construidas (no proyectos) que cumplan con características preestablecidas de precio, tamaño, calidad y localización. Se adquirirán de contado y en la medida que vayan terminándose. La parcela y unidad básica constituyen el primer crédito. Empresas privadas, cooperativas, gremios, podrán participar en el programa aportando los fondos para construir. Una vez terminadas las viviendas el ente público adquirirá la parcela y la otorgará a la familia.

7.- El ente público podrá también adquirir componentes para ensamblar las unidades base y para los créditos siguientes destinados a la ampliación. Las contrataciones seriales de componentes (es decir, compras anticipadas o a futuro) se efectuarán mediante precios preestablecidos anualmente. Los suplidores deberán cumplir con la calidad y precios acordados y si no lo hacen quedan fuera del Programa. Esta competencia incentiva la producción y la calidad. También se podrían incluir algunos equipos del hogar indispensables, que las familias adquieran normalmente a crédito en el comercio; con esto se lograrían precios más bajos y mejoras en algunos diseños dadas las economías de escala que se generarían.

Se establecerán plantas productoras de componentes diseñados al efecto, administradas por empresas cooperativas o sociedades civiles con participación de ingenieros y arquitectos (Inserción profesional en los programas). También participarán las empresas productoras existentes, como ha sido señalado antes.

8.- Los créditos serán manejados por la banca comercial pública o privada, a través de un programa especial de créditos supervisados. Los

fondos que el Estado destine para tales efectos serán colocados en fideicomiso en los bancos respectivos. No se trata de un Programa destinado a auxiliar financieramente a la banca hipotecaria o a las entidades de ahorro y préstamo, las cuales pueden sumarse o no a la política planteada.

Si así lo desean, lo harán con sus propios recursos y el Estado podrá decidir si subsidia intereses directamente a los adquirentes.

9.- El Programa está dirigido a aquellas familias que puedan pagar un crédito de Bs. 45.000 o más en cinco años, al 4% anual. Es decir, a las familias que puedan cancelar al menos Bs. 845,00 mensual. También podría establecerse la cuota como porcentaje fijo del ingreso familiar.

Si se establece que el porcentaje del ingreso que puedan destinar las familias al pago del servicio habitacional es el 20%, el ingreso familiar mínimo para acceder al programa sería de alrededor de Bs. 4.225,00, lo que actualmente equivale en Venezuela, aproximadamente a 1,5 veces el salario urbano mínimo.

Se puede decidir también que el monto del préstamo que pueda recibir la familia no debe superar a 10 veces el ingreso familiar mensual, poniendo como límite a las familias que devengan hasta 3 veces el salario mínimo urbano.

10.- El Programa se plantea inicialmente sobre la base de viviendas unifamiliares, pero no tengo ninguna duda acerca de la posibilidad de ampliarlo a viviendas multifamiliares de baja altura, de desarrollo progresivo. Para ello debe iniciarse una investigación específica que abarque los siguientes aspectos:

- Estructuras de soporte de viviendas multifamiliares de crecimiento progresivo.

- Instalaciones sanitarias y eléctricas básicas y formas simples de extensión.

- Componentes constructivos livianos de fácil transporte y montaje.

- Equipamiento complementario modular de fácil comercialización.

Un concurso a nivel nacional o latinoamericano pudiera realizarse, a fin de recoger proposiciones e ideas al respecto.

11.- Este es un Programa dirigido a un sector de la población actualmente excluido del mercado por su limitada capacidad de endeudamiento. No está

dirigido a las familias sin capacidad de pago, tampoco es un Programa destinado a damnificados o desalojados desempleados. Como programa de inversión recuperable o de retorno confiable, puede ser concertado adicionalmente a través de la contratación colectiva o mediante convenios con Instituciones, Empresas, Gremios y otras organizaciones sociales o comunitarias.

12.- Los fondos para el Programa se pueden obtener a través de un mecanismo similar al ahorro obligatorio.

Para ello se establecerá la obligación de todo patrono de aportar, depositando en cuentas individuales de cada trabajador, un porcentaje de la nómina de sus empleados y trabajadores que puede fijarse entre el 3% y el 5% del salario. Este aporte debe ser entendido como parte de una compensación general de salarios, destinado a reducir el deterioro real del salario de los trabajadores. Se puede establecer como límite el universo de trabajadores que debengan sueldos y salarios inferiores a 8 salarios mínimos urbanos.

Las cantidades abonadas en la cuenta de los trabajadores sólo podrían ser movilizadas para la adquisición o mejoramiento de la vivienda de la familia, o en caso de fallecimiento, incapacidad total o pérdida de la relación laboral.

