

ARTÍCULO

IMPACTO DEL PLAN DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN LA REDUCCIÓN DEL DÉFICIT HABITACIONAL EN BOLIVIA: UN ANÁLISIS DE LOS AVANCES Y EL IMPACTO SOCIAL Y FINANCIERO

Impact of the Social Housing Plan on Reducing the Housing Deficit in Bolivia: An Analysis of Progress and Social and Financial Impact

Por:

Wilson Caba Rocha

Centro de Investigación Científica UTEPSA

<https://orcid.org/0009-0002-8998-1353>

wilsoncaba1@gmail.com

Recibido: 04/12/2023

Revisado: 20/02/2024

Aceptado: 07/03/2024

Jaime Raúl Melean Serrudo

Centro de Investigación Científica UTEPSA

<https://orcid.org/0009-0002-1170-1956>

jrmelean@gmail.com

RESUMEN

El déficit habitacional es uno de los mayores problemas sociales en gran parte de los países con economías en desarrollo, en este sentido las acciones que ejecutan los gobiernos para minimizar los obstáculos para un mayor acceso a la vivienda son permanentes. En el contexto particular de Bolivia el déficit habitacional es una combinación de diferentes factores, entre los que se puede mencionar el crecimiento poblacional, la insuficiente inversión en infraestructura de servicios y los bajos niveles de ingresos de las familias.

Este problema social ha planteado al gobierno desarrollar un programa de vivienda de interés social, a través del sistema financiero, por lo que el presente trabajo abarcará analizar en que medida el gobierno ha respondido a esta necesidad y si las mismas están teniendo un impacto y avance positivo en la mejora de la calidad de vida habitacional de los hogares en los últimos 10 años en Bolivia. Para ello se realizará un análisis descriptivo, explicativo y evaluativo inicialmente recopilando datos de fuentes oficiales del gobierno y otras relacionadas al tema. De forma complementaria y debido a su importancia el trabajo incluye un análisis de la cartera de créditos destinado al programa.

PALABRAS CLAVES: *vivienda, inclusión habitacional, macroeconomía, sistema financiero*

ABSTRACT

The housing deficit is one of the biggest social problems in most countries with developing economies. In this sense, the actions carried out by governments to minimize the obstacles to greater access to housing are permanent. In the particular context of Bolivia, the housing deficit is a combination of different factors, among which we can mention population growth, insufficient investment in service infrastructure and low levels of family income. This social problem has prompted the government to develop a social housing program through the financial system, so this work will cover analyzing to what extent the government has responded to this need and if they are having an impact and progress. positive in improving the quality of housing life of households in the last 10 years in Bolivia. To do this, a descriptive, explanatory and evaluative analysis will be carried out, initially collecting data from official government sources and others related to the topic. In a complementary way and due to its importance, the work includes an analysis of the credit portfolio destined for the program.

KEYWORDS: *housing, housing inclusion, macroeconomics, financial system.*

1. INTRODUCCIÓN

Lograr una inclusión habitacional y de buena calidad es un desafío permanente de gobiernos y organismos internacionales. El déficit habitacional se ha convertido en uno de los mayores problemas sociales que se encaran en los distintos países fundamentalmente por el crecimiento

poblacional y la falta de mecanismos para minimizarlos. El no contar con una vivienda apropiada con servicios básicos mínimos puede ocasionar también otros problemas sociales como la salud, educación y el bienestar de la población cuyo resultado se traduce en la calidad de vida de los ciudadanos, considerando que una vivienda adecuada “es aquella en la que los ciudadanos o las familias pueden vivir con seguridad, paz y dignidad” (BID, 2022). Según un informe de la CAF para el año 2022 en América Latina y el Caribe “el déficit habitacional cuantitativo se estima que sea de 23 millones de personas” (Lopez, P., 2023) y un número mucho mayor viven con servicios inadecuados y de mala calidad que representan en total aproximadamente un tercio de la población en la región.

