

INFORME SOBRE SINAP 674

y otras opiniones

En la calificación de los proyectos cada asociación trabajó sus propias normas, la Caja Central recibía información sobre los proyectos pero no los recibía para analizarlos y aprobarlos. Solamente más adelante, al comprobar que el sistema había pasado desde el control absoluto a la libertad absoluta y que esto generaba descontrol, la Caja Central ordenó mediante circulares a las Asociaciones de Santiago, invertir en el Sector de Remodelación Urbana Avenida Norte Sur, el 50 o/o de sus ingresos. La Caja Central compró propiedades en el sector para ser traspasadas a las Asociaciones.

La Norte-Sur se comenzó con una ordenanza muy improvisada de la Municipalidad de Santiago, en la cual se decía, como uno de los pocos requerimientos, que los predios no podían tener menos de 2.500 m², con la idea de que en cada uno de estos terrenos hubiera una torre. Y el Ministerio estaba muy contento con esto; le parecía suficiente. Y todos estaban muy ansiosos de que se empezara a construir; había muchos arquitectos particulares interesados también. Y Caja Central, que no cuenta con un equipo técnico proyectista, siguió con esto hasta que se produjo la restricción económica y entonces quedó todo paralizado.

Todos los sectores de la actividad económica han sido afectados en sus niveles de empleo. La construcción ha sido la más afectada con una desocupación de 22,7 o/o ...

La actividad más afectada ha sido la de la construcción. Ello se explica por la reducción cercana al 60 o/o en términos reales de

En cuanto al proyecto de remodelación del sector, premiado en el Concurso Internacional de 1972, se descartó desde el comienzo, porque abordaba un área más amplia y porque (aunque yo no conocí muy bien el programa del Concurso) había un enfoque y exigencias diferentes a las que nos impuso la Municipalidad y la Caja Central, en cuanto a densidades y otros aspectos.

Sobre los resultados específicos de la circular 674 no tenemos aun la evaluación, sólo cabos sueltos.

La ineficiencia ha sido bastante, por ambos lados. Hay casos en que consta que hubo abusos de parte de la empresa, sobre todo en los sub-contratos, como aquel en que se reajustaban precios de arena y ripio de acuerdo al alza del dólar. O el caso de una empresa que daba sumas muy altas a sus obreros por concepto de viáticos, en una construcción fuera de Santiago. O las que pactaban premios desusados por terminar antes del plazo contratado. En resumen, una generosidad por cuenta de otros que constituye un abuso.

Síntesis de la intervención de don ENRIQUE SIEFER, jefe de la División de Vivienda de la Caja Central de Ahorros y Préstamos, en la Mesa Redonda organizada por AUCA el 2 de Setiembre pasado.

la inversión pública, por la situación crítica por que ha pasado el SINAP y por el alto valor de las viviendas nuevas. Las estimaciones más prudentes indican una reducción de 35 o/o en este sector en relación con el año 1974.

"La encrucijada actual de la política económica", Sergio Molina en Mensaje No. 243.

Arquitecto FERNANDO LAVANDEROS

Jefe Depto. Construcción

A.A.P. Libertad

Antecedentes Históricos

Las Asociaciones de Ahorro y Préstamo tienen su origen en Inglaterra en 1781, cuando se forman las "Friendly Society" (Sociedad de Amigos), cuyos miembros se obligaban a ahorrar y formar un fondo común para construir. El sistema se consolidó en Estados Unidos, donde en 1962 existían ya 6.000 asociaciones activas.

En Chile, la idea del Sistema de Ahorro y Préstamo para la vivienda nace simultáneamente con el DFL No. 2 de 1959, estructurándose en definitiva a través de la Ley No. 16.807 de 20 de Julio de 1968.

Componentes del Sistema en Chile

Hasta la reestructuración reciente, integraban el Sistema Nacional de Ahorros y Préstamos la Caja Central y 21 Asociaciones, 7 en Santiago, 2 en Valparaíso y el resto en las distintas provincias del país desde Arica a Punta Arenas.

Son objetivos de estos organismos integrantes el fomentar el ahorro y propender a la adquisición y edificación de viviendas para el sector privado de nivel socio económico medio.

Caja Central: Organismo autónomo, persona jurídica de derecho público. Ejerce la supervigilancia de las A.A.P. Goza de la garantía del Estado. Su objeto respecto de las A.A.P. es: asegurar, financiar, controlar y planificar. La facultad más importante es la que le permite proporcionar fondos adicionales a las Asociaciones, a través de compra de créditos hipotecarios o, simplemente, con el otorgamiento de créditos necesarios para suplir déficit momentáneos.

