



Subvenciones para la Vivienda Orientadas Según la Demanda

Justificación de las intervenciones del gobierno

Numerosos gobiernos de países en desarrollo han recurrido a programas orientados según la demanda para aumentar el acceso de los pobres a servicios habitacionales. Desde la perspectiva de las medidas de protección social, la principal justificación para entregar ayuda en materia habitacional es que una vivienda adecuada es una necesidad básica que todos los gobiernos tienen la obligación de ayudar a proveer, en especial en tiempos difíciles. En países en proceso de transición, ayudar a los pobres en sus gastos relacionados con la vivienda puede mitigar las privaciones generadas por reajustes programados de precios. En esos casos, la incorporación de la ayuda para la vivienda permite aplicar reformas tales como reajustes de precios o liberalización de normas.

Los programas de ayuda para la vivienda pueden satisfacer otros objetivos importantes en materia de políticas públicas, como fomentar la compra de viviendas por particulares y desarrollar un sector de la vivienda basado en el mercado. Los programas para la vivienda y de infraestructura relacionada con la vivienda también pueden apoyar el desarrollo económico al ayudar a las personas a crear negocios familiares y promover las iniciativas de desarrollo comunitario y revitalización de vecindarios.

Descripción de programas

Es probable que los dos tipos de subvenciones orientadas según la demanda que hoy en día más se recomiendan y ejecuten en este sector sean las transferencias de capital no reembolsable y los subsidios habitacionales. Se trata de subvenciones que se pagan directamente a los hogares o a los proveedores de servicio por cuenta de los hogares.

Transferencias de capital no reembolsables. Se trata de subvenciones puntuales que las familias pueden usar para comprar, construir o terminar viviendas (nuevas o existentes) o para rehabilitar viviendas ya existentes. Las transferencias generalmente se financian por medio de un proceso explícito de asignación dentro del marco del presupuesto fiscal, lo que permite que su costo sea transparente para el público.

Las transferencias de capital no reembolsables en ocasiones son difíciles de justificar, ya que con frecuencia implican cantidades considerables de dinero por cada beneficiario. Sin embargo, una vez asignadas las sumas se pueden utilizar para ayudar a un grupo dado de beneficiarios, lo cual las hace atractivas para algunos políticos. Para proteger el proceso contra fraudes y despilfarros, las transferencias se pueden entregar a los hogares en tramos de acuerdo a los avances realizados o el trabajo completado. Las cantidades de dinero involucradas pueden fluctuar desde montos reducidos hasta el precio de una vivienda completa.

Estas transferencias han sido populares en América del Sur, donde varios gobiernos siguieron el ‘modelo chileno’ que pone énfasis en políticas que:

- (i) traspasan la responsabilidad de la construcción de las viviendas de manos del gobierno al sector privado;
- (ii) entregan subvenciones por una vez para la compra del hogar y restringen todas las subvenciones indirectas, y
- (iii) instauran mecanismos transparentes para la selección de los beneficiarios que se fundan en el ingreso familiar y el aporte realizado vía ahorros.

Subsidios habitacionales. Se trata de subvenciones regulares y permanentes que se entregan a los propietarios o arrendatarios para compensar algunos de los costos de sus viviendas y servicios relacionados con éstas. Los subsidios pueden adoptar dos modelos. En uno de ellos, el hogar recibe una subvención fija basada en el precio de mercado de la vivienda y debe pagar por su cuenta la diferencia entre este monto y el alquiler total (o gasto total relacionado) de su vivienda. Esto implica que el aporte que debe hacer cada hogar será variable y dependerá de su habilidad para encontrar una vivienda económica. El método basado en estándares provee fuertes incentivos a los hogares para buscar la mejor alternativa de vivienda posible.

En el segundo modelo, el gobierno especifica un monto fijo de dinero que debe pagar el hogar para sufragar sus costos de vivienda (por lo general un porcentaje de sus ingresos), independientemente del valor total del alquiler.

El gobierno paga la diferencia entre lo que estima que puede pagar la unidad familiar y el alquiler (o el gasto total relacionado con la vivienda). En este sistema, que en ocasiones se denomina ‘límite de carga’, el valor del subsidio es variable, ya que depende del aporte que realice el hogar. En este caso, la unidad familiar tiene pocos incentivos para buscar la mejor alternativa, porque sea cual sea la vivienda pagará el mismo valor.

