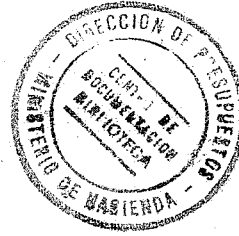


020.000-  
A6796P  
1996  
CA.



**PROGRESIVIDAD DE LA POLITICA DE VIVIENDA /\***

José Pablo Arellano Marín  
Director de Presupuestos

DEVUELVASE AL CENTRO DE  
DOCUMENTACION - BIBLIOTECA  
DIRECCION DE PRESUPUESTOS  
MINISTERIO DE VIVIENDA

*/\* Exposición realizada con motivo del encuentro sobre "Focalización en la Vivienda Social", Vivienda Básica y Progresiva en la Región Metropolitana, Ministerio de Vivienda y Urbanismo el 19 de abril de 1996.*

23273

## PROGRESIVIDAD DE LA POLITICA DE VIVIENDA\*

Toda Institución Pública debiera medir el logro de sus objetivos en términos de la focalización de sus programas , permitiéndonos responder a una pregunta que comúnmente nos hacemos y que dice relación a si los recursos públicos invertidos están llegando a quienes más lo necesitan. Por ello el estudio "Focalización en la Vivienda Social " , realizado por José Manuel Cortínez por encargo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo representa un trabajo importante y muy pertinente. El estudio, que está referido a la situación específica de las Viviendas Básicas y Viviendas Progresivas en la Región Metropolitana, entrega interesantes conclusiones y desafíos futuros orientados a mejorar el sistema de soluciones habitacionales. Su conclusión es clara y satisfactoria destacando la progresividad de estos programas.

### **1.- La Asignación de Recursos en la última década**

Quisiera complementar el estudio con un análisis de la asignación de recursos efectuada durante los últimos años , preguntándonos por el gasto global en viviendas en términos de su progresividad. ¿En qué medida ésta ha sido progresiva? y ¿Ha mejorado la progresividad en la asignación de recursos? ¿Cómo podría perfeccionarse?

Durante los últimos años los esfuerzos se han concentrado en la asignación de mayores recursos hacia los sectores sociales. Es así como la reforma tributaria del año 1990 permitió un aumento de recaudación destinado a financiar programas sociales , dentro de los cuales cabe destacar los programas habitacionales. De esta forma , incluso al considerar el efecto de elevar el impuesto al valor agregado (IVA) de 16% a 18% se logra una mayor progresividad en la asignación de recursos, puesto que éstos recursos permitieron financiar soluciones habitacionales a los grupos de mayor pobreza. Vale decir, dado que esos mayores recursos tributarios fueron a financiar programas de vivienda que favorecen a los más pobres, su efecto fue progresivo.

\*Agradezco la colaboración de Silvia Siebert, Patricia Salas, Gonzalo Valdivia en la preparación y edición del material de esta exposición.

CUADRO 1  
INVERSION HABITACIONAL 1985 - 1995

FOCALIZ 17.04.96

<i>GASTOS ANUALES PROMEDIO</i>			<b>PRESUPUESTO</b>
<i>Períodos</i>	<b>1985-1990</b>	<b>1991-1995</b>	<b>1996</b>
<i>MODALIDAD VIVIENDAS PROGRESIVAS ( Mejor. barrios, viviendas y subsidios progres.)</i>			
Ejecución miles UF	1,403	3,001	4,467
Nº soluciones	15,263	24,034	34,195
<i>MODALIDAD VIVIENDAS BASICAS ( Viviendas y subsidios )</i>			
Ejecución miles UF	3,759	5,700	6,054
Nº soluciones	20,685	25,159	26,514
<i>PROGRAMA SUBSIDIO RURAL</i>			
Ejecución miles UF	419	798	939
Nº subsidios pagados	4,506	7,212	7,638
<i>PROGRAMA ESPECIAL TRABAJADORES - PET</i>			
Ejecución miles UF	847	1,396	1,554
Nº subsidios pagados	7,853	16,172	16,204
<i>MODALIDAD SUBSIDIOS ( Tradicional , SAF , Unificado )</i>			
Ejecución miles UF	3,371	2,964	3,013
Nº soluciones	21,977	22,836	23,808
<b>TOTAL</b>			
Ejecución miles UF	9,799	13,859	16,027
Subsidios pagados o viv. terminadas	70,284	95,413	108,359

Promedios consideran número de años efectivos de vigencia de los respectivos programas

Nº soluc. 100% financiadas

En general, podemos decir que existe un buen sistema de asignación de recursos en el sector vivienda. Tal como lo demuestra este estudio de José Manuel Cortínez y otros existentes, los programas actuales son claramente progresivos, aunque ciertamente el sistema puede mejorar.

