

POLITICAS DE VIVIENDA 1975-81: FINANCIAMIENTO Y SUBSIDIOS *

JOSÉ PABLO ARELLANO **

ABSTRACT

J. P. Arellano's article on housing policies analyzes the Chilean experience in the housing sector between 1975 and 1981. In this period took place a dramatic change in the housing policy for the poor. It was characterized by a disengagement of the State as an actor in the provision of housing solutions in its several stages, towards a scheme in which it provides the basic financing for the extremely poor and leaves the design, location, building and complement of credit to the private sector through the market. The article is divided in two sections. The first is devoted to the analysis of the subsidies themselves, with special reference to the systems used in the last few years; the second section is dedicated to three basic topics in any housing policy: the financing system, the land value system and the participation of dwellers in the solutions and options chosen.

La primera sección del trabajo analiza los mecanismos de subsidio de la vivienda popular, con especial referencia a los sistemas empleados en los últimos años. La segunda sección aborda tres temas cruciales de una política habitacional: el sistema de financiamiento, los precios de la tierra y la participación de los pobladores.

EL SUBSIDIO ESTATAL Y SUS BENEFICIARIOS

El Estado ha intervenido en distintas formas para ayudar a la solución del problema habitacional. El propósito de esta sección es analizar aquellas intervenciones que envuelven un traspaso de recursos públicos, esto es, un subsidio a la vivienda. Quedan fuera del análisis, por lo tanto, diversos mecanis-

* Este trabajo forma parte del programa de investigaciones sobre Políticas Sociales que se realiza en CIEPLAN con el apoyo de la Fundación Interamericana y fue presentado al Encuentro Anual de Economistas realizado en Punta de Tralca en diciembre de 1982.

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

mas de regulación y políticas que no conllevan una transferencia de recursos del sector público al privado.

a) EL SUBSIDIO AL COSTO U OFERTA

El mecanismo de subsidio más antiguo utilizado en Chile consiste en rebajar o eximir de impuestos a los constructores y a los propietarios de viviendas consideradas sociales o económicas¹. La última disposición de tal tipo es el DFL 2 de 1959, aún vigente, que estableció diversas franquicias tributarias a la construcción y tenencia de viviendas cuya superficie construida fuera menor a 140 metros cuadrados².

El monto de recursos transferidos de esta forma se desconoce, pero algunas estimaciones aisladas indican que es una cantidad bastante significativa. Una estimación del Servicio de Impuestos Internos calculó que estas franquicias representaron en 1968 menores ingresos tributarios equivalentes al 11 por ciento del gasto público realizado ese año en vivienda y urbanismo³.

Puede calcularse también a cuánto asciende la sola rebaja de impuestos a la propiedad de un bien raíz cuando se acoge a esta franquicia. Considérese una vivienda que tiene entre 100 y 400 m² construidos; los impuestos a la propiedad se le rebajan del 2 al 1 por ciento anual durante diez años. Esto representa, en el caso de una vivienda avaluada en 3.200 UF, y considerando un interés de 10 por ciento, un subsidio total de 200 UF. A ello habría que agregar las otras exenciones, ya que según la estimación para 1968 citada, las rebajas al impuesto a los bienes raíces representaban en esa época sólo la tercera parte del total de franquicias. Con todo, 200 UF como subsidio es una cantidad comparable al costo de una vivienda básica y particularmente injustificada en el caso de vivienda de más de 3.000 UF, cuyos compradores tienen con seguridad un ingreso familiar que más que triplica el promedio nacional.

El tamaño de la vivienda no ha sido un mecanismo adecuado para orientar los subsidios a los más necesitados. Por otra parte, los subsidios al productor no necesariamente se traducen en menores precios para el comprador, 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 económicos.

La mayoría de las veces, por lo tanto, esta política ha significado importante "filtración" de recursos públicos, los que han llegado en una fracción muy reducida a los hogares más necesitados.

¹ Otra fórmula bastante usada que aquí no se estudia en detalle ha sido la subvención a las tarifas cobradas por las empresas públicas de agua potable, electricidad, alcantarillado y pavimentación.

² La franquicia otorgada en 1959 fue muy amplia, incluyendo la mayoría de los impuestos que gravaban a las empresas constructoras y a sus socios y a los propietarios de viviendas económicas.

En BRIEVA Y BASTÍAS (1982) hay una recopilación de esta legislación y de su evolución posterior. La ley 18.110, del 26/3/82, acaba de eliminar parte de estas exenciones que beneficiaban a los constructores.

³ Mayores antecedentes en ARELLANO (1976), p. 2,2.

b) EL SUBSIDIO AL CRÉDITO

Otra forma de subsidio, tanto o más difundida que la anterior, ha sido el subsidio al crédito para compra de viviendas. Este se ha concedido en dos contextos. Por una parte, debido a que por muchos años prácticamente no existía un mercado de créditos de largo plazo, el Estado se vio en la necesidad de proporcionar este tipo de financiamiento, o al menos de actuar como intermediario financiero. Este rol se reduce entre 1960 y 1974 debido a la creación y funcionamiento en forma bastante exitosa de las asociaciones de ahorro y préstamo que otorgaban créditos reajustables para la compra de viviendas.

En muchas de estas ocasiones en que el Estado ha actuado como intermediario financiero no sólo ha fomentado la construcción eliminando las restricciones de recursos, sino que fue más allá y subsidió los créditos. Esto se hizo cobrando intereses bajos y/o reajustando parcialmente las deudas.

Por otra parte, desde la creación de la Corporación de la Vivienda en 1953 el Estado ha llevado adelante líricas de construcción con el propósito de atender las necesidades de los grupos de menores ingresos. En este caso los insuficientes ingresos de las familias, generalmente, les impedía autofinanciar completamente la vivienda y se otorgó un subsidio que consistió en rebajar la tasa de interés.

En general, cuando se usó este mecanismo para subsidiar, las familias de rentas más altas obtuvieron beneficios bastante superiores. Con todo, los subsidios como proporción del ingreso disminuían a medida que este último aumentaba, lo que explica que estos programas fueran levemente progresivos⁴.