Un factor cambiante que se debe incluir en el análisis es el considerable aumento de la población en las zonas urbanas, “en la actualidad, alrededor del 56 % de la población mundial —4400 millones de habitantes— viven en ciudades”. (Banco Mundial, 2022). Uno de los instrumentos más utilizados por parte de los gobiernos para afrontar este problema es el financiamiento, que sin embargo al momento de implementar y ejecutarlos enfrentan una serie de inconvenientes debido principalmente a que las economías familiares no son estables en gran parte de los casos, lo que ocasiona dificultades para acceder a un crédito y/o posterior repago de las mismas, obstáculo que se podría considerar común en gran parte de los países de la región, considerando especialmente América Latina y el Caribe.

El sistema financiero de un país y su nivel de desarrollo tienen una relación muy estrecha. Se requiere un sistema financiero fuerte, confiable e inclusivo no solo para acceder a una vivienda, sino que además se debe entender que el sistema financiero es un pilar fundamental para el desarrollo general de una sociedad. Diversos autores a lo largo de la historia colocan este sustento teórico para explicar el avance de una sociedad, como Joseph Schumpeter que en 1911 en su libro “La Teoría del Desarrollo Económico” considera a los servicios financieros como fundamental para el desarrollo económico y social.

El sistema financiero es un pilar fundamental para el crecimiento económico, dado que en él se concentran indicadores macroeconómicos como el consumo y la inversión, en este sentido el sistema financiero es un reflejo de la situación económica y financiera de un país. Sociedades con una

economía desarrollada también tiene un mercado financiero amplio y con una variedad de instrumentos desde aquella de intermediación financiera como es la banca, hasta aquellos sistemas de mayor riesgo financiero como el mercado bursátil, todos estos instrumentos dan respuesta a las necesidades de los diferentes agentes económicos para el consumo de bienes y servicios como así también en la inversión. “El sector financiero de una economía es el sistema circulatorio que liga los bienes, los servicios”. (Samuelson, 2010). El resultado es una estrecha relación entre el mercado financiero y el mercado de bienes y servicios. En este sentido el acceso a la vivienda y la inclusión financiera son dos problemas sociales que tienen una estrecha relación y necesita una solución conjunta.

En el caso particular de Bolivia los gobiernos han venido desarrollando diferentes planes sociales “en 1956 el Estado Boliviano comienza a trabajar por primera vez en vivienda social” (AEVIVIENDA, 2023) como consecuencia del acelerado crecimiento demográfico que conlleva también un crecimiento en el número de familias que cada vez y en mayor cantidad demandan vivienda y espacio habitable donde desarrollarse. Esta demanda genera también un problema social que es respondida, por parte del gobierno, con planes sociales y en el caso particular de Bolivia con un programa de vivienda de interés social.

En este sentido, ¿las políticas dirigidas a subsanar este problema de déficit habitacional y la calidad de las mismas están teniendo un impacto positivo con el programa implementado en los últimos 10 años? Esta interrogante pretende ser respondida en el presente artículo planteándose como objetivo cuantificar ese impacto y si el avance es significativo considerando el número de familias beneficiadas y el porcentaje de familias con mejores condiciones habitacionales en Bolivia.

Fundamentación y metodología

El estudio permitirá analizar el avance para afrontar el déficit habitacional en Bolivia, para lograr este objetivo el estudio será descriptivo, explicativo y evaluativo. En cuanto a lo descriptivo “pretenden medir o recoger información de

manera independiente o conjunta” (Hernandez, 2014) se partirá recopilando datos de páginas oficiales como así también de fuentes de organismos internacionales. El análisis tendrá como espacio temporal entre los años 2011 -2022, la implementación

de la Ley 393 de Servicios Financieros será referente también en el estudio. La referida norma contempla la regulación de las tasas activas para los financiamientos a las viviendas de interés social y en la que también se hace una especial referencia a tres pilares fundamentales como es la protección al consumidor financiero, en la educación financiera y en la cobertura.

Sin duda analizar la inclusión habitacional y la financiera son fundamentales para desarrollar el trabajo.

