

Documento de Trabajo N° 24

Subsidios Vivienda Pública: Alcances al Presupuesto 2005^φ

Emanuel Ignacio Vespa P.
Economista
Gerencia de Estudios

Resumen Ejecutivo

Los recursos para adquisición de viviendas de menos de 300 UF han aumentado en el período 2002-2004, mientras que el presupuesto total del Minvu (deduciendo gastos en personal) se ha reducido. La financiación ha provenido en parte de una reducción de los recursos a subsidios para viviendas de más de 300 UF. Por otro lado, los postulantes para subsidios han crecido 35% en el tramo de viviendas de más de 300 UF. En conjunto, la reducción en la oferta de subsidios y el aumento en la demanda implican que, en el caso de subsidios viviendas mayores de 300 UF, la brecha aumentó en 119% entre 2003 y 2004. Las medidas de fines de julio que otorgan 2000 subsidios adicionales en el tramo de más de 300 UF sólo reducen la brecha en 9%.

Puntos principales:

1. Los recursos que la Ley de Presupuesto destina para adquisición de viviendas de menos de 300 UF aumentaron en 2.8% entre 2002 y 2004.
2. Durante 2003 sólo 12% de los recursos destinados a adquisición de viviendas financian decisiones de ese año. El 88% restante financia decisiones “de arrastre” de años anteriores. Por lo tanto, el presupuesto no es un buen indicador de las decisiones de vivienda que están tomando en el año de su ejecución. Más bien, las decisiones de un año determinado se harán notar en los presupuestos de los años siguientes.
3. En cuanto a recursos para viviendas contratadas de menos de 300 UF, entre 2002 y 2004 los recursos crecieron en 11% en UF y las unidades en 14%. El crecimiento mayor en unidades respecto de los recursos se explica porque las viviendas construidas hacia el final de este período son de menos metros cuadrados que al inicio.
4. En cualquier medición, sea desde el presupuesto o según viviendas contratadas, los recursos a viviendas de menos de 300 UF han aumentado. Sin embargo, en términos presupuestarios, el Gasto total del Minvu (deduciendo gastos en personal) ha disminuido en 6% entre 2002 y 2004.
5. El financiamiento entonces del aumento a recursos para viviendas de menos de 300 UF es en parte explicado por una reducción en los recursos a viviendas de más de 300 UF. En efecto, los recursos según presupuesto a viviendas de más de 300 UF cayeron en 3% entre 2002 y 2004.

^φ La publicación de los Documentos de Trabajo no está sujeta a la aprobación previa de la Mesa Directiva de la Cámara Chilena de la Construcción. Por tanto su contenido es de exclusiva responsabilidad de su(s) autor(es) y no reflejan necesariamente la opinión de la Cámara Chilena de la Construcción o sus directivos.

6. Para conocer la oferta de subsidios en un determinado año las viviendas contratadas son mejor indicador que el presupuesto. De hecho, la caída, teniendo en cuenta a viviendas contratadas de más de 300 UF, es mucho mayor: 31% en unidades y 25% en UF entre 2002 y 2004. Esto ha comenzado a reflejarse en el presupuesto actual y se reflejará con más fuerza en los presupuestos de años siguientes por el tema del arrastre.
7. Entre 2003 y 2004 los postulantes a subsidios para viviendas de menos de 300 UF crecieron en 2.6%, mientras que los postulantes a viviendas de más de 300 UF aumentaron en poco más de 35%.
8. Es decir, la oferta de subsidios se contrajo y la demanda de subsidios se expandió en el caso de viviendas de más de 300 UF. Entre 2003 y 2004 estos cambios implicaron que la brecha entre demanda y oferta creciera en 119%. En el caso de viviendas de menos de 300 UF la brecha creció en sólo 9.5%. Es importante notar que estas medidas son las más conservadoras, desde que se han ocupado las viviendas contratadas. Las brechas serían mayores si se consideraran viviendas pagadas.
9. El viernes 23 de julio de 2004 el gobierno anunció un aumento de 5000 soluciones de menos de 300 UF y 2000 de más de 300 UF.
10. Si se asume que estas soluciones no son para postulantes nuevos, sino que son para individuos que se presentaron anteriormente pero que no recibieron solución, entonces la brecha entre demanda y oferta para viviendas de más de 300 UF crecería en 110% entre 2003 y 2004. Es decir, la medida va en la dirección correcta pero en una magnitud insuficiente. Sólo reduce la brecha en 9%.
11. Para viviendas de menos de 300 UF si las soluciones no son para postulantes nuevos, entonces la brecha en lugar de crecer 9.5% se reduce en 7%. Esto significa que ahora la demanda por subsidios sigue siendo mayor a la oferta por subsidios al igual que antes, pero que esta diferencia entre demanda y oferta se ve reducida.
12. Los efectos de la inversión sobre el empleo en el tramo de construcción de viviendas entre 300 y 600 UF. Llevar los recursos asignados a este tramo a los niveles de 2002 podría generar casi 17.000 nuevos empleos, lo que permite reducir la tasa de cesantía del sector en casi dos puntos porcentuales.

ÍNDICE

1.	Introducción	4
2.	Evolución de la asignación de recursos a vivienda.....	6
2.1.	Tramos de asignación de recursos	6
2.2.	Recursos a viviendas de menos de 300 UF	7
2.3.	Recursos a viviendas de más de 300 UF	11
3.	Las Postulaciones y los excesos de demanda	14
3.2.	El problema del borde y cambios en los criterios de selección	15
3.3.	Los excesos de demanda	17
3.4.	La respuesta del gobierno: dirección correcta magnitud insuficiente	18
4.	Complementariedad de las políticas sociales.....	20
5.	Los subsidios, la inversión privada y efectos redistributivos	23
6.	Síntesis	24
7.	Anexo 1: Definiciones de los distintos programas: 1998 y 2004	27
8.	Anexo 2: Decisiones de períodos anteriores en el presupuesto de 2003	32
9.	Anexo 3: Análisis técnico del problema del borde	33
10.	Anexo 4: Definiciones alternativas	35
10.1.	Recursos a viviendas de menos de 300 UF excluyendo el subsidio rural	36
10.2.	Cambio en las definiciones de programas dentro de las asignaciones a viviendas de más de 300 UF	36

1. Introducción

En los últimos 15 años el gobierno ha dedicado una porción creciente de sus recursos a la atención de los sectores más pobres de la sociedad. De hecho, entre 1996 y 2002 el gasto público en salud creció en 45.6% y en educación alcanzó un 66.5%.¹ Tales políticas se han reflejado no sólo en soluciones coyunturales para las familias de menores recursos sino también en cimientos para la mejor acumulación de capital humano, que aporta al crecimiento de largo plazo. Sin embargo, sin restarle importancia a las reformas realizadas, llama la atención que tal proceso no ha sido equitativo entre los distintas necesidades sociales a satisfacer ya que, por ejemplo, el presupuesto del Ministerio de vivienda y Urbanismo (MINVU) en el mismo período caía en 0.7%.

Esta tendencia entre la asignación de recursos para los sectores sociales se ha mantenido en el pasado más reciente. Mientras las reformas de Educación y Salud iniciadas en los últimos años han venido acompañadas de importantes flujos de fondos, el MINVU ha tenido que realizar importantes reformas a la política de vivienda social sin contar con aumento de recursos. De hecho, como se detallará luego, el presupuesto del MINVU deduciendo gastos de personal se ha reducido en 1.6% entre 2002 y 2004.

