

SUBSIDIOS HABITACIONALES, REACTIVACION ECONOMICA Y DISTRIBUCION DEL INGRESO: SANTIAGO DE CHILE, 1983

ANDRÉS NECOCHEA *

ARTICULOS

ABSTRACT

Andrés Necochea analyzes the subsidies involved in the Chilean housing policy in the Metropolitan Area of Santiago. The policy was stated in 1977, as a modification of the previous ones, under the assumption that they had benefited primarily the higher income groups; its objective was highly redistributive and was aimed at the poorer groups lacking adequate housing conditions. The article demonstrates that the new strategy, based on the market and operating in a highly recessive context for the economy as a whole (1983) was even more regressive than the previous ones, and that it had very small effects over the reactivation of the sector.

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto analizar la estructura de subsidios con que operó la política habitacional chilena en 1983, a través de lo que se hizo en vivienda en la Región Metropolitana.

Una serie de estudios anteriores han demostrado que las políticas de vivienda en Chile han tendido a operar en el pasado en términos altamente regresivos, beneficiando directamente a quienes tienen mayores ingresos, dada la lógica de los subsidios otorgados. Estas se basaron tradicionalmente en subsidios por la vía de tasas de interés menores que las del mercado para préstamos hipotecarios para vivienda o por la vía de no reajustar los créditos en proporción directa al incremento del costo de vida. Obviamente en ambos casos los beneficios otorgados en términos reales son mayores en la medida en que las viviendas (y por consiguiente los créditos asociados) son más caras¹.

* Profesor Titular, Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile. Se agradecen los comentarios y aportes de Rodolfo Aranda, Alvaro Covarrubias, Marcos Lima y Pablo Trivelli.

¹ Véase José Pablo ARELLANO, *Políticas Sociales y Desarrollo, Chile 1924-1984*. Ed. CIEPLAN, Santiago, 1985 y PALMA, Eduardo y Andrés SANFENTES. "Política estatal en condiciones de movilización social: las políticas de vivienda en Chile (1964-1973), en Revista EURE, Vol. VI, N° 16, 1979.

La política explícita de este gobierno, a partir de 1977, consciente de esta situación, modificó el discurso oficial con miras a beneficiar, con montos conocidos y con énfasis en la redistribución vía gasto social en vivienda, a los grupos de menores ingresos o definidos como de extrema pobreza. Esta sería una respuesta al profundo déficit habitacional que afectaba a su población, el que se suponía concentrado en estos grupos.

Dada la ideología neoliberal imperante se buscó la forma de traspasar la responsabilidad de la provisión de vivienda al sector privado que, en el libre juego de la oferta y la demanda, llegaría a encontrar soluciones de máxima eficiencia. Para ello se diseñó un sistema de subsidios abiertos a las familias que lo requirieran, los que se entregarían mediante un sistema de puntaje en el que tendría mucha influencia el ahorro previo de la familia para vivienda, y también consideraría la antigüedad de la inscripción, así como la composición familiar. Mientras mayores fueran estos dos factores, mayores serían los puntajes obtenidos por estos dos conceptos. Sin embargo, el elemento que mayor puntaje otorgaría sería el de ahorro previo de la familia. Este subsidio abierto se podría recibir sólo una vez en la vida de una familia, dado que con él se supone resuelto su problema habitacional.

La Región Metropolitana de Santiago es la zona urbana más importante del país y representa más de un tercio de su población total, es la que mayor dinámica demográfica presenta en el espacio nacional y es la única que muestra capacidad de crecimiento económico significativo autónomo en el país. Como es tradicional en los países de América Latina, sin embargo, es también la más importante concentración de pobreza nacional, situación que se ha agravado notablemente por la crisis de desempleo por la que se atraviesa a raíz de la crisis de la economía internacional en términos de endeudamiento y ajuste recesivo.

El año 1983 parece ser un punto de inflexión muy importante en la modificación de las políticas nacionales de vivienda. En efecto, diversas razones parecen avalar dicha afirmación, entre las que cabe destacar las siguientes:

- a) El país se está empezando a dar cuenta de que los efectos de la crisis económica iniciada en 1982 son más permanentes y profundos de lo que en un comienzo se suponía.
- b) La crisis del sector financiero nacional afecta muy fuertemente a la actividad de la construcción, produciéndose un excedente muy importante de viviendas para estrato alto y medio sin mercado real.
- c) La Cámara Chilena de la Construcción, organismo gremial de los empresarios de la construcción, luego de un período largo de preocupación mayoritaria por la actividad orientada a la población de más altos ingresos, vuelve a tener interés en el manejo de los fondos públicos destinados al sector de la construcción habitacional popular.
- d) El Estado se encuentra en una situación tal que está dispuesto a tomar diversas medidas para afrontar el agudo problema de desempleo que afecta en forma alarmante a la población del país, alcanzando cifras cercanas al 40% de la población activa.
- e) Este año se promete poner término al proceso de saneamiento y traslado de los campamentos, por la vía de las operaciones denominadas lotes con servicios, y en alguna medida con la operación de las viviendas básicas.

- f) Se aumenta, también, el número de subsidios habitacionales que operan en forma abierta a través del MINVU, tratándose de restringir los créditos complementarios a dicho subsidio.
- g) Se admite, a nivel oficial, que el déficit habitacional en Chile alcanza cifras superiores a las 750.000 unidades y que el problema de los allegados afecta a un número significativo de la población de Santiago (150.000 familias).
- h) Se producen las primeras "tomas" ilegales masivas de terreno desde 1973, con relativo éxito tanto por su impacto periodístico como por la permanencia de los habitantes en ellas.
- i) Se acepta que la población no puede seguir pagando los dividendos a los niveles que se deducen del servicio de sus deudas, y se renegocian masivamente.
- j) Se admite que la moratoria de pago es significativa y que preocupa a las autoridades. Ello va acompañada de una moratoria generalizada en las deudas que se vienen arrastrando por concepto de consumos domiciliarios de agua potable y electricidad en los sectores populares de Santiago. Se inicia un proceso de moratoria también en impuestos territoriales urbanos.
- k) Se implementa una política para transferir al sector privado el conjunto de viviendas que se encontraban sin compradores en el mercado, a través de bajar los dividendos resultantes de los créditos hipotecarios otorgándolos subvencionadamente por el Banco Central al 8% de interés anual y a veinte años plazo.