La fundamentación principalmente pasa por analizar la situación habitacional en nuestro país considerando que el problema en general lo tienen los países en desarrollo, en especial América Latina y el Caribe que son regiones en la que existen amplios sectores de la población con calidad de vida y habitacional inadecuada, “más de 120 millones de personas residen en asentamientos irregulares” (Gutierrez, F., 2022).

Análisis de la situación

La economía boliviana se ha caracterizado mayormente por una dependencia de las materias primas y de actividades extractivas, en un inicio la minería y posteriormente el gas natural han contribuido significativamente a la economía nacional.

Esta dependencia de las materias primas provoca que la economía del país haya fluctuado al ritmo de los precios internacionales de las materias primas y del nivel de explotación y producción de las mismas. Los datos así lo confirman ya que en los últimos diez años la declinación en la explotación de recursos naturales, se acentuó, lo que provocó el cierre de un ciclo alentador de auge de la extracción de materias primas.

Los indicadores macroeconómicos comienzan a tener resultados negativos, los gastos públicos aumentan provocando déficit fiscal permanente a partir del indicado año, las reservas internacionales comienzan a disminuir, y la balanza comercial también comienzan a tener resultados negativos debido a que el gas natural, principal producto de exportación termina su ciclo de mayor producción.

Se debe señalar aquí que las economías más importantes y dinámicas tienen al conocimiento, la tecnología y a los servicios como principales motores de sus economías, mientras que las economías más deprimidas aún tienen al sector primario como fuentes más importantes de ingresos, por lo que la creación de valor a partir de lo intangible como es el conocimiento es aún muy reducida. Algunos de los indicadores de la economía boliviana se presentan a continuación:

Cuadro 1. Cifras de las finanzas y datos macroeconómicos de Bolivia (en millones de dólares)

Año	Superávit /déficit fiscal	Balanza Comercial			Reservas Internacionales	Deuda Externa
		Exportaciones	Importaciones	Saldo Comercial		
2011	201	9.2015	7.936	1.280	12.019	3.837
2012	479	11.991	8.590	3.401	13.927	4.525
2013	201	12.372	9.699	2.673	14.430	5.584
2014	(1.118)	13.074	10.674	2.360	15.123	6.036
2015	(2.293)	8.923	9.843	(920)	13.056	6.613
2016	(2.461)	7.259	8.564	(1.305)	10.081	7.268
2017	(2.956)	8.367	9.374	(1.007)	10.261	9.428
2018	(3.305)	9.110	10.002	(892)	8.946	10.178
2019	(2.974)	8.933	9.824	(891)	6.468	11.268
2020	(4.676)	7.093	6.955	137	5.276	12.172
2021	(3.782)	11.080	9.618	1.462	4.753	11.649
2022	(3.145)	13.671	13.044	626	3.797	12.207

Fuente: Elaboración propia con datos de Banco Central de Bolivia

Entre los años 2014 y 2015 la mayoría de los indicadores cambian de comportamiento y muestran resultados negativos, sumado a ello y posteriormente, la economía de Bolivia, como consecuencia del COVID – 2019 cae en forma considerable, el nivel de decrecimiento del PIB de Bolivia es más notorio que el promedio de la región.

Este fue el resultado de las políticas adoptadas por el gobierno siguiendo las recomendaciones internacionales y que fueron aplicadas en muchos países que restringieron y paralizaron en gran medida las actividades productivas y comerciales.

Políticas de acceso a la vivienda y resultados

El 21 de agosto de 2013 fue aprobada la Ley 393 de Servicios Financieros en la que se establecen normativas y regulaciones para las actividades de intermediación financiera y entre las cuales se establece un marco jurídico y social para implementar un programa dirigido a un mayor acceso a la vivienda mediante el sistema financiero nacional. Dicha normativa establece como vivienda de interés social a que el interesado en el programa no cuente con otra vivienda. En la normativa se establece que las tasas de interés anuales incluidos en el programa estén dentro del rango de 5,5% y 6,5% y se establece que este tipo de operaciones podrán ser destinados a la compra y construcción tanto de vivienda como de departamentos. Además, el programa está dirigido a la ampliación, remodelación y mejoramiento en general de la vivienda.