A partir de esta realidad resulta muy positiva la evolución de la inversión en vivienda durante los últimos años. En los últimos seis años ésta ha crecido en un 58% alcanzando en 1995 a US\$ 725 mill. , mientras en 1990 sólo llegaba a US\$ 460 mill .

Interesa examinar cómo se asignaron los recursos adicionales ¿Fueron a los programas más progresivos?. Para responder esta pregunta distinguiremos cinco grandes categorías de soluciones o programas que en virtud de sus características (costos, requisitos de postulación, calidad, etc.), llega a grupos sociales de distinto nivel de ingreso y de distinto grado de necesidad. (En un anexo se describen las características generales de cada una de estas líneas).

Haremos un análisis de la inversión habitacional durante el período 1985-1995, separándolo en dos etapas 1985-1990 y 1991-1995 y del presupuesto para 1996. En el cuadro 1 se observa claramente un aumento sustancial de los recursos invertidos en todas las modalidades, a excepción del sistema de Subsidios Unificados . En efecto, al analizar los promedios de gasto anual y las soluciones alcanzadas en cada etapa los resultados obtenidos en las distintas modalidades así lo demuestran.

Los datos se presentan en UF y están referidos a subsidios pagados y/o viviendas construidas. El promedio de recursos invertidos al año aumentó en más de UF 4 millones entre ambos quinquenios y vuelve a aumentar en más de UF 3 millones en el presupuesto de 1996.

Es así como la *modalidad de Viviendas Progresivas* , donde se incluye además de las Viviendas y Subsidios Progresivos I y II etapas entregados por el Ministerio de Vivienda desde 1990 el Programa de Mejoramiento de Barrios administrado por el Ministerio del Interior, ha aumentado en términos reales en el periodo 1991-1995 un 113% , lo cual se traduce en un incremento de UF 1.598 miles , permitiendo entregar aproximadamente en promedio 9.000

soluciones anuales adicionales. Este fuerte aumento constituye una clara muestra de progresividad en el gasto, dado que ésta modalidad junto con ser la que beneficia al grupo más pobre de la población, es la que proporcionalmente ha aumentado en forma más marcada los recursos invertidos y el número de soluciones entregadas.

El gasto en la *Modalidad de Viviendas Básicas* por su parte también ha crecido en forma significativa, así desde UF 3.759 miles en el período 1985-1990 pasó a un promedio de UF 5.700 en el período 1991-1995, aumentando también el número de soluciones, aunque no en la misma proporción, aproximadamente en 4.500 soluciones por año. Esto último producto del mayor costo por la vivienda, lo cual estaría explicado por el mayor costo de los terrenos, del m<sup>2</sup> de construcción y mejoras como por ejemplo pavimentación de veredas. Estos mayores costos por solución y en especial los que no se originan en mejoras de calidad son un tema que causa especial preocupación y que debiera ser abordado en reuniones como ésta.

*El programa PET*, que entrega una vivienda de mayor valor, que actualmente puede alcanzar hasta UF 400, de mejores características que las soluciones anteriormente mencionadas, también ha incrementado su gasto en forma importante. Mientras en el período 1985-1990 se invirtió en promedio UF 847 miles, en el período 1991-1995 este alcanzó UF 1.396 miles, lo cual significa alrededor de un 65% de inversión adicional al primer período. En términos de soluciones ejecutadas el porcentaje de aumento es aún mayor, equivalente a un 105% respecto del primer período, traducido en alrededor de 8.400 viviendas adicionales por año. Cabe destacar que este tipo de programa es de postulación colectiva, lo cual ha dado muy buenos resultados. En este tipo de solución también ha habido un aumento de costos final importante que debiera evaluarse. El subsidio estatal se ha elevado desde UF 60 a 90.