Por otra parte, cuando el mecanismo usado para subsidiar es la congelación de las deudas o su reajuste parcial, es imposible planificar la magnitud de los subsidios. Estos se vuelven muchas veces excesivos —en el sentido de que no eran necesarios dada la capacidad de pago de las familias— y/o no favorecen a los más necesitadas. Todo esto redundando en que se reduce la cantidad de nuevos créditos que es posible otorgar dada la baja recuperación de éstos.

En general las instituciones públicas de vivienda presentan una baja proporción de ingresos por recuperación de préstamos, lo que contrasta con la importancia que históricamente ha tenido la inversión pública en vivienda. Con una política de subsidios más adecuada, actualmente esas instituciones podrían autofinanciarse. En efecto, al cabo de 10 años de conceder préstamos al 10 por ciento de interés real pagaderos a 25 años plazo, es posible autofinanciar los nuevos préstamos con las amortizaciones. Incluso si a todos los préstamos se les otorga un subsidio equivalente a la cuarta parte de su valor, al cabo de 13 años no se requiere financiamiento adicional para otorgar el mismo volumen de nuevos créditos.

c) SUBSIDIO DE UNA VEZ A LA DEMANDA

En los últimos años se han otorgado subsidios que, tal como los recién estudiados, se dirigen al demandante, pero en este caso tienen un monto fijo, cono-

⁴ Véase ARELLANO (1976), para un análisis detallado de estos programas en los años 60.

cido, que se entrega de una sola vez. Se han utilizado tres modalidades que, aunque difieren en otros aspectos, tienen esta característica en común. En cierta medida este nuevo sistema surge para superar algunos de los defectos del subsidio al crédito analizado en la sección anterior.

Antes de analizar en detalle este sistema, y evaluar algunos de sus resultados, conviene revisar brevemente la política general de vivienda aplicada desde 1974⁵. La característica principal del período es la fuerte reducción en la inversión en vivienda y urbanismo. Esto obedece a los menores recursos destinados por el sector público para programas de vivienda y urbanismo y a la menor disponibilidad de créditos habitacionales. El comportamiento del gasto público responde a la política anti-inflacionaria que contempló una drástica reducción de los gastos a contar de 1975. Los menores créditos también obedecen a dicha política, a la que se sumó la virtual paralización de las asociaciones de ahorro y préstamo a partir de 1976. Véase en el cuadro 1 antecedentes al respecto⁶.

Una segunda característica del período es el propósito de reducir al máximo la intervención del Estado en el ámbito de la vivienda y urbanismo. Esto se inscribe dentro del principio general que ha regido la política económica y social en sus diversos aspectos. Entre las manifestaciones de esta acción se incluyen la eliminación de varias regulaciones en materia de terrenos urbanos y control de su uso, la venta de terrenos que eran propiedad de entidades públicas, el sistema de contratación de las viviendas y algunas modalidades de subsidio que traspasan al sector privado no sólo la tarea de construcción que éste tradicionalmente ha realizado, sino también la elaboración del proyecto, adquisición de terrenos, financiamiento y comercialización. En la misma línea se inscribe el propósito de que los interesados obtengan todo el financiamiento habitacional de instituciones financieras privadas.

Una tercera característica, resultante de la situación general que vive el país, es la limitación a la organización de la comunidad para darse soluciones y obtener apoyo para resolver sus necesidades de vivienda. Dentro de este contexto hay que examinar las políticas de subsidio.

El sector público ha ofrecido tres líneas para la adquisición de viviendas económicas. La primera es la de viviendas sociales. Se definen como tales las viviendas cuya tasación es hasta 400 UF. A contar de 1980 se incluye en esta misma línea la llamada vivienda básica, que se define como la primera etapa de una vivienda social y cuya tasación puede llegar hasta 225 UF. La superficie

⁵ Para mayor detalle en algunos de estos aspectos véase TAGLE (1982).

⁶ Los datos oficiales sobre gastos del gobierno en vivienda muestran un comportamiento bastante distinto al de la columna (2) del cuadro 1. Según ODEPLAN (1982), los gastos *fiscales* en vivienda habrían sido 79,9 millones de dólares de 1976 en 1970 y 80,4 millones en 1979. Vale decir, los gastos permanecerían prácticamente constantes. El cuadro 1 muestra una caída casi a la mitad en el mismo período. Hay dos razones que explican estas diferencias. En el cuadro se consignan los gastos *públicos*, que es un concepto más amplio, ya que el aporte fiscal representó en 1979 cerca del 40% del gasto público. Además, por razones contables, el gasto fiscal ha disminuido menos que el gasto público, subestimando la disminución que se refleja en el cuadro 1. En segundo lugar, el deflactor usado en los cálculos de ODEPLAN subestima la inflación entre 1970 y 1979 en cerca de 35%, si se lo compara con el deflactor implícito del PGB o con el IPC corregido. Sobre la medición del gasto público pueden verse mayores antecedentes en MARSHALL (1981).

es de alrededor de 26 m² y el terreno de 130 m² ⁷. Este programa está destinado a la erradicación de campamentos y poblaciones marginales. El Estado adquiere estas viviendas y luego las asigna entre los pobladores que son erradicados. Se les concede un subsidio equivalente al 75 por ciento del valor de la vivienda hasta por un máximo de 200 UF. El resto se presta a 12 años plazo con 12 por ciento de interés real anual.

CUADRO N° 1
VIVIENDAS: EDIFICACION APROBADA, GASTO PUBLICO,
CREDITOS HABITACIONALES E INVERSION 1970-81

	<i>Edificación apro- bada total país (número de viviendas)</i> (1)	<i>Gasto público en vivienda y urbanismo e</i> (mill. UF) (2)	<i>Créditos hipotecarios d Sistema financiero</i> (mill. UF) (3)	<i>Inversión en edificación habitacional % del PGB</i> (4)
Promedio anual				
1960-69	35.118	22,06 ^b	6,56 ^c	6
1970	25.706	29,87	9,46	
1971	88.720	39,75	9,18	
1972	34.046	39,20	11,37	
1973	37.863	28,76	14,41	
1974	23.753	35,20	26,11	5,4
1975	19.482	23,61	6,04	4,6
1976	37.394	15,46	2,93	3,6
1977	25.043	20,24	2,12	3,4
1978	23.226	15,01	5,49	2,6
1979	37.506	15,55	4,32	3,4
1980	46.284	n.d.	9,77	4,2
1981	49.802 ^a	n.d.	21,25	n.d.

a Muestra de 80 comunas donde se construye el 90% del total nacional.

b Promedio 61-69.

c Promedio 63-69.

d Hasta 1976 incluye, exclusivamente, las Asociaciones de Ahorro y Préstamo. Con posterioridad se agregan, a lo anterior, los bancos comerciales y de fomento, las financieras y los préstamos del SERVU.