Como organismo rector de las A.A.P., formula políticas que llevan al incremento de los ahorros y a su mejor participación en el esfuerzo habitacional del país.

Las Asociaciones de Ahorro y Préstamo son personas jurídicas de derecho

privado. Tienen carácter de Mutual, es decir, sus capitales los aportan los propios asociados, a quienes corresponden los excedentes en forma de dividendos. Los administradores eran elegidos por sus asociados.

Las Asociaciones no tienen fines de lucro, sino que persiguen el bienestar de sus asociados y su promoción económico-social. El hecho de carecer de fines de lucro no significa que, en el ejercicio de su actividad, no generen excedentes. Para desenvolverse en el mundo económico no bastan los fines morales; se necesitan los recursos financieros, con los cuales se puedan satisfacer estas necesidades.

Pero esta ganancia no constituyó la razón de ser de las Asociaciones, sino que, por el contrario, el acto de fundación está unido, en forma consustancial, con una necesidad pública y dramática: "crear los mecanismos adecuados que permitan a los ciudadanos ejercer su derecho a la vivienda". En este sentido, es un hecho incuestionable que el desarrollo del Sinap ha permitido operar casi 180.000 préstamos, lo que significa haber dado techo a casi un millón de chilenos.

Préstamos directos a empresas constructoras

A fines de 1973, el equilibrio financiero entre los depósitos recibidos por las Asociaciones y los préstamos por ellas otorgados se había roto. Se captaba mucho dinero y no existía oferta de viviendas. Se dicta, entonces, el DFL No. 162, cuyos considerandos dicen

—Que el DFL No. 205 de 1960, hoy Ley No. 16.807, que creó el Sistema Nacional de Ahorros y Préstamos, formado esencialmente por la Caja Central de Ahorros y Préstamos y las Asociaciones de Ahorros y Préstamos, se dictó inspirado en la necesidad de constituir un mecanismo de carácter privado, de naturaleza mutual controlado por el Estado que financiaría fundamentalmente la demanda habitacional;

—Que a lo largo de los años el Sistema Nacional de Ahorros y Préstamos se ha ido fortaleciendo por la confianza del público y por su contribución sustancial a la solución del problema de la vivienda;

—Que los ahorrantes de las Asociaciones de Ahorros y Préstamos, no obstante la eficiencia del mecanismo, fueron también afectados por la crisis económica, viendo alejarse la posibilidad de tener su casa propia;

—Que la situación del país, el deterioro de la actividad privada de la construcción y la falta de capacidad de inversión hace difícil la aparición de oferta de nuevas viviendas;

—Que el Sistema de Ahorros y Préstamos, como resultado de la confianza pública y de la situación nacional que vivimos ha captado recursos en cantidad importante que no han podido destinarse a financiar demanda habitacional por la inexistencia de ofertas para sus asociados;

—Que frente a lo anterior y debido a la imprescindible necesidad de crear oferta de viviendas e incentivar la economía, movilizándose recursos paralizados, es conveniente que el Sistema, equilibradamente, contribuya a financiar directamente la construcción habitacional a precios no especulativos, a la vez que conceda a sus asociados los recursos necesarios para adquirir las viviendas que se construyan, y

—Que se agrega a lo anterior el hecho de que la crisis económica a la que fue llevado el país afecta también a la Caja Central de Ahorros y Préstamos, a las Asociaciones de Ahorros y Préstamos y a sus ahorrantes, deudores e inversionistas, lo que hace necesario modificar el sistema financiero de la Ley No. 16.807, actualmente en vigencia, por lo que la Junta de Gobierno de la República de Chile ha acordado dictar el siguiente Decreto.

Este Decreto les permitió a las A.A.P. otorgar préstamos hipotecarios reajustables a empresas constructoras con el objeto de ejecutar viviendas o conjuntos habitacionales, pudiendo financiar, asimismo, la adquisición de terrenos. Las empresas, a su vez, deberían vender las viviendas, a los precios señalados por la Caja Central, a los depositantes de las A.A.P., exclusivamente. La Caja Central dictó la Circular Correlativa No. 674, que puso en movimiento esta iniciativa, insistiendo fundamentalmente en dos aspectos: construir a precios reales para los asociados y reducir costos y producir a precios convenientes.

El mecanismo, en sí, es sencillo porque otorga un préstamo que financia terrenos, urbanización, construcción y honorarios, préstamo que se cancela con el producto de la venta de las viviendas.