Se señala también que la garantía para acceder al financiamiento será la misma vivienda y las entidades financieras deberán realizar las evaluaciones y análisis correspondiente para medir la capacidad de pago mediante tecnologías crediticias acordes para los sectores dependientes e independientes. Un dato muy importante en el análisis es considerar el tamaño de la cartera de créditos destinada al tema de vivienda, puntualizando que este tipo de operaciones de crédito ocupan el segundo lugar del total de la cartera (no solo el de interés social), luego de los microcréditos. Este tipo de créditos, es decir los microcréditos también han contribuido de manera notable a una mayor inclusión financiera desde su implementación. Esto se debe también a que la economía de las familias en gran parte está dentro de la informalidad y muy poco estable en cuanto a los ingresos. Los datos que se muestran a continuación permiten ver la profundidad financiera en el PIB, el principal indicador macroeconómico.

Cuadro 2. Evolución de la cartera de créditos de vivienda y el índice de profundización financiera en el PIB (Expresado en millones de dólares y porcentaje)

Año	Cartera créditos de vivienda	PIB	Profundidad créditos de vivienda
2011	1.640	24.232	7%
2012	1.961	27.282	7%
2013	2.378	30.883	8%
2014	3.001	33.237	9%
2015	3.736	33.241	11%
2016	4.697	34.189	14%
2017	5.586	37.782	15%
2018	6.361	40.581	16%
2019	7.034	41.193	17%
2020	7.234	36.897	20%
2021	7.504	40.703	18%
2022	8.013	44.315	18%

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Autoridad de Supervisión y Fiscalización del Sistema Financiero

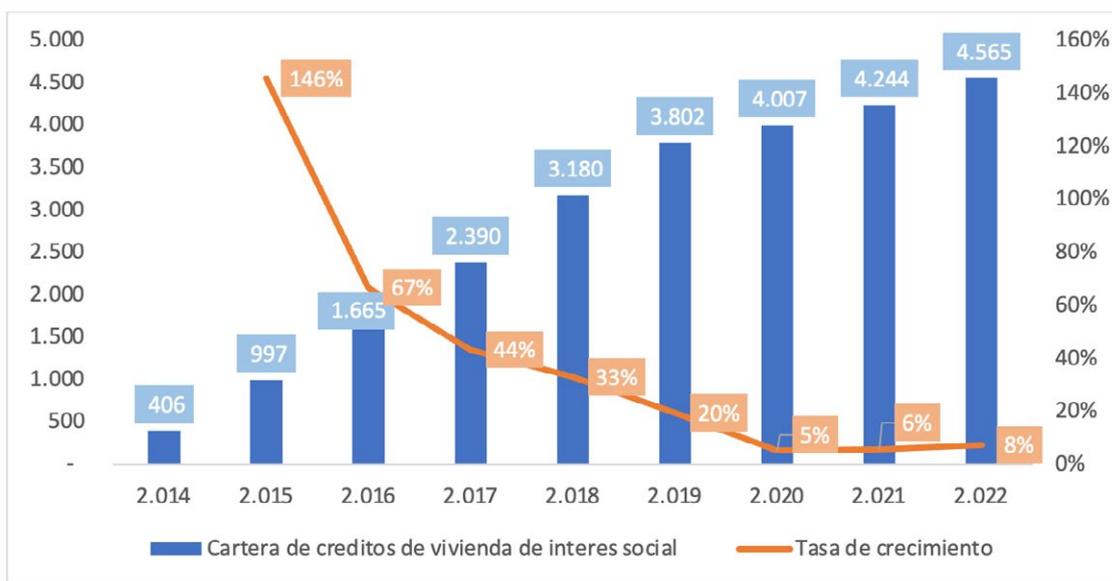
Se puede observar que la cartera de créditos en el sistema financiero tiene una evolución positiva año tras año incluso durante la pandemia del COVID 19 (Autoridad de Fiscalización y Supervisión del Sistema Financiero, 2023), contrario al comportamiento del PIB durante la pandemia que en el año 2020 tuvo una caída del -8,74% según el dato extraído del Instituto Nacional de Estadística. Esta caída fue superior al promedio de la región de América Latina y El Caribe.