Resulta fundamental destacar que el MINVU ha hecho grandes esfuerzos por lograr un gasto social en vivienda más eficiente. Entendiendo como eficiencia, la capacidad del mismo para focalizarse en los sectores que más lo necesitan, buscando coherencia con las prioridades. Con este objetivo por delante las autoridades del ministerio realizaron un diagnóstico de las políticas que se estaban aplicando y diseñaron un plan que se ajustara de mejor manera a las metas deseadas.

Tal diagnóstico no puede dejar de reconocer que la Política Habitacional durante la década de los 90 tuvo importantes éxitos, como el otorgamiento de subsidios por 760.000 unidades aproximadamente. No obstante el logro, las autoridades reconocieron que, a través del tiempo, los programas se habían desfocalizado, especialmente en aquellos programas dirigidos a las familias de menores recursos. Es decir, aunque en el diseño de los distintos programas la población objetivo estaba perfectamente establecida, en la práctica existían ciertos problemas que llevaban a que no necesariamente los más pobres fueran los receptores de los beneficios.

El resultado del proceso de diagnóstico realizado durante 2000 y 2001 fue la denominada “Nueva Política Habitacional”, que comenzó a ser implementada durante 2002 cuando coexistió con la antigua política, hasta desplazarla totalmente entre 2003 y 2004.

Uno de los principales cambios de política se concretó a partir del análisis al programa de viviendas básicas del Servicio de vivienda y Urbanismo (SERVIU), que estaba dirigido a las familias de más escasos recursos y que consumía aproximadamente el 55% de los recursos del presupuesto anual del Ministerio.

¹ Araya, P. y M. Pardo, Gasto público en vivienda social, Documento de trabajo N°14, Cámara Chilena de la Construcción, pág. 1.

La vivienda Básica SERVIU tenía en 1990 un precio de 210 UF, que se desglosaba en 10 UF de ahorro, 140 UF de subsidio y 60 UF de crédito otorgado por el propio Ministerio. Esta vivienda, con algunas mejoras básicamente en aumentos de superficies y mayores costos de terrenos, había alcanzado hacia 2001 un valor de 330 UF. La diferencia de 120 UF fue absorbida por créditos que entregaba el Ministerio. Los créditos que el Ministerio venía otorgando por más de 20 años acumulaban, al momento del diagnóstico, una cartera hipotecaria con 290.000 deudores y más de US\$ 430 millones de saldo de deuda. Sólo un 30% de los deudores estaba al día con su crédito, pero había un 25% de deudores que no había pagado nada durante los últimos 12 meses y un 7% de deudores no había pagado nada los últimos 6 años.² Esto demuestra una conducta de pago que hacía imposible recuperar los dineros entregados por el gobierno y que además producía un gasto por la administración de la cartera vencida. Lo que además llamó poderosamente la atención de las autoridades, fue que el 31,5% de los beneficiarios pertenecían a familias del 3º a 5º quintil de ingresos (60% más rico de la población), es decir, en grupos que se considera que pueden pagar los dividendos.

En pocas palabras, dos problemas aquejaban al principal proyecto del ministerio. Por un lado, se verificaba una importante desfocalización, ya que en el diseño la población objetivo está definida sobre el 40% mas pobre de la población. Por otro lado, entre todos los beneficiarios se encontraba un importante problema de incobrabilidad de créditos.

Fueron estos resultados los que determinaron al Ministerio a modificar su política habitacional, para lo cual redefinió la asignación del 70% de los recursos a los 3 primeros deciles que acceden a los programas asistenciales. Con este objetivo por delante se eliminó gradualmente el programa de viviendas Básicas SERVIU y se creó el programa de la Vivienda social dinámica sin deuda (VSDSD), que estaría dirigida a los 3 primeros deciles (30% de la población con menos recursos). En este nuevo esquema el Ministerio deja de entregar créditos hipotecarios y traspasa al sector financiero privado el otorgamiento de financiamiento a la vivienda básica.

El programa de vivienda social dinámica sin deuda (VSDSD) duplica el monto de subsidio con respecto a lo que había para la vivienda Básica, que pasa de 140 UF a 280 UF. Este cambio vino acompañado de mayores restricciones para el acceso al mismo, buscando evitar que familias relativamente menos pobres accedan al subsidio, y además reconoció que esas familias más pobres no tienen capacidad de devolver los créditos que se les otorga. Se dispuso además que este programa se distribuyera a través de dos modalidades, que son la contratación directa del SERVIU y el fondo solidario de vivienda (fondo concursable).

En síntesis, el objetivo del gobierno en cuanto a vivienda en términos generales consistió en refocalizar los programas que atienden a los sectores más pobres de la población. La Nueva Política también consideraba que el Ministerio de vivienda y Urbanismo fuera traspasando la totalidad de la responsabilidad en la producción de viviendas Básicas SERVIU al sector privado.

² Navarro, Mario (Jefe de la División de Política Habitacional del MINVU) "La Nueva Política Habitacional de Chile", en Seminario Internacional: Gestión y Rol Social de las Cooperativas Abiertas de vivienda.

Desde el inicio de la reforma en 2002 hasta ahora estas decisiones del gobierno se han materializado en hechos concretos. Y como se señaló anteriormente el MINVU no dispuso de recursos frescos para esta reforma, lo que plantea la pregunta natural de cuáles han sido las fuentes de financiamiento. El objetivo de este documento de trabajo es comprender cuáles han sido las consecuencias de la reforma sobre el resto de los programas del ministerio, contrastar estos hechos con las demandas que han expresado los postulantes en los últimos llamados y evaluar si de esto se puede derivar alguna recomendación de política.

La siguiente sección se ocupa de analizar las decisiones de asignación de recursos del MINVU, comenzando por separar los programas que financian la adquisición de viviendas de más de 300 UF respecto de los que otorgan fondos para viviendas de menos de 300 UF. Habiendo realizado esta distinción se puede estudiar luego cuáles han sido las implicancias de las decisiones del gobierno en cada tramo.

2. Evolución de la asignación de recursos a vivienda

2.1. Tramos de asignación de recursos

Con la meta de comprender mejor cómo se han materializado las decisiones respecto a adquisición de viviendas sociales, es útil clasificar los recursos en función de su destino. En particular, se dividirán los fondos en dos grupos: los que tienen por objetivo la adquisición de viviendas de menos de 300 UF y aquellos que financian soluciones de más de 300 UF.

Entre 2002 y 2004 el gobierno ha tenido al menos siete programas para financiar adquisición de viviendas, dentro de los cuales los programas “subsidio básico”, “subsidio unificado” y “programa especial trabajadores (PET)” son los que fundamentalmente tienen por objetivo construcciones de más de 300 UF.³ Desde 2004 el subsidio unificado y el Básico han sido agrupados en lo que se denomina “nuevo subsidio”. Por su parte, los programas “subsidio progresivo”, “subsidio rural” y los “fondos Concursables” son los que están dirigidos a las viviendas de menos de 300 UF. En este segundo grupo corresponde también incluir los recursos destinados a la construcción de “viviendas sociales dinámicas sin deuda” (VSDSD) y a “viviendas básicas SERVIU”.^{4,5} En el Anexo 1 de este documento se presenta una descripción

³ El subsidio leasing ha sido excluido de este grupo. Desde el punto de vista del tipo de viviendas que financia debería ser incluido pero como tiene un funcionamiento distinto al de los tres programas incluidos en el grupo se ha optado por la exclusión. De todos modos el anexo 4 muestra que las conclusiones de este documento no se ven alteradas si se incluye también este programa al grupo de subsidios que financian adquisición de viviendas de más de 300 UF.