*El programa de Subsidio Rural* ha sido perfeccionado en forma permanente, tendiendo a crear comunidades rurales o villorrios para ofrecer a la población rural servicios básicos de forma más efectiva. El gasto ha crecido en forma considerable durante el último período, casi tanto como la modalidad de subsidios progresivos. Mientras entre 1985-1990 se gastaron cerca de UF 420 mil al año, en el período 1991-1995 esta cifra casi se duplicó, permitiendo la entrega de 2.700 subsidios adicionales al año lo cual, debe destacarse especialmente puesto que en el

sector rural es donde existe mayor pobreza. El presupuesto para 1996, vuelve a aumentar los recursos destinados a este programa

*El cuadro 1 también muestra el programa de Subsidio Unificado* dirigido al financiamiento de viviendas de mayor valor, hasta UF 1500. Este es el único que ha disminuido su nivel de gasto en el período 1991-1995 en alrededor de un 12%equivalente a aproximadamente a UF 400 mil de acuerdo a una política del Ministerio de Vivienda en orden a privilegiar las otras modalidades de subsidios precisamente por ser más progresivas. Sin embargo, lo anterior no ha significado sacrificar el número de subsidios entregados los cuales han aumentado en promedio desde 22.000 al año el primer período a 22.800 en el periodo 1991-1995. En efecto durante el último período tanto los valores de los subsidios como los valores máximos de las viviendas sufrieron modificaciones en orden a focalizar los recursos hacia los sectores de ingresos bajos y medios, obteniendo los resultados positivos que nos muestran estos datos.

En síntesis, las UF 4 millones adicionales que se invirtieron al año entre 1991-95 estuvieron dirigidas preferentemente a los sectores más pobres y con mayor carencia habitacional.

Al mismo tiempo, se analizaron cambios dirigidos a mejorar la progresividad de los programas y a crear nuevas líneas de acción que llegarán mejor a la población objetivo. Los cambios más destacables se refieren al Subsidio Unificado, donde se rebajaron en dos oportunidades 1990 y 1993, los montos de subsidio y se ajustaron los montos máximos de las viviendas, rebajando el tramo superior. (Ver el anexo)

La única excepción en este esfuerzo por lograr una mayor progresividad es el subsidio de renovación urbana, destinado a construir en zonas urbanizadas que pueden recuperarse. Este se creó en 1991 y luego se mejoró a fines de 1992. Hay buenas razones para esta política ya que si se agregan los otros costos en que debe incurrir el Estado para atender a las familias que se instalen en viviendas en la zona de expansión de las grandes ciudades, el subsidio en definitiva es mayor que el otorgado al momento de la asignación de esas viviendas.

Si examinamos por último el presupuesto 1996 con los datos del cuadro 1, observamos que las tendencias hacia una mayor progresividad se mantienen. El crecimiento más fuerte de recursos se produce en las soluciones progresivas y en los subsidios rurales. (El cuadro no incluye los recursos presupuestados para el nuevo programa de leasing).

## **2.- Algunas mejoras para el futuro**

Ciertamente hay varias cosas que mejorar de la política de vivienda y los buenos resultados no nos pueden dejar tranquilos. Más bien nos deben alentar a mejorar todo lo posible. Menciono tres aspectos que me parecen importantes:

### ***i) Recuperación de los créditos***

La recuperación de créditos complementarios al otorgamiento de soluciones habitacionales, ha sido francamente deficiente según lo que indican las cifras de la Cartera Hipotecaria SERVIU , a pesar de los esfuerzos realizados a través de las reprogramaciones de deuda. Esta mala recuperación limita la disponibilidad de recursos adicionales para la concreción de nuevas soluciones habitacionales.

Al efectuar algunos cálculos relativos a la recaudación que se debió haber percibido en el año 1995 se obtienen cifras que superan casi tres veces la recaudación efectiva . En síntesis las cifras son malas por lo que este es un problema que debe ser abordado en forma más rigurosa. La mala recuperación de créditos le quita fondos al Estado para ir en ayuda de los que todavía no han tenido acceso a la vivienda. No debemos olvidar que el Estado se endeudó para financiar esos programas y ahora está pagando las deudas, con altos intereses.

### ***ii) Repensar el tercer tramo de Subsidios Unificados***

Cada vez tiene menos justificación el tercer tramo de subsidios unificados que llega a familias de ingresos relativamente más altos. Tal vez se le podrían poner ciertos requisitos como el de una determinada densidad habitacional. Así se acercaría al Subsidio de renovación urbana. Ello puede constituir una buena solución a los costos adicionales de localización en lugares periféricos que no cuentan con servicios básicos.