Se deja en las manos de cada Asociación decisiones importantes: selección de los proyectos más adecuados que,

Durante un período, de fines de 1973 a fines de 1974, los depósitos en las Asociaciones se prestaron a operaciones especulativas. De hecho, el sistema de reajuste de los depósitos no estaba previsto para altas tasas de inflación. Fue así como muchos lucraron a costa de los deudores, que vieron reajustadas sus deudas muy por encima del Índice de Precios al Consumidor.

La situación anterior dejó la imagen pública de que las Asociaciones eran focos de especulación, de manera que cuando se decretó la congelación de los VHR muchos se alegraron porque los especuladores habían sido atrapados.

"El Sinap, los VHR y el mercado de capitales", Jaime Ruiz-Tagle en Mensaje No. 241.

LA PARALIZACION DEL SINAP

Como ya se mencionó, existe una cantidad del orden de las 10.000 a 12.000 viviendas detenidas o semiparalizadas y los planes no contemplan un destino para ellas. La situación está relacionada parcialmente con el cambio de dependencia administrativa del SINAP, que pasó de Vivienda a Hacienda.

El primer Ministerio se ha desligado no sólo como problema financiero, sino también en su aspecto habitacional. Hacienda tiende a ver como preponderante el lado presupuestario. Las Asociaciones, obligadas a pagar sus deudas, no tienen recursos para continuar el programa y no se resignan a soportar la pérdida de capital que sufrirían de vender las construcciones en su estado actual ante una demanda muy menguada.

La crisis del SINAP es demasiado profunda para ser fácil. Para Modesto Collados y David Frías, de la Cámara de la Construcción, no es sólo de naturaleza financiera, sino también técnica y de falta de dirección unificada.

"La Vivienda" Suplemento Económico de El Mercurio, octubre de 1975.

Su estructura monopólica y poco competitiva comenzó a mostrarse ineficaz frente a un incipiente y dinámico mercado financiero, lo que se tradujo en la acumulación de compromisos de pago que por su exigibilidad y elevados montos obligaron al Banco Central a darle un respaldo de aproximadamente Eo. 400 mil millones entre los meses de enero y mayo.

Sergio de Castro
Ministro de Economía

y otras opiniones

El problema tiene dos aspectos: la falta de implementación de las Asociaciones y la falta de capacidad de los organismos contralores de la vivienda, especialmente las Municipalidades, para absorber y resolver el impacto que significó la aprobación simultánea de anteproyectos y el control de proyectos para 18.000 viviendas.

Hay que recordar que esto en los comienzos fue un "boom". Las Asociaciones tenían mucha plata y Caja Central les dijo: "Inviertan, empiecen a Construir". Si nos hubiéramos detenido un momento a planificar, a hacer un estudio serio... pero no se hizo, al menos en ese momento.

Se produjo también un problema de competencia entre asociaciones, anunciándose el inicio de conjuntos en la prensa. El no comenzar obras podía deteriorar la imagen de una asociación, que es, no olvidemos, una entidad comercial.

Gastar, no importaba como, era un pie forzado.

Entonces, el criterio prevaleciente fue el de mejor rendimiento económico, lo que orientó la mayoría de proyectos en Santiago hacia el Barrio Alto. Sin embargo, en algunas Asociaciones, como la nuestra, los directores insistieron, con una adecuada preocupación social, en que hiciéramos operaciones en otros sectores periféricos, como el sector de La Florida que tuvo un gran auge. Sin embargo, aquí surgió el otro gran problema, cual fue lo inadecuado o la falta de colaboración de los equipos técnicos de algunas municipalidades, que demoraron recepciones o se negaron a recepciones provisionales, incluso convenientemente garantizadas por las Asociaciones, lo que aumentó el costo financiero de las viviendas, ya de por sí alto, en índices cercanos al 20 o/o. En la selección de proyectos, cada asociación tuvo su criterio. No hubo coordinación entre asociaciones ni tampoco criterios impuestos por la Caja Central. Hubo incluso anteproyectos que se presentaron a varias asociaciones. Se dieron casos extremos. Recuerdo una torre de veinte y tantos pisos en San Bernardo, donde el agua no llega más allá del tercer piso. Por esos proyectos "increíbles" se redujo también la cantidad de los aproba-

dos. Nosotros tratamos de usar un criterio urbano y no llegar a las torres de 20 pisos, sobre todo porque el proyecto estaba dirigido a sectores medios y las torres implican costos prohibitivos para ellos, a menos que se utilicen sistemas más industrializados. Por otra parte, la ordenanza Municipal exigía alturas mínimas. Incluso el proyecto de la Norte-Sur, que fue, hasta cierto punto, planificado, no tuvo un Plano Regulador que le diera un carácter urbano. Se llamó "estudio" a una maqueta donde en cada terreno había una torre de 22 pisos y donde a una doble corrida de árboles se la calificaba de "área verde". Lo que estaba pensado allí no se podría vender ni en Vitacura.