⁴ En estricto rigor las viviendas básicas SERVIU asignadas llegaron a valores de 344.4 UF, 337.6 UF y 326.2 UF en 2002, 2003 y 2004 respectivamente. Sin embargo, dadas sus características físicas, para trabajar con grupos homogéneos corresponde vincularlas al grupo que reúne a las viviendas de menos de 300 UF.

⁵ Puede ser discutible incluir los subsidios a las viviendas rurales en este tramo. A priori se ha tomado esta opción porque, como lo indica el decreto D.S. N° 117, (V. y U.), de 2002 (que rige al subsidio rural) “Este subsidio sólo podrá aplicarse a la adquisición, construcción o mejoramiento de una vivienda social ... El certificado de subsidio caducará automáticamente si la vivienda, sea adquirida o construida, no cumple con esta calificación. (art. 2).” De todas maneras para

detallada de todos estos programas y se muestra la evolución en las definiciones de los mismos comparando 1998 con 2004.

A continuación se presenta un análisis detallado de la evolución que han tenido los recursos estatales asignados a viviendas en los últimos años, concentrándose en una primera instancia en aquellos que financian viviendas de menos de 300 UF.

2.2. Recursos a viviendas de menos de 300 UF

La primera aproximación, y por cierto la más agregada, debe partir del análisis de la Ley de Presupuesto en los diversos ítems relacionados a la construcción o financiamiento de viviendas. Estimamos que el análisis de las cifras en la Ley es más apropiado que el análisis de los presupuestos ejecutados, pues los primeros reflejan las intenciones de la política habitacional del gobierno año a año, en tanto que los segundos se ven parcialmente contaminados por decisiones de ajustes en los recursos dentro del mismo año debido a razones muchas veces exógenas a la autoridad de vivienda.

El Cuadro 2.2.1 muestra los recursos asignados en el Presupuesto del MINVU a viviendas de menos de 300 UF en los últimos tres años, y en sus tres fuentes: construcción directa, subsidios y préstamos.

Cuadro 2.2.1 Ley de Presupuesto: Recursos para adquisición de viviendas en UF

		2002	2003	2004
Préstamos	Progresivos	32.069	25.775	7.646
	Básicos	78.294	126.242	20.571
Construcción	viviendas básicas y VSDSD	7.335.205	4.703.877	3.223.401
Subsidios	Fondo Concursable	591.257	1.611.919	3.901.068
	Progresivos	1.233.261	1.573.208	1.863.655
	Rural	1.229.700	1.650.961	1.725.286

Fuente: elaboración propia a partir de información de www.dipres.cl

Hasta el año 2002, el gobierno se encargaba de la producción de viviendas básicas, que eran financiadas con subsidios básicos. Por otro lado también se otorgaban “subsidios progresivos” que también tenían opción a recibir préstamos. Finalmente, como se ha señalado en la introducción, desde 2002 comenzó a otorgarse el subsidio denominado “fondo concursable” que apunta a financiar la construcción de VSDSD pero por parte de los privados. Sin embargo, también a partir de ese año el gobierno decidió que no iba a seguir otorgando préstamos a los subsidios y se puede observar que el monto destinado a este fin ha ido disminuyendo en el tiempo. Por otro lado, también se puede apreciar la decisión de ir traspasando la producción de viviendas al sector privado, ya que los fondos destinados a “construcción” han ido disminuyendo al tiempo que los recursos del fondo concursable han experimentado un gran aumento. Finalmente, los subsidios progresivos han mostrado un crecimiento menor aunque sostenido desde 2002.

complementar el análisis realizado se muestra en el anexo 4 que la exclusión de tal subsidio del análisis no altera las conclusiones principales de este documento.

La evolución de los recursos globales asignados a viviendas de menos de 300 UF se encuentra en el Cuadro 2.2.2. Para poder agregar los recursos destinados a préstamos se ha supuesto que el 25% de ellos correspondían a préstamos incobrables, y por lo tanto, eran posibles de asimilar a un subsidio estatal.⁶

El cuadro muestra los recursos globales para cada año y los cambios porcentuales año a año, en la segunda fila y para todo el período 2002 a 2004 en la tercera fila. De hecho puede comprobarse que para el período de dos años los recursos han aumentado en aproximadamente 2.8%, pero este aumento se ve más bien explicado por el fuerte crecimiento entre 2003 y 2004 (12.3%) que más que compensa la caída de 8.4% entre 2002 y 2003.

Cuadro 2.2.2 Ley de Presupuesto: Recursos para adquisición de viviendas en UF

	2002	2003	2004
Recursos a viviendas de menos de 300 UF	10.417.015	9.539.964	10.713.410
Variaciones año a año		-8,4%	12,3%
Variaciones en todo el período			2,8%

Fuente: elaboración propia

En síntesis, se aprecia un aumento en los recursos que el presupuesto ha otorgado en el período 2002 – 2004 a viviendas de menos de 300 UF, lo que resulta coherente con el cambio de política anunciado por el gobierno.

Más allá de las virtudes que tiene el análisis presupuestario desde que permite conocer las intenciones del gobierno, existe un cuestionamiento serio a este análisis como método para entender la forma en que el gobierno esta decidiendo la asignación de recursos entre los diferentes programas habitacionales. Ello, por cuanto es sabido que el presupuesto de un determinado año financia, en su gran mayoría, decisiones correspondientes años anteriores. Para tener una dimensión de este problema, el Cuadro 2.2.3 realiza la apertura de los gastos del presupuesto (para el año 2003) según financien viviendas contratadas y subsidios otorgados en años anteriores a 2003 o viviendas contratadas y subsidios otorgados durante ese año presupuestario.⁷

Cuadro 2.2.3 Ley de presupuesto:
financiamiento de decisiones de años anteriores

En UF	2003	Año presupuestario/ Años anteriores
Total años anteriores	9.963.741	12,1%
Total año presupuestario	1.371.644	

Fuente: Informe División Política habitacional (MINVU)

Nota: no incluye a Chile Solidario

⁶ Navarro, Mario (Jefe de la División de Política Habitacional del MINVU) "La Nueva Política Habitacional de Chile", en Seminario Internacional: Gestión y Rol Social de las Cooperativas Abiertas de vivienda.

⁷ En el Anexo 2 se presenta la tabla completa, es decir, con apertura a cada uno de los programas que componen el presupuesto.

Los datos de este cuadro muestran que aproximadamente un 12.1% de los recursos del presupuesto del año 2003 fueron utilizados para financiar decisiones de ese año; el resto se ocupó para cubrir compromisos tomados desde años anteriores.⁸ Siendo esto así, resulta claro que los recursos asignados en la Ley de Presupuesto no parecen ser un buen indicador de las decisiones que está tomando el gobierno en cuanto a su política habitacional, ya que los números están distorsionados por decisiones tomadas en períodos pasados.