CUADRO 2

**INVERSION MINVU EN DESARROLLO URBANO**

Millones \$ promedio 1995

FOCALIZ. 18.4.96

GASTOS ANUALES								\$ 1995
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	LEY PPTO 1996
<b>EQUIPAMIENTOS COMUNITARIOS</b>	118	84	1,213	1,935	2,499	2,420	2,105	4,097
Equipamientos	118	84	1,213	1,935	2,499	2,420	2,105	2,970
Infraestructura Social Concursable								1,127
<b>PARQUES URBANOS</b>	0			590	1,796	2,224	2,951	3,250
<b>PAVIMENTACION</b>	10,144	10,665	16,071	18,365	20,126	21,918	25,202	32,101
Mantenc. Emerg. Gestión tr�ns. etc.	10,144	10,665	16,071	18,365	20,126	21,918	16,963	19,501
Pavimentos participativos							8,239	12,600
<b>VIALIDAD URBANA</b>	2,816	4,856	4,324	7,152	14,084	15,804	16,026	19,321
<b>CONVENIOS PROGRAMACION</b>								530
<b>INVERSION URBANA MINVU</b>	<b>13,078</b>	<b>15,605</b>	<b>21,608</b>	<b>28,043</b>	<b>38,504</b>	<b>42,366</b>	<b>46,284</b>	<b>59,299</b>
<b>ISAR</b>	0	0	0	4,109	5,094	8,055	5,124	7,000
<b>TOTAL DESARROLLO URBANO</b>	<b>13,078</b>	<b>15,605</b>	<b>21,608</b>	<b>32,152</b>	<b>43,598</b>	<b>50,421</b>	<b>51,408</b>	<b>66,299</b>



### *iii) Déficit en relación al entorno Urbano*

Cada día pasamos menos horas en nuestros hogares, así descontando las horas que pasamos en nuestro trabajo, mucho de nuestro tiempo libre, sobre todo los que vivimos en grandes ciudades, lo ocupamos viajando y en directo contacto con nuestro entorno urbano. De este modo la calidad de vida está directamente relacionada con el desarrollo de nuestro entorno y no solamente ligado a la calidad de la vivienda. El tiempo que se ocupa trasladándose de un lugar a otro es cada vez mayor, lo cual se acentúa entre las personas de menores ingresos. Asimismo, las familias más pobres al tener viviendas con espacios reducidos se benefician en mayor grado de la existencia de parques públicos, plazas, centros comunitarios etc.

Es así como durante los últimos años los esfuerzos se han visto claramente dirigidos a proporcionar una mejor calidad de vida, a través de un aumento de la inversión en líneas de acción que complementan la solución habitacional creando lugares recreativos de esparcimiento y a mejorar las vías de tránsito. Se ha fomentado la contribución activa de la comunidad tanto en forma personal como también a través de las Municipalidades, a través de programas como los de "Pavimentos Participativos" y de "Infraestructura Social Concursable".

Estas líneas de acción se traducen en los siguientes programas: *i) Equipamientos Comunitarios*, donde se incluyen plazas con juegos infantiles, centros abiertos, sedes sociales y multicanchas; *ii) Parques Urbanos*; *iii) Pavimentación*, donde se incluye el gasto destinado a mantener las calles, a resolver situaciones de emergencia y a mejorar la gestión de tránsito como también el programa recientemente creado en el año 1995 denominado "*Pavimentos Participativos*" en el cual los beneficiarios y las municipalidades otorgan un aporte complementario; *iv) Vialidad Urbana* destinado al financiamiento de grandes obras. Adicionalmente desde 1992 se ha invertido en obras de pavimentación a través de los gobiernos regionales -ISAR.

La progresividad en este ámbito de la inversión puede ser mayor que en el caso de la inversión habitacional. Al observar las cifras del cuadro 2, se destaca que la inversión ejecutada durante el período 1989-1995 muestra claramente un crecimiento sustancial cercano al 300%. En términos reales, mientras en 1989 se gastaban alrededor de \$ 13.000 mill., en el año 1995

esta cifra alcanzó casi los \$ 52.000 mill. En el presupuesto de 1996 se contemplan recursos aún superiores.