Otro factor distorsionador ha sido el que se refiere al costo mismo de las viviendas ejecutadas. El costo financiero, intereses y reajustes del préstamo a la empresa constructora, ha prevalecido sobre el costo neto de la obra: materiales más mano de obra. Pasaron cosas como la siguiente: en una obra destinada a compradores de nivel medio-bajo, se colocaron tinas "Corvi", en La Florida. El costo de la vivienda fue muy elevado, de lo que resultó la contradicción entre el "status" de los posibles compradores y el demérito, al menos aparente, de calidad, que se asocia al uso de la tina "Corvi". El ahorro del uso de ese artefacto quedó totalmente sobrepasado por el costo financiero.

Esto se agrava con un problema que no se ha considerado, el de la recuperación de la cartera hipotecaria. Chile está viviendo una crisis en el sentido que los sueldos alcanzan apenas para comer y un poco más, sobre todo en los niveles medios y bajos. El nivel de rentas no permite otorgar préstamos que sean medianamente servibles en los 30 años plazo, máximo del sistema. A este nivel de renta, la suma "ridícula" de 34 millones le queda grande a la mayoría, porque significa un dividendo de más o menos 500 mil escudos mensuales. Estamos estudiando posibilidades que nos permitan meternos en este "zapato chino" que son los sueldos.

Síntesis de la intervención de don IGNACIO BASCUÑAN, ex arquitecto de la Asociación de Ahorro y Préstamo Bernardo O'Higgins, en la Mesa Redonda organizada por AUCA el 2 de Setiembre pasado.

con presupuesto económico, a través de empresas constructoras eficientes den como resultado productos óptimos.

La modalidad de ejecución se enmarca en dos alternativas: Administración Delegada, a costo real y Suma Alzada reajutable.

Como consecuencia inmediata de estas medidas, la construcción de viviendas tomó un fuerte incremento en 1974 con la iniciación de 18.000 unidades. La media anterior había sido del orden de 8.000 viviendas terminadas por año. Esto significó mayores expectativas de trabajo para los que participamos en el quehacer de la vivienda. En efecto, en el ámbito de la profesión, por primera vez un arquitecto podía concretar una operación desde sus inicios, vale decir, ubicar un terreno, definir un proyecto y determinar la empresa constructora, acudiendo a una Asociación para que, de ser interesante la opción, lo financiara. Sin embargo, no resultó conveniente una libertad tan absoluta. Los proyectos habitacionales son de tal manera decisivos en el desarrollo de las ciudades, que no pueden dejar de enmarcarse dentro de una política coherente y conocida por todos; la falta de ella provoca un caos que difícilmente puede ser controlado a posteriori.

Los organismos técnicos de las Asociaciones, acostumbrados a un quehacer muy diferente, tuvieron que adecuarse violentamente a situaciones para las que no estaban preparados. El sistema de evaluación de los proyectos debió ser estudiado exhaustivamente, para determinar con precisión el otorgamiento de los respectivos pases de factibilidad, lo que en los hechos no ocurrió. La gran mayoría de las Asociaciones buscó el camino fácil de hacer primar el factor económico de recuperación de la inversión, dejando de lado consideraciones importantes, como lo son los criterios de remodelación urbana en sectores deteriorados, especialmente en el Gran Santiago.

Las empresas, a su vez, tampoco quisieron asumir el riesgo de tomar los contratos por suma alzada reajutable, lo que significó que del total de préstamos, no más de tres fueron de esta modalidad, lo que conllevó el problema de las inspecciones, por parte de las A.A.P., que en el caso de obras por administración delegada son engorrosas y con mucho margen de error. A eso se sumó el hecho de subcontratar di-

chas inspecciones, lo que dificultó aún más el control.

Otra consideración importante es la que respecta al resultado, en términos de costos de la operación. Se dio el hecho insólito de que, dentro de ciertos márgenes, no importaba mayormente el costo directo de las obras, sino que el verdadero factor de encarecimiento lo constituyó el costo financiero. Es decir, la reajustabilidad de los giros de los préstamos aplicados a la obra, distorsionó por completo su valor.

De ello se deduce la importancia que adquiere el plazo de ejecución de las obras, cuando la economía soporta inflaciones de la magnitud de la chilena.

Para acortar los plazos financieros aparece la necesidad de aplicar sistemas industrializados o racionalización de las operaciones de las obras. Caja Central, reconociendo la trascendencia de sus decisiones respecto al desarrollo urbano, dictó, a mediados de 1974, la Circular No. 697 en la cual determinó dos áreas de desarrollo prioritario, obligando a las Asociaciones a destinar el 50o/o de sus colocaciones en ellas. Las áreas fueron:

- 1.- Avenida Norte-Sur (1975)
- 2.- Remodelación Santa Isabel (1976 en adelante).