Antes de 1975 tuvieron bastante importancia los préstamos de instituciones no financieras: Cajas de Previsión, CORVI, CORHABIT y otras entidades públicas. No hay antecedentes completos. En 1968 estas entidades prestaron 3,25 millones de UF, 3,80 millones en 1969 y 2,18 millones en 1970.

e Incluye los gastos totales de la Subsecretaría y Dirección General de Planificación del Ministerio de la Vivienda, del Consejo Nacional de la Vivienda, de los SERVU, de la Comisión Especial de Saneamiento de las Direcciones de Obras Sanitarias, Arquitectura y Planeamiento y Urbanismo del Ministerio de Obras Públicas y la Dirección de Pavimentación de Santiago.

Fuentes: (1) Instituto Nacional de Estadísticas, *Boletines de Edificación*, excepto 1973 y 74, proyección para todo el país según Cámara Chilena de la Construcción. (2) 1960-69: Ministerio de Hacienda, *Balances Consolidados, 1970-79*, J. Marshall (1981).

Para llevar las cifras a moneda de 1982, se usó el deflactor implícito del PGB.

(3) 1963-1977: Estadísticas del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamos. 1977-1981: Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras. Deflactor del PGB para llevar a pesos de 1982. (4) ODEPLAN. El promedio para los años 60 fue reestimado por el cambio de valoración (ver nota en el texto).

⁷ Antecedentes correspondientes a 10.700 viviendas básicas construidas el segundo semestre do 1980. Ver Ministerio de la Vivienda (1981).

Una segunda línea está constituida por el llamado "subsidio habitacional". Este programa se desarrolló entre 1978 y 1980, ofreciendo 10.000 subsidios cada año. A los beneficiarios se les entregaba un certificado o bono por el monto del subsidio, el que podía ser usado para compra de viviendas nuevas de las características estipuladas⁸. El monto del subsidio iba decreciendo desde 200 UF para la compra de viviendas cuya tasación fuera inferior a 400 UF, hasta 150 UF para viviendas avaluadas entre 580 y 850 UF. El resto de los recursos necesarios debía provenir del ahorro previo de la familia y de un préstamo del sistema financiero. A los postulantes se les exigía no ser propietarios y se les seleccionó de acuerdo al ahorro previo y al número de cargas familiares. El único criterio utilizado para orientar el subsidio hacia las familias de escasos recursos era el valor máximo de tasación de la vivienda.

En respuesta al poco éxito que tuvo esta experiencia en llegar a las familias más necesitadas —como se analiza más adelante— y también con el propósito de favorecer un mayor número de familias sin aumentar la cantidad de recursos públicos, en 1981 se estableció un nuevo sistema. Ese año se estableció un "subsido variable". El avalúo máximo de la vivienda se rebajó a 267 UF y los subsidios se asignaron —por medio de certificados o bonos— entre aquellos postulantes que solicitaron cantidades más pequeñas. Para financiar el resto de la vivienda se utilizaría el ahorro de la familia y un préstamo.

Estas tres líneas tienen en común el otorgar subsidios "de una vez a la demanda", aunque sus modalidades difieren y, por lo tanto, han tenido resultados bastante diferentes que conviene evaluar⁹. Lo primero que conviene analizar es la selectividad de estos tres programas, vale decir, su éxito en favorecer a las familias necesitadas.

El sistema llamado de "subsido habitacional" (a través de bonos) benefició a familias con ingresos notoriamente más altos a los de los hogares favorecidos por el programa de viviendas sociales y por los "subsidios variables". Esto se confirma ampliamente en el cuadro 2. Ahí se presenta la distribución de los beneficios —medidos como número de viviendas multiplicadas por el subsidio implícito— entre 3 grupos de la población: el 30 por ciento más pobre, el siguiente 30 por ciento y el 40 por ciento de familias de mayores rentas. Además de presentar los resultados para el programa del "subsido habitacional" en los tres años en que operó, se ofrecen los resultados de una muestra de familias favorecidas con viviendas sociales y todo esto se compara con los programas vigentes en 1969¹⁰. Algunos resultados que surgen del cuadro 2:

i) El llamado "subsido habitacional" ha sido muy poco selectivo. Su selectividad ha disminuido fuertemente con el tiempo, de tal forma que en 1980 más del 90 por ciento de los beneficios fue a parar al 40 por ciento de familias más acomodadas.

La selectividad de este programa ha sido menor que el que tenía las líneas de crédito habitacional ofrecidas por las Cajas de Previsión en el pasado. Este

⁸ Se ha autorizado en algunos casos la compra de viviendas usadas.

⁹ También durante estos años el Estado ha asignado viviendas para "postulantes" inscritos con anterioridad. A partir de 1978 a estas familias también se les han concedido subsidios de una vez por 200 UF.

¹⁰ La comparación no es fácil, ya que muchas cosas cambian en los 10 años que separan los programas. Entre éstas, la distribución original del ingreso, la que según los antecedentes disponibles empeora. Con todo, pensamos que la comparación da una idea correcta de las diferencias entre los programas.

resultado contrasta con el hecho de que una de las razones dadas para establecer este nuevo sistema era precisamente mejorar la escasa progresividad de dichos programas.

La creciente falta de selectividad del "subsidio habitacional" obedece a que el mecanismo para seleccionar a las familias fue la tasación de las viviendas que adquirirían con el subsidio y el ahorro previo. El valor de las viviendas que se podían adquirir superó ampliamente las aspiraciones y posibilidades de las familias más modestas. El avalúo llegaba a 850 UF, pero el valor comercial de las viviendas en algunos casos se elevaba hasta 1.500 UF ¹¹. Por otra parte, es evidente que las familias de mayores rentas podían acumular un mayor ahorro y, por lo tanto, tenían más puntos a su favor en la asignación de los subsidios.