Este conjunto de cambios sectoriales y globales hacen que el Estado adquiera un compromiso mayor con el sector construcción, aunque no modifica su intención de operar a través del sector privado empresarial en la puesta en marcha de las medidas. Este compromiso se refleja por la vía del subsidio habitacional, que se otorga ahora a todos los sectores de la población: altos, medios y bajos, a través de los diversos programas.

Este trabajo pretende demostrar que la estrategia seguida en 1983 y las transferencias de poder y económicas tuvieron un alto efecto regresivo sobre las familias del Gran Santiago y que beneficiaron principalmente a las familias de más altos ingresos, cuya prioridad se exageró, en términos de su capacidad de reactivación económica.

El trabajo se encuentra dividido en tres partes principales y conclusiones. En la primera se establece el monto de subsidio unitario promedio que significa cada programa con apoyo estatal. En la segunda se establecen el número de operaciones de cada tipo que se realizó en 1983, así como el monto total de subsidios ejecutados y el volumen de recursos públicos y privados comprometidos en estos gastos de vivienda. La tercera parte está destinada a establecer los beneficiarios directos de cada programa en términos de la distribución inter-familiar de ingresos en el Gran Santiago, terminando el documento en una serie de conclusiones sobre estas materias.

2. MONTO DEL SUBSIDIO UNITARIO

Durante el año 1983 el Estado operó básicamente cuatro formas de subsidio habitacional en Chile, orientados formalmente a la solución de problemas ha-

bitacionales diferentes. Estos programas fueron: (a) saneamiento de terrenos y/o lotes con servicios; (b) programa de viviendas básicas para erradicación de campamentos; (c) programa de subsidio habitacional directo, y (d) crédito a 20 años plazo al 8% de interés anual. A este conjunto de medidas se debe agregar una preocupación con la moratoria en el pago de dividendos habitacionales, preocupación que se expresó en medidas de refinanciamiento de deudas que si bien no significa aporte al parque de habitaciones, constituye un rubro de gasto para el Estado en el sector.

2.1. *Saneamiento de terrenos y o lotes con servicios*

A partir de 1957 se habían producido en Chile muchas tomas ilegales de terrenos que explican en buena medida la expansión de ciertas áreas de Santiago. Estas tomas ilegales —denominadas posteriormente campamentos en tránsito durante el periodo de la Unidad Popular (1970-73)— se agudizaron notablemente hacia fines de la década de los sesenta e inicios de los años setenta, terminándose drásticamente con ellas a raíz del advenimiento del gobierno militar que derrocó a Allende en 1973. Parte importante de estas tomas se produjeron sobre terrenos marginales urbanos de bajo precio en el mercado de la tierra; otras se produjeron en áreas de alta valorización, ya sea por localización interna en la ciudad o por estar situadas en áreas de preferencia de los grupos de más altos ingresos. El programa de saneamiento fue diseñado fundamentalmente para solucionar y regularizar la condición de los pobladores que se encontraban en terrenos de bajo precio de mercado. Consistió en otorgar titulación a los terrenos, dotar de caseta sanitaria a las familias que vivían abasteciéndose de agua potable de un pilón común y eliminando las escretas en pozo negro.

El costo medio de cada operación de lote con servicio es del orden de las 110 U.F. en total². Durante 1983 el sistema de financiamiento operó otorgando un subsidio abierto por el 90% del costo, quedando el 10% en deuda al Servicio de Vivienda y Urbanismo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (SERVIU). El subsidio abierto implícito en el promedio de estas operaciones fue de 99 U.F., y la deuda promedio de 11 U.F. Dicha deuda, a 12 años al 12% de interés anual en U.F., representa un dividendo mensual de 0,14 U.F.³.

2.2. *Viviendas básicas*

El programa de viviendas básicas se destinó a resolver el problema que se creaba por los campamentos localizados en zonas urbanas de alto valor de suelo urbano, particularmente de la zona Oriente de Santiago en que se concentran autosegregadamente los grupos de mayores ingresos de la ciudad. Estos campamentos fueron erradicados llevándose su población a diversos destinos en la periferia de la ciudad, junto a otros grupos de ingresos bajos y muy bajos.

² "El Mercurio", 21 de junio de 1984, publica estadísticas oficiales al respecto. La U.F. (Unidad de Fomento) es la moneda indexada con el incremento del costo de vida; su valor es de US\$ 17, aproximadamente.

³ El 8 de marzo de 1983 ("El Mercurio") el Ministro de Vivienda y Urbanismo, Sr. Guillard, declara la intención de poner término definitivo a los campamentos, para lo cual aumenta a 17.000 los subsidios habitacionales y promete 7.000 viviendas con caseta sanitaria de 18 m². El 30 de julio de 1983 se promete la realización de 20.000 operaciones de saneamiento que beneficiarán a 42.000 familias ("El Mercurio", 30.07.83).

De los datos agregados publicados por SERVIU⁴ se deduce que el total de operaciones realizadas en la Región Metropolitana en viviendas básicas alcanza a un total de 9.773 contratadas en 1983. Estas tienen una superficie unitaria que fluctúa entre los 29 y los 40 m² y representan una inversión total de U.F. 2.347.460, lo que arroja un precio unitario promedio de 240,2 U.F. por vivienda⁵.