13.- Para el manejo del Programa se puede crear una institución Ad-Hoc, como el INFONAVIT de México, o asignarlo como un Programa Especial o un Servicio Autónomo del Ministerio o Ente Público respectivo. Las cantidades abonadas en las cuentas de los trabajadores, serán depositadas en cuentas del Ente del Programa, con cuyos fondos se desarrollarán las urbanizaciones y se otorgarán los créditos respectivos.

El Ente del Programa administrará también un Servicio Nacional de Asistencia Técnica (SENAT) el cual tendrá como objetivo fundamental prestar asesoramiento técnico integral para la autogestión de los programas de desarrollo progresivo, mejoramiento de las viviendas existentes y desarrollo de cooperativas y sociedades civiles que se han mencionado. Este servicio operará mediante concesiones, convenios o contratos con universidades o instituciones y organizaciones públicas y privadas no lucrativas para promover, dirigir, administrar o coordinar los programas específicos de ayuda técnica y supervisión de los desarrollos amparados por el Servicio.

14.- El SENAT implementará adicionalmente un Programa de incentivos a la innovación en la producción y comercialización de materiales y componentes para el habitat popular (PRO-MAT), destinado a la racionalización, producción y distribución de materiales y componentes, así como en los campos de innovación tecnológica, información y difusión acerca de materiales, componentes, sistemas constructivos, tecnología, etc..

PRO-MAT plantea las siguientes acciones:

A.- Racionalización del inventario de insumos para la habitación popular, a fin de definir el mercado de materiales y componentes y desarrollar la logística industrial más efectiva.

B.- Racionalización de la distribución de los materiales y componentes para el habitat popular, a fin de poner en funcionamiento mecanismos que mejoren los procesos de comercialización y logren efectos dinamizadores y de reducción de precios en el mercado.

C.- Promoción industrial que estimule un cambio tecnológico en la producción del habitat popular.

- Promover la producción de materiales y componentes que abaraten y racionalicen los procesos productivos.

- Promover la innovación tecnológica, en materiales y componentes, orientada a mejorar la calidad y facilidad de participación de las familias en la construcción de sus viviendas.

- Promover la organización de la mano de obra local a fin de racionalizar los procesos constructivos.

- Incentivar la constitución de pequeñas y medianas empresas para la producción de materiales y componentes.

- Normalización e intercambiabilidad de componentes constructivos.

D.- Innovación tecnológica y promoción a la producción con el fin de incorporar el aparato productivo al Programa.

- Utilización del Programa para la introducción de nuevos productos.

- Desarrollo de nuevas líneas de producción en industrias existentes.

- Incentivos y desgravámenes para estimular la producción de materiales y componentes de interés para el Programa.

- Apoyo crediticio con intereses mínimos a las pequeñas empresas de producción a nivel local.
- Estímulo a la producción de componentes manufacturados (puertas, ventanas, piezas sanitarias, herrajes, etc.) facilitando los procesos de exportación mediante la creación, dentro del SELA, de una Empresa Multinacional de Comercialización de Materiales y Componentes Innovados.

E.-Difusión y adiestramiento como canales fundamentales para la introducción de materiales, componentes y técnicas en los procesos de producción de la habitación popular.

CITAS

(1) Hernandez Osuna, H. PRO-MAT. Revista Tecnología y Construcción N° 1986. IDEC-FAU-UCV. Caracas.

ANEXO

A.- Monto de cada crédito de corto plazo: Bs. 45.000

Primer crédito: Bs 45.000 a cinco años plazo con 4% de interés.

Cuota mensual: Bs.842,36

Total capital e intereses en 5 años: Bs. 50.541,30

Total Intereses: Bs. 5.541,30

Segundo y Tercer Crédito: iguales o equivalentes al primero (a precios del primer año de Programa)

Total intereses causados: $2 \times 5.541,30$: Bs. 10.082,60

Total intereses causados por los tres créditos: Bs. 16.623,90

B.- Monto de un crédito a largo plazo, equivalente a los tres de corto plazo: Bs 135.000,00

Plazo: 15 años. Tasa = 4% anual.

Cuota Mensual: Bs. 1.011,82

Total Capital e intereses en 15 años: Bs. 182.128,11

Total intereses: Bs. 47.128,11

Rel. 1: $16.623,90 / 47.128,11 = 0,35$

Rel. 2: $(47.128,11 - 16.623,90) / 45.000 = 0,678$

Obsérvese que además de la reducción en el monto de los intereses causados la cuota mensual correspondiente al crédito a quince años es un 20% mayor, lo cual excluye a un número importante de familias del Programa.