Asimismo la menor disponibilidad de crédito habitacional no subsidiado que existió entre 1978 y 1980, entre otras razones, debido a la virtual desaparición de las asociaciones de ahorro y préstamo, tiene que haber contribuido a que sectores de ingresos medios volcaran su demanda al programa de subsidios, reduciendo las posibilidades de familias más pobres.

ii) El programa de "vivienda social" aparece en cambio bastante progresivo. Dichas viviendas y el subsidio que con ellas se otorgó se asignaron mayoritariamente a familias que se ubicaban entre el 60 por ciento más pobre. La distribución de estos beneficios es bastante similar a la que se observó en los programas de viviendas económicas (40 m²), autoconstrucción y sitios total o parcialmente urbanizados que funcionaron a fines de los años 60 (col. 2, cuadro 2). La similitud se refiere a la distribución de los beneficios de acuerdo a los ingresos familiares. En una serie de otros aspectos los programas de 1969 y el de vivienda social son muy distintos.

CUADRO N° 2

DISTRIBUCION DE BENEFICIOS PROGRAMAS HABITACIONALES
1969-1981^a (%)

<i>Distribución de hogares en el país ordenados de menores a mayores ingresos</i>	<i>Participación en el ingreso en 1969</i>	<i>Programas económicos b</i>	<i>1969 Cajas de Previsión</i>	<i>1978</i>	<i>1979</i>	<i>1980</i>	<i>1979-81 Vivienda social</i>
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(7)
30	7,6	24,8	5,0	6,3	5,3	0,8	23,8
30	19,1	54,6	26,5	33,0	19,2	6,3	63,9
40	73,3	20,6	68,5	60,7	75,5	93,1	12,2
100	100	100	100	100	100	100	100

a Para hacer comparables los datos se usó la distribución del ingreso de 1969 y a través de la evolución del índice de sueldos y salarios se llegó a las siguientes equivalencias: 1 sueldo vital de 1969 era equivalente a 4,75 UF de 1978, a 5,2 UF de 1979, a 5,75 UF de 1980 y a 5,9 UF de 1981. Aproximadamente el 30% más pobre corresponde a los que percibían menos de 1 sueldo vital o su equivalente y el 30% siguiente los que percibían entre 1 y 2 vitales.

Cuando fue necesario, se supuso que al interior de los tramos la distribución era igualitaria.

b Incluye todos los programas de CORHABIT y las operaciones sitio.

Fuente: Información obtenida de muestras de los antecedentes presentados por los beneficiarios.

Cols. (1) y (2) antecedentes de Arellano (1976).

Cols. (3), (4), (5) y (7) antecedentes publicados en el *Ministerio de la Vivienda*, Estadísticas básicas, subsidio habitacional.

Col. (6) Taglio (1982).

¹¹ Como se señaló, los beneficiarios del "subsidio habitacional" sólo podían utilizarlo en viviendas cuya tasación -de acuerdo a normas del Ministerio de Vivienda- fuera menor a 850 UF. En la práctica, el valor comercial era bastante superior al de tasación. En 1982 se dispuso que el valor de referencia para determinar el subsidio fuera el valor comercial.

En síntesis, el mecanismo de "subsidio de una vez a la demanda" ha superado algunas de las deficiencias que presentaba el subsidio al crédito. No obstante, en sus dos versiones los resultados han sido muy distintos. El programa de viviendas sociales ha sido exitoso en favorecer a las familias de menores rentas. En cambio, el sistema de "subsidio habitacional" a través de bono ha sido muy inefectivo y apenas ha favorecido a las familias que se ubican entre la mitad más pobre del país. Todo esto en un contexto en que los recursos destinados a la inversión habitacional han sido muy insuficientes.

d) COMPARACIÓN Y CONCLUSIONES

Se han analizado hasta aquí tres sistemas de subsidio habitacional: a la oferta y a la demanda, este último en dos variantes, al crédito y un monto fijo pagado por una vez. Desde otro punto de vista el subsidio a la demanda ha funcionado por medio de la entrega de bonos o certificados (o créditos subsidiados para adquirir viviendas en el mercado) y a través de la asignación estatal de la vivienda (actualmente "viviendas sociales", en el pasado las viviendas que construían CORVI y CORHABIT).

Resumimos a continuación las principales conclusiones que se derivan del análisis anterior.

i) Selectividad: El subsidio a la oferta ha sido el menos selectivo debido a que el criterio utilizado —superficie construida— ha sido muy amplio. Más allá de este criterio esta forma de subsidio es en general más difícil de dirigir hacia las familias de menores recursos.

El subsidio al crédito para la compra de viviendas y aquel que se otorga de una vez son teóricamente capaces de mayor selectividad. En ambos casos hay en Chile experiencias que han logrado exitosamente favorecer a los más necesitados.

El subsidio "de una vez" es teóricamente más conveniente, ya que permite planificar mejor la distribución de los fondos y cuantificar *a priori* el monto de los beneficios. Sin embargo, si este subsidio se otorga con un mal mecanismo de selección, como ocurrió entre 1978 y 1980, el beneficio irá en favor de sectores no prioritarios y terminará siendo peor.

Es indispensable contar con un buen sistema de selección de los postulantes al subsidio, ya que la magnitud de las necesidades es bastante superior al número de soluciones que se pueden ofrecer en uno o dos años. A vía de ejemplo, en 1981 postularon 240.000 familias al subsidio variable. Los criterios de selección pueden usarse para — además de establecer la necesidad del subsidio— promover el ahorro sistemático y otras conductas deseables para el éxito del programa.

ii) Financiamiento complementario: Cuando el subsidio opera por medio del crédito y en la medida que este préstamo es suficiente para adquirir la vivienda, no se requiere financiamiento adicional. Es suficiente entonces que el Estado refinancia tales líneas de crédito. Distinto es el caso cuando el subsidio es de monto fijo por una vez. Debido a que se entrega al beneficiario un certificado por una parte del valor de la vivienda, éste debe conseguir un crédito complementario.

