

ELEMENTOS PARA UNA POLITICA DE VIVIENDA SOCIAL *

JOSÉ PABLO ARELLANO **

La vivienda constituye una de las necesidades básicas del ser humano. Cuando la familia no tiene acceso a una solución habitacional mínima, el desarrollo de sus integrantes se ve seriamente amenazado. En efecto, los peligros de enfermar y morir son muy superiores para los ocupantes de viviendas con alto grado de hacinamiento o insalubres. Un reciente estudio efectuado en Chile revela que los riesgos de morbilidad y mortalidad que enfrentan los niños cuyas viviendas carecen de un sistema de eliminación de excretas o no disponen de agua potable duplican, prácticamente, los que afectan al resto de la población infantil¹.

Por otro lado, en una vivienda deficitaria, sea por hacinamiento o por condiciones insalubres, resulta muy difícil establecer el medio ambiente adecuado para un desarrollo intelectual de las personas. Es sintomático que entre los niños que habitan en viviendas "extremadamente pobres", la escolaridad sea mucho más baja que en el resto de la población².

La vivienda representa asimismo un elemento importante para situar a los indivi-

duos en el ámbito social y económico que los rodea. En efecto, las familias que carecen de una solución habitacional estable enfrentan normalmente una tendencia a la desintegración de la sociedad. En el sector urbano, por otra parte, ellas son desplazadas hacia las zonas periféricas de la ciudad, con lo que se les hace más costoso llegar a las fuentes de trabajo y consumo.

Es cierto que la precariedad en las condiciones habitacionales suele ir acompañada de otras manifestaciones de la pobreza, como son, por ejemplo, la desnutrición, el analfabetismo o la marginación de los servicios de salud, por lo que la solución de las deficiencias habitacionales no resolverá por sí sola los problemas señalados. No obstante, la adecuada satisfacción de las necesidades de vivienda de la población es un requisito indispensable para conseguir un mejor estado de salud y permitir un desarrollo normal del individuo.

Se trata de un desafío de alcance universal, pero que asume perfiles más dramáticos en las naciones subdesarrolladas, porque en ellas un número sustancial de familias carecen de una vivienda mínima, el incremento demográfico es acelerado y está todavía en marcha un proceso de urbanización que lleva a grandes masas de población rural a desplazarse hacia las ciudades.

Los gobiernos no pueden sustraerse a esta realidad, máxime cuando los sectores afectados presionan para que contribuyan a solucionarla.

Se propone este trabajo examinar la situación imperante a este respecto en Chile en los últimos diez años y las políticas gubernamentales.

* Un primer borrador de este trabajo fue escrito a mediados de 1976, cuando el autor se desempeñaba como profesor investigador del Centro de Estudios de Planificación Nacional (CEPLAN) de la Universidad Católica de Chile.

**Profesor investigador de la Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica, CIEPLAN.

¹ Véase A. Legarreta, "Factores condicionantes de la mortalidad en la niñez", en CEPLAN, *Salud pública y bienestar social*, 1976.

² Véase ODEPLAN-IEUC, *Mapa de la extrema pobreza de Chile*, 1975.

mentales implementadas para encararla. Aunque referido a un país específico, consideramos que el análisis puede conducir a conclusiones útiles acerca de la naturaleza que deben asumir los programas habitacionales en otras naciones latinoamericanas, dado que en éstas el problema de la vivienda asume características y reconoce causas relativamente similares.

El capítulo I intenta formular un diagnóstico acerca de la magnitud de las deficiencias habitacionales en Chile. Se examinan luego, en el capítulo II, algunos de los factores que las originan, mientras que en el III se intenta evaluar la incidencia de los programas gubernamentales, a fines de los años sesenta, con el objeto de establecer si su orientación ha sido la más adecuada en el sentido de favorecer a quienes tienen mayores necesidades. Finalmente, se plantean algunas recomendaciones para aumentar la eficiencia de las políticas públicas sobre la materia.

1. ALGUNOS DATOS BÁSICOS

Para expresar la magnitud del problema se utiliza frecuentemente el concepto "déficit de viviendas". Este se calcula en función de la diferencia entre las necesidades habitacionales —estimadas sobre la base de estadísticas demográficas— y el stock de viviendas en condiciones aceptables. Como es obvio, los resultados difieren de acuerdo al estándar mínimo que se exija a una habitación para clasificarla en esta categoría. De allí que los cálculos sobre la magnitud del déficit habitacional chileno en 1975 fluctúen entre 400 y 500 mil viviendas³. No es propósito de este trabajo avanzar en la precisión de esta cifra. Baste señalar que aun con la estimación más conservadora, el problema aparece afectando a más de la quinta parte de los hogares chilenos.

³Se han considerado las cifras que aparecen en L. F. Lira, "Chile: estimación de las necesidades de viviendas, 1970-2000", CELADE, Serie C, N° 160; diciembre de 1974, y en Ministerio de la Vivienda y Urbanismo. "Líneas generales de una política de vivienda y plan general para 1976", versión preliminar, agosto de 1975.

A comienzos de los años setenta, ODEPLAN dio a conocer estimaciones según las cuales el déficit se aproximaba a las seiscientas mil viviendas. Otras entidades han seguido utilizando ese cálculo. No obs-

A la cifra anterior habría que agregar aquellas viviendas que teniendo una construcción aceptable— principal criterio usado para calcular el déficit— registran problemas de hacinamiento y/o carecen de instalaciones sanitarias. En 1970, 90 mil familias compuestas por cuatro o más personas vivían en una sola pieza. En lo relativo a las instalaciones sanitarias, y considerando únicamente el sector urbano⁴, alrededor de 315 mil viviendas no contaban con agua potable y 492 mil no poseían excusado o éste carecía de descarga de agua⁵ (22 y 34 por ciento, respectivamente, de las viviendas urbanas).

Desde el punto de vista de la formulación de políticas, la deficiencia principal del indicador usado para cuantificar el problema reside en la vaguedad de las definiciones acerca de lo que es una vivienda deficitaria. Ciertamente, las 400 ó 500 mil familias chilenas afectadas por el problema no viven a la intemperie. En alguna proporción, las habitaciones que ocupan son recuperables. Por lo tanto, la solución del problema no requiere construir viviendas nuevas en un número equivalente al déficit. Hasta ahora, no obstante, este hecho ha sido prácticamente ignorado y las políticas han descartado implícitamente la posibilidad de soluciones parciales.

Más del 85% de las viviendas deficitarias se encuentran ocupadas por familias que perciben rentas inferiores a US\$ 100 mensuales⁶.

tante, se descartó aquí el empleo de esa cifra, porque al basarse en antecedentes demográficos anteriores al Censo de 1970 sobreestima las necesidades de viviendas, aparte de que establece un "mínimo aceptable" que se considera demasiado exigente. Véase ODEPLAN, *Antecedentes sobre el desarrollo chileno 1960-70*, Santiago.

⁴En el sector rural la carencia de esta infraestructura es de menor gravedad, debido a la baja densidad demográfica, lo cual no significa que la eliminación de desechos y el abastecimiento de agua satisfaga los requisitos mínimos de higiene y salubridad.

⁵Muchas de las viviendas que presentan problemas de hacinamiento o falta de instalaciones sanitarias ya están incluidas entre las deficitarias desde el punto de vista de su construcción. Por lo tanto, las cifras no son sumables. Los datos están tomados de INE, *XIV Censo de Población y III de Vivienda*.

⁶Con el objeto de simplificar la exposición, la mayor parte de las cifras financieras se expresan en dólares *corrientes*, para lo cual se utilizó el tipo de cambio bancario vendedor contado, vigente al momento de hacerse la conversión de la moneda nacional.

Por otra parte, de los hogares ubicados en este tramo de ingreso -los cuales conforman el 60 por ciento de la población nacional-, la tercera parte al menos vive en condiciones marginales. En el resto de la población, el problema tiene escasa incidencia, como que no afecta ni a la décima parte de las familias. Una distribución similar se observa en relación a la disponibilidad de agua potable y alcantarillado (cuadro 1).

La falta de habitaciones mínimas se concentra -casi en un 70 por ciento del total- en las áreas urbanas, lo que no es extraño si se considera que en Chile un porcentaje relativamente similar de la población vive en ciudades. No obstante, en el medio rural tres de cada diez viviendas son inadecuadas, relación que en las zonas urbanas llega sólo a dos de cada diez.

En las grandes ciudades, por otra parte,

las familias que viven en condiciones deficitarias tienden a ser desplazadas a áreas periféricas. De allí que sus habitantes deban afrontar mayores dificultades para llegar a sus ocupaciones o a los centros de abastecimiento⁷. De igual modo, se elevan los costos de dotar a esas poblaciones de los servicios de urbanización indispensables.