Esta operación se realizó con un subsidio abierto por 200 U.F. en cada vivienda y el saldo con un préstamo a 12 años al 12% anual. El dividendo bruto resultante de este préstamo sería, sin seguros de ningún tipo (desgravamen, incendio u otro), calculándolo sobre la base de ese promedio de 40 U.F., de 0,53 U.F. al mes.

Si se supone que la economía chilena operó en 1983 con una tasa de interés real promedio del 12% anual, el subsidio unitario en este tipo de operaciones fue de 200 U.F. por familia, dado que no hubo subsidio por vía de la tasa de interés.

2.3. *Subsidio habitacional*

Este programa se diseñó específicamente para reemplazar al resto de los programas del Ministerio, fundamentalmente el otorgamiento directo de vivienda por el Estado sobre la base de una lista de prelación, pivotando la ejecución de los programas en el sector inmobiliario privado, con miras a lograr una mayor eficiencia en el proceso global.

Consiste en entregar a la familia beneficiaria un bono por una cifra determinada de dinero que les permita acudir a una empresa inmobiliaria y "comprar" la casa. En los casos en que el ahorro previo y el subsidio no cubran el precio total de la vivienda, éstos se complementan con un crédito del Banco del Estado.

La denominación del programa, subsidio habitacional, estaba indicando la intención del gobierno de que el programa fuera indicativo de otorgar sólo ayudas de montos conocidos y por sistemas objetivos de priorización entre los postulantes. El sistema operó por un concurso público entre los postulantes al sistema.

El programa del subsidio habitacional comprende durante 1983 la entrega de diversos subsidios, correspondientes a saldos no ejecutados de llamados previos, tanto como los del año 1983, el subsidio habitacional fijo y al subsidio habitacional variable. Complementariamente, el Banco del Estado operó préstamos orientados a completar el monto requerido por las viviendas adquiridas por los beneficiarios del subsidio, por sobre la suma del ahorro previo y el subsidio otorgado.

⁴ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Servicio de Vivienda y Urbanismo, Región Metropolitana, Departamento de Programación Física y Control "Informe de Avance Físico de Obras", Santiago, diciembre de 1983.

⁵ De este total, se entregaron en Santiago sólo 5.285 viviendas, quedando el resto de los contratos para 1984. Estas tuvieron un costo de 1.050.480 U.F. y una superficie promedio de 31,4 m² por vivienda. Véase MINVU, *Ibid.*

CUADRO N° 1
SUBSIDIOS PAGADOS EN LA REGION METROPOLITANA,
SEGUN LLAMADOS, DURANTE 1983

	Nº Subsidios Pagados	Monto (U.F.)	Monto Subsidio (U.F.)
1º, 2º y 3er. llamados (Subsidio fijo)	483	83.662,50	173,13
5º llamado (variable)	2.582	245.218,58	94,97
5º llamado (otro)	25	4.943,00	197,72
6º llamado	940	172.048,24	183,03
TOTAL	4.030	505.832,32	125,52

Fuente: MINVU, División de Estudio y Fomento Habitacional. "Informativo Estadístico N° 79, enero de 1984", Santiago, mayo de 1984. Elaboración del autor.

Además de este subsidio directo, se otorgó un préstamo complementario, fundamentalmente a través del Banco del Estado, el que se ejecutaba con un interés del 12% anual real (en U.F.) y a 12 años plazo. El monto de dineros que se prestaron a través de este sistema, en 1983, correspondiente al 1º, 2º, 3º, 5º y 6º llamados, en la Región Metropolitana fue de 572.120 U.F., en un total de 3.232 operaciones, siendo su promedio del orden de las 177,02 U.F. De aquí que el dividendo promedio resultante por préstamo, sin incluir seguros de ningún tipo, era de 2,33 U.F. al mes.

CUADRO N° 2
PRESTAMOS COMPLEMENTARIOS AL SUBSIDIO HABITACIONAL, OTORGADOS
POR EL BANCO DEL ESTADO, REGION METROPOLITANA, 1983

	Nº de Préstamos	Monto total (U.F.)	Promedio del Préstamo (U.F.)
1er. llamado	100	31.530	315,30
2º llamado	59	20.940	354,92
3er. llamado	642	201.300	313,13
5º llamado	2.248	282.770	125,79
6º llamado	183	35.850	195,90
TOTAL	3.232	572.120	177,02

Fuente: Elaboración a partir de MINVU, loc. cit.

2.4. Créditos a 20 años al 8% de interés anual

A raíz del error de estimación de mercado, cometido por las empresas inmobiliarias nacionales se produjo un sobre-stock de unas 15.000 viviendas orientadas a estratos medio-altos, altos y muy altos a fines de 1982. La respuesta del Gobierno, para efectos de reactivar la economía, fue la de buscar una forma de subsidiar su venta al sector privado, como una manera de tratar de ayudar a las empresas constructoras que habían acumulado este sobre-stock. Hasta ese momento el sistema había funcionado sobre la base de la venta

financiada mediante créditos hipotecarios otorgados por los bancos comerciales a tasas de interés de mercado; buena parte de los capitales con que se operaba provinieron de bancos extranjeros, de modo que cuando se produce la crisis de financiamiento internacional en 1982, el sistema se paraliza. El Estado decidió intervenir en socorro de los bancos y de las empresas inmobiliarias mediante un subsidio a través de la tasa de interés negociada, el que se trata de calcular en este acápite. El procedimiento empleado fue el siguiente:

- a) Los bancos emitían letras hipotecarias a 20 años al 8% de interés real (en U.F.) anual.
- b) Estas letras se vendían al Banco Central, quien a cambio emitía pagarés a 12 años, al 12% de interés anual en U.F., al valor par.
- c) Los pagarés eran liquidados por las empresas que los recibían, en la Bolsa de Comercio, de acuerdo al valor de mercado. El precio obtenido por ellos fue del orden del 120% del valor par en el año 1983, habiéndose alcanzado incluso un valor de 127% en cierto momento.