La experiencia demuestra que tales créditos, dadas sus características, largo plazo y monto reducido, no son ofrecidos por el sector financiero privado¹². Ello ha obligado a refinanciarlos a través del Banco Central o alguna agencia estatal. Esta situación debe tenerse muy presente, ya que de lo contrario, si no existe el financiamiento complementario, el programa fracasa.

Si las circunstancias fueran distintas y las instituciones financieras privadas ofrecieran el crédito complementario, el sistema de subsidio por un monto fijo tendría la ventaja de representar en el corto plazo un menor gasto presupuestario para el Estado, cuestión que puede resultar atractiva¹³. Tómese por ejemplo una vivienda de 300 UF, a cuyo comprador se le otorga un subsidio de 200 UF. Si se trata de una vivienda social, el Estado debe gastar las 300 UF antes de asignar la vivienda, ya que debe contratar y pagar su construcción y recuperará al cabo de los 12 ó 15 años siguientes las 100 UF que no constituyen subsidio. En el programa que opera por medio de una transferencia de monto fijo por 200 UF, las restantes 100 UF provienen de financiamiento privado, aliviando el desembolso del Estado¹⁴.

La disponibilidad de créditos para la compra de viviendas no sólo afecta a las familias que reciben subsidio, sino que es relevante para toda la población. Incluso como se vio, la falta de mecanismos adecuados de financiamiento no subsidiado para las familias de ingresos medios y altos puede inducirlos a utilizar el crédito subsidiado. Dada su importancia, el tema del financiamiento habitacional se examina en la próxima sección.

iii) Asignación estatal vs. entrega de bonos: Como se ha visto, para subsidiar a la demanda se han usado dos modalidades: una en que el Estado contrata la construcción de viviendas y luego las asigna y otra en que se otorga un bono o un crédito subsidiado para que la familia adquiera por su cuenta la vivienda. Esta última alternativa tiene la ventaja de otorgar más posibilidades de elección al beneficiario. Puede elegir la vivienda —dentro de un rango— que más le acomode en términos de localización y otras características; mientras la vivienda asignada por el Estado (la vivienda social por ejemplo) es uniforme para todas las familias, las que tienen escasa participación¹⁵.

El principal problema de esta alternativa, que opera a través de bonos, es que según la limitada evidencia disponible las viviendas resultarían más caras. Un análisis de la oferta de viviendas para poseedores del “subsidio variable” existente en 1982 en Santiago revela que el precio cobrado por las viviendas es de 347 UF, teniendo 25 m² construidos en sitios de 105 m²¹⁶. Las viviendas básicas contratadas por el Estado, en cambio, costaron 225 UF y sus caracte-

¹² Los créditos de largo plazo tienen montos mínimos de alrededor de 500 UF, que es bastante superior al crédito complementario que las familias beneficiarias requieren. El crédito complementario obtenido a corto plazo es sustancialmente más caro.

¹³ AARON (1972) destaca este aspecto.

¹⁴ Si el Estado dispusiera de mecanismos para endeudarse con el sector privado nacional, los dos programas serían similares. Por la naturaleza del mercado financiero chileno esta posibilidad ha sido prácticamente inexistente.

¹⁵ Sobre el particular ha habido denuncias relativas a la lejanía de los lugares donde las familias son erradicadas.

¹⁶ Se trata de 1.800 viviendas ofrecidas por tres empresas. El precio de venta varía entre 333 v 354 UF. El valor de tasación de estas viviendas es 267 UF para poder ser adquiridas por los beneficiarios del subsidio.

rísticas fueron muy similares, 25,9 m² construidos y poco más de 100 m² de terreno ¹⁷. La diferencia es, por lo tanto, apreciable, y el encarecimiento que produce la mayor descentralización es cercano al 50 por ciento del costo de la vivienda social. Estas cifras deben tomarse como indicadores de una tendencia más que como una medición exacta de las diferencias, mientras no exista más evidencia, ya que corresponde a una muestra muy pequeña. Asimismo la diferencia aparece sobreestimada debido a que entre los costos de la vivienda básica no se incluyen aquellos en que incurre el Estado para su asignación ni los gastos financieros que realiza durante el período de construcción y entrega. Por otra parte, la oferta privada de viviendas recién surge y es posible que después de un período la competencia y el aprendizaje pudieran rebajar los precios de venta.

Con todo, existen razones que llevan a pensar que aún corrigiendo por estos conceptos, será mayor el costo a través del esquema descentralizado. En este caso se requiere un proceso de comercialización y venta que en la asignación estatal es casi inexistente. Asimismo los gastos financieros son mayores en este caso, ya que el período de comercialización y venta es más largo. Las utilidades obtenidas por las empresas constructoras son mayores, en parte debido al mayor riesgo que envuelve la venta al detalle comparado con la venta al por mayor al Estado. Por último, y esta diferencia no es captada por las cifras anteriores, es probable que los costos del terreno aumenten cuando opera el mecanismo de bonos. El mercado de suelos urbanos presenta una serie de imperfecciones que elevan los precios cuando las empresas constructoras compran y compiten por ellos, en comparación al Estado actuando como cuasi monopsonio con un gran poder comprador.

En síntesis, el mecanismo que opera a través de bonos presenta las ventajas de la descentralización, pero dadas las actuales instituciones resulta más caro. Si se quieren aprovechar las ventajas sin pagar el elevado precio actual habría que buscar mecanismos para abaratar la comercialización, disminuir el riesgo y controlar el aumento de los precios del suelo. Para lo primero se puede organizar a los beneficiarios antes y no después de la construcción ¹⁸, y el Estado debe comprometer el programa de subsidios para un plazo de varios años, ofreciendo así un horizonte adecuado a las empresas interesadas. Por último el mercado de suelos requiere de una regulación especial; este tema se analiza a continuación.

OTROS ASPECTOS DE LA POLITICA HABITACIONAL

Nos proponemos revisar aquí, brevemente, tres aspectos que inciden crucialmente en la solución del problema habitacional. El primero se refiere al precio de la tierra; el segundo dice relación con los fondos disponibles para la construcción y compra de viviendas. El otro está referido al tipo de soluciones habitacionales que promueve y subsidia el Estado.