El gasto en *Equipamientos Comunitarios* durante 1995 alcanzó a \$2.100 mill., cifra superior en cerca de \$2.000 mill. a la de 1989, considerando además para 1996 un crecimiento del orden del 100 % debido a la creación de una nueva modalidad denominada "Infraestructura Social Concursable" destinada a suplir los déficit de equipamientos.

De igual forma el gasto en el programa de Parques Urbanos ha aumentado en cerca de \$2.500 mill. , lo cual implica un crecimiento de un 400% respecto de sus inicios en el año 1992. La inversión en Pavimentación y Vialidad Urbana entre 1989 y 1995 crece en un 148 % y un 470 % respectivamente .

Me parece que esta línea de inversión en desarrollo urbano debe tener primera prioridad. Si bien en los últimos años, gracias a la mayor inversión, se ha empezado a reducir el déficit habitacional, me temo que no está ocurriendo lo mismo con el "déficit de ciudad". Como muchas cosas, resolver este déficit no es sólo un problema de mayores recursos de inversión. Se requiere mejorar la organización de nuestras ciudades.

En síntesis hay nuevos desafíos para el futuro, que podemos asumir con la confianza y el entusiasmo de lo que ya se ha avanzado en un área tan importante para los chilenos más necesitados como es la vivienda social.

# A N E X O

A continuación se detallan las características actuales de cada una de las modalidades que representan la Inversión Habitacional :

**i) Modalidad Viviendas Progresivas :** donde se incluye además de las viviendas y subsidios progresivos I y II etapas entregados por el Ministerio de Vivienda, el programa de mejoramiento de barrios financiado por el Ministerio del Interior. Esta modalidad de Viviendas Progresivas está destinada principalmente a satisfacer las necesidades de los grupos de más bajos ingresos, situación de extrema marginalidad, situación de allegados del sector urbano y/o rural. Los Subsidios I etapa ofrecen terreno junto con instalaciones iniciales mínimas que pueden ser completadas a futuro. Los Subsidios Progresivos II etapa están orientados principalmente a complementar a las I etapas y al programa de Mejoramiento de Barrios .

	<u>Subsidio maximo</u>	<u>Crédito máximo</u>	<u>Ahorro Min. Requerido</u> ***	<u>Valor Solución Aproximado</u>
<b>Viviendas Progresivas</b> (Modalidad Serviu)				
-I etapa	UF132	0	UF8	UF 140*
-II etapa	UF18	UF47	UF5	
<b>Subsidios Progresivos</b>				
-I etapa	UF132	0	EntreUF3 y UF8	UF140*
-II etapa	UF18	UF47	UF5	UF70**
<b>Prog.Mej.de Barrios</b>	UF 95 Valor Aprox.	UF20	0	UF115

\* En las regiones XII y XI y Provincia de Palena de la X, el monto máximo del Subsidio puede alcanzar UF 218 y el valor total de la I etapa UF 226.

\*\* En el caso que el Postulante haya recibido un subsidio de hasta UF 100 por la primera etapa el monto de subsidio máximo en la II etapa puede ser de UF 35 y el crédito hipotecario optativo de hasta UF 30.

En las regiones XII, XI y provincia de Palena X región, el monto máximo del subsidio puede alcanzar UF 55 ó UF38 y el valor total de la II etapa UF90.

\*\*\* En la modalidad viviendas se requieren UF8 de ahorro. Para los subsidios dependerá del estado de la propiedad, si estuviera saneado no requiere ahorro, si tiene deuda pendiente variará entre UF 3 Y 8.

ii) *Modalidad Vivienda Básicas:* donde se incluye las Viviendas Básicas SERVIU y los Subsidios para Viviendas Básicas ó Vivienda Básica de libre elección , línea de acción recientemente creada (1994).

	SUBSIDIO	CREDITO	AHORRO	VALOR SOLUCION APROXIMADO
<b>Viviendas Básicas</b>				
-Marginalidad Habitacional	Máx.UF 140 70%valor viv.	Diferencia con Div.min.UF 0.6	UF 10	UF 230 (*)
-Extrema Marginalidad	máx. UF.180 75%valor viv.	Div.mín. UF 0.3	-	
- Ancianidad	En comodato o arriendo si renta familiar mayor a UF 1.5			
<b>Subsidios Básicos</b>	máx. UF 140	máx.UF 100	UF 20	UF 260 (**)

\* En las regiones XII,XI y Provincia de Palena de la X, el monto de Subsidio puede alcanzar UF 240 y el valor total de la vivienda UF 330.