Existe, de esta manera, un beneficio que perciben los privados y que se orienta a las empresas constructoras y a los compradores. La estructura de dicho subsidio es la siguiente:

- a) Diferencia entre valor par de letras de bancos particulares y Banco Central.
- b) Subsidio por administración de la cartera.
- c) Subsidio vía otorgamiento de aval del Banco Central a cartera inmobiliaria.
- a) Subsidio por la vía de la tasa de interés diferencial: El hecho de que el dividendo mensual resultante de un crédito otorgado a 12 años al 12% de interés anual por 1000 U.F. sea de 13,13 U.F. y que el dividendo del mismo monto de crédito a 20 años al 8% de interés anual sea de 8,36 UF. anuales significó que el mercado de compradores aceptó esta nueva situación al comprar las viviendas ofertadas, al precio requerido por las empresas constructoras o inmobiliarias, y asumiendo este nuevo precio expresado en dividendo. Así, la curva de demanda se corrió hacia la derecha y viabilizó el traspaso del sobre-stock a potenciales compradores que estuvieran dispuestos a comprar ante este nuevo precio expresado en términos de dividendo mensual, el que había bajado a un 64% de su valor primitivo.

El monto de este beneficio, reflejado en el mercado, fue de un 20% del precio, ya que los instrumentos normales de crédito a 12 años al 12%, suponemos que tenían un precio de reventa al 100% del valor par y éstos, en cambio, fueron valorizados en promedio en 120% del valor par. Así, el conjunto de medidas adoptadas por el Banco Central en términos de plazo del crédito y tasa de interés fueron valorizados en un 20% del monto del crédito por el mercado. Es así como, en términos reales, este subsidio fue de 200 U.F. por cada 1.000 U.F. de crédito concedido⁶.

- b) Subsidio por administración de la cartera hipotecaria. El Banco Central paga, sin costo para el comprador, un 1,5% del monto del préstamo a los

⁶ Cabe destacar, sin embargo, que este subsidio no significó desembolso al momento presente, sino que se ejecuta a lo largo de 20 años. No tiene costo hoy, pero sí evidencia un compromiso de largo plazo para el Estado, comprometiendo los recursos para el sector vivienda en el futuro en el financiamiento de estas operaciones ya realizadas.

bancos privados por la administración de la cartera hipotecaria. Esto constituye mi subsidio adicional de 15 U.F. por cada 1.000 U.F. de préstamo que habría que sumar al anterior.

- c) Subsidio vía aval del Banco Central. Al intercambiar las letras hipotecarias a 20 años al 8% de interés anual por pagarés a 12 años al 12% de interés real, el Banco Central asumió el riesgo de moratoria en el pago de los préstamos hipotecarios para vivienda, ya que no existe ningún otro aval comprometido en la operación. El costo que significa en un banco privado este riesgo, conjuntamente con el costo de administración de la cartera, está incluido en el ítem de comisión del banco que alcanza normalmente a un 4% del monto del crédito. Así, dado que se estimó en un 1,5% el costo de administración y de hecho el Banco Central pagó esta cifra a los bancos particulares, se puede estimar que la diferencia de 2,5% que resta para obtener este 4% es asignado al riesgo de moratoria en el pago, el que es asumido en su totalidad gratuitamente por el Banco Central. Esto constituye, por lo tanto, otra forma de subsidio, el que debe sumarse a las anteriores. Por cada 1.000 U.F. de préstamo, ésta significa un subsidio de 25 U.F.

De esta manera, el total de subsidio otorgado a las operaciones a 20 años, al 8% anual, por cada 1.000 U.F. asciende a:

a)	Subsidio por diferencia valor par	U.F. 200 por cada 1.000 U.F.
b)	Subsidio por administración	U.F. 15 por cada 1.000 U.F.
c)	Subsidio por riesgo	U.F. 25 por cada 1.000 U.F.
Total		U.F. 240 por cada 1.000 U.F.

Es así como por cada 1.000 U.F. que se prestó vía estos créditos hipotecarios, el Estado otorga un subsidio de 240 U.F. Si se supone que la media de estos préstamos fue de 1.500 U.F., dada la estructura de la oferta⁷, por cada operación, el Estado en promedio otorgó un subsidio de 360 U.F., las que fueron transferidas por esta vía a las empresas inmobiliarias y a los compradores.

2.5. Refinanciamiento de las deudas y moratorias de pago de dividendos hipotecarios

Existen dos formas adicionales en que el Estado ha intervenido durante 1983 en el marco financiero de las deudas de vivienda. Estas están representadas por el refinanciamiento de las deudas hipotecarias de los deudores al SERVIU y a la Asociación Nacional de Ahorros y Préstamos.

Esta repactación significó una rebaja de un 40% en el dividendo entre el 19 de julio de 1983 y el 30 de junio de 1984 y dicha rebaja decrece en el tiempo hasta que en 1988 vuelvan los dividendos a su valor real. Dicha repactación afectó a 270.000 personas de escasos recursos deudores del SERVIU y a 145.000

⁷ Este supuesto parece razonable, y tal vez conservador, dada la estructura de la oferta geográfica del sobre-stock altamente concentrado en el área Oriente de Santiago y en Maipú, lugares en que se produjo la oferta a los mayores precios en el mercado.

familias de ingresos medio-altos y altos, deudores del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo para la vivienda, SINAP. El cálculo del subsidio implícito real en esta rebaja es imposible dada la precariedad de los datos disponibles. En términos reales, sin embargo, significó una disminución de la recaudación de ambos sistemas del orden del 20% en 1983⁸.