¹⁷ Según Ministerio de Vivienda (1980). Se seleccionaron las viviendas adquiridas en Santiago, donde los terrenos no eran de propiedad fiscal.

¹⁸ Las cooperativas han sido la forma tradicional en que se han organizado los futuros compradores. Lamentablemente han perdido su importancia en estos años.

a) EL PRECIO DE LOS TERRENOS

El mercado de suelos urbanos y su comportamiento es muy importante para el éxito de una política de vivienda. Su significación en los costos es evidente. En viviendas de un valor aproximado de 225 UF el costo del terreno representa cerca del 11 por ciento. Si se piensa en soluciones más económicas que ésta, el costo del terreno aumenta aún más su significación relativa.

El mercado de suelos tiene condiciones bastante particulares debido a las características del bien transado. Conviene llamar la atención sobre dos de ellas: la oferta relativamente fija y su capacidad para jugar el papel de unidad de atesoramiento de riqueza. Lo primero lleva a que los aumentos de demanda resultantes del crecimiento demográfico y económico generen un aumento secular de los precios del suelo. La evidencia disponible para las ciudades de 7 países en desarrollo revela que en todas ellas los precios de la tierra se elevaron anualmente en términos reales en más de 10 por ciento durante los años 50 y 60. (Véase Instituto de Planificación del Desarrollo Urbano, 1981, Vol. III, Cuarta etapa, pág. 151).

Pero el comportamiento de los precios no sólo está influenciado por la demanda para construcciones, sino también y en forma importante por la especulación o demanda para atesoramiento. Este fenómeno adquiere mayor importancia a medida que el mercado de capitales es más imperfecto y que por lo tanto los activos financieros son superados más fácilmente, en términos de rentabilidad y/o seguridad, por la tierra. Esta demanda especulativa puede presentar inconvenientes para la política de vivienda por su contribución a elevar los precios y por limitar el uso adecuado del suelo para la construcción. Además hay un efecto indirecto que se manifiesta en el mercado financiero. En la medida en que la demanda de tierra sustituya la demanda de hipotecas y depósitos bancarios dentro del portafolio, ello puede elevar la tasa de interés encareciendo los costos financieros de la vivienda.

En el caso chileno no existe información sobre precios del suelo urbano¹⁹. La única información disponible se ha obtenido de las ofertas en la prensa para cuatro comunas de Santiago. Ella se presenta en el cuadro 3. Las fluctuaciones observadas están muy asociadas a la demanda con fines especulativos. En 1971 las tomas de terreno y temores de expropiación reducen la posibilidad de que la tierra sea usada como medio de atesoramiento. El fenómeno se revierte en 1974. En 1980-81 está en pleno desarrollo un fuerte boom especulativo.

Las políticas seguidas en estos años han favorecido la demanda especulativa. En primer lugar se refuerza el derecho de propiedad al eliminar las tomas de terrenos comunes en el pasado. Simultáneamente se eliminó el impuesto a las ganancias de capital, entre las cuales se contemplaban las ganancias por valorización del suelo y se redujo del 8 al 1 por ciento el impuesto a la transferencia de bienes raíces, reduciendo los costos de transacción. Por otra parte se eliminaron los límites a la expansión urbana que existían con anterioridad. El propósito declarado de esta medida era conseguir un aumento de la oferta de terrenos y una caída en los precios²⁰.

¹⁹ El Instituto de Planificación del Desarrollo Urbano (1981) ofrece un análisis muy completo sobre el mercado de tierra en Santiago.

²⁰ Una descripción detallada de las políticas chilenas puede verse en Instituto de Planificación del Desarrollo Urbano (1981).

Existen diversas políticas que podrían aplicarse con el objeto de evitar los aumentos de costos provenientes del mercado de tierras ²¹. En general ellas tienden a reducir la demanda de tierra con fines especulativos y a recaudar para el gobierno las ganancias provenientes de la valoración de los suelos. Las medidas tributarias incluyen impuestos a la valoración del suelo, generalmente como parte de la tributación a las ganancias de capital; impuestos a los sitios eriazos e impuestos a las transferencias de bienes raíces. Otras medidas no tributarias prohíben a los inversionistas institucionales (compañías de seguros, bancos y empresas de inversión) acumular bienes raíces entre sus activos; en otros casos se ha organizado la compra y venta de tierras por parte de una agencia gubernamental especializada que actúa como reguladora de precios.

El uso de algunos de estos mecanismos resulta indispensable para que la política habitacional tenga éxito y para que los subsidios no terminen beneficiando a los dueños de la tierra.

CUADRO N° 3
PRECIO DE OFERTA DE TERRENOS URBANOS ^a 1969-81
UNIDADES DE FOMENTO (UF) POR M² ^b

Año	Las Condes (1)	La Florida (2)	Providencia (3)	Conchalí (4)	Promedio (5)
1969	1,2	0,2	1,5	0,5	0,8
1971	1,1	0,2	0,9	0,4	0,7
1974	2,7	0,4	4,6	0,7	2,1
1976	1,7	0,2	5,0	0,5	1,8
1980 ^c	4,0	0,5	7,0	n.d.	
1981 ^c	9,3	1,2	14,6	n.d.	

^a Terrenos de hasta 1.000 m², según avisos en el diario *El Mercurio*.

^b Los valores de 1969 a 1976 se calcularon en pesos de 1981 con el IPC corregido por Cortázar y Marshall (1980), y luego se calcularon en UF según el valor promedio de ésta ese año.

^c Mayo.

Fuentes: 1969 a 1976 en base a datos recogidos por Instituto de Planificación del Desarrollo Urbano (1981), 1980-81, Sabatini (1982).

b) EL FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA

Como ya se señaló, el Estado ha contribuido tradicionalmente con una suma importante de recursos de su presupuesto a financiar la inversión en vivienda. En el cuadro 1 se comprueba que estos fondos se han visto fuertemente disminuidos a partir de 1975. Si se desea evitar que el déficit habitacional siga agravándose, como lo ha hecho desde esa fecha, es indispensable que se restablezca el nivel de gastos públicos.

²¹ Hay numerosas otras normalizaciones aplicadas para regular, que se originan en la multiplicidad de externalidades y bienes públicos que se dan en el ámbito urbano. Aquí no se analizan.