Frente a esto, un mejor indicador acerca de las decisiones gubernamentales de adquisición de viviendas, consiste en observar el número de viviendas contratadas y subsidios otorgados año a año y los recursos asociados a ellas.⁹ El Cuadro 2.2.4 muestra lo que viene sucediendo en el caso de viviendas de menos de 300 UF. En éste se incluyen las viviendas contratadas y subsidios otorgados en 2002 y 2003; y en el caso de 2004 se hace referencia al Programa Anual Original.¹⁰

Cuadro 2.2.4 Oferta por viviendas: viviendas contratadas y subsidios otorgados por tipo de programa

		2002		2003		2004	
		viviendas contratadas y subsidios otorgados		viviendas contratadas y subsidios otorgados		Programa Anual Original	
		Unidades	UF	Unidades	UF	Unidades	UF
Construcción	viviendas básicas	6.510	2.580.807	0	0	0	0
	VSDSD	6.510	1.816.817	6.886	1.999.649	2.500	728.783
Subsidio a la demanda	Fondo Concursable	7.646	2.055.585	19.118	5.443.842	22.501	6.539.900
	Progresivos	10.713	1.441.111	11.139	1.568.994	12.020	1.583.103
	Rural	12.135	2.038.130	13.159	2.280.715	12.521	2.152.062

Fuente: 2002 y 2003 www.MINVU.cl ; 2004 Informe División de Política Habitacional 6/2004

De las cifras se puede apreciar que el gobierno ha decidido no seguir financiando la adquisición de viviendas básicas desde 2003, y coherente con esto no aparece este tipo de viviendas contratadas y subsidios otorgados desde ese año en adelante.¹¹ En cuanto

⁸ Este factor explica, por ejemplo, que sigan apareciendo “préstamos” en las partidas presupuestarias de 2004, aun cuando el gobierno ha decidido no otorgar más créditos.

⁹ Se puede cuestionar este indicador desde que la oferta efectiva termina estando dada por las viviendas pagadas. Sin embargo, las estadísticas del MINVU de viviendas pagadas agrupa viviendas otorgadas en distintos años. Se podría construir el indicador de viviendas pagadas en un determinado año desde que se estima que éstas terminan siendo alrededor de un 75% de las otorgadas. De todas maneras se puede evitar la realización de este cálculo porque el objetivo es conocer cómo ha cambiado en el tiempo la política del gobierno y si el ratio de viviendas pagadas a viviendas otorgadas se mantiene constante en el tiempo, entonces la estadística de viviendas otorgadas es un buen indicador acerca del cambio en la oferta de subsidios. Nótese adicionalmente que el indicador escogido, representa la estimación más conservadora de oferta de subsidios que se puede tener. Cualquier introducción de consideraciones de pago parcial implicarán que la oferta de subsidios será menor a la que se muestra en este documento.

¹⁰ El Cuadro 2.2.4 incluye programas de subsidios otorgados vía Chile Barrio.

¹¹ Pero sí seguirá apareciendo este concepto en el presupuesto, ya que incluye factores de “arrastre” de años anteriores.

a la producción privada de viviendas, se observa que los Fondos Concursables van ganando en participación y que la construcción de VSDSD por parte del SERVIU es fuertemente menor hacia 2004, en concordancia con las decisiones de política. Por su parte, los fondos para “Subsidios Progresivos” mantienen una tendencia a la alza tanto en unidades como en UF, al igual que los “Subsidios Rurales”. Para conocer qué está ocurriendo con los fondos en términos agregados se presenta el Cuadro 2.2.5.

Cuadro 2.2.5 Oferta de viviendas de menos de 300 UF: Evolución temporal

	2002		2003		2004	
	viviendas contratadas y subsidios otorgados		viviendas contratadas y subsidios otorgados		Programa Anual Original	
	Unidades	UF	Unidades	UF	Unidades	UF
Subsidios a viviendas menores de 300 UF	43.514	9.932.450	50.302	11.293.200	49.542	11.003.848
Variaciones año a año			16%	14%	-2%	-3%
Variaciones en todo el período					14%	11%

Fuente: Elaboración propia en base a datos www.MINVU.cl para 2002 y 2003; y el Informe División de Política Habitacional 6/2004 para 2004.

El cuadro anterior muestra que los recursos que el gobierno ha estado asignando en los últimos años para este tramo de valor de la vivienda reflejan efectivamente lo que se había decidido con el cambio de política. Entre 2002 y 2004 las unidades otorgadas han crecido en 14%, en tanto que las UF asignadas también han crecido pero en un monto menor, cercano al 11%. Este crecimiento en dos años está básicamente explicado por las decisiones tomadas en 2003, ya que en 2004 se ha evidenciado una leve disminución.

Hasta aquí cabría plantearse si estos mayores recursos que se están destinando a las viviendas de menos de 300 UF están siendo financiando con recursos frescos para el MINVU. Aun teniendo en cuenta el problema del arrastre del presupuesto de este ministerio, el análisis de la evolución del gasto total del MINVU, excluidos los gastos en personal, puede otorgar algunas luces al respecto.¹²

¹² El Cuadro 2.3.1 excluye al plan ChileBarrio. De hecho, el presupuesto del Minvu con ChileBarrio aumenta entre 2002 y 2004 cerca de 12%. La razón de haber excluido a este programa es que ChileBarrio es por definición un programa que está focalizado en los campamentos que fueron catastrados para ser erradicados. Pero el presupuesto que interesa para evaluar la política de focalización es aquél sobre el que el Ministerio tiene discrecionalidad en la asignación. Justamente lo interesante es poder determinar si el gobierno dispuso de fondos adicionales para hacer la focalización o no. Por ejemplo, si la focalización implica que un porcentaje “x” del presupuesto del Minvu debe dedicarse a los más pobres esto puede obtenerse, al menos de dos maneras. La primera es aumentando los recursos globales del Ministerio y destinando esos recursos totalmente a los más pobres, mientras que la segunda implica reasignar los recursos (sin dinero fresco) para llegar al porcentaje establecido como meta. Deducir ChileBarrio del presupuesto del Minvu permite saber que el Ministerio no dispuso de recursos adicionales para hacer la focalización, es decir, permite descartar la primera alternativa como forma de focalización.

Cuadro 2.3.1: Ley de Presupuesto: Gasto del MINVU sin gastos en personal

En UF	2002	2003	2004
Gastos totales sin gastos personal	20,608,055	20,294,585	19,371,539
Variación año a año		-1.5%	-4.5%
Variación en todo el período			-6.0%

Fuente: elaboración propia a partir de información de www.dipres.cl

La información contenida en el Cuadro 2.3.1 muestra que el gasto del MINVU se ha reducido en aproximadamente 6% entre 2002 y 2004, y que la disminución de recursos ha sido una constante para el período analizado. Es decir, queda claro que para llevar adelante la importante empresa en el caso de subsidios a viviendas de menos de 300 UF, no parecen haberse asignado nuevos recursos al presupuesto ministerial. En consecuencia, esta situación lleva a pensar que es otro el origen de los mayores fondos que se vienen destinando a las viviendas de menos de 300 UF.

En pocas palabras, del análisis de esta sección se desprende que, ya sea en términos presupuestarios (que incluye el “arrastre” de años anteriores) o desde lo nuevos recursos otorgados cada año, los recursos a viviendas de menos de 300 UF han aumentado. Esto es coherente con la política del MINVU de refocalizar los subsidios, ya que los postulantes a este tramo son las familias de menores recursos de la sociedad, población objetivo del gobierno. Sin embargo, las cifras también revelan que los crecientes fondos que se destinan a este tramo de viviendas, no han provenido de aumentos en el presupuesto global de este ministerio. Ello nos lleva a plantear que puede ser la disminución de recursos a otros programas del MINVU lo que está financiando este cambio en la política habitacional, cuestión que se analiza en la siguiente sección.

2.3. Recursos a viviendas de más de 300 UF

El análisis de las cifras del Presupuesto del MINVU permiten señalar que, el aumento de recursos destinados a los programas de viviendas de menos de 300 UF tiene una contrapartida en una disminución de los recursos asignados a las de más de 300 UF. El Cuadro 2.3.2 muestra la apertura de las asignaciones para los distintos programas en el tramo de más de 300 UF.