Durante la última década, y a pesar del enorme esfuerzo gubernamental desplegado hasta 1972, la construcción de viviendas definitivas ha sido apenas suficiente para satisfacer las necesidades derivadas del crecimiento vegetativo de la población. Entre 1965 y 1975 debieron haberse levantado por este concepto unas 37 mil soluciones al año. A esta cifra habría que agregar las habitaciones requeridas para reemplazar a aquellas que completan su ciclo de vida útil (unas 11 mil)⁸. Ahora bien, el promedio de viviendas

CUADRO 1

DISTRIBUCION POR TRAMOS DE INGRESO DE LAS FAMILIAS QUE VIVEN EN CONDICIONES HABITACIONALES PRECARIAS (PORCENTAJES)

Tramos de ingreso	Total familias país	Viven en		Carecen de		
		Conventillos ^a	Callampas ^b	Agua potable	Alcantarillado	Energía eléctrica
0-50	29,8	42,2	36,4	35,7	35,0	39;5
50-100	31,6	44,2	49,0	42,4	42,5	40;8
100-150	17,6	6,0	11,2	15,0	14,6	14;1
150-200	7,4	4,0	2,8	4,0	5,1	3;5
200-250	4,5	3,4	0,5	1,8	1,8	1;1
250 y más	9,1	—	—	1,2	0,8	1;9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100;0

^a Se trata de viviendas deterioradas que se subdividen para diferentes familias.

^b Son construcciones de material muy ligero, sin urbanización. Corresponden a las *barriadas*, *favelas* o *villas miserias* de otros países latinoamericanos.

Fuente: INE, *Encuesta de presupuestos familiares, 1968-69*.

⁷Un estudio efectuado en 1966 en el Gran Santiago reveló que casi el 60 por ciento de los habitantes de áreas marginales debía gastar sobre media hora en trasladarse diariamente a sus centros de trabajo, mientras que en el total de la población metropolitana esa relación llegaba sólo a 28%. Véase O. Mercado

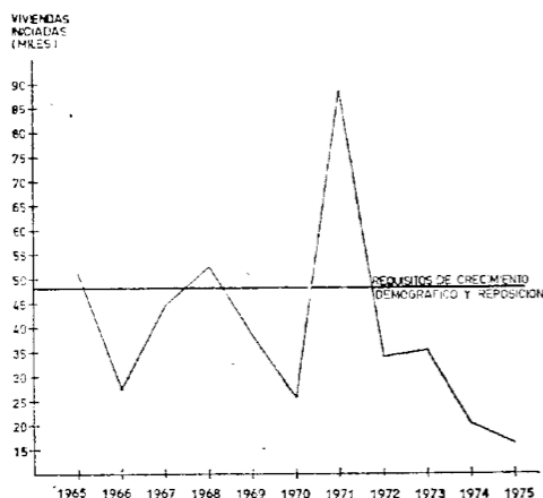
et al., *La marginalidad urbana, origen, proceso y modo*, DESAL, 1970.

⁸La estimación corresponde solamente a las necesidades urbanas y supone una duración media de las viviendas de 65 a 70 años. Ver MINVU *Op. cit.*

iniciadas anualmente durante este período fue de apenas 39 mil (cuadro 2 y gráfico 1) y en seis años no llegó ni siquiera al mínimo necesario para cubrir la demanda derivada del incremento demográfico.

Las políticas tradicionales se han revelado incapaces, por consiguiente, de satisfacer las necesidades de crecimiento y reposición. Y si ello no ha redundado en un mayor déficit habitacional que el existente a principios de los años sesenta, ha sido gracias a la implementación de algunas soluciones parciales, como Las 71 mil "operaciones sitio" realizadas por el sector público, entre 1965 y 1970 y las 10 mil viviendas sociales levantadas en 1974. Asimismo, entre 1965 y 1970 el Estado proporcionó 40 mil "mediaguas"⁹. Debe señalarse que es difícil cuantificar estas acciones, ya que ellas no aparecen contenidas en las estadísticas oficiales de edificación. Tampoco

GRÁFICO 1
VIVIENDAS INICIADAS Y NECESIDADES
DE LA POBLACION, 1965-75



CUADRO 2

VIVIENDAS INICIADAS POR LOS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO, 1965-75 *

Años	Sector público ^b	Sector privado	Total país
1965	36.486	14.892	51.478
1966	13.433	14.500	27.933
1967	28.285	16.649	44.934
1968	32.730	19.951	52.681
1969	14.460	24.248	38.708
1970	5.914	19.792	25.706
1971	76.079	12.641	88.720
1972 ^c	20.312	13.734	34.064
1973 ^c	20.877	14.484	35.361
1974 ^c	3.297	17.084	20.381
1975 ^c	3.822	12.703	16.525

* Sólo aparecen reflejadas en estas cifras las viviendas que obtuvieron autorización municipal para su edificación y que, por lo tanto, cumplían con la reglamentación respectiva.

^b En los últimos años, debido al desfase anormal que se ha registrado entre el inicio y el término de la construcción, hay que considerar conjuntamente con la información citada, las cifras sobre terminación de viviendas. De acuerdo al Ministerio del ramo, ellas han sido: 1971, 14.168; 1972, 16.145; 1973, 26.876; 1974, 28.725, y 1975; 41.169.

^c Las cifras del sector privado corresponden a una muestra de sólo 80 comunas; éstas, sin embargo, no subestiman en más del 10% la construcción total de dicho sector.

Fuente: INE, Boletines de edificación.

⁹La "operación sitio" consistió en la entrega de un sitio con la urbanización mínima, en el cual los propios pobladores construían sus viviendas, las cuales

podían ser reemplazadas por soluciones definitivas. La "mediagua" era una pequeña pieza de madera con techo de fonolita.

se registran las "viviendas no controladas", que en su mayoría corresponden a "soluciones espontáneas". Según ciertas estimaciones, estas últimas equivalen aproximadamente a la quinta parte de la construcción controlada¹⁰.

En síntesis, el problema habitacional se manifiesta en la incapacidad que ha evidenciado la economía chilena de satisfacer las necesidades de viviendas derivadas del crecimiento demográfico y de la necesidad de reemplazar las que han completado su ciclo útil. Por su naturaleza dinámica, estas necesidades son de magnitud creciente, por lo que en las próximas décadas los requerimientos serán cada vez mayores.

El desequilibrio entre capacidad de oferta y las necesidades ha ido generando un déficit que se manifiesta en la aparición de soluciones habitacionales de naturaleza muy precaria —"callampas", "campamentos", "rucas", etc.—, por debajo sin duda de los estándares mínimos y que son puestas en práctica por las familias que no tienen acceso al mercado formal de la vivienda. Por lo tanto, el desafío que enfrentan las políticas habitacionales no consiste sólo en construir para satisfacer las necesidades que impone el crecimiento demográfico y la reposición, sino también en reducir el déficit de arrastre¹¹. Si se quisiera superar el mencionado desafío al cabo de una década, habría que proporcionar soluciones habitacionales a unos 90 mil hogares anualmente.

PRINCIPALES CAUSAS DEL PROBLEMA

1. *Condicionantes impuestos por el nivel y las características del desarrollo económico*

La política habitacional y la actividad de construcción y asignación de viviendas tienen cierta autonomía. No obstante, se encuentran

condicionadas por el contexto económico general en que se realizan. En particular, existen tres elementos que tienen gran importancia en este sentido: el nivel de la renta per cápita, la tasa de ahorro e inversión, y la distribución del ingreso nacional.

Una parte de este último se asigna a ahorro y en consecuencia a inversión, de la cual, a su vez, un determinado porcentaje se orienta a la construcción de viviendas. Supóngase un Producto Geográfico Bruto de US\$ 8 mil millones y una tasa de inversión de 16 por ciento, de la cual la sexta parte se destina a vivienda. En estas condiciones, similares a las que han prevalecido en la economía chilena durante los últimos diez años, se dispondría anualmente de unos US\$ 230 millones, esto es, casi el 2,9 por ciento del PGB.

Con estos recursos, el gasto promedio máximo por vivienda para satisfacer las necesidades de crecimiento poblacional y reposición —estimadas en 48 mil viviendas— alcanzaría a US\$ 4.750. Si se pretendiera construir 20 mil habitaciones adicionales, para superar en 20 años el déficit de arrastre, entonces el gasto promedio máximo por unidad debería reducirse a US\$ 3.380.

Para apreciar el significado de estas cifras, téngase en cuenta que la solución en altura más barata ofrecida por CORVI tiene un costo de US\$ 3.900¹², esto es, dadas las limitaciones de la estructura económica nacional no se podrían construir al año más de 59 mil departamentos de tales características. Por otra parte, la casa más económica —35 m² edificados— que entrega actualmente el sector público tiene un costo de US\$ 2.435. Dados los recursos disponibles, se podrían levantar un máximo de 95 mil viviendas de esas especificaciones en un año. La brecha respecto de las necesidades deriva del hecho de que buena

¹⁰Ver Colegio de Arquitectos de Chile, "Plan nacional de desarrollo urbano, rural y de vivienda", noviembre de 1973.

¹¹Aun cuando para simplificar la exposición hagamos referencia explícita únicamente a la construcción de viviendas, no debe olvidarse que ella involucra en forma simultánea trabajos de urbanización y de extensión de los servicios de utilidad pública. Igual cosa hay que decir respecto de los requerimientos de planificación urbana, que en el Gran Santiago, por

ejemplo, postulan una mayor densificación. Este último aspecto, que significa priorizar la construcción en altura, se analizará muy brevemente, lo cual no significa desconocer su enorme importancia. Asimismo, se requiere diseñar una política de suelo urbano, cuestión que tampoco es abordada en este trabajo.

¹²Corresponde a un departamento que ocupa 52 m² y es de construcción solida. Véase Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Elementos de análisis del subsector vivienda*, mimeo, 1970.

parte de los recursos se utiliza para construir viviendas con un costo muy superior al citado¹³.