\*\* El precio máximo de la vivienda es de UF 400, ya que se puede agregar aportes adicionales de empresas, fundaciones, asociaciones gremiales, empleadores, etc.

iii) *Programa Subsidio Rural:* destinado a familias de escasos recursos del sector rural.

	<i>Valor Subsidio</i>	<i>Ahorro Min.</i>
Valor vivienda hasta UF 260	UF 130-150	UF 5
Postulación colectiva ,valor vivienda hasta UF 400(*)	hasta UF150	
Postulación en asentamientos poblacionales		
postulación individual o colectiva	UF 180-200	UF 10
Postulación para saneamiento sanitario colectivo	UF 50- 70	UF 3

\* *Siempre y cuando las viviendas cuenten con la urbanización exigida para las viviendas sociales.*

iv) **Programa Especial Trabajadores - PET:** destinado a familias que no hayan sido beneficiadas por otro tipo de solución estatal y se organicen en grupos patrocinados por entidades públicas o privadas.

	<b>Subsidio</b>	<b>Ahorro Prom. actual</b>	<b>Estimación valor solución aprox.</b>	<b>Crédito Sist. Financiero</b>
<b>Subsidio PET</b>	UF 90(*)	UF40	UF300-UF400(**)	(Subsidio Implicito)
<b>Renov. Urbana (***)</b>	UF 130	UF40	UF350-UF400	Hasta UF80)

\* En la regiones XII, XI y Provincia de Palena de la X, el monto máximo del subsidio puede alcanzar UF 150.

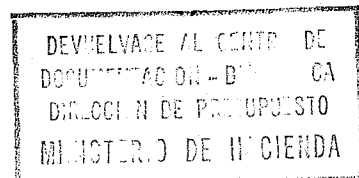
\*\* Precio máximo es de 400UF, se puede agregar aportes adicionales otorgados por empleadores u otros.

\*\*\* Se entiende por Renovación Urbana, aquellas definidas por el Minvu en las distintas regiones, para estimular el repoblamiento de barrios en el casco antiguo de las ciudades.

v) **Modalidad Subsidios Unificados :** las cifras incluyen el Subsidio Tradicional, SAF y el Sistema Unificado actualmente vigente, destinado fundamentalmente a familias de ingresos bajos y medios. El Sistema Unificado está dividido por tramos según sea el valor de la vivienda a financiar. A partir de Octubre de 1993 se efectuaron modificaciones en cuanto a los montos máximos de las viviendas a adquirir y de los montos de subsidios ligados a cada tramo de tal manera de hacerlos más progresivos. Actualmente la situación es la siguiente:

<u>Valor Subsidio</u>	<u>Valor Vivienda (*)</u>
- Tramo I, UF 110 a 130	Hasta UF 500
- Tramo II, UF 90 a 110	entre UF 500 y UF 1.000
- Tramo III, UF 70 a 90	entre UF 1.000 y UF 1.500
- Renovación Urbana, UF 180 a 200	hasta UF 1.500

\* En las regiones XII , XI y Provincia de Palena de la X, la vivienda puede costar UF100 más por tramo y recibir UF 20 más en cada monto de subsidio



Desde Septiembre de 1990 hasta Septiembre de 1993 los requisitos de cada tramo de subsidio eran los siguientes:

<u>Valor Subsidio</u>	<u>Valor Vivienda</u>
- Tramo I, UF 110 a 140	hasta UF 400
- Tramo II, UF 90 a 120	entre UF 400 y UF 900
- Tramo III, UF 70 a 100	entre UF 900 y UF 2.000
- Renovación Urbana, UF 120 a 150 creada en 1991 modi- UF 170 a 200 ficada en 1992	máximo UF 1.500

Hasta Septiembre de 1990 estuvieron vigentes los siguientes tramos:

<u>Valor Subsidio</u>	<u>Valor Vivienda</u>
- Tramo I, UF 120 a 150	hasta UF 400
- Tramo II, UF 100 a 130	entre UF 400 y UF 900
- Tramo III, UF 80 a 110	entre UF 900 y UF 2.000