Cuadro 2.3.2 Ley de Presupuesto:
Recursos a viviendas de más de 300 UF por programa

En UF	2002	2003	2004
Unificado	1.463.618	963.722	899.256
Básicos	1.239.934	1.721.529	1.248.513
PET	1.197.317	1.793.168	1.631.693

Fuente: elaboración propia a partir de información de www.dipres.cl

En este cuadro se observa claramente que el monto asignado a los subsidios básico y unificado en el mejor de los casos no ha cambiado entre 2002 y 2004, al tiempo que el subsidio PET muestra una evolución dispar, aumentando al principio y reduciéndose luego. Se constata que en el período de los dos últimos años, los recursos asignados a estos tres programas han sufrido una reducción de aproximadamente un 3%,

disminución explicada básicamente por la fuerte reducción de 2004 que sobrecompensa al aumento en 2003.

Cuadro 2.3.3 Ley de Presupuesto: recursos a viviendas de más de 300 UF

En UF	2002	2003	2004
Recursos a viviendas de más de 300 UF	3.900.869	4.478.418	3.779.463
Variaciones año a año		14,8%	-15,6%
Variaciones en todo el período			-3,1%

Fuente: elaboración propia a partir de información de www.dipres.cl

La evolución agregada de fondos a viviendas de más de 300 UF muestra una reducción en el período 2002-2004 de 121 mil UF, que no logra explicar el aumento en los recursos a viviendas de menos de 300 UF (296 mil UF)¹³. Y por lo tanto puede pensarse que no son los programas de viviendas de más de 300 UF los que están financiando el cambio. Sin embargo, esta confusión se debe en parte al efecto de “arrastre” del presupuesto, ya mencionado anteriormente, por lo que un análisis más acucioso requiere recurrir al concepto de viviendas contratadas y subsidios otorgados. Se ha optado por este criterio desde que el mismo es el más conservador en cuanto a la estimación de la oferta. Como las viviendas pagadas, son siempre menores a las contratadas, entonces la verdadera oferta de subsidios, que finalmente es determinada por las viviendas pagadas, estará siendo sobreestimada en este documento. El MINVU otorga las estadísticas de viviendas pagadas haciendo referencia al año de pago de la vivienda y no al año de otorgamiento. Es posible realizar una previsión acerca de la oferta otorgada pero a efectos de ocupar la información del Ministerio como se presenta y con el objetivo de proveer estimaciones conservadoras se ha optado por utilizar viviendas contratadas y subsidios otorgados como indicador de oferta. A tales efectos se muestra el Cuadro 2.3.4, que contiene el número de viviendas contratadas y subsidios otorgados para 2002 y 2003 y el compromiso para 2004, con sus montos respectivos asociados.

Cuadro 2.3.4 Oferta por viviendas: viviendas contratadas y subsidios otorgados para cada tipo de programa

	2002		2003		2004	
	viviendas contratadas y subsidios otorgados		viviendas contratadas y subsidios otorgados		Programa Anual Original	
	Unidades	UF	Unidades	UF	Unidades	UF
Unificado	10.667	1.247.420	7.186	912.270	29.089	3.559.130
Básico	16.216	2.008.445	22.049	2.744.610		
Unificado + Básico	26.883	3.255.865	29.235	3.656.880		
PET	31.692	2.852.034	14.721	1.306.450		

Nota: Básico y Unificado (2004) incluye a Nueva Básica

Fuente: 2002 y 2003 www.MINVU.cl ; 2004 Informe División de Política Habitacional 6/2004

Desde marzo de 2004 en adelante los programas de subsidios básicos y unificados han pasado a denominarse conjuntamente “nuevo subsidio” o “nuevo reglamento”. En

¹³ Este valor se puede deducir desde el Cuadro 2.2.2.

términos agregados los programas Unificado y Básico evidencian un aumento en las viviendas contratadas y subsidios otorgados (sea en UF o en Unidades) desde 2002 a 2004. Sin embargo, el programa PET muestra una marcada reducción en las soluciones, ofreciéndose en 2004 aproximadamente un tercio de los subsidios que se ofrecían en 2002. De hecho, puede plantearse que el PET, que es un subsidio de postulación colectiva, es el causante principal de las reducciones. Sin embargo, desde que se ha registrado la apertura total a la postulación colectiva en el nuevo subsidio, se verifica un traspaso desde los recursos que tiene el PET hacia justamente el nuevo subsidio. Debido a esto las decisiones de reducción en el PET no pueden ser desvinculadas respecto de lo que sucede con el resto de los programas en este tramo. La evolución agregada para este tramo de subsidios se presenta en el Cuadro 2.3.5.

Cuadro 2.3.5 Evolución de las viviendas contratadas y subsidios otorgados de más de 300 UF

	2002		2003		2004	
	viviendas contratadas y subsidios otorgados		viviendas contratadas y subsidios otorgados		Programa Anual Original	
	Unidades	UF	Unidades	UF	Unidades	UF
Subsidios mayores a 300 UF	58.575	6.107.899	43.956	4.963.330	40.437	4.588.314
Variaciones año a año			-25,0%	-18,7%	-8,0%	-7,6%
Variaciones en todo el período					-31,0%	-24,9%

Fuente: Elaboración propia en base a datos www.MINVU.cl para 2002 y 2003; y el Informe División de Política Habitacional 6/2004 para 2004.

En el período de los dos últimos años, los recursos otorgados para viviendas de este segmento se han reducido en 31% en términos de unidades y 24.9% en UF. La mayor reducción se presenta en 2003; y esta caída es potenciada con lo que sucede en 2004.

Así, de este análisis se desprende que el aumento de recursos para las viviendas de menos de 300 UF ha sido financiado en su totalidad por los menores recursos que se vienen destinando al segmento de las viviendas de más de 300 UF, pues incluso lo recursos totales destinados a la globalidad de los programas habitacionales ha disminuido en el período de análisis.

Cuadro 2.3.6 Aumento (disminución) de los recursos otorgados en Programas Habitacionales 2002-2004

(cifras en UF)	
Viviendas de menos de 300 UF	1.071.398
Viviendas de más de 300 UF	(1.519.585)
Total Programas	(448.187)

Fuente: Elaboración propia en base a datos www.MINVU.cl para 2002 y 2003; y el Informe División de Política Habitacional 6/2004 para 2004.

Constatados estos cambios en la composición de la oferta de subsidios habitacionales del MINVU, falta para completar un diagnóstico más acabado, la visión sobre la evolución que ha tenido la demanda por subsidios en este mismo período. Este aspecto se aborda en la sección a continuación.

3. Las Postulaciones y los excesos de demanda

3.1. Postulaciones en 2003 y 2004

En el caso de las cifras disponibles acerca de las postulaciones, se cuenta sólo con información detallada para los años 2003 y hasta junio de 2004, la que proviene de los informes de la División de Política Habitacional del MINVU. En ellos, se detalla cada uno de los llamados, cuántos subsidios y de qué tipo se ofrecieron y cuántos postulantes se presentaron. Con el objeto de realizar comparaciones anuales entre 2003 y 2004, los datos para este último año se completaron de acuerdo a una proyección, la que se realizó en base al número de subsidios ofrecidos hasta junio, de los postulantes a esos llamados y del número total de programas a ofrecer en el año 2004 como un todo. El Cuadro 3.1.1 muestra la información referente a postulantes especificada por programa.¹⁴

Cuadro 3.1.1 Postulantes por tramos de subsidios

		2003	2004		
		N° postulantes	N° postulantes (proyecciones anuales) ¹⁵	N° postulantes hasta junio	Proporción del programa anual asignada hasta junio
Viviendas de menos de 300 UF	Viviendas básicas	3.262	0	0	-
	VSDSD	30.807	6.971	6.673	95,7%
	Fondo Concursable	22.728	45.620	23.106	50,6%
	Rural	11.434	25.098	19.676	78,4%
	Progresivos	12.618	5.292	2.949	55,7%
Viviendas de más de 300 UF	Unificado	7.411	72.947	50.586	69,3%
	Básicos	36.782			
	PET	22.333	16.986	5.263	31,0%

Fuente: Informe División de Política Habitacional Diciembre de 2003 y Junio de 2004.