Está por cierto fuera del campo de las políticas habitacionales procurar un cambio en los patrones de desarrollo o modificar en términos sustanciales el ritmo de crecimiento. Ellos constituyen el marco dentro del cual se diseñan las políticas. La elevación del ingreso promedio por hogar significa un mejoramiento equivalente en las posibilidades ya sea de aumentar el número de construcciones o de mejorar su calidad. Algo similar, en términos de la capacidad de influencia de las políticas de este sector, ocurre con la tasa de inversión en la economía. Un mayor esfuerzo en tal sentido producirá un importante efecto sobre la capacidad de edificación. Si la tasa de inversión, como porcentaje del PGB, se eleva en un punto, la construcción de viviendas puede incrementarse en 6,25 por ciento.

Dentro de los fondos destinados a acumulación de capital, la inversión en vivienda es en Chile relativamente baja, comparada con la que se observa en otros países. Como se señaló, durante los años sesenta alcanzó al 18 por ciento de la inversión geográfica bruta, fluctuando entre un mínimo de 13 y un máximo de 21 (1961 y 1969, respectivamente)¹⁴. En general, en los países en los cuales los

programas de vivienda son impulsados de manera vigorosa, dicha relación supera el 20 por ciento. No obstante, no podría elevarse mucho más allá, puesto que se verían seriamente perjudicados otros sectores económicos.

El monto de recursos asignados a vivienda guarda estrecha relación con las características del sistema financiero utilizado para captar ahorros. Como se analizará más adelante, la adopción de determinadas medidas en este campo contribuye de manera importante al incremento de la inversión habitacional.

El ingreso nacional y la tasa de inversión configuran la limitación global que enfrenta la construcción de viviendas. Para establecer lo que ocurre en definitiva en términos de la satisfacción de las necesidades de las personas, hay que conocer la distribución de ese ingreso y, por lo tanto, la capacidad adquisitiva de los diferentes grupos sociales. Mientras más igualitariamente se reparta la renta nacional, mayores serán las posibilidades de que todas las familias tengan acceso al menos a una vivienda mínima.

De acuerdo a la última encuesta confiable de cobertura nacional, que data de 1968, alrededor del 60 por ciento de los hogares chilenos percibía a esa fecha menos de US\$ 100 mensuales¹⁵. Esto significa que ni siquiera destinando durante 30 años el 20 por ciento de sus entradas a financiar una vivienda podrían adquirir con sus propios recursos la solución mínima que ofrece CORVI¹⁶. Libradas a su propia suerte, entonces, más de la mitad de las familias chilenas no estarían en condiciones de aspirar ni siquiera a la solución habitacional más modesta que proporciona el sector público.

Por lo tanto, y dado que la distribución del ingreso —al igual que otras características

¹³No se ha considerado en el análisis el problema de la disponibilidad de insumos —materias primas, mano de obra calificada, maquinarias, etc.—, ya que de acuerdo a estudios sobre el particular no se presentarían "cuellos de botella" que amenacen el cumplimiento del programa de construcciones. Véase, por ejemplo, Cámara Chilena de la Construcción, *Plan habitacional y de desarrollo urbano*, noviembre de 1973, donde se cuantifican las necesidades y la disponibilidad de insumos con un ritmo de construcción anual que va desde 55.700 viviendas en 1974 a 84.600 en 1979.

¹⁴La inversión en construcción en general —obras públicas, edificios no residenciales y vivienda— alcanza en Chile niveles similares a los que se registran en otros países de la región. Las diferencias residen en la composición de la inversión en construcciones, otorgándose en Chile un énfasis mayor a las obras no residenciales.

Cabe señalar que cada punto de aumento en el coeficiente de inversión en vivienda permite incrementar en 5,6 por ciento, ya sea el número de soluciones habitacionales o el gasto (calidad) promedio en cada una de ellas.

¹⁵INE. *Encuesta de ingresos familiares*, 1968. Aparentemente la distribución del ingreso mejoró en los años siguientes, para luego empeorar a partir de 1972-73, hasta llegar en 1915 a una estructura más concentrada que la prevaleciente en 1968.

¹⁶El interés real que se considera es un 10% anual. Se ha elegido esta tasa porque ella representa, de acuerdo a las estimaciones existentes, el costo alternativo del capital en Chile. Ver S. Bitar y H. Trivelli, "Cálculo de rentabilidades financieras y económicas de empresas industriales chilenas", en *Cuadernos de Economía*, N° 19, diciembre de 1969.

de la estructura económica— no puede ser alterada sustancialmente por políticas de vivienda, las alternativas son o que más del 50 por ciento de los chilenos se resignen a vivir en condiciones deficitarias o a ajustar las soluciones ofrecidas a las restricciones que impone el patrón de desarrollo. Esto no involucra desconocer la importancia de acelerar el crecimiento económico y de orientarlo hacia una mayor igualdad. Muy por el contrario, toda política de vivienda resultará más viable si se inserta en una estrategia de desarrollo que procure simultáneamente la consecución de ambos objetivos. Pero siempre será más eficiente en la medida que los programas habitacionales tengan en cuenta las restricciones imperantes y traten de ajustarse a ellas.

2. Los estándares de edificación

Una de las modalidades más obvias de encarar la escasez de recursos consiste en la revisión de los estándares de edificación de las soluciones habitacionales. En la medida en que dichas exigencias no se adecúen a las restricciones estructurales, se acrecentará la brecha entre el costo de las viviendas que se construyen y la capacidad de pago de las familias afectadas, y el mencionado desajuste pasará muy pronto a transformarse en una de las causales de la persistencia y agravamiento del problema.

En el caso de viviendas definitivas, como son las consultadas en la mayor parte de los programas implementados en Chile, la mencionada adecuación puede lograrse reduciendo el tamaño del terreno, la superficie construida o la calidad de la solución habitacional. En el transcurso de las cuatro últimas décadas se ha observado una progresiva reducción de estos estándares en el país. La superficie promedio de las viviendas, único indicador disponible para una comparación de largo plazo, disminuye desde 160 m² en los años treinta, a 60 m² en la primera mitad de la década del setenta. Los estándares difieren entre el sector público y las construcciones por iniciativa privada, como asimismo entre zonas geográficas y grupos socioeconómicos. El cuadro 3 consigna antecedentes al respecto.

La evolución apunta pues en el sentido co-

CUADRO 3

EVOLUCION DE LOS ESTANDARES DE CONSTRUCCION, 1930-75 (METROS CUADRADOS)

<i>Superficie promedio de las viviendas</i> <i>Sectores y periodos</i>	
<i>Iniciativa de la construcción</i>	
<i>País (sectores público y privado)</i>	
1930-1940	160,0
1941-1950	134,9
1951-1960	87,3
1961-1970	64,6
1971-1975	59,8
Sector público 1960-1972	50,3
Sector privado 1960-1972	79,0
<i>SINAP, 1960-1975</i>	
Compra de viviendas	79,4
Construcción individual	81,4
Construcción cooperativa	69,2
<i>Sectores público y privado 1965-70 en comunas del Gran Santiago</i>	
Santiago	68,8
Conchalí	50,5
Providencia	107,5
Nuñoa	65,7
La Reina	61,0
San Miguel	63,1
Maipú	57,2
Quinta Normal	59,7
La Cisterna	50,1
Las Condes	94,6
La Florida	58,9
La Granja	56,4

Toda la información —salvo la del SINAP— corresponde a viviendas iniciadas. A excepción del período 1960-75, en que se cubre la edificación de todo el país, los datos corresponden a una muestra conformada por un número variable de comunas.

Fuentes: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, "42 años de planificación habitacional en Chile", mimeo., septiembre 1973; INE, Boletines de edificación y Caja Central de Ahorros y Préstamos, *Informativo estadístico*, diciembre de 1975.

recto¹⁷. No obstante, las soluciones disponibles están lejos todavía de satisfacer los requisitos derivados del escaso nivel de ingreso de la mayoría de la población. Si el 60 por ciento más pobre de las familias chilenas —las que perciben menos de US\$ 100 mensuales— pudiera destinar durante 30 años la quinta parte de sus ingresos —lo que es probablemente una tasa elevada en esos estratos de renta— a financiar la adquisición de una vivienda, sólo podrían aspirar a una cuyo costo no excediera de US\$ 2.260. Y el 30 por ciento más pobre —por debajo de los US\$ 50 al mes— no podría postular a una solución habitacional que costara más de 1.130 dólares¹⁸. No obstante el costo *promedio* de las viviendas construidas por CORVI entre 1968 y 1969 alcanzó a US\$ 4.600, y proyecciones para 1976 indicaban que llegaría a 5.100¹⁹.

El desajuste entre los costos de la vivienda y los ingresos de la población es un problema que afecta a gran parte de los países subdesarrollados. Según un reciente estudio, el 55 por ciento de las familias de Ciudad de México no está en condiciones de financiar la

adquisición ni siquiera de la solución habitacional más económica, que en ese país tiene un costo cercano a los US\$ 3.000. En Colombia, el 17 por ciento de las familias de Bogotá carece de ingresos suficientes para adquirir una vivienda mínima, cuyo valor asciende a US\$ 1.480²⁰.

Las consecuencias de la situación descrita son, por una parte, la marginación de los más pobres, ya que estas soluciones están fuera de sus posibilidades, o lo que es más frecuente, la necesidad de que el Estado otorgue elevados subsidios a la vivienda. En este último caso, los recursos se agotan antes de que se logre resolver el problema habitacional de la gran masa de hogares. Sólo unos pocos entonces resultan favorecidos, y la gran mayoría ve postergada indefinidamente una solución a su problema.