Por otra parte, en el análisis del índice de profundización financiera, el cuadro 1 nos muestra la evolución de ese indicador desde el año 2011 al 2022 y en la que se puede ver que el mejor momento de profundización fue el año 2020 con el 20%. Si comparamos con datos registrados en la región (América Latina y el Caribe) el indicador nos muestra que estamos por encima de la media de la región, según una publicación de la CAF. El crédito hipotecario es poco profundo en la región con el 8% del PIB regional, “muy por debajo del promedio europeo 37% y de Estados Unidos 70%” (Lopez, P., 2023)

Vivienda de interés social

Según normativa las tasas de interés para créditos de vivienda social se establecen desde el 5% al 6,50% dependiendo del monto de la operación. Una vivienda de interés social no debe ser destinada para fines comerciales y el destinatario deben ser personas de ingresos menores. Según informe de la Agencia Estatal de Vivienda se entregaron a través del programa de vivienda de interés social 153.627 soluciones habitacionales en 10 años del programa (AEVIVIENDA, 2021). El programa se desarrolló mediante el sistema financiero, en el siguiente cuadro se puede apreciar la evolución de la cartera de créditos para viviendas de interés social:

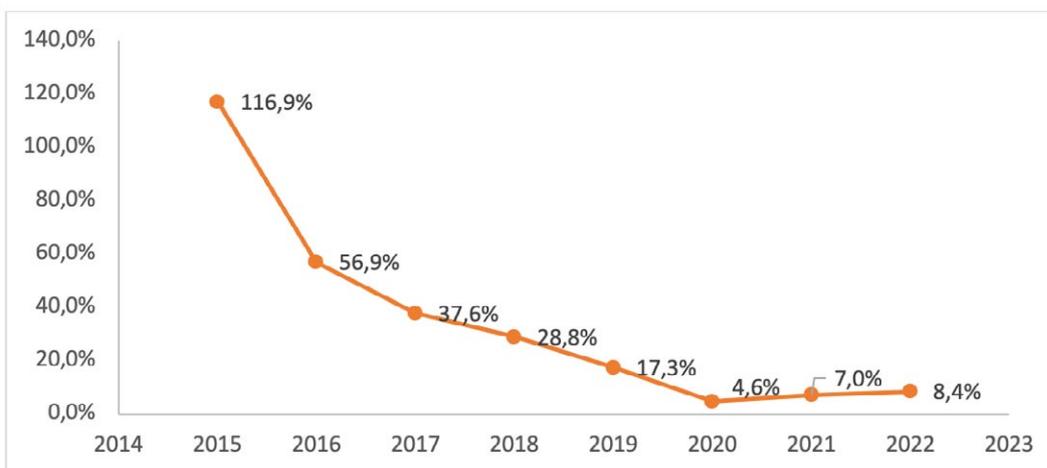
Grafica 1. Cartera de créditos destinados a vivienda de interés social en millones de dólares y porcentaje de tasa de crecimiento de los desembolsos



Fuente: Elaboración propia con datos de ASFI

Como se puede apreciar en el gráfico la novedad de la implementación del programa probablemente haya causado un desembolso de las operaciones muy activa, los posteriores años tuvieron un crecimiento lento. Se debe considerar también el efecto negativo durante la pandemia del COVID 19, y las posteriores restricciones en las actividades normales lo que también afectó en el poco porcentaje de aumento en el número de familias beneficiadas, según los reportes de la ASFI el número de familias beneficiadas desde el año 2014 fue de 11.336 hogares hasta 97.531 hogares en el año 2022. El número de familias beneficiadas con los créditos de vivienda de interés social se ha ido incrementado año tras año, aunque porcentualmente la tasa de crecimiento refleja una desaceleración. (ASFI, 2023)

Grafica 3. Tasa de crecimiento de familias beneficiadas con créditos de vivienda de interés social



Fuente: Elaboración propia con datos de ASFI

La tasa de crecimiento poblacional tiene como resultado también el crecimiento en número de familias. Según datos extraídos del INE en el año 2011 Bolivia tenía 2.669.794 hogares y hasta el año 2021 según las proyecciones realizadas el número de hogares en el país fueron de 3.637.461 registrando en el lapso de ese periodo un crecimiento porcentual del 36%. En el siguiente cuadro se puede observar el crecimiento en número y porcentaje de hogares registrados en Bolivia.