¹⁴ Se puede cuestionar la comparabilidad de los postulantes a programas para viviendas de más y de menos de 300 UF, desde que los primeros son en su mayoría de postulación individual, mientras que los segundos son generalmente grupales. Esto hace que en el caso de programas de postulación grupal se produzca una selección previa de los postulantes, aspecto que no sucede en el caso de postulaciones a subsidios a viviendas de más de 300 UF. Si el interés fuera comparar el número absoluto de postulantes de más de 300 UF con los de menos de 300 UF sería entonces necesario controlar este factor por medio de algún criterio. En este trabajo se ha optado por mantener los datos originales como están, pero concentrarse en el cambio que se produce entre 2003 y 2004 en las postulaciones. En consecuencia, si las postulaciones eran individuales (en su mayoría) para los subsidios de más de 300 UF tanto en 2003 como en 2004, entonces para conocer el cambio entre estos dos años el problema señalado no es relevante.

¹⁵ Las proyecciones anuales pueden construirse a partir de las últimas dos columnas del Cuadro 3.3.1, utilizando la proporción del programa asignada hasta junio y el número de postulantes en referencia a la asignación del 100% del de los subsidios.

En los restantes programas, se observa un aumento significativo en el caso del “subsidio rural” y una llamativa caída en el número de postulantes al “subsidio progresivo”. De hecho, los postulantes han sido menos que los subsidios progresivos ofrecidos hasta la fecha. También en una primera mirada se puede notar un importante aumento en los postulantes a fondos concursables, como así también en el caso del “nuevo subsidio”. En términos agregados para los dos grupos de interés los cambios porcentuales se muestran en el Cuadro 3.1.2.

Cuadro 3.1.2: Cambios anuales por tramos de subsidio¹⁶

	2003	2004
	Postulantes	Postulantes (proyecciones)
Postulantes a viviendas de menos de 300 UF	80.849	82.981
Cambio respecto año anterior		2,6%
Postulantes a viviendas de más de 300 UF	66.526	89.934
Cambio respecto año anterior		35,2%

Fuente: Elaboración propia en base a datos www.MINVU.cl para 2003; y el Informe División de Política Habitacional 6/2004 para 2004.

Claramente el número de postulantes a subsidios de más de 300 UF han mostrado un significativo crecimiento en el último año, cercano al 35%, mientras que los postulantes a viviendas de menos de 300 UF sólo se han incrementado en poco más de 2%.

3.2. El problema del borde y cambios en los criterios de selección

Desde el punto de vista de los incentivos del sistema, un comportamiento de las postulaciones como el observado en la sección precedente llama la atención. A priori se esperaría la presencia de un problema de “borde”, cuyo tratamiento técnico es analizado con más detalle en el Anexo 3. En términos simples, el problema del borde puede ser descrito de la siguiente manera. Antes de la modificación de la política habitacional, los individuos debían siempre copagar parte de sus viviendas, independientemente del tramo de subsidio en el que postularan¹⁷. Luego del cambio de política, aquellos que postulan a viviendas menores de 300 UF, si consiguen el subsidio, deben desembolsar 10 UF y reciben la Unidad Habitacional sin tener que copagar por el resto de ella. Sin embargo, si postulan a un subsidio de más de 300 UF deben siempre copagar por su vivienda. En una situación como esta, se esperaría que individuos que buscan viviendas por un valor algo superior a las 300 UF se vieran fuertemente tentados a ocultar sus preferencias, y decidan optar por una vivienda de 300 UF por la que no tienen que realizar grandes copagos. Obviamente, para poder hacer esto los individuos deberían incurrir en una serie de acciones poco lícitas, que les permita

¹⁶ Cabe destacar que estos resultados se mantienen si se analiza la Región Metropolitana y el resto de las regiones por separado. En la Región Metropolitana el aumento en postulaciones sobre 300 UF es mayor que para el resto de las regiones, pero en cualquiera de los dos casos se encuentra un aumento importante.

¹⁷ Este copago era directamente proporcional al valor de la vivienda a la que se postulaba.

subdeclarar su patrimonio y su capacidad de pago, con el fin de clasificar para estos programas de acuerdo a la clasificación que hace la ficha CAS¹⁸. Si el grupo de este tipo de individuos es significativo, entonces debería esperarse un aumento en las postulaciones para subsidios de viviendas de menos de 300 UF y una reducción en el tramo mayor a 300 UF, a lo que denominamos el problema del borde. Este es un problema real para el diseño de la política.

Sin embargo, como se señalara anteriormente, lo que se observa no es concurrente con la teoría, ya que se evidencia un aumento mucho más fuerte en las postulaciones a viviendas de más de 300 UF respecto de lo que se tiene para las de menos de 300 UF. Esto da cuenta de que la nueva política habitacional parece haber tenido éxito en evitar el problema del borde. La razón parece estar en la combinación de un par de cambios adicionales que no pueden analizarse de manera independiente a la modificación central que tuvo la política. En pocas palabras, el MINVU complementó el cambio en la política de subsidios con un aumento en los requisitos para postular a fondos para viviendas de menos de 300 UF, y mayor flexibilidad en los mismos en el caso de subsidios de más de 300 UF.¹⁹ Estos cambios en conjunto tienen el efecto opuesto sobre los incentivos: la mayor facilidad para postular a subsidios de más de 300 UF es un aliciente para interesarse en ese tramo, mientras que la mayor dificultad para entrar al tramo de menos de 300 UF desincentiva los intentos de los postulantes de hacerse pasar por “más pobres” de lo que realmente son.

Finalmente otra parte del efecto puede estar explicada por un proceso de aprendizaje. Durante 2002, cuando comenzó el desarrollo de los fondos concursables y VSDSD, se presentaron muchos proyectos que adolecían de defectos y que fueron descartados. Las entidades que coordinan a los postulantes, aprendieron a partir de esta experiencia y parecen haber filtrado de mejor manera los proyectos a presentar. Por lo tanto, a este factor de aprendizaje podría atribuírsele parte del menor crecimiento de las postulaciones durante 2004.

En síntesis, la combinación de mayores restricciones para las postulaciones de menos de 300 UF y la mayor facilidad en el caso de más de 300 UF parecen haber sido una política exitosa para revertir los incentivos perversos que tiene la política pura de no pedir copago para viviendas de menos de 300 UF. Todavía más, permite explicar, en parte, el porqué de los cambios porcentuales en postulaciones del Cuadro 3.1.2. Teniendo presente que las familias no pueden postular a dos subsidios al mismo tiempo, postulantes que se podrían haber encontrado pidiendo subsidios incorrectamente en el tramo de menos de 300 UF ahora, con las mayores restricciones, aparecerían en el tramo de más de 300 como les corresponde. Además, la mayor flexibilidad en los requisitos para subsidios de viviendas de más de 300 UF lleva a que puedan postular ahora familias que antes no tenían acceso a estos beneficios. Por lo tanto, la política del gobierno parecería estar teniendo éxito en conseguir una correcta focalización en los programas para las viviendas de menor valor.