3. *Los costos de construcción*

El desequilibrio a que nos hemos estado refiriendo se ve agravado en el caso chileno por los elevados y crecientes costos que se registran en la actividad de la construcción. En 1970 superaban en más de 25 por ciento el nivel promedio para toda América Latina²¹. Adicionalmente, en los últimos años han subido más rápidamente que el nivel general de precios: en efecto, entre 1968 y 1975 se incrementaron en 27 por ciento en términos reales (cuadro 4). De haberse mantenido los niveles imperantes en 1968, con los mismos recursos hubieran podido durante el período construirse 2 millones adicionales de metros cuadrados, es decir, unas 50 mil viviendas de 40 m²²².

¹⁷ Es probable que el indicador utilizado exagere la verdadera reducción de los estándares, ya que los incentivos para fomentar la construcción de viviendas económicas se han definido en función de la superficie que ocupan. Esto ha acarreado, más que una reducción de la calidad, una disminución del tamaño.

Un sesgo adicional deriva de la naturaleza de los universos considerados. Mientras que la muestra de los años treinta y cuarenta se refiere a comunas en las que tradicionalmente se han construido viviendas de mayor tamaño, los datos para la década del sesenta corresponden a la edificación iniciada en todo el país.

Por último, al efectuar las comparaciones no debe dejar de considerarse que también el tamaño promedio del núcleo familiar chileno ha tendido a reducirse en el transcurso de las últimas décadas.

¹⁸ La tasa de interés real implícita en estos cálculos es de 10 por ciento al año. Si se redujera a 15% la parte del ingreso familiar destinada a vivienda, el costo máximo de las soluciones habitacionales que estos estratos podrían financiar ascendería a 1.700 y 850 dólares, respectivamente.

¹⁹ Véase Ministerio de Vivienda y Urbanismo. 1970. *op. cit.* y Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1975. *op. cit.* En este último caso se trata de construcciones para todo el sector público (CORVI, CORHABIT, instituciones de previsión).

A su vez, los costos de las viviendas ofrecidas tienen una variabilidad considerable: en 1968-69 fluctuaban entre 1.440 y 21.110 dólares, y en el plan de 1976 entre 2.435 y 12.737.

²⁰ Véase World Bank, *Housing, Sector Working Papers*, May 1975. Las estimaciones suponen 25 años plazo para pagar las viviendas, 10% de interés y 15% de la renta familiar destinada a ese propósito.

Las diferencias de costos en las viviendas mínimas entre países no sólo se explican por los distintos estándares, los costos de construcción varían significativamente. Los de Chile y México son similares (US\$ 40-42 por metro cuadrado), pero bastante superiores a los que se registran en Colombia (US\$ 24).

²¹ La estimación incluye datos para una docena de países de la región, a partir de los antecedentes contenidos en World Bank, 1975, *op. cit.*

²² Se estimó para cada año la diferencia entre los precios reales y el nivel de 1968, obteniéndose así la

CUADRO 4

INDICES DE COSTOS REALES DE EDIFICACION (1968 = 100) ^a

Años	Total	Materiales	Mano de obra	Gastos generales ^b
1967	94,9	89,9	100,0	98,5
1968	100,0	100,0	100,0	100,0
1969	103,5	106,4	98,1	104,1
1970	109,8	111,9	102,2	122,2
1971	113,7	99,6	128,2	137,7
1972	112,3	87,1	140,0	127,0
1973	115,1	130,9	92,3	120,0
1974	123,8	148,2	87,8	163,8
1975	126,7	149,9	101,2	178,1

^a En 1968, las ponderaciones para materiales, mano de obra y gastos generales fueron 51,1, 42,2 y 6,7%, respectivamente.

^b Incluye: permisos municipales, empalmes domiciliarios, seguro contra incendios, consumo de agua, electricidad, teléfono, enseres y herramientas, copia de planos y varios.

Fuente: Cámara Chilena de la Construcción. Vivienda de un piso, 69,8 m². Índice de precios usado para deflactar: 1967-70, INE; 1971-73, Depto. Economía Universidad de Chile; 1974-75, INE. La discontinuidad deriva de los problemas que registra el índice oficial entre 1971 y 1973.

A pesar de la incidencia que, de acuerdo a estas cifras, tienen los costos de edificación en la brecha existente entre necesidades y posibilidades de edificación, ellos no han recibido la atención que merecen. Desgraciadamente, este trabajo no es una excepción y sólo se limitará a señalar algunas de las causas que explican la tendencia alcista, más bien con el propósito de estimular investigaciones sobre el particular.

Habría que señalar entre esas causas las agudas fluctuaciones que exhibe esta actividad, las restricciones a la competencia que existen tanto en el sector construcción como en la industria abastecedora de materias primas, las políticas salariales y de precios, y el constante aumento de las exigencias de seguridad impuestas por los servicios de utilidad pública.

Las fluctuaciones en la demanda -ilustradas en el gráfico 1- han obedecido principalmente a las variaciones en los niveles de edificación contratados por el sector público. La inversión en vivienda se ha utilizado con frecuencia como mecanismo de ajuste en la política fiscal, generándose así excesos de demanda en los mercados de insumos durante

los períodos de auge de la inversión y, por lo tanto, presiones al alza de precios. En las coyunturas de restricción, por el contrario, los precios han resultado inflexibles a la baja²³ a consecuencia de la falta de competencia existente en este mercado.

Con el objeto de estimular la construcción de viviendas económicas se ha tratado de reducir los costos de edificación mediante el otorgamiento de subsidios a las empresas del ramo. La llamada Ley Pereira -Nº 9.135, de 1948- y el DFL 2 de 1959 establecieron diversas franquicias y exenciones tributarias para la construcción de viviendas sociales²⁴, las

²³Véase un análisis de la evolución de los costos en R. Merril, *An evaluation of Chile's housing program: problems and prospects*, Cornell University, 1968. Sobre las limitaciones a la competencia en el sector, puede verse J. Cisternas, "Antecedentes sobre el sector de construcción de viviendas: dinámica de concentración", SERCOTEC, 1970.

²⁴El DFL 2, dictado en 1959, reduce la tributación a la renta, global complementario e impuesto CORVI a las empresas constructoras de viviendas económicas. Asimismo, libera a las viviendas económicas y a los materiales usados en su construcción de impuestos a la compraventa, actos jurídicos, etc. Contempla también beneficios en favor de los compradores de esas viviendas, al dejarlos exentos del impuesto territorial y al eximir sus rentas del global complementario. Estos últimos afectan a la demanda.

superficie potencialmente construible a los costos del período base.

que fueron definidas en función de la superficie edificada.

La efectividad de dichas políticas no ha sido convenientemente evaluada. Sin embargo, ya desde el punto de vista teórico este tipo de subsidios merece algunos reparos. En primer término habría que mencionar que el tamaño de la solución habitacional no parece un buen criterio para segregar el mercado. De hecho, pueden construirse viviendas relativamente pequeñas, pero que, por su costo o características, estén destinadas a sectores de la población que no necesitan de subsidio alguno o que ya disponen de techo. Por esta vía, pues, se generan una serie de "filtraciones" de recursos públicos. El procedimiento termina transformándose así, más que todo, en incentivo para reducir la superficie promedio de las viviendas.

Por otra parte, los subsidios al productor no necesariamente se traducen en menores precios para el consumidor, y si lo hacen, pueden beneficiarlo sólo en forma parcial. El traslado del subsidio dependerá de la estructura del mercado, de la base tributaria que se vea afectada y del comportamiento de los agentes económicos²⁵. Por lo tanto, dadas la falta de competencia y el hecho de que las franquicias que se han establecido en Chile beneficiaran incluso las rentas personales de los propietarios de las empresas constructoras, es muy probable que buena parte de estos subsidios haya redundado en mayores utilidades antes que en menores costos. Se desvían en este caso los recursos públicos del objetivo trazado: la solución del déficit habitacional.

La falta de selectividad de estas medidas resulta especialmente grave por el alto costo que tienen para el Estado, en términos de la menor recaudación tributaria obtenida. De acuerdo a una estimación del Servicio de Impuestos Internos, las franquicias mencionadas alcanzaron en 1968 un valor equivalente al 11 por ciento del gasto público realizado ese año en vivienda (cuadro 5). En términos de edificación, esto representa el valor de cons-

CUADRO 5

**MONTO DE LAS FRANQUICIAS OTORGADAS
PARA LA CONSTRUCCION DE VIVIENDAS, 1968
(MILLONES DE US\$)**

<i>Franquicias otorgadas a</i>	<i>Monto</i>
Empresas constructoras	
Impuesto 1ª categoría	4,9
Impuesto global complementario	2,2
Impuesto CORVI	1,7
Viviendas económicas	
Impuestos a los actos y contratos	4,1
Impuesto a los bienes raíces	5,8
Impuesto 1ª categoría	—
Impuesto global complementario	0,1
Impuesto a la compraventa	0,4
Depósitos en cuentas de ahorro	
Impuesto 1ª categoría	0,3
Impuesto global complementario	0,1
Total	19,6

Fuente: Impuestos Internos, Departamento de Planificación, mimeo. Tipo de cambio utilizado: E\$ 6,8 por US\$.