Lo anterior fue en respuesta a la morosidad en el pago de los dividendos derivados de los créditos hipotecarios a la vivienda. Dicha morosidad se incrementó en un 26,4% entre marzo y mayo de 1983, pasando de \$ 1.134.000.000 en marzo a \$ 1.434.000.000 en mayo⁹, dineros que obviamente las instituciones de financiamiento dejaron de percibir en este período. Esta moratoria constituye, en alguna medida, un subsidio involuntario dada la imposibilidad demostrada hasta hoy día de sacar a remate público las viviendas de los morosos. El monto anual, sin embargo, es difícil de estimar.

A pesar de esta renegociación de los dividendos, la morosidad se incrementó entre julio y agosto de 1983 en un 9,7%¹⁰ y en mayo de 1984 este problema alcanzaba al 40% de los deudores del SERVIU¹¹, y a un número importante de los deudores del SINAP.

3. MONTO TOTAL DE RECURSOS COMPROMETIDOS Y DE SUBSIDIOS POR TIPO DE PROGRAMA

La política de vivienda implícita o explícitamente comprometerá una cantidad importante de recursos públicos y privados, con alguna participación estatal, en el año 1983. Este conlleva un monto total de subsidios por tipo de programa, los que a continuación se pasan a detallar (véanse cuadros 3 y 4).

3.1. *Lotes con servicio*

Se ha supuesto, en este caso, y a falta de mejor información, que los programas de saneamiento alcanzaron la cifra de las 20.000 unidades, las que fueran prometidas por el Ministro de Vivienda y Urbanismo en julio de 1983¹².

Dado que, tal como se ha visto (Cfr. 2.1.), cada unidad tiene un costo aproximado de 100 U.F., de las que 99 U.F. se asumen como subsidio abierto y 11 U.F. se otorgan como préstamo a 12 años al 12% anual de interés real, el monto total es de 2.200.000 U.F. y el monto destinado a subsidio alcanza una cifra de 1.980.000 U.F.

3.2. *Viviendas básicas*

El costo total de una vivienda básica media de 1983 en la Región Metropolitana fue del orden de las 240,2 U.F. Dada la estructura del subsidio otorgado

⁸ "El Mercurio", 22 de junio de 1983. Si la colocación hipotecaria total es de \$ 69.815 millones ("El Mercurio", 16 de julio de 1983), la recaudación mensual debería ser del orden de los 917 millones de pesos de este mes. O sea, lo que se deja de percibir teóricamente sería del orden de los 2000 millones de pesos en 1983.

⁹ "El Mercurio", 16 de julio de 1983.

¹⁰ "El Mercurio", 13 de octubre de 1983.

¹¹ "El Mercurio", 18 de mayo de 1984, según declaraciones del Ministro de Vivienda y Urbanismo, Miguel Angel Poduje.

¹² Véase Nota 3. En la realidad los órdenes de magnitud son correctos, aunque aparentemente el número de beneficiarios fue menor.

a ellas (Cfr. 2.2.), éste alcanza a las 200 U.F. por vivienda, quedando las 400 U.F. restantes como préstamo. De estas viviendas se entregaron efectivamente 5.285 en 1983, siendo el costo total del programa de U.F. 1.269.457.

CUADRO N° 3

MONTO DE LOS RECURSOS PUBLICOS Y PRIVADOS COMPROMETIDOS EN CADA PROGRAMA HABITACIONAL, REGION METROPOLITANA, 1983

<i>Tipo de Programa</i>	<i>Inversión promedio por operación</i>	<i>Nº de Operaciones en el Programa</i>	<i>Monto de recursos comprometidos (U.F.)</i>
Lotes con servicios	110,00	20.000	2.200.000
Viviendas básicas	240,20	5.285	1.269.457
Subsidio habitacional	125,52	4.030	505.832
Préstamo complementario	177,02	3.232	575.120
Créditos 20 años al 8% ^a	2.000,00	20.000	40.000.000
Renegociación dividendos	?	270.000	?
Moratoria de pago	—	?	923.374 ^b

a Se ha supuesto un valor medio de U.F. 2.000 por vivienda operando a través de este sistema dada la alta concentración de la oferta en el sector oriente del Area Metropolitana de Santiago, según datos publicados de estudios de Marcen. ("El Mercurio", 13 de octubre de 1983). Esta oferta se concentraba en las comunas de Las Condes, La Florida, Ñuñoa, Maipú y Providencia. El monto de 2.000 U.F. coincide, además, con las viviendas que se pretende construir para los sectores medios del país.

b El monto estimado de moratoria en mayo de 1983 era de 1.434 millones de pesos. Al 13 de mayo la U.F. tenía un valor de 1.553,70, con el que se reconvirtió.

Fuente: Elaboraciones a partir de Cuadros 1 y 2.

CUADRO N° 4

ESTRUCTURA DE SUBSIDIOS IMPLICITOS Y ABIERTOS EN LA ECONOMIA CHILENA, REGION METROPOLITANA, 1983

<i>Tipo de Programa</i>	<i>Subsidio unitario comprometido por operación (U.F.)</i>	<i>Nº de operaciones en el programa</i>	<i>Monto total de subsidio otorgado en cada programa</i>	
			miles UF	%
Lotes con servicio ^a	99	20.000	1.980	18,4
Viviendas básicas	200	5.285	1.057	9,8
Subsidio habitacional	126	4.030	506	4,7
Préstamo complementario ^b	—	3.232	—	—
Créditos 20 años al 8% anual ^c	360	20.000	7.200	67,0
Renegociación de dividendos	?	270.000	—	—
Moratoria de pago	?	?	?	?
TOTAL			10.743	100,0

a Se supuso que se realizaron 20.000 de estas operaciones dadas las declaraciones de programa del Ministro (30 de julio de 1983, "El Mercurio"). Las 20.000 unidades son para todo el país, a pesar de que hubo una fuerte concentración en Santiago, donde existía la mayor proporción de campamentos de radicación.