¹⁸ La ficha CAS es utilizada como un indicador de pobreza del hogar y el puntaje que se construye a partir de ella es utilizado para seleccionar a los postulantes para los fondos. Menos puntaje es indicador de más pobreza. Para postular a VSDSD se necesita un puntaje igual o inferior a 543 puntos.

¹⁹ Por ejemplo, se disminuyó el requisito de ahorro previo para postular al tramo 1 del Subsidio Unificado, desde 50 UF a sólo 20 UF.

3.3. Los excesos de demanda

La evidencia presentada en la sección anterior parecería indicar que la política del gobierno está haciendo correctamente su trabajo de focalización en el caso de los subsidios de menos de 300 UF. Pero surgen dos preguntas, al menos, que no parecen estar resueltas. En primer lugar, ¿qué implicancias ha tenido la nueva política habitacional sobre el mercado de subsidios de más de 300 UF? Y, todavía con mayor profundidad, ¿es suficiente la explicación del cambio en los criterios de selección para entender el aumento de postulantes a subsidios de más de 300 UF?

Los elementos para poder analizar la primer pregunta han sido ya presentados pero por separado. Para comprender la interacción conviene analizar cantidades ofrecidas y demandadas de subsidios conjuntamente. A estos efectos se presenta el Cuadro 3.3.1.

Cuadro 3.3.1 Excesos de demanda por tramos de subsidio (unidades)

Tipo de vivienda		2003	2004	Cambio
Viviendas de menos de 300 UF	Oferta	50.302	49.542	-1,5%
	Demanda	80.849	82.981	2,6%
	Exceso de demanda	30.547	33.439	9,5%
Viviendas de más de 300 UF	Oferta	43.956	40.437	-8,0%
	Demanda	66.526	89.934	35,2%
	Exceso de demanda	22.570	49.497	119,3%

Fuente: Elaboración propia en base a datos www.MINVU.cl para 2003; y el Informe División de Política Habitacional 6/2004 para 2004.

La primera parte del Cuadro 3.3.1 calcula el exceso de demanda para recursos a viviendas de más de 300 UF. Se puede apreciar que entre 2003 y 2004 éste se habría más que duplicado, mostrando un crecimiento de 119.3%. Por otro lado, el exceso de demanda ha crecido pero en un porcentaje mucho menor (9.5%) en el caso de subsidios a viviendas de menos de 300 UF. Esto último en ningún caso debe interpretarse como una desaparición de la necesidad de recursos para los tramos de menos de 300 UF. Se puede apreciar que la política de concentrarse en esta franja parece estar teniendo éxito, pero aun falta. Es decir, los recursos destinados a este tramo deberían continuar realizando los mismos esfuerzos que vienen haciendo, desde que los logros se están materializando.

Como se señaló anteriormente, los resultados que se están consiguiendo en el caso de subsidios para viviendas de menos de 300 UF parecen estar lográndose en parte a costa de recursos que antes se destinaban a viviendas de más de 300 UF y no a recursos frescos. Esta reducción en la oferta de subsidios para viviendas de más de 300 UF (-8%) y el importante aumento en las postulaciones (35%), explican el 119.3% de aumento en el exceso de demanda.

Para comprender con más detalle el importante aumento en la demanda por subsidios de más de 300 UF corresponde analizar cómo se compone la demanda en las últimas postulaciones realizadas hasta junio de 2004. El denominado “Nuevo Subsidio” es el componente más importante de los programas para este tipo de viviendas y se divide en

tres títulos, siendo el Título I el más cuantioso en recursos, que a su vez se subdivide dos tramos: el tramo 1 es para postulaciones a viviendas cuyo valor se encuentra entre las 300 y las 600 UF, mientras que el tramo 2 es para viviendas entre 600 y 1000 UF. El Cuadro 3.3.2 muestra cómo se compone la oferta y la demanda por cada uno de estos tramos durante 2004 (que representa un 65% del programa anual del nuevo subsidio).

Cuadro 3.3.2 Postulaciones al Nuevo Subsidio Unificado Título I al 25 de Junio de 2004

Demanda			Oferta			Demanda / Oferta	
Tramo 1	Tramo 2	Ratio Tramo 1 /Tramo 2	Tramo 1	Tramo 2	Ratio Tramo 1 /Tramo 2	Tramo 1	Tramo 2
39.953	8.030	5,0	15.494	3.571	4,3	2,6	2,2

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Informe División de Política Habitacional 6/2004.

La demanda por subsidios en el tramo 1 es aproximadamente 5 veces las postulaciones que se observan para el tramo 2 del Título I. Sin embargo, las soluciones ofrecidas para el tramo 1 son cerca de 4.3 veces las que se ofrecen para el tramo 2. Esto se materializa en que el ratio Demanda/Oferta para el tramo 1 se encuentra en 2.6, mientras que en el caso del tramo 2 la demanda es 2.2 veces la oferta. Es decir, aunque el exceso de demanda parece ser importante en ambos tramos es relativamente más importante en el tramo 1, justamente para subsidios que se encuentran entre 300 y 600 UF.

Este último hecho brinda nueva información para reflexionar acerca del cambio en las postulaciones. Como ya se señaló parte del cambio puede ser explicado por la modificación en los criterios de selección, pero además es posible plantear a nivel de hipótesis que parte del efecto se puede deber a un cambio en las aspiraciones de los postulantes. Si el crecimiento sostenido del país permite a los individuos relativamente más pobres un aumento en sus aspiraciones, entonces parte del efecto puede deberse a personas que han preferido hacer un esfuerzo y postular a una vivienda sobre la que tendrán que realizar un copago mayor frente a la alternativa de buscar la solución más simple de entrar en alguna irregularidad para postular a una vivienda de menos de 300 UF.

No obstante lo anterior, y contrario a sus deseos este importante grupo de individuos, que estaría progresando en los tramos más pobres de la distribución de ingresos, ha recibido una disminución en los recursos para viviendas a las que pueden postular. Es decir, parece ser que a la reforma del gobierno le están faltando recursos para atender a este sector y todo lleva a pensar que son necesarios nuevos recursos en especial para el tramo de viviendas entre 300 y 600 UF.

3.4. La respuesta del gobierno: dirección correcta magnitud insuficiente

Ante la gran cantidad de demandantes a los programas de subsidio como se mostró en las secciones anteriores el gobierno reaccionó con medidas concretas. El 23 de Julio pasado el Presidente Ricardo Lagos anunció que entregará 7 mil subsidios adicionales durante 2004. Del total 5 mil corresponden a fondos concursables y los restantes 2 mil son asignados al “Nuevo Subsidio”. En el anuncio oficial del MINVU no se explicita a qué tramos del “Nuevo Subsidio” serán asignados estas nuevas soluciones. De todos

modos es posible realizar una proyección a priori a cerca de las consecuencias de esta medida.

A efectos de analizar cuáles pueden ser las implicancias de esta política sobre el comportamiento de los postulantes durante 2004 se proponen dos escenarios alternativos:

- Escenario optimista: No se presentan nuevos postulantes. Esto quiere decir que los postulantes para todo el año serán iguales a los mismos que hubieran habido de no haber realizado medida. En otras palabras, esto implica mantener la demanda para 2004 en los mismos niveles de la sección anterior y aumentar la oferta de subsidios según lo anunciado. Es un escenario optimista porque, al no aumentar la demanda de postulantes muestra la máxima reducción del exceso de demanda que la política puede conseguir.
- Escenario normal: Se sigue con el supuesto desarrollado en secciones anteriores, en el sentido que, dado el nuevo anuncio, se modifica el número total de subsidios anuales a ofrecer en los programas que corresponda y se vuelven a calcular los postulantes proyectados con proporcionalidad respecto de las postulaciones ya realizadas hasta julio. Este es un escenario normal porque es lo que cabría de esperar si hay demanda insatisfecha de individuos que todavía no han postulado a los subsidios.