4. *El financiamiento de la vivienda y la política de subsidios*

Los programas destinados a dar solución al problema habitacional se han orientado casi exclusivamente a hacer propietarios de las viviendas. Por lo tanto, han requerido implementar un sistema de préstamos para que las adquieran. El propósito de esta sección es estudiar las características del financiamiento de los programas desarrollados por el sector público, ya que para la gran mayoría de la población representan la única fuente de "soluciones organizadas".

El Estado ha mantenido tradicionalmente 3 líneas de préstamos. Una destinada a los asegurados de las instituciones previsionales; otra de libre inscripción, que se ha organizado a través de CORVI y CORHABIT, y una tercera orientada a cooperativas²⁶. Además, ha

²⁵ Véase A. Foxley, E. Aninat, J. P. Arellano, *Fiscal instruments and; redistribution: the incidence of taxation*, Working Paper. World Employment Program, ILO, 1976.

²⁶ Información detallada sobre otros programas de menor importancia se encuentra en J. P. Arellano, "Distribución de los beneficios proporcionados por el sector público en vivienda y urbanismo en Chile, 1969", mimeo, CEPLAN, 1976.

prestado apoyo a las asociaciones de ahorro y préstamo, que se orientan principalmente a financiar la construcción privada, individual y cooperativa. El programa en favor de los imponentes de los institutos previsionales ha sido administrado por las propias cajas. Ellas han construido en forma directa o a través de CORVI, asignando posteriormente las viviendas

entre sus asegurados. De menor importancia ha sido la línea de créditos para construcción privada, por lo que la hemos marginado del análisis. En los cuadros 6 y 7 se informa acerca de las condiciones en que las cajas han concedido sus préstamos.

El programa de libre inscripción comenzó a implementarse a partir de 1967, bajo la de-

C U A D R O 6
CARACTERISTICAS DE LAS LINEAS DE CREDITO PARA VIVIENDAS OTORGADAS
POR EL SECTOR PUBLICO, 1969

<i>Líneas de crédito</i>	<i>Ahorro previo</i>	<i>Monto del préstamo (dólares)</i>	<i>Dividendo mensual</i>	<i>Plazo deuda (años)</i>	<i>Interés anual (%)</i>	<i>Forma de reajuste deuda</i>
PAP 1 - Sitio urbanizado (por etapas)	88	925	5,8	14	1/2	Unidad reajutable
PAP 2 - Urbanización completa	165	882	5,4	14	1/2	Unidad reajutable
PAP 3 - Unidad básica (autoconstrucción)	383	212	12,8	15	1	Unidad reajutable
PAP 4 - Unidad familiar (40 m ²)	505	2.821	18,4	15	2	Unidad reajutable
PAP 5 - Unidad remodelación (Departamento 36 m ²)	623	4.197	17,9	25	2	Unidad reajutable
Caja de Empleados Particulares ^a	0	5.032	20,2	30	2	Unidad reajutable
Servicio Seguro Social ^a	0	3.067	15,2	25	2	Unidad reajutable
Asociaciones de ahorro y préstamo (préstamos para adquisición) ^b	1.213	6.067	69,3	15	7-10	Índice fijado por Caja Central

^a Los datos corresponden al préstamo promedio, estimado de acuerdo al valor medio de las viviendas transferidas por CORVI. Los montos máximos alcanzaban a US\$ 15.789 en la Caja de Empleados Particulares y a US\$ 6.667 en el caso del Servicio de Seguro Social. Asimismo, se exigía una renta mínima, que para préstamos de estos niveles alcanzaba a US\$ 315,6 y 94,8, respectivamente.

^b Información para el préstamo promedio. El monto máximo alcanzaba a US\$ 15.556.

Fuente: Ministerio de la Vivienda y Urbanismo de Chile, "Elementos de análisis del subsector vivienda", mimeo, 1970.

C U A D R O 7
CARACTERISTICAS DE LAS LINEAS DE CREDITO PROYECTADAS POR EL
SECTOR PUBLICO PARA 1976

<i>Líneas de crédito</i>	<i>Ahorro previo</i>	<i>Monto del préstamo (dólares)</i>	<i>Dividendo mensual</i>	<i>Plazo deuda (años)</i>	<i>Interés anual %</i>	<i>% del ingreso que debe destinarse a pagar dividendo</i>
Viviendas sociales (35-45 m ²)	0	2.810	9,7	30	0	15
Viviendas tipo A (40-50 m ²)	210	4.472	19,5	30	2	15
Viviendas tipo B (50-70 m ²)	350	8.078	35,2	30	2	20
Instituciones de previsión (60-80 m ²)	1.124	10.114	60,1	25	4	25
Asociaciones						
Ahorro y Préstamo	2.248-5.244	8.990-20.978	64-239	15-25	6-10	25

Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1975, *op. cit.*

nominación de Plan de Ahorro Popular (PAP). Las soluciones habitacionales ofrecidas abarcaban desde un sitio urbanizado hasta un departamento de 36 m² (PAP 5). En la actualidad, las opciones de estos postulantes son una vivienda social (35-45 m²), una vivienda de 40-50 m² (tipo A) o una de 50 a 70 m² (vivienda tipo B). En los cuadros 6 y 7 aparecen también las condiciones en que se conceden estos préstamos. Las cooperativas, en general, han tenido acceso a este mismo tipo de soluciones, por lo que no se les ha hecho objeto de un análisis separado.

Prácticamente todas las líneas de préstamos contemplan un ahorro previo que fluctúa entre 4 y 25 por ciento del monto solicitado. Ello parece bastante razonable si se considera la necesidad de que los interesados contribuyan a financiar las inversiones requeridas. Se trata de un criterio que en los países europeos está bastante difundido, fluctuando las exigencias entre 10 y 25 por ciento del valor de los préstamos. Probablemente, el único caso en que resulta aceptable no imponer este requisito se plantea cuando hay que ofrecer soluciones de emergencia, que por su mismo carácter no permiten esperar el plazo necesario para constituir los ahorros²⁷. Las líneas de préstamos ofrecidas por entidades públicas han contemplado asimismo tasas de interés inferiores al costo real del crédito, y decrecientes según disminuya el monto del préstamo. Se ha querido de esta forma otorgar un subsidio que aumente a medida que la solución a la que se postula sea más barata, y por lo tanto, el ingreso de la familia más bajo. Sin embargo, a raíz de las diferencias en el monto de los préstamos y en el plazo concedido para amortizar la deuda, el resultado termina siendo totalmente opuesto al que se perseguía. Esto es, por la vía de cobrar un interés inferior al socialmente necesario, a los préstamos de un monto superior se les conceden subsidios de mayor cuantía (columna 2 de los cuadros 8 y 9).

Otra fuente de subsidios tradicionalmente importante está representada por el deterioro del valor real de las deudas y dividendos. Entre 1968 y 1975 el valor de la unidad reajutable —índice usado para corregir los efectos de la inflación— aumentó en 153 veces, mientras que el nivel general de precios lo hizo en 648, y los costos de construcción en 821. En el igual período, el índice de reajustes del SINAP se incrementó en 276 veces²⁸. Fácil es formarse una idea acerca de la magnitud del subsidio que por esa vía se ha otorgado. Este, al igual que el mecanismo anterior, ha favorecido en mayor grado a las familias que obtienen préstamos más cuantiosos.

Otra fuente de subsidios, que también surge como consecuencia de la inadecuada corrección monetaria, la constituye el valor de liquidación de las viviendas. El método de cálculo de los costos de construcción se ha basado en cifras históricas, lo que se ha traducido en una rebaja en el precio de venta.

Además, en la mayoría de los casos no se han imputado ciertos costos generales de las instituciones públicas, las cuales están en directa relación con la construcción de viviendas²⁹. Por último, muchas veces los deudores han caído en mora o sencillamente no han cancelado los compromisos a que estaban obligados contractualmente³⁰.

En los cuadros 8 y 9 se han estimado los subsidios otorgados a través del cobro de una tasa de interés inferior al costo del crédito. Ellos envuelven el efecto producido por

²⁸ La mayor parte de la desvalorización de las deudas se produce entre 1971 y 1973, como resultado de una política deliberada del Gobierno en el sentido de congelarlas, pese al incremento del nivel general de precios. Por esta razón no puede considerarse que la totalidad del elevado subsidio de que se beneficiaron los préstamos concedidos con anterioridad haya correspondido a una política deliberada en el momento de otorgarlos. Esta es, por cierto, la situación que se registra para 1969, año al cual están referidas nuestras estimaciones. No obstante, la desvalorización fue un fenómeno permanente, si bien de menor magnitud, en el transcurso de la década del sesenta.

²⁹ El efecto de operar sobre la base de costos históricos se estimó para 1959 equivalente a una rebaja del 20% en el valor de venta de la vivienda.

³⁰ Hasta 1974, CORHABIT no tenía un sistema adecuado de cobranza, y el pago era casi voluntario. En abril de ese año el 50%, de sus deudores estaba en mora, con un atraso promedio de 14 meses en el pago de sus dividendos.

²⁷ De allí, entonces, que no parezca razonable eximir de ahorro previo a los imponentes de los institutos previsionales que postulan a una vivienda. Habría que eliminar también los préstamos que esos organismos otorgan a sus afiliados para ayudarles a formar el ahorro previo necesario para adquirir una solución habitacional.