b El préstamo complementario al subsidio habitacional, operado a través del Banco del Estado, teóricamente no está subsidiado en la tasa al 12% en UF por año. Sin embargo, recibe un subsidio indirecto en los costos de operación que, al ser elevados en relación al costo unitario, no eran de interés para los bancos privados, por lo que los asumió el Estado.

c Se suponen 20.000 viviendas dado que el sobre-stock en total fue del orden de las 25.000 unidades y a enero de 1984 quedaban en oferta unas 5.000 unidades en Santiago, según fuentes privadas fidedignas.

Fuente: Elaboraciones a partir de los Cuadros 1, 2 y 3.

3.3. *Subsidio habitacional*

Los subsidios pagados en la Región Metropolitana en 1983 alcanzan un monto total de U.F. 505.832,32 (Cfr. cuadro 1) y fueron 4.030 unidades, de modo que cada uno fue en promedio de U.F. 125,32.

3.4. *Préstamos complementarios al subsidio habitacional*

En la Región Metropolitana se otorgaron en 1983 3.232 préstamos, por un monto total de 572.120 U.F. con un promedio de 177,02 por unidad (Cfr. cuadro 2). No medió en ellos subsidio, dado su otorgamiento a tasas de interés similares a las del mercado financiero.

3.5. *Crédito a 20 años al 8% de interés real anual*

Este programa que se implementó como una medida de emergencia en 1983 fue el que comprometió la mayor cantidad de recursos públicos y privados y que recibió indirectamente los mayores subsidios del Estado.

Los datos de Marcen y de la Cámara Chilena de la Construcción indican que el volumen de viviendas no vendidas a enero de 1983 era del orden de las 14.000 unidades¹³, cuyos precios fluctuaban entre 600 y 6.000 U.F., su superficie era mayor que los 55 m² construidos y la oferta se concentraba fuertemente en el sector Oriente, de altos ingresos en la ciudad.

A raíz de esta situación, el Estado decidió en abril otorgar créditos de hasta un 75% del valor de las viviendas mediante un procedimiento ya descrito (C.fr.), pero que significaban una tasa de interés del 8% real anual y un plazo de 20 años. En dicha iniciativa colaboraron la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, la Cámara Chilena de la Construcción, el Banco Central, que asumió el liderazgo, y bancos privados en general. La medida sería transitoria y se aplicaría a todas las transacciones que se efectuaran antes del 1° de enero de 1984¹⁴.

El efecto que la medida tuvo sobre el sector fue doble; por un lado, aumentó los precios de las viviendas en oferta¹⁵ y, por otro, propició un proceso de construcción de viviendas con miras a acogerse a este beneficio¹⁶.

En este estudio se ha supuesto que el precio promedio de estas viviendas era del orden de las 2.000 U.F. dada la alta concentración de oferta en las comunas del área Oriente de Santiago, en las que las casas que se ofrecían alcanzaban en muchas ocasiones valores del orden de 6.000 U.F., siendo la moda del orden de las 4.000 U.F. según las ofertas explícitas en la prensa local. Adicionalmente, este valor será el que finalmente se asuma como tope para la vivienda de los sectores medios, según el plan de la Cámara Chilena de la

¹³ "El Mercurio" (16 de abril de 1983) indica que el Censo de enero de 1983 elaborado por la Cámara Chilena de la Construcción entregaba un total de 14.160 unidades de vivienda sin vender.

¹⁴ "El Mercurio", 7 de abril de 1983, según declaraciones del presidente del Banco Central, Sr. Hernán Felipe Errázuriz.

¹⁵ Según datos de Marcen Ltda. en algunas comunas el precio promedio de la oferta subió hasta en un 16%, experimentándose un alza moderada en casi todas ellas ("El Mercurio", 22 de abril de 1983).

¹⁶ A enero de 1984 quedaban unas 5.000 viviendas sin vender y se habían transado 20.000 viviendas aproximadamente.

Construcción adoptado por el MINVU, mientras era Ministro de Vivienda y Urbanismo el Sr. Modesto Collados.

De esta manera, en el período se transaron 20.000 viviendas de este tipo aproximadamente, incluyendo cada transferencia un subsidio promedio del orden de las 360 U.F. Con estos datos se han elaborado los cuadros 3 y 4 de este trabajo.

3.6. *Refinanciamiento de deudas y moratoria*

El refinanciamiento de las deudas hipotecarias del SERVIU y sistema del SINAP, alcanzó a 270.000 personas deudores del SERVIU y 145.000 del SINAP. La moratoria de dividendos es un fenómeno que adquiere notoriedad en 1983 y alcanza en mayo un monto de \$ 1.434.000.000, equivalente a 923.374 U.F.

3.7. *Conclusiones sobre recursos comprometidos y subsidios*

De los cuadros 3 y 4 se desprende que del conjunto de programas habitacionales vigentes durante 1983, los créditos hipotecarios a 20 años al 8%, anual de interés real fueron los que mayores recursos comprometieron en la economía nacional dentro de la Región Metropolitana. En términos de transferencias de reclusos a los compradores y a empresas inmobiliarias vía subsidio, un conjunto importante del total otorgado (67,0%) se orientó hacia este programa.

En términos nacionales, de haberse efectuado las 20.000 operaciones de saneamiento de lotes con servicios, éstos habrían sido el segundo programa en importancia en relación al monto total de recursos comprometidos y al subsidio global otorgado por programas.