Cuadro 3. Número de hogares (en miles) y porcentaje de hogares con vivienda propia

Año	No de hogares	Porcentaje de hogares con vivienda propia
2011	2.670	62,49%
2012	2.734	62,02%
2013	2.846	64,02%
2014	2.921	65,70%
2015	3.012	67,27%
2016	3.209	63,18%
2017	3.347	63,85%
2018	3.465	64,02%
2019	3.454	63,40%
2021	3.637	63,60%

Fuente: Elaboración propia con datos del INE

Los resultados muestran que, en términos nominales, es decir, en número de familias beneficiadas entre los años 2011 y 2021 ha habido un aumento, sin embargo, en términos porcentuales los hogares con vivienda propia no aumentaron significativamente, en el año 2011 los hogares con vivienda propia fue el 62,49% mientras que en el año 2021 fue del 63,60%. En términos cualitativos bajo el concepto que manejan los sitios oficiales los resultados son los siguientes:

Cuadro 4. Hogares con déficit cualitativo de vivienda

Año	Porcentaje
2011	42,40%
2012	41,40%
2013	41,00%
2014	43,90%
2015	43,00%
2016	45,50%
2017	41,80%
2018	43,80%
2019	43,70%
2021	40,10%

Fuente: Elaboración propia con datos de UDAPE

El déficit cualitativo se calcula con base en la metodología INE 2004, "Bolivia: Carencias, déficit habitacional y acceso a servicios básicos", muestra cifras que representan a hogares en malas condiciones para habitar y servicios básicos inadecuados.

Discusión

Según los datos proporcionados se ve claramente que los resultados logrados en cuanto a mejorar la calidad habitacional prácticamente se mantienen o tienen muy poca variación porcentual a lo largo de los años analizados. Los resultados para una mejor calidad de vida en los hogares bolivianos, si bien en forma nominal se aprecia una evolución positiva sin embargo en forma porcentual no tuvieron un sustancial avance de acuerdo a las cifras y datos proporcionados por los sitios oficiales, los resultados que muestran las propias paginas oficiales nos dan a conocer que prácticamente se ha mantenido la calidad habitacional, o con una variación mínima del 42,40% de hogares con déficit cualitativo de vivienda en el año 2011, a un 40,10% en el año 2021, significando una mejora de alrededor 2 puntos porcentuales en 10 años.

Los programas desarrollados no han alcanzado para tener una mejora sustancial en la calidad de vida y de vivienda, probablemente se deba a que gran parte de las economías familiares se sustentan en actividades informales. La situación de la vivienda y calidad de vida de los ciudadanos en tal sentido no debe ser enfocado de manera aislada, estos problemas sociales deben ser encarados de una forma integral, con una mayor apertura de los mercados y con ajustes al déficit fiscal, principal problema macroeconómico que el país viene arrastrando desde el año 2014. Este panorama genera un mayor endeudamiento interno y externo y una disminución de las reservas de divisas, afectando de manera considerable la dinámica económica y que se ven reflejados en indicadores sociales como la situación de la vivienda o la precaria situación de las mismas. Significa entonces que ante una mayor dinámica económica con disminución de la intervención del Estado las condiciones de vida también irán mejorando.

Conclusiones

Las medidas implementadas para que las familias puedan acceder a una vivienda de forma más práctica ha tenido una evolución positiva en el número de

familias beneficiadas, sin embargo porcentualmente no ha habido una mejora cuantitativa sustancial, consideremos también que al tener un alto porcentaje de familias que viven de la economía informal pocas son las familias que pueden acceder a un préstamo de vivienda con interés social, por una parte y también los niveles salariales muchas veces también son un impedimento, la fuerza laboral que trabajan en empresas tienen una baja participación en la economía con sueldos que en muchas situaciones están con el mínimo nacional. El crecimiento demográfico es otro aspecto a analizar ya que los niveles de crecimiento de hogares son constantes.