C U A D R O 8

ESTIMACION DE LOS SUBSIDIOS DE QUE GOZARON LOS PRESTAMOS PARA VIVIENDA OTORGADOS POR EL SECTOR PUBLICO DURANTE 1969

<i>Tipo de préstamo</i>	<i>Monto del préstamo</i>	<i>Subsidio</i>	<i>Ingreso mensual promedio de beneficiarios^b</i>	<i>Subsidio como % del préstamo</i>
<i>(dólares)</i>				
PAP 1	925	651	65	70,4
PAP 2	882	636	73	78,1
PAP 3	2.121	1.501	83	70,8
PAP 4	2.821	1.926	98	68,3
PAP 5	4.197	3.212	128	76,5
Caja de Empleados Particulares ^a	5.052	3.910	169	77,4
Servicio de Seguro Social ^a	3.067	2.233	114	72,7
Asociaciones de Ahorro y Préstamo ^a	6.067	1.174	461	19,4

^a Los datos corresponden al préstamo promedio. En las Asociaciones se consideró un interés del 10 por ciento, lo cual subestima el subsidio.

^b Se trata de cifras aproximadas. Se supuso que en cada estrato de ingresos las familias favorecidas con préstamos percibieron una renta igual al promedio nacional establecido por la Encuesta de Ingresos Familiares.

C U A D R O 9

ESTIMACION DE LOS SUBSIDIOS IMPLICITOS EN LOS PRESTAMOS PARA VIVIENDA PROPUESTOS EN EL PLAN PARA 1976

<i>Tipo de préstamo</i>	<i>Monto del préstamo</i>	<i>Subsidio</i>	<i>Ingreso mensual probable de los beneficiarios^a</i>	<i>Subsidio como % del préstamo</i>
<i>(dólares)</i>				
Viviendas sociales	2.810	1.708	65	60,8
Viviendas tipo A	4.472	2.269	130	50,7
Viviendas tipo B	8.078	4.094	176	50,7
Instituciones de Previsión	10.114	3.565	240	35,3
Asociaciones de Ahorro y Préstamos ^b	8.990	2.033	255	22,6

^a Es muy posible que esas cifras subestimen la renta de los adjudicatarios de las viviendas. La experiencia de los PAP revela que muchas veces las familias adquirentes tienen rentas superiores a las que se habían programado.

^b Se consideraron las condiciones de la cota mínima que se presenta en el Cuadro 7.

Fuente: Calculado sobre la base del Plan de Vivienda para 1976; ver Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, 1975, *op. cit.* Se estimó que el costo financiero real ascendía al 10 por ciento anual y se supuso que no habría desvalorización de la deuda ni del dividendo.

la tasa pactada y el derivado de la desvalorización de la deuda como resultado de la inflación³¹. Lo primero que llama la atención es la magnitud de las transferencias, las cuales fluctúan entre 20 y 78 por ciento del valor de los préstamos. En segundo lugar, los subsidios incrementan su monto a medida que se eleva el valor del préstamo, lo cual equivale a entregar beneficios de mayor cuantía a las familias de rentas superiores. Esto contrasta con la caracterización que se hizo de las familias que viven en condiciones habitacionales deficitarias, la gran mayoría de las cuales registraba ingresos inferiores a US\$ 100. Por lo tanto, al entregar subsidios tan elevados a hogares de rentas superiores se reducen las posibilidades de acción en favor de quienes merecen prioridad.

Puede observarse también que el monto del subsidio otorgado a las familias que perciben una renta superior a los US\$ 100 es, en casi todos los casos, mayor que el costo de la vivienda más barata (US\$ 2.435). Esto significa que a quienes se encuentran en una situación menos aflictiva se les otorga un beneficio equivalente al costo de la mejor solución a que pueden aspirar el 50 por ciento de las familias chilenas. Del mismo modo, la elevada proporción del préstamo que goza de subsidio limita la extensión de los programas, concentrando los beneficios en unos pocos, que resultan muy favorecidos con la adjudicación de las viviendas. Se ha estimado, a partir de la situación prevaleciente en 1969 que si los deudores destinaran un 15 por ciento de sus rentas a servir los préstamos, sólo las familias de ingresos inferiores a US\$ 50 necesitarían subsidios de la magnitud concedida. No obstante, los hogares beneficiados con esas rentas fueron los menos³². Más aun, del total de familias favorecidas, entre un 30 y un 70 por ciento —según el tipo de préstamo— estaba sobradamente en condiciones de reintegrar el préstamo de acuerdo a las condiciones pactadas y no necesitaba que les reajustaran sólo en forma parcial los divi-

endos y la deuda. Unicamente por este último concepto, las instituciones públicas perdieron alrededor de la cuarta parte de los fondos facilitados en 1969.

En síntesis, la naturaleza de los préstamos y la forma en que se han administrado originan subsidios muy cuantiosos y en muchos casos excesivos. Al mismo tiempo, han significado beneficios superiores para los hogares de mayor capacidad de pago. Todo ello ha limitado las posibilidades de canalizar los recursos hacia la solución del déficit habitacional.

III. LA DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

Hasta aquí sólo se ha analizado la magnitud de los subsidios envueltos por tipo de préstamos. Este capítulo tiene el propósito de determinar qué sectores socioeconómicos fueron los que captaron esos subsidios, vale decir a quiénes se concedieron los préstamos y se asignaron las viviendas. No sólo se han considerado las líneas de préstamos ya analizadas, sino también las restantes acciones públicas en el campo de vivienda y urbanismo. Entre estas últimas tienen gran importancia la construcción de obras sanitarias, pavimentación y obras urbanas.

Con la estimación que nos proponemos es posible evaluar en qué medida los recursos que el Estado destina a solucionar el problema habitacional —y que en la última década representaron alrededor del 8 por ciento de sus gastos totales— favorecieron a los sectores que habitan en viviendas deficitarias. con tal objeto las familias han sido agrupadas en función de sus niveles de ingreso.

Respecto de cada programa se identificaron los beneficiarios —ordenándolos de acuerdo a sus rentas— y a partir del cálculo de los subsidios que él envuelve se estimó la distribución de los recursos públicos entre los distintos estratos de ingreso³³. Desgraciadamente,

³¹No se incluyeron los subsidios por la subestimación del valor de liquidación de las viviendas ni por el atraso en los pagos de dividendos.

³²Las familias ubicadas en este estrato representan apenas el 6% de las favorecidas con los préstamos del PAP 5 y de los institutos previsionales.

³³Un detalle de estos cálculos se encuentra en J. P. Arellano, *op. cit.*, y se resume en el Cuadro 10. Cabe señalar que se supuso que todo el subsidio beneficiaba a la familia adquirente y que no se trasladaba hacia otros agentes económicos, como la empresa constructora, por ejemplo. Si bien es posible que haya habido algún traslado, se consideró que su escasa importancia no justificaba incluirlo en el análisis.

el análisis se ha debido restringir a la situación imperante en 1969. Los antecedentes relativos al programa para 1976, que hemos usado en otras partes de este trabajo, resultan de escasa utilidad aquí, ya que la que interesa es identificar los niveles de ingreso de los hogares que efectivamente se ven favorecidos con las soluciones habitacionales ofrecidas. Ellos tienen por lo común rentas superiores a las que los planificadores proyectan.

Los resultados de este cálculo se entregan en el cuadro 10. Un primer criterio para evaluar el significado de estas cifras consiste en comparar la distribución por tramos de ingreso del total de recursos que el Estado destina a vivienda y urbanismo (col. 8) con la distribución del ingreso nacional. Esta última se aproxima a la forma en que se repartirían las inversiones que el país efectúa en estos rubros, en ausencia de subsidios gubernamentales. La comparación revela que los más pobres —que sólo perciben el 27,7 por ciento del ingreso nacional— captan el 45 por ciento de los gastos públicos destinados a estos programas. Por el contrario, los grupos acomodados —que obtienen más del 26 por ciento del ingreso del país— se benefician sólo del 8 por ciento del gasto. La acción pública ha constituido por lo tanto un mecanismo efectivo para promover una mayor igualdad en el acceso a las soluciones habitacionales.

Otra forma de evaluar el significado de la distribución de los recursos públicos en este campo —nuestra columna 8— consiste en compararla con la carga tributaria que recae sobre los distintos estratos de ingresos, cuyos aportes son los que financian buena parte de la acción gubernamental. La columna 11 del cuadro 10 nos indica que por la forma de recaudación de los ingresos públicos el Gobierno estaba transfiriendo recursos desde las familias que percibieron rentas de más de US\$ 200, a las que ganaban menos de esa cantidad. Estas últimas recibían el 80 por ciento de los recursos públicos, en tanto que financiaban un 57 por ciento de ellos, mientras que los hogares con ingresos mensuales superiores a 200 dólares captaban un 20 por ciento y contribuían con el 43 por ciento³⁴.

La actividad pública en vivienda y urbanismo ha representado en consecuencia un mecanismo a través del cual el Estado ha logrado efectivamente transferir recursos hacia los sectores de ingresos medios y bajos. Se ha conseguido así una redistribución progresiva del ingreso y, en términos más generales, del bienestar.