Posteriores acontecimientos, motivados por las emisiones del Banco Central para proveer de fondos adicionales al Sinap, han generado una sustancial reducción de la actividad constructora. Las Asociaciones han debido reprogramar sus inversiones, poniéndolas en el marco de sus actuales posibilidades.

FERNANDO LAVANDEROS



Desgraciadamente, la acción de las Asociaciones a través de la circular 674 distorsionó totalmente el mercado de la vivienda en Chile. Tenemos el mal hábito de caer de un extremo a otro: o no se construye nada y el gobierno debe incentivar la construcción o construimos 50 mil tonterías. En este caos influyó el hecho que se iniciaran obras en una cantidad mucho mayor que lo razonable. Un ejecutivo de asociación me comentó que, a su debido tiempo, propuso, por escrito, estudiar seriamente las posibilidades y partir con alrededor de 8.000 a 9.000 viviendas. En realidad se iniciaron 24.000. Ese es un factor terriblemente incidente en el funesto resultado. Hay una cantidad enorme de obras a medio hacer. Al iniciar menos obras, se habría podido terminar mayor proporción. Junto con proyectos muy bien estudiados partieron también muchas improvisaciones.

Creo que antes de dos años no se vuelve a una normalidad del sistema. Hasta que las Asociaciones vendan este enorme stock de viviendas, en su mayor parte inconclusas y de precios fuera del alcance de los ahorrantes, no se podrá iniciar la construcción de nuevas obras. Se está perdiendo toda una experiencia e iniciativa

empresariales: hay empresas pequeñas que construían conjuntos de 8 a 16 viviendas para el Sinap, que ahora están a brazos cruzados.

Nuestra empresa ha construido, desde 1962, aparte de los contratos con Corvi, alrededor de 350 ó 400 viviendas, que se han comercializado por lo menos en un 85 ó 90 o/o por el Sinap. Por eso es que estoy amargado, porque creo que todo lo que ha pasado ha echado a perder, quizá por cuanto tiempo, toda la iniciativa privada que estaba compitiendo en un mercado libre frente a la clientela que se apoyaba en un financiamiento del Sinap, que en este momento no existe porque las asociaciones no le prestan prácticamente a nadie. Además de prestar (en el papel) 34 millones de escudos, que no es nada. Pero ni siquiera eso funciona. Hemos tenido que deshacer 3 operaciones, en 2 asociaciones distintas, ante la obstinación (me imagino que por órdenes superiores) de no prestar, después de haber engañado durante más de 3 meses tanto a los compradores como a los vendedores de viviendas.

Síntesis de la intervención de don KLAUS HEPNER, empresario, en la Mesa Redonda organizada por AUCA el 2 de Setiembre pasado.

CAIDA DE LA CONSTRUCCION FISCAL Y DEL SINAP. PLAN DE 67 MIL VIVIENDAS PARA 1976: SOLO UNA PROPOSICION A LA ESPERA DE FINANCIAMIENTO FISCAL. CREDITO AID: UNA INYECCION PARA EL PROXIMO AÑO. ¿QUIEN SE PREOCUPA DE LAS DIEZ MIL VIVIENDAS QUE TIENE PARALIZADAS EL SINAP?

No cabe duda que uno de los sectores más golpeados por la política restrictiva del Gobierno es la construcción de viviendas. Las cifras escuetas expuestas el 11 de setiembre por el Presidente de la República dicen lo siguiente :

a) las nuevas viviendas contratadas en el período setiembre 1974 a agosto 1975 llegan a 13.846, de las cuales 10.116 son de emergencia y sólo 3.730 corresponden a soluciones definitivas;

b) las casas en construcción al 31 de agosto de 1975 llegaban a 13.468, mostrando una caída respecto de la tendencia histórica. El Departamento de Economía de la Universidad de Chile en sus últimos "Comentarios sobre la Situación Económica" calcula que el gasto de capital del Ministerio de Vivienda en el primer semestre de 1975 disminuyó en términos reales en un 66 o/o respecto a igual período de 1974. La Caja Central de Ahorros y Préstamos indica en su último Boletín que hay 12.521 unidades en construcción, la mayoría paralizadas o con un avance lentísimo. Obviamente, esta profunda caída en la actividad del sector no será permanente. Pero el futuro no está aún claro ...

"La Vivienda" Suplemento Económico de El Mercurio, octubre de 1975.