Más allá de esta contribución del Estado para subsidiar la construcción de viviendas de las familias de bajos ingresos, es necesario disponer de financiamiento para la compra de viviendas de la población de ingresos medios y altos. Se requiere para esto de mecanismos que capten ahorro y los pongan a disposición de los que quieren invertir en vivienda. Esta intermediación de fondos para el financiamiento habitacional siempre ha presentado problemas en Chile, al igual que en otros países en desarrollo. De allí que al menos desde 1925 el Estado chileno ha actuado numerosas veces como intermediario financiero para suplir esta deficiencia.

Esta falta de financiamiento habitacional puede tener su origen en la escasez de ahorro y/o en la incorrecta asignación de éste a distintos fines, entre los cuales se cuenta la vivienda y/o en la falta de instituciones e instrumentos de ahorro y crédito adecuados. Actualmente el problema parece radicarse principalmente en la insuficiente e inestable asignación de recursos financieros a la vivienda.

En efecto, después de la liberalización del mercado de capitales realizada en 1974-1975 ha aumentado en varias veces la cantidad de recursos que maneja el sistema financiero ²². Sin embargo, los fondos destinados al financiamiento habitacional han sido escasos, a tal punto que entre 1977 y 1980 la fuente principal de fondos fue una línea de refinanciamiento dispuesta por el Banco Central.

En relación a los instrumentos de ahorro y crédito, Chile fue uno de los pioneros en introducir créditos reajustables para evitar los problemas que introduce la inflación ²³. En 1959 la Corporación de la Vivienda fue autorizada para recibir depósitos y otorgar préstamos reajustables. En 1960 el mecanismo se extendió a las recién creadas asociaciones de ahorro y préstamo, que también se dedicaron al financiamiento habitacional. El ahorro y crédito reajustables están hoy ampliamente difundidos en nuestro país ²⁴.

Un aspecto que surge reiteradamente en las discusiones de política sobre el particular se refiere al índice usado para reajustar las deudas. Con frecuencia los asalariados se oponen al reajuste según el Índice de Precios al Consumidor (IPC) y preferirían un índice que refleje la evolución de los sueldos y salarios. Este último procedimiento tiene la ventaja de reducir la inestabilidad que puede tener el pago de dividendos como proporción del salario. No obstante, en un período de 12 a 20 años, durante el cual se amortizan los préstamos habitacionales, los salarios reales, por lo general, suben en términos reales, con lo cual también se elevaría la deuda. Por lo tanto, si se utiliza este índice, el período durante el cual se amortiza la deuda debería ser variable, ajustándose para mantener constante el total de amortizaciones. De esta forma el uso del índice de sueldos y salarios tendría el efecto de redistribuir en el tiempo las amortizaciones desde los períodos de menores a los de mayores salarios reales.

²² El saldo de colocaciones en moneda nacional del sistema bancario pasó de un 8,5% del PGB en 1970 a un 22% en 1980. Estas cifras exageran el aumento del crédito durante el período, ya que los bancos han captado después de 1975 los créditos de otras instituciones no bancarias que operaban en 1970.

²³ Véase SÁEZ (1982), para un recuento histórico de la indexación en Chile.

²⁴ En los países industrializados a raíz del aumento de la inflación en los años 70 este tema de los instrumentos financieros es de gran actualidad. Véase, por ejemplo, LARKINS (1982), para un recuento de los nuevos instrumentos en EE. UU.

El procedimiento anterior tendría la ventaja de dar más estabilidad a los deudores. La inestabilidad sería transferida a las instituciones financieras. Esto último parece aceptable, dado que esas instituciones pueden diversificar mejor sus riesgos. Entre otras alternativas podrían captar depósitos reajustables según el índice de salarios.

Sin embargo, este aspecto relativo a los instrumentos financieros no presenta dificultades de importancia en la actualidad²⁵. Hemos señalado que el principal problema se presenta por la insuficiente asignación de financiamiento a la vivienda. Esto a su vez obedece a la escasez de fondos de largo plazo para prestarlos en iguales condiciones. A fines de 1981 el 85 por ciento del saldo de captaciones y depósitos en moneda nacional del sistema financiero y el 67 por ciento de los créditos en moneda nacional eran a menos de 1 año plazo²⁶. De las colocaciones en moneda nacional un 8 por ciento estaba constituido por crédito hipotecario para la vivienda (5 por ciento de las colocaciones en moneda nacional y extranjera)²⁷.

El mercado financiero nacional parece tener dificultades para captar fondos de largo plazo —y por lo tanto para prestar—, las que van más allá de una transitoria alta rentabilidad de los fondos de corto plazo. Ellas provienen de la insuficiencia de agentes económicos que requieren hacer inversiones financieras de largo plazo.

Tradicionalmente las compañías de seguros de vida y los fondos de pensiones de retiro son los demandantes más importantes de activos financieros de largo plazo. La significación de estos fondos en países como Chile ha sido tradicionalmente muy reducida, lo que obliga a dirigir hacia el largo plazo flujos financieros que en otras condiciones se depositarían a corto plazo²⁸. Esto último es lo que de una u otra forma ha hecho históricamente el Estado. Esta deficiencia del mercado financiero ofrece una justificación para adoptar políticas que aseguren una proporción mínima de financiamiento para inversiones de largo plazo. Una fórmula para ello es ofrecer una línea de refinanciamiento por parte del Banco Central. Esta u otra fórmula equivalente no sólo haría posible la existencia de financiamiento sino que a la vez le daría cierta estabilidad. Este último aspecto debería permitir una rebaja en los costos de la construcción que se ven encarecidos por la inestabilidad secular de su demanda.

c) LAS SOLUCIONES HABITACIONALES QUE SUBSIDIA EL ESTADO

La limitación de los recursos que dispone el Estado generan un conflicto entre calidad o costo de las soluciones y extensión o cobertura del programa

²⁵ En las décadas anteriores a 1960 este era el problema principal en materia de financiamiento habitacional en el país.

²⁶ La situación ha empeorado con las reformas del mercado financiero. En 1969-70 cerca del 64% de los depósitos era a menos de 1 año.