No obstante, el resultado anterior no dice mucho acerca del efecto que han tenido esos recursos en la solución del problema habitacional, ni de la forma en que deberían distribuirse por sectores socioeconómicos para lograr ese objetivo. A este respecto, pueden plantearse al menos dos criterios. El primero es que el gobierno debería asignar sus recursos en proporción al número de familias que integran cada estrato socioeconómico. El otro, más redistributivo aún, señala que los recursos deberían orientarse preferentemente a quienes viven en condiciones habitacionales deficitarias. Si para evaluar la acción pública se adopta el primer criterio, que implícitamente propone que el Estado entregue la misma cantidad de recursos a todas las familias, independientemente de su nivel de ingreso, se observa que quienes han sido discriminados en los últimos años son los hogares en extrema pobreza. Estos, a pesar de constituir cerca de un 30 por ciento de la población chilena, fueron destinatarios de apenas el 11 por ciento de los fondos públicos. Por el contrario, el resto de los hogares captaron una proporción de recursos superior a la que les hubiera correspondido de acuerdo a su importancia numérica. Por último, y como un indicador de la distribución que debería obtenerse en caso de adoptarse el criterio de prioridad a los más necesitados, compárese la asignación de los recursos por tramos de ingreso, con la de quienes habitan en viviendas marginales (cuadro 1). Los hogares con rentas mensuales inferiores a US\$ 100 deberían captar sobre el 85 por ciento del gasto público, y sólo han recibido el 45 por ciento de éste.

Aparte de los errores que se cometen en el diseño de los programas, el principal obs-

³⁴La estimación se ha tomado de A. Foxley, E. Aninat y J. P. Arellano, *cit.* Se consideran todos los ingresos tributarios del sector público —excepto el im-

puesto al cobre y el adicional—, las contribuciones previsionales y las recaudaciones por derechos de aduana.

C U A D R O 10

DISTRIBUCION POR FAMILIAS CLASIFICADAS SEGUN TRAMOS DE INGRESO DE LOS RECURSOS PUBLICOS DESTINADOS A VIVIENDA Y URBANISMO, 1969.

Tramos de ingreso (US\$ al mes)	Recursos públicos (miles US\$)							Participación (%) en			
	CORVI	CORHARIT	Caja Central Ahorro y Préstamos	CORMU	DOS	Otros	Total	Recursos públicos	Ingreso nacional	Total familias	Ingresos públicos
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
0-50	8.589	5.922	—	1.056	2.333	3.589	21.489	11,1	7,6	29,8	8,2
50-100	36.144	11.967	311	2.411	4.956	9.411	65.200	33,8	20,1	31,6	19,6
100-150	23.033	3.100	2.367	2.811	3.133	6.078	40.522	21,0	18,9	17,6	18,3
150-200	17.811	666	2.056	1.989	1.433	3.800	27.732	14,3	11,2	7,4	10,4
200-250	7.667	200	1.722	1.400	600	2.022	13.611	7,0	8,7	4,5	8,2
250-300	3.467	133	1.167	900	289	1.200	7.156	3,7	7,1	2,9	7,2
300-400	4.900	44	1.333	1.022	267	1.456	9.022	4,7	8,0	2,7	7,5
400-500	400	22	1.022	667	122	700	2.933	1,5	5,9	1,5	6,0
500 y más	400	—	2.079	1.278	300	1.456	5.511	2,9	12,5	2,0	14,6
T o t a l	102.411	22.044	12.056	13.522	13.433	29.711	193.178	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuentes: Columnas (1) a (6). La información relativa a los asignatarios de viviendas se obtuvo de los ingresos declarados por los postulantes para cada línea de préstamos y de los subsidios del cuadro 8 más un monto por la transferencia envuelta en el valor de liquidación de las viviendas. Para las obras urbanas, el valor de los beneficios se obtuvo por diferencia entre el costo que ellas significaron al Estado y la recaudación obtenida a través de las tarifas que cobraron por sus servicios. Véase el detalle de las estimaciones en J. P. Arellano, *cit.*

Columnas 9 y 10: INE. Encuesta ..., *cit.*

Columna 11: A. Foxley, E. Aninat y J. P. Arellano, *cit.*

táculo que se enfrenta para aumentar el impacto redistributivo del gasto público reside en el comportamiento de los grupos medios y altos. Estos también necesitan proveerse una solución habitacional, pero las características y el costo de las viviendas a que aspiran —en comparación a sus ingresos—, los llevan a presionar para que el Estado les otorgue subsidios que resultan superiores a los que reciben los grupos de menores ingresos.

La alternativa que se elija dependerá en último término de los recursos disponibles y del sacrificio que se esté dispuesto a aceptar —o que se logre imponer— para resolver el problema de los que no acceden a una vivienda mínima. No obstante, como ya se ha señalado, la sola reducción de subsidios al nivel estrictamente necesario dada la capacidad de pago de los distintos estratos de hogares permitiría avaluar en forma significativa hacia una mayor igualdad y extender los beneficios a un mayor número de hogares.

En síntesis, el Estado ha logrado redistribuir el ingreso a través de los programas habitacionales y se ha constituido en la única fuente de "soluciones organizadas" para el 60 por ciento más pobre de la población, jugando un rol que, si bien imperfecto, resulta difícil de sustituir.

IV. BASES PARA UNA POLÍTICA

La estrecha interrelación que se produce entre los diferentes elementos que conforman el problema —tanto entre aquellos asociados al nivel y tipo de desarrollo del país, como entre los que obedecen a los programas habitacionales— revela la necesidad de elaborar una política de vivienda que considere simultáneamente todos esos aspectos.

Como se ha señalado, mientras más redistributiva y más generadora de recursos para inversión sea la estrategia global de desarrollo, más factible resultará satisfacer las necesidades habitacionales de las familias más pobres. No obstante, la política habitacional puede contribuir per se al incremento de los recursos de inversión y a una distribución del ingreso más equitativa. Lo primero está subordinado ciertamente a una decisión política, en términos de la prioridad que se otorgue en la estrategia global de desarrollo a la construcción habitacional. Cualquiera sea esa

prioridad, empero, siempre habrá algún margen de maniobra para mejorar la captación de ahorros para la vivienda.

Se ha señalado que en muchos casos los subsidios han sido superiores a lo que —dada su capacidad de pago— habrían necesitado los beneficiarios. Ello sugiere que ésta sería una fuente potencial de recursos. En efecto, una parte del financiamiento de la mayor inversión en viviendas podría provenir del ahorro de los propios interesados. Esta parece ser una fuente relativamente descuidada, como que en el sector público la recuperación de préstamos y el ahorro previo no alcanzaron en conjunto a financiar más del 17 por ciento de las inversiones efectuadas durante la segunda mitad de la década del sesenta³⁵.

El escaso rendimiento de las fuentes financieras que provienen de los propios interesados contrasta con la importancia que históricamente ha tenido la inversión pública en esta área. Si se considera tan sólo la labor desarrollada a partir de 1960, año en que se implementa la reajustabilidad de las deudas, se concluye que con la simple amortización de éstas, la inversión pública podría haberse financiado por completo a partir de 1970. Esto, de haberse concedido durante el decenio del sesenta un volumen constante de préstamos bajo las siguientes condiciones: a 25 años plazo, tasa de interés del 10 por ciento anual y reajuste de acuerdo al total de la inflación interna. Incluso si a todos los préstamos se les hubiese otorgado un subsidio equivalente a la cuarta parte de su valor, al cabo de 13 años, es decir de 1973 en adelante, no se habría requerido financiamiento adicional.

También en el sector privado se observa de parte de los interesados una contribución inferior a la que podrían hacer, aunque el

³⁵Se consideraron las fuentes de financiamiento de CORVI, CORHABIT y CORMU entre 1965 y 1969. El resto de la inversión se financia con aporte fiscal (39%), excedentes de las cajas de previsión (27%) leyes especiales y aportes de terceros (13%), créditos externos e internos (2%). Véase Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1970, *op. cit.* Se consideró entre las recuperaciones alrededor de un 60% de los fondos que cobraron los institutos previsionales por concepto de todo tipo de préstamos.

El ahorro de los propios interesados no ha mostrado incrementos durante la década en curso; por el contrario, ha tendido a perder importancia relativa.

efecto es menos pronunciado que en el caso anterior. A fines de los años sesenta, el SINAP financiaba sólo el 30 por ciento de sus actividades con el ahorro previo y la recuperación de préstamos.

En la medida en que se limiten los subsidios a lo estrictamente necesario, los adquirentes de viviendas aportarán mayores recursos, lo que permitirá extender la cobertura de los programas. Más adelante se señalan las características de los subsidios y del financiamiento habitacional requeridos para lograr este propósito.

Sería conveniente aplicar criterios similares respecto de las prestaciones públicas en el campo urbanístico, en el cual la recuperación de las inversiones es casi nula. Los hogares que disponen de instalaciones sanitarias deberían —en la medida de sus posibilidades— reintegrar al Fisco los fondos invertidos por el Estado en la dotación de esta infraestructura. Ello permitiría desarrollar nuevos planes de este tipo para dotar de servicios básicos a las familias pobres.

Con respecto a la distribución original del ingreso, la política habitacional también puede contribuir en algún grado a hacerla más igualitaria. Es sabido que la construcción de viviendas es una actividad fuertemente absorbidora de mano de obra, en especial de trabajadores no calificados. En consecuencia, tanto las técnicas como el tipo de viviendas que se decida construir prioritariamente tendrán consecuencias en términos de absorción de empleo. Un estudio reciente ha mostrado que el mismo monto de subsidio para vivienda otorgado a una familia de ingresos inferiores a US\$ 2 mil anuales crearía más del doble de empleo que el que se obtendría de conceder ese beneficio a un hogar con rentas superiores a US\$ 7 mil³⁶. La selección de aquellas técnicas y diseños más intensivos en trabajo y, por lo tanto, potencialmente más redistributivos, debería constituir entonces un objetivo explícito.