El programa denominado Subsidio Habitacional comprometió en 1983 menos recursos que el programa de viviendas básicas y significó, por lo tanto, un subsidio aun menor que el de éstas en total (cuadros 3 y 4).

4. BENEFICIARIOS DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA

Dado que la política de vivienda estuvo claramente estratificada durante 1983, parece conveniente determinar los beneficiarios tipo al que apuntan cada uno de los programas diseñados. La forma que se ha ideado para establecerlo será necesariamente oblicua por carecerse, en la mayoría de los casos, de datos directos sobre las características socioeconómicas de los asignatarios de las viviendas.

El método asumido consiste en determinar el dividendo medio teórico que se puede pagar con el ingreso medio familiar de cada decil de ingresos, de acuerdo a los estándares vigentes en el MINVU y en Naciones Unidas, para los que existe información¹⁷. De la comparación de esta capacidad con la media

¹⁷ El MINVU definió dichos estándares mediante DS MINVU 268/1975 fijando en un 15% de la renta familiar en ingresos de los deciles 1 a 5 y en 20% de la renta familiar al resto de la población. Naciones Unidas, en un estudio, determina las siguientes capacidades de pago por deciles: decil 1: 1,8; decil 2: 107; deciles 3 al 10: 15%. Véase Naciones Unidas, "Financiamiento no convencional para familias de bajos ingresos", Naciones Unidas, Nueva York, 1978.

resultante de dividendo de cada programa habitacional del MINVU, surge una posible clasificación del programa en términos de grupo social objetivo (véanse cuadros 5 y 6).

Vale la pena destacar que hay muchas otras limitantes al acceso a la vivienda para los sectores pobres, entre los que se destaca la capacidad de ahorro previo de las familias de bajos y muy bajos ingresos, que se encuentran tratando de optar a un programa habitacional.

Por otra parte, cabe anotar que de los dos criterios utilizados, para los grupos más pobres parece más adecuado el de las Naciones Unidas que considera que al disminuir el ingreso a extremos muy bajos, se establece una menor capacidad proporcional de gasto en el ítem vivienda, dado que difícilmente se puede dejar de gastar un cierto mínimo en alimentación y supervivencia básica.

CUADRO N° 5

PRESTAMO PROMEDIO, TASA DE INTERES REAL ANUAL, PLAZO Y DIVIDENDO RESULTANTE PROMEDIO, POR CADA PROGRAMA HABITACIONAL EN LA REGION METROPOLITANA, 1983

<i>Plazo</i>	<i>Monto del préstamo promedio unitario (U.F.)</i>	<i>Tasa de interés real anual (%)</i>	<i>Plazo (años)</i>	<i>(U.F.) Dividendo mensual resultante</i>
Loteo con Servicios	11	12	12	0,14
Viviendas básicas	40	12	12	0,53
Subsidio habitacional	177,02	12	12	2,32
20 años al 8%	1.500,00	8	20	12,55

Fuente: Cuadros 1 al 4.

CUADRO N° 6

DISTRIBUCION DEL INGRESO FAMILIAR POR DECILES DE INGRESO EN EL GRAN SANTIAGO, Y CAPACIDAD TEORICA DE PAGO DE DIVIDENDO POR DECIL, 1979

<i>Deciles de Ingreso</i>	<i>Ingreso medio familiar del decil (UF)</i>	<i>Porcentaje del ingreso total</i>	CAPACIDAD FAMILIAR DE PAGO DE DIVIDENDO			
			<i>a) Criterio MINVU (DS MINVU N° 268/75) (15 a 20% del ingreso mens. familiar)</i>		<i>b) Criterio Naciones Unidas en por ciento variable</i>	
			(%)	(UF)	(%)	(UF)
1	2,79	1,4	(15%)	0,42	(8%)	0,22
2	4,91	2,4	(15%)	0,74	(10%)	0,44
3	6,54	3,2	(15%)	0,98	(15%)	0,98
4	8,38	4,1	(15%)	1,26	(15%)	1,26
5	10,25	5,0	(15%)	1,54	(15%)	1,54
6	13,18	6,5	(20%)	2,64	(15%)	1,98
7	17,23	8,5	(20%)	3,45	(15%)	2,58
8	24,02	11,8	(20%)	4,80	(15%)	3,60
9	36,87	18,1	(20%)	7,37	(15%)	5,53
10	80,60	39,1	(20%)	16,12	(15%)	12,09

Fuente: Elaboraciones a partir de Isabel Heslia: "Distribución del ingreso en el Gran Santiago, 1957-79", Santiago, Departamento de Economía U. de Chile, 1980, y Naciones Unidas, "Financiamiento no convencional de viviendas para familias de bajos ingresos", Naciones Unidas, Nueva York, 1978.

Se presentan a continuación los resultados de este ejercicio por tipo de programa.

4.1. *Lote con servicio*

Tal como se ha dicho, este programa está orientado al saneamiento de campamentos de radicación y erradicación. El dividendo medio mensual resultante de esta operación es de 0,14 U.F. por unidad habitacional, de modo que teóricamente se encontraría al alcance de los deciles 2 y superiores y parte importante del decil 1 de ingresos. Sería, en este sentido, la operación más asimilable por el sistema social.

4.2. *Viviendas básicas*

El programa de viviendas básicas de 30 ó 40 metros cuadrados produjo un dividendo mensual de 0,53 U.F. promedio, lo que las deja fuera del alcance de los deciles 1 y 2 de la población, pudiendo beneficiarse con ellas la población del resto de los deciles de ingreso, dado que el decil 3 tiene una capacidad de pago mensual equivalente a 0,98 U.F. promedio.