Los problemas sociales son parte integral de los problemas de desarrollo que tiene el país y la solución pasa también por dar mejores alternativas al crecimiento de la economía, con mayores exportaciones, educación y conocimiento.

El desarrollo económico y social tienen que ver con la capacidad productiva y la obtención de riqueza, y está ligado al sustento y la expansión económica de modo tal que garantice el bienestar, se mantenga la prosperidad y satisfaga las necesidades personales o sociales de las personas.

El problema de la vivienda y calidad de vida debe tomarse como parte integral de los tantos problemas de desigualdad que tiene el país. Se debe considerar que pretender dar solución y enfocarse en un problema social probablemente no den buenos resultados, si se descuidan otros aspectos que tienen que ver con la economía. Mientras tanto se puede concluir que las medidas implementadas fueron importantes no para lograr un avance significativo, sin embargo, de no haberse implementado la situación de la mayoría de las familias hubieran sido aún más complejas.

BIBLIOGRAFÍA

- Agencia Estatal de Vivienda. (junio de 2021). *Poniendo en marcha obras de construcción*. Obtenido de <https://www.aevivienda.gob.bo/website#main>
- Agencia Estatal de Vivienda. (2021). *10 Años: Construyendo nuestra historia*. La Paz: Editorial Virgo.
- Autoridad de Fiscalización y Supervisión del Sistema Financiero. (2023). *Sectores priorizados*. Obtenido de https://www.asfi.gob.bo/images/INT_FINANCIERA/DOCS/Publicaciones/sectores_priorizados.pdf.
- Autoridad de Fiscalización y Supervisión del Sistema Financiero. (2023). *Principales variables del sistema financiero*. La Paz.
- Banco Central de Bolivia. (2023). *Evolución de la Deuda Externa Pública de Mediano y Largo Plazo*. Obtenido de Deuda Pública Externa: <http://deudaexternapublica.bcb.gob.bo/publico/inicio>
- Banco Mundial. (6 de octubre de 2022). *Desarrollo urbano*. Obtenido de Panorama general: <https://www.bancomundial.org/es/topic/urbandevelopment/overview>
- BID. (15 de Noviembre de 2022). *Ciudades Sostenible*. Obtenido de <https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/alternativas-innovadoras-deficit-vivienda-america-latina/>
- Gaceta Oficial de Bolivia. (21 de Agosto de 2013). *Ley 393*. Obtenido de <http://www.gacetaoficial-debolivia.gob.bo/normas/buscar/393>

- Gutierrez, F. (29 de Septiembre de 2022). *América Latina requiere vivienda digna y asequible; cambio climático, de los mayores desafíos*. El Economista.
- Hernandez, R. (2014). *Metodología de la investigación*. Mexico D.F.: Mc. Graw Hill.
- Instituto Nacional de Estadística. (2023). *Crecimiento del Producto Interno Bruto*. Obtenido de <https://www.ine.gob.bo/>
- Instituto Boliviano de Comercio Exterior. (2022). *Cifras del comercio exterior boliviano*. Santa Cruz de la Sierra.
- Lopez, P. (01 de Agosto de 2023). *Vivienda asequible en America Latina y el Caribe*. Obtenido de CAF: <https://www.caf.com/es/conocimiento/visiones/2023/08/vivienda-asequible-en-america-latina-y-el-caribe/>
- Samuelson, P. (2010). *Macroeconomía y Aplicaciones en Latinoamérica*. Mexico: Mc. Graw Hill.
- Schumpeter, J. (1934). *The theory of economic development*, New Brunswick: Transaction Publisher
- Unidad de Análisis Políticos y Económicos. (2023). *Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas*. Obtenido de Hogares con deficit cualitativo de vivienda: <https://www.udape.gob.bo/portales/html/dossierweb2023/htms/doss0705.html>