Pero donde la política habitacional alcanza mayor autonomía en términos de favorecer de preferencia a los grupos más pobres es

en materias tales como el diseño de las soluciones ofrecidas y los costos de construcción, el financiamiento y los mecanismos de subsidios.

La política de financiamiento —como ya se señaló— ha contemplado subsidios tanto a los demandantes como a la producción de viviendas. Los primeros se han canalizado a través de diversos mecanismos: cobro de intereses por la deuda inferiores al costo real de los fondos; precio de venta de las viviendas que no alcanzan a cubrir su costo de construcción; reajustes sólo parciales de la deuda y de los dividendos; incumplimiento en los pagos por parte de los asignatarios, y exenciones de los tributos que afectan a la propiedad y a la renta de las viviendas. El subsidio a la producción se ha otorgado vía la rebaja de los impuestos que gravan a las empresas constructoras y a sus propietarios, y a la edificación y transferencia de las "viviendas económicas".

Todos estos beneficios tienen en común su falta de planificación y su reducida selectividad. Cuando por el crédito se cobra un costo inferior a su precio social, el monto de la transferencia queda supeditado a la magnitud de la deuda y a su plazo de amortización. Al reajustar parcialmente los dividendos y la deuda, el beneficio pasa a depender del ritmo que alcance la inflación y de la magnitud del préstamo. En igual forma, la autoridad prácticamente desconoce el monto del subsidio entregado cuando éste corresponde a la menor recaudación tributaria que generan las franquicias. Resulta así difícil identificar quiénes y en qué medida resultan favorecidos con tales transferencias.

La operatoria de los subsidios impide otorgarlos en función de las necesidades de las familias. El monto queda de hecho librado a otro tipo de variables. Para evitar estas situaciones, en un programa de vivienda social resulta indispensable especificar los subsidios en directa relación con el monto del préstamo, el que a su vez ha de estar ligado al nivel de ingreso de los asignatarios. Se ha de estipular que sólo un determinado porcentaje del costo de la solución será subvencionado, debiendo los asignatarios reintegrar completamente el saldo. Esto requiere establecer los mecanismos adecuados para el cálculo del

³⁶P. Strassmann, "Measuring the employment effects of housing policies in developing countries", en *Economic Development and Cultural Change*, April, 1976.

costo real de la solución proporcionada y para la efectiva amortización de aquella parte de la deuda que no gozará de subsidios. Habrá, pues, que desarrollar un sistema de contabilidad y de cobranza que asegure la recuperación de los valores reales involucrados³⁷.

Al mismo tiempo, los subsidios que sean necesarios deben otorgarse a los demandantes, evitando así la filtración de beneficios hacia los productores y facilitando su selectividad. A su vez, un mecanismo simple y efectivo de discriminar entre los demandantes consiste en conceder los subsidios en función de las características de la vivienda. Este criterio parece más conveniente que el basado en el mero tamaño, puesto que considera su costo total. El sector público puede establecer qué soluciones habitacionales gozarían del beneficio, las cuales deberían adecuarse a las necesidades de los más pobres, resultando poco atrayentes para otros sectores de mayor capacidad adquisitiva, con lo que se evitaría que éstos captaran los beneficios.

Asimismo, resulta conveniente mantener la exigencia de un ahorro previo, máxime si una de las limitaciones que enfrenta todo programa masivo de construcciones es la falta de recursos.

Tanto el mecanismo de subsidios propuesto, como el propósito de conseguir ahorros de los potenciales adquirentes, sugieren la conveniencia de canalizar el financiamiento a través de instituciones especializadas en vivienda³⁸.

Los estándares y los costos de construcción juegan también un papel decisivo. Ninguna política de subsidios será efectiva en la superación del problema habitacional si las soluciones ofrecidas distan mucho de la capacidad adquisitiva de la población o si los costos de edificación se elevan en forma permanente.

Cabe señalar que cuando se desea establecer los estándares (tamaño, diseño, especifica-

ciones, etc.), se suele partir de lo que "técnicamente" parece ser una vivienda mínima aceptable. Más lógico, sin embargo, sería establecer las restricciones económicas que se afrontan o —lo que es lo mismo— los recursos de que se dispone, y sobre esa base elaborar las mejores soluciones posibles. Si se desea ofrecer alternativas reales de solución al 30 por ciento de hogares chilenos cuyos ingresos fluctúan entre US\$ 50 y US\$ 100, habría que rebajar más o menos a la mitad los costos con respecto a la solución más económica que existe en la actualidad. Y para incorporar al 10 ó 15 por ciento de la población cuyas rentas fluctúan entre US\$ 25 y 50, sería preciso reducir a la cuarta parte el costo de la solución mínima actual.

La rebaja de costos puede obtenerse de diversas formas, la mayoría de ellas complementarias. El espacio habitable, que en la actualidad es de 7 m² por persona en la vivienda más barata, puede todavía reducirse más, siempre que se dote a los conjuntos habitacionales de centros comunitarios y lugares de esparcimiento colectivos. La construcción de viviendas pareadas y continuas de mediana altura ofrece posibilidades de ahorro de terreno y materiales. La mayor densificación resultante permitiría ubicar los nuevos conjuntos habitacionales más cerca de los centros laborales y de abastecimiento, con la consiguiente reducción de los costos de transporte y mejor acceso a los servicios de utilidad pública.

Por último, pueden los costos de la construcción misma. Ello incluye aspectos como la tecnología, los materiales empleados y el grado de terminación de la vivienda. En el primer sentido, resulta aconsejable promover el mejor aprovechamiento de los materiales y el diseño de modelos habitacionales que respondan a las características de las diferentes zonas geográficas del país. Por otra parte, deberían revitalizarse las soluciones parciales o graduales implementadas en años anteriores. Las operaciones sitio y los programas de autoconstrucción ofrecen una fuente adicional de economías³⁹. Un

³⁷Los dividendos pueden establecerse como porcentaje de la renta de las familias, de manera que su monto absoluto aumente a medida que mejore el ingreso. Se reducirían así, por otra parte, las dificultades enfrentadas por las personas que perciben ingresos inestables. En líneas generales, ésta es la política que está siguiendo CORHABIT.

³⁸Véase O. F. Grimes, *Housing for low income urban families*, 1976.

³⁹Las viviendas de autoconstrucción ofrecidas por CORHABIT entre 1915 y 1969 tenían por metro cuadrado un costo inferior en más de 50% a las soluciones tradicionales proporcionadas por CORVI. Véase Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1970, *op. cit.*

camino no explorado, que tiene características similares, es el de la recuperación (reparación) de las viviendas deficitarias, lo cual requeriría por cierto crear líneas especiales de crédito y ofrecer asistencia técnica a los interesados.

Todas estas "soluciones parciales" tienen la ventaja de aprovechar y canalizar adecuadamente los recursos que las familias modestas destinan a construir las "soluciones espontáneas". Las propuestas de este tipo enfrentan normalmente la oposición de los técnicos, que por su formación profesional y su propia percepción del problema tienden a considerarlas inadecuadas⁴⁰. En la práctica, sin embargo, la alternativa son las "soluciones espontáneas", cuyas características se observan a simple vista en los campamentos, poblaciones callampas, etc., y cuya adecuación a las necesidades es ciertamente más insatisfactoria que la que se lograrla, a través de las fórmulas propuestas.

⁴⁰Esto refleja la importancia de readecuar los programas de enseñanza universitaria en estas carreras. Habría que promover la creatividad en el diseño sujeta a restricciones de recursos, y no dejar amplia libertad a la pura expresión artística, como muchas veces ocurre. Un ejemplo de la tendencia descrita se encuentra en los trabajos realizados por los estudiantes para obtener su título en la Escuela de Arquitectura de una universidad chilena. De 140 proyectos realizadas entre 1970 y 1975, no más de 10 tenían relación con el diseño de viviendas sociales.

En cuanto a los costos de la edificación, el sector público podría moderar su alza persistente, a través de diversos mecanismos. La estabilidad del gasto fiscal destinado a este rubro es una medida de primera importancia. La utilización por parte del Estado de la capacidad negociadora que le da su alta participación en la demanda, podría contribuir a incrementar la competencia entre las empresas constructoras y entre las industrias productoras de insumos. Sería aconsejable, por otro lado, revisar las crecientes exigencias impuestas por las empresas de utilidad pública acerca de la seguridad de las construcciones: pues muchas de ellas no son imprescindibles. Por último, habría que definir una política de regulación del uso del suelo urbano, que impidiera el crecimiento irracional de las ciudades y que limitara el alza excesiva del precio de este recurso.

En síntesis, la solución del problema habitacional en Chile y en otros países latinoamericanos⁴¹ requiere orientar los recursos y los esfuerzos en pos de una mayor equidad y eficiencia, a través de la adopción de soluciones que se adecuen estrictamente a nuestra realidad y posibilidades.

⁴¹Grimes, *op. cit.*, analiza la situación en Ciudad de México y Bogotá, llegando a conclusiones bastante coincidentes con las que surgen del análisis de la realidad chilena.