4.3. *Subsidio habitacional*

Los préstamos promedios del subsidio habitacional arrojan un dividendo mensual de 2,32 U.F. por mes, lo que los pone al alcance del decil 6 y superiores de ingresos según criterio MINVU y 7 o superiores según Naciones Unidas (véase cuadro 6)¹⁸. Deja así a los deciles de menores ingresos asociados a los programas de vivienda básica, sirviendo este programa solamente a este grupo social.

4.4. *Préstamos a 20 años al 8% anual de interés real*

Los préstamos mencionados arrojan, según los supuestas previamente establecidos, un dividendo promedio mensual de U.F. 12,55, lo que los sitúa, según Naciones Unidas, sobre el promedio del diez por ciento de población de más altos ingresos del Gran Santiago (decil 10) y según criterio MINVU, levemente por debajo de esta media. Esto significa que probablemente este programa beneficia a un 5% de las familias, justamente las de más altos ingresos en la ciudad.

Los montos de recursos comprometidos, el monto de subsidios y el decil de ingreso familiar beneficiario se expresan en el cuadro 7. De dicho cuadro se desprende claramente que los beneficiados con las políticas de subsidio habitacional y, en particular, de subsidio habitacional variable corresponden al 40% que tienen los mayores ingresos en Santiago. Las viviendas básicas, a su vez, benefician a la población cuyas familias se encuentran en los deciles 3, 4,

¹⁸ Esto parece consistente con una muestra tomada del subsidio habitacional pagado por el MINVU en los años 1979 y 1980 en la que se determinó el decil de ingreso a que pertenecía el beneficiario. En ella se establece que el 10,8 pertenece al decil 7, el 29,1 al decil 8, el 45,3 al decil 9 y el 7,2 al decil 10, totalizando estos cuatro deciles un 92,4% de los beneficiarios. Véase ZAMBRANO, J. R. *La política de vivienda y su impacto urbano en el área metropolitana de Santiago, 1979-1980*. Tesis para optar al grado de Magister en Desarrollo Urbano y Regional, Santiago, Instituto de Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile, 1984.

5 y 6 de ingresos, mientras los lotes con servicios serían los únicos que se encontrarían al alcance de las familias del decil 2 de ingresos y de parte de las del decil 1 de ingresos. El programa de préstamos subsidiados, al 8% de interés real anual y a veinte años plazo, beneficia sólo a la población del decil 10 y, probablemente, a la parte superior de dicho segmento de población.

CUADRO N° 7

SINTESIS DE LA ESTRUCTURA DE BENEFICIARIOS DE SUBSIDIO HABITACIONAL POR TIPO DE PROGRAMA, REGION METROPOLITANA, 1983

<i>Programa Habitacional</i>	<i>Nº de Beneficiarios</i>	<i>Total de Recursos Comprometidos</i>	<i>Total de Subsidios Otorgados</i>		<i>Decil de Ingreso Beneficiado</i>
		(miles de UF)	(miles de UF)	%	
Lotes con servicio	20.000	2.200	1.980	18,4	1/2
Viviendas básicas	5.285	1.269	1.057	9,8	3/4/5/6
Subsidio habitacional	4.030	506	506	4,7	7/8/9/10
Créditos 20 años al 8% de interés	20.000	40.000	7.200	67,0	10 +

Fuente: Cuadros 1 al 6.

5. CONCLUSIONES

Los antecedentes presentados demuestran con cierto grado de precisión la hipótesis antes señalada de que la acción del Estado en términos de subsidios habitacionales es altamente regresiva en términos de los grupos sociales beneficiados por ella en 1983:

- Un 67% de los beneficios derivados de la intervención del Estado en el sector vivienda fueron captados por los sectores de más altos ingresos de la población del Area Metropolitana de Santiago. Los sectores más pobres se vieron beneficiados en forma marginal por estas políticas (11,9% en lotes con servicios y 6,3% en viviendas básicas).
- Si el déficit fuera efectivamente de 750.000 unidades de vivienda en Chile y una alta proporción de éste se encontrara en el Area Metropolitana de Santiago, el aporte que se habría hecho para los sectores en que éste se concentra sería marginal: la proporción de los 20.000 lotes con servicio que se construyeron en Santiago, las 5.285 viviendas básicas y las 4.030 financiadas por el subsidio habitacional. Este monto construido en Santiago significaría un 3,2% del déficit total, lo que es equivalente prácticamente a la tasa de retiro del stock sumado a la tasa de crecimiento de la población.
- El Programa denominado subsidio habitacional, como programa, no está operando en términos de los intereses de los sectores más pobres, sino que se orienta mayoritariamente a los sectores medios y medios-altos de la población (deciles 9 y 10 de ingresos).

Queda por establecer los efectos adicionales que la aplicación de estas políticas habitacionales tuvieron en términos de reactivación económica. Existen

antecedentes que permiten, a lo menos, hipotéticamente, establecer que éstos fueron escasos:

- a) La mayoría de las viviendas que operaron por el subsidio de 20 años al 8% de interés ya estaban construidas a comienzos de 1983 (Censo de la Cámara de la Construcción) o, al menos, iniciadas a esas fechas.
- b) El empleo en la construcción, según antecedentes de las Encuestas de Ocupación y Desocupación, disminuyó significativamente en este año: marzo 1982: 87.100 empleos; diciembre 1982: 58.900 empleos; marzo 1983: 56.000 empleos, y diciembre 1984: 51.900 empleos.

Lo anterior preocupa, ya que el año 1983 sirvió de modelo para formular la nueva política de vivienda para los sectores medios, por la vía de la libreta de ahorro para la vivienda y los créditos y el subsidio abierto para este sector. Es probable que, en términos relativos, estos sectores medios-altos terminen captando una parte muy alta del presupuesto para subsidios habitacionales que el Estado está dispuesto a gastar en vivienda, en desmedro de los sectores pobres en los que se concentra fuertemente el déficit y las peores condiciones generales.