Pese a su nombre, el subsidio habitacional representa una manera de subvencionar una variedad de gastos relacionados con el hogar, como servicios públicos y gastos de mantenimiento. En efecto, muchos programas de subsidio habitacional se basan en el concepto de ‘gasto bruto en materia de vivienda’, gasto que además del alquiler suele incluir pagos por energía, agua, alcantarillado y eliminación de desechos sólidos. Dado estos atributos, no es sorprendente entonces que los subsidios habitacionales fueran los más utilizados por los países en transición durante el último decenio. En estos países, los subsidios forman parte de las medidas de protección social y muchas veces buscan ayudar a proteger a los hogares de los reajustes en el alquiler y en los servicios públicos y de los gastos de mantenimiento que traen consigo las reformas.

¿Cuál es el método adecuado?

Los funcionarios de gobierno deben ponderar las fortalezas y las limitaciones de cada método y tomar en cuenta las diversas circunstancias antes de decidir cuál usar.

Transferencias de capital no reembolsables. El principal inconveniente de estas transferencias es que su administración suele ser relativamente compleja y requieren bastante capacidad institucional (aunque menos que un programa de subsidios); no obstante, su puesta en operación es bastante rápida. Han demostrado ser especialmente útiles luego de un desastre natural, tanto para apoyar los esfuerzos de reasignación como para complementar los programas de financiación de la vivienda. Dado que las transferencias de capital no reembolsables pueden utilizarse para comprar o reconstruir viviendas, pueden ser eficaces tanto en mercados de la vivienda restringidos como flexibles. Este tipo de programas funciona mejor cuando existe un sector privado bien desarrollado que pueda ofrecer o reconstruir viviendas con prontitud. Si un país dispone de un sistema de financiación habitacional, el programa de transferencias de capital no reembolsable permite entregar préstamos a tasa de mercado factibles de pagar por las familias (gracias a la reducción del capital de los préstamos). Por otra parte, al exigir un aporte a los hogares, es posible reducir el nivel de subvención de la transferencia.

Subsidio habitacional. Es probable que un programa de subsidio habitacional tenga aceptación en un país relativamente acomodado con sólida capacidad institucional, derechos de propiedad seguros y disponibilidad comparativamente amplia de viviendas de alta calidad. En cambio, no parece ser muy adecuado en un país muy pobre donde el gobierno enfrente dificultades para sustentar el pago periódico de las subvenciones y donde no exista mucho respaldo para entregar ayuda en efectivo a los arrendatarios o propietarios que viven en viviendas informales o que no cumplen requisitos de habitabilidad y que podrían constituir una parte importante de la disponibilidad total de viviendas. Por otra parte, es probable que los subsidios habitacionales no funcionen bien en mercados muy restringidos, en vista de que no son tan eficaces como las transferencias de capital no reembolsables para fomentar directamente la construcción de viviendas nuevas. El tipo de subsidio “basado en la norma” tiene ventajas sobre el modelo de “límite de carga” porque no introduce distorsiones de precio como este último.

Conclusiones. Si los economistas y autoridades responsables pudieran escoger, seguramente evitarían todos los programas consignados para la vivienda y se inclinarían a favor de prestaciones generales en efectivo con comprobación de recursos donde la subvención dependa en parte de estándares de consumo familiar. Por otra parte, si un gobierno ya dispone de un programa de prestaciones en efectivo, probablemente preferirá estudiar la posibilidad de recurrir a él para entregar las subvenciones relacionadas con la vivienda, en especial si su monto no es muy alto. Sin embargo, esta alternativa suele ser impracticable debido al deseo de la sociedad o del gobierno de impulsar el consumo de estos bienes y el eventual enorme gasto implícito en estos programas.

En los países de bajo ingreso, el alto costo de los programas de transferencias de capital no reembolsables y de los subsidios habitacionales podría restringir su cobertura hacia los hogares pobres. En este caso, renovar las viviendas y la infraestructura existente podría ser más eficaz en función de los costos si el objetivo es mejorar las condiciones de vida de grandes segmentos de familias pobres que ocupan viviendas informales de tenencia insegura.

Quizás una de las mejores aplicaciones de estos programas sea la de facilitar la eliminación gradual de los tradicionales programas orientados por la oferta, toda vez que ayudan a los gobiernos a disminuir su participación en la producción directa de viviendas y estimulan el desarrollo del sector privado.

La serie Informes de redes de protección social del Banco Mundial busca servir de recurso práctico a las personas que diseñan y ejecutan programas de redes de protección social en todo el mundo. El lector encontrará información acerca de prácticas recomendadas para una diversidad de intervenciones, contextos de países, temas y grupos beneficiarios, como asimismo acerca de la actual perspectiva sobre la función social que desempeñan las redes de protección social en los programas de desarrollo más generales.



Banco Mundial, Red sobre desarrollo humano
Protección social, Redes de protección social
<http://www.worldbank.org/safetynets>

Instituto del Banco Mundial

Promover el Conocimiento y el aprender para un mundo mejor