²⁷ En los EE. UU. el crédito para la vivienda del sistema bancario representa más del 15% de sus préstamos. En Corea, cerca del 15%. Véase DOUGALL and GAUMNITZ (1980) y The Bank of Korea (1978).

²⁸ La reciente creación de un sistema de pensiones que acumula reservas debería generar mayor demanda por activos financieros de largo plazo favoreciendo el crédito habitacional. Sobre la magnitud de los fondos que se acumularán en los próximos años puede verse AFIELLANO (1981).

habitacional. Este conflicto ha sido reconocido, implícitamente, después de algún tiempo, por los últimos gobiernos²⁹. La principal forma de abordarlo es reduciendo costos vía disminución del tamaño edificado en la vivienda. Sólo excepcionalmente la reducción de costos se propuso aprovechar el esfuerzo que los propios pobladores realizan para procurarse una vivienda. La excepción son los programas de auto-construcción organizados a fines de los años 60.

Un interesante estudio reciente realizado por Joan Mac Donald (1982) analiza la evolución que han tenido 5 poblaciones establecidas por el sector público a lo largo de los últimos 25 años. A pesar que los programas obedecieron a distintos esquemas de política, y tuvieron características muy diversas, surgen aspectos comunes de gran interés.

En todos los casos estudiados, con una sola excepción, los moradores han realizado ampliaciones de la vivienda. La única excepción corresponde a una vivienda en altura (se omite en el cuadro 4), que por su naturaleza es imposible de ampliar. Las ampliaciones han llevado a un patrón bastante uniforme de alrededor de 11 m² construidos por persona. Las ampliaciones se hicieron en materiales baratos —madera generalmente— primero asegurando un espacio adecuado y luego mejorando las terminaciones (cielo, piso...). La casi totalidad de los trabajos fueron realizados por la familia. Estos trabajos representan en la actualidad ya sea la totalidad de la construcción (en el caso de la operación sitio), o más de la mitad de ella (población José María Caro).

Este importante esfuerzo de construcción que realizan los pobladores no ha sido incorporado en las políticas de vivienda —con excepción de los programas de autoconstrucción organizada. A través de la autoconstrucción organizada se construyeron 23.000 viviendas entre 1965 y 1970. Lamentablemente no existen evaluaciones sistemáticas de esas experiencias³⁰.

C U A D R O N ° 4
EVOLUCION DE POBLACIONES CONSTRUIDAS POR EL SECTOR PUBLICO

<i>Año Población</i>	<i>1955 Germán Riesco</i>	<i>1960 J. María Caro</i>	<i>1968 Laguna Poniente</i>	<i>1979 Poeta Neruda</i>
Sup. terreno (m ²)	130	126	162	100
Construcción inicial (m ²)	50,4	28,1	0	(operac. 53,3 sitio)
Ampliación (m ²)	21,3	52,4	54,3	2
Viviendas que ampliaron (%)	88	97	100	22
Sup. total/persona (m ²)	11,9	11,3	9,9	11,6

Fuente: Joan Mac Donald (1982).

Las políticas de vivienda deberían ofrecer alternativas de solución para los hogares de menores ingresos más acordes con su realidad, tanto en términos de las características de la vivienda como al incorporar su esfuerzo constructivo.

²⁹ Véase la interesante descripción de las experiencias de los gobiernos de Frei y Allende en PALMA y SANFUENTES (1979).

³⁰ Véase una descripción en SUÁREZ (1979).

El subsidio habitacional podría complementar el esfuerzo no sólo económico sino también de trabajo directo del poblador. Los subsidios podrían orientarse a la compra de terrenos y urbanización y a la entrega de ciertos componentes prefabricados para la vivienda ³¹.

Una política de este tipo requiere de la participación y organización de la comunidad, al menos por dos razones. Por una parte, las familias interesadas deben participar en la definición de las soluciones más adecuadas a su realidad. Por otra, a nivel popular urbano, dada la mayor densidad y la mayor simplicidad de las soluciones, la organización de la comunidad para producir ciertos "bienes públicos" a nivel local es indispensable.

Sería de enorme utilidad explorar soluciones como las que aquí se insinúan. Ellas al menos podrían ofrecerse como alternativas dentro de un programa más amplio de posibilidades.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AARON, J. H. (1972), *Shelter and Subsidies, Who Benefits from Federal Housing Policy*, The Brookings Institution.
- AR.ELLANO, J. P. (1976), "Elementos para una política de vivienda social", *Estudios* CIEPLAN N° 5, diciembre.
- (1981), "Elementos para el análisis de la reforma previsional chilena", *Colección Estudios* CIEPLAN 6, diciembre.
- BANK OF KOREA (1978), *Financial System in Korea*.
- BRIEVA, A. y BASTÍAS, L. (1982), DFL 2, de 1959, *Leyes y reglamentos para la construcción de viviendas económicas*, Editorial Jurídica de Chile.
- CORTÁZAR, R. (1982), "Desempleo, pobreza y distribución: Chile 1970-1981", *Apuntes* CIEPLAN N° 34, junio.
- CORTÁZAR, R. y MARSHALL, J. (1980), "Índice de precios al consumidor en Chile 1970-78", en *Colección Estudios* CIEPLAN 4, diciembre.
- INECON (1980), *Estudio del mercado de viviendas: viviendas urbanas de menos de 1.000 UF*, Santiago.
- INSTITUTO DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO URBANO (1981), *Mercado de tierras Area Metropolitana de Santiago*, Ministerio de la Vivienda y Urbanismo.
- INSITTUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (s.f.), *Proyecciones de población 1970-2000*.
- (1981), *XV Censo Nacional de Población y IV de Viviendas 1982, Recuento Preliminar*.
- LARKINS, DANIEL J. (1982) "Recent Development in Mortgage Markets", en *Survey of Current Business*, February.
- LEGARRETA (1976), "Factores condicionantes de la mortalidad en la niñez", en CIEPLAN, *Salud Pública y Bienestar Social*.
- LIRA, L. F. (1974), "Chile: estimación de las necesidades de viviendas 1970-2000", CELADE, Serie C, N° 160.

³¹ Entre 1965 y 1970 la Corporación de Servicios Habitacionales vendía a los propietarios de terreno un paquete con los elementos para construir una vivienda de 40 m². Véase SUÁREZ (1979).