Los resultados de estas alternativas se muestran en el cuadro 3.4.1.

Cuadro 3.4.1: Exceso de demanda para 2004 luego del anuncio

	Menos de 300 UF		Más de 300 UF	
	Escenario optimista	Escenario normal	Escenario optimista	Escenario normal
Antes del anuncio	33.439		49.497	
Después del anuncio	28.439	32.494	47.497	52.512
Cambios porcentuales respecto a 2003	-6,9%	6,4%	110,4%	132,7%

Fuente: Elaboración propia en base a datos www.MINVU.cl para 2003; y el Informe División de Política Habitacional 6/2004 para 2004.²⁰

La primera fila del cuadro reproduce el cálculo del exceso de demanda hasta antes del anuncio del 23 de julio. Estos son los mismos resultados presentados por tramo de UF en el cuadro 3.3.1. La segunda fila muestra los niveles que se alcanzarían después del anuncio en los distintos escenarios. En el escenario positivo no se presentan nuevos postulantes y el exceso de demanda se reduce en 5 mil unidades en el caso de subsidios de menos de 300 UF y como se puede apreciar, en este escenario, la medida consigue reducir el exceso de demanda respecto del año anterior. Es importante notar

²⁰ Respecto de los valores tomados en la medida se puede consultar el sitio www.serviu.cl en noticias anteriores: “23-07-2004 Gobierno entregará 7 mil subsidios adicionales en 2004”.

que lo que lo que se consigue es una reducción en el exceso de demanda en este escenario (desde 30547 unidades en 2003 según Cuadro 3.3.1), no una eliminación del mismo. El exceso de demanda sigue siendo positivo, únicamente es menor respecto del año anterior. El escenario normal muestra, sin embargo, que la medida no consigue disminuir el exceso de demanda respecto del año anterior. Ahora el exceso de demanda es menor en casi mil unidades, pero sigue siendo mayor al de 2003.

Por otro lado, en el caso de subsidios de más de 300 UF el exceso de demanda en 2003 se encontraba en 20570 soluciones, mientras que en el escenario más optimista a partir de la nueva medida el exceso llega a 45497 subsidios, un 110.4% por sobre el año anterior. En el escenario normal tal exceso llegaría a ser 132.7% respecto de lo que se registró durante 2003.

Sintéticamente, la respuesta del gobierno ha tomado la dirección correcta: dados los excesos de demanda era necesaria una respuesta aumentando el número de soluciones. De todos modos la medida ha sido insuficiente, especialmente en el tramo de más de 300 UF, donde justamente mayor ha sido la demanda de los ciudadanos.

4. Complementariedad de las políticas sociales

Hasta ahora se ha analizado el efecto de los subsidios a la demanda de vivienda social concentrándose en los efectos directos sobre los participantes en el mercado. Pero es innegable que, desde un ángulo global, hay otros efectos que son necesarios ser tenidos en cuenta.

Como se mencionó en la introducción, el gobierno viene realizando un esfuerzo muy importante en el desarrollo de la educación y la salud. En concordancia con la máxima fundamental, el gasto ha estado dirigido a los relativamente más pobres. La idea de largo plazo por detrás de esta acción busca consolidar un proceso de crecimiento de largo plazo, fundamentado en la acumulación de capital humano. Sin embargo, no resulta obvio responder porqué este esfuerzo no ha estado acompañado de un hincapié similar en el gasto en vivienda. Es cierto que, como se ha podido comprobar, el acento en el gasto en vivienda se ha puesto sobre los relativamente más pobres. Pero esto se está consiguiendo desfinanciando a grupos que no son precisamente ricos, sino al contrario.

Los subsidios del Título I tramo 1 del Nuevo Subsidio Habitacional están dirigidos a familias de recursos modestos, que generalmente pertenecen al tercer y cuarto decil de ingresos²¹, y que en su enorme mayoría se benefician también de recursos públicos

²¹ Dado que no se dispone de la CASEN 2003 es posible determinar el decil al que pertenecen los postulantes de manera indirecta. Como es sabido, los individuos que postulan a subsidios entre 300 y 600 UF necesitan un crédito para completar el monto necesario para adquirir la vivienda. Para tal crédito se les solicita que su ingreso mensual se encuentre aproximadamente en \$227.724, ingreso que según la CASEN 2000 los ubica entre el tercer y cuarto decil de ingresos. Los montos requeridos como ingreso a los que solicitan los subsidios han sido obtenidos desde el sitio web del Banco Estado. El cálculo se ha realizado tomando como base que el destino es la adquisición de una casa nueva para la que se dispone de un subsidio. El monto a solicitar se ha calculado como precio de la vivienda menos 10 UF (ahorro previo) menos el subsidio (210-precio de la vivienda/5). Este cálculo se ha realizado para viviendas cuyo valor

destinados educación y a salud. A priori puede no resultar sencillo el vínculo entre los tres tipos de gasto social, aunque va más allá de un simple planteo teórico el postular la realidad práctica que la rentabilidad social de un peso invertido en educación y salud será mayor, si al mismo tiempo se invierte en mejorar la vivienda donde vive y estudia ese niño. De hecho, en caso de no realizar un esfuerzo conjunto en las tres áreas podría observarse un despilfarro de recursos, si los niños que se están educando en una mejor escuela y que reciben mejor atención médica vuelven a sus hogares para enfermarse nuevamente o para encontrarse sin un lugar adecuado para estudiar.

Aunque no resulte complicado aceptar el posible beneficio de invertir en las tres áreas en conjunto, la economía ha encontrado dificultades para poder demostrar la existencia de este beneficio. El problema es complicado porque se presentan efectos complejos, que para poder ser determinados requieren de una gran cantidad de información. Si un investigador deseara buscar la existencia empírica de estos efectos debería comenzar por preguntarse cómo deberían afectar desde un plano teórico. En este campo es posible clasificar los efectos de la inversión conjunta en tres niveles.

Para poder distinguir los distintos efectos conviene tener presente que la prioridad de la inversión se la lleva la formación de capital humano. Para tal meta es clave el desarrollo de habilidades cognitivas. Supóngase que para conseguir ese objetivo es necesario simplemente disponer de una buena calidad de educación en la escuela, de un ambiente apropiado para estudiar en la casa y de tiempo, para que el individuo se dedique a estudiar.²² Entonces, se puede plantear que tener acceso a una mejor vivienda lleva a un ambiente de estudio de mejor calidad e implicaría un efecto directo o de primer orden sobre las habilidades del niño. Sin embargo, el proceso no termina allí. Hay efectos indirectos (o de segundo orden) que son los que se provocan sobre otros aspectos necesarios para desarrollar habilidades, cuando uno de esos aspectos se ve modificado. En el ejemplo citado es posible que, si mejora el ambiente en la casa, entonces el individuo dedique más tiempo a estudiar y que por lo tanto por un efecto de segundo orden aumenten todavía más las habilidades cognitivas. Aun así resta un efecto de tercer orden (o efecto de la demanda), que es el que tiene en cuenta los cambios en el comportamiento de los demandantes ante un cambio en alguno de los aspectos que cooperan en la generación de habilidades. Por ejemplo, puede darse el caso que al disponer de una mejor vivienda la familia decida cambiar sus decisiones de consumo de alimentos y que esto a su vez afecte a las habilidades cognitivas del estudiante. Finalmente, además de los tres niveles señalados podría distinguirse entre efectos de corto plazo, que son los que llevan a un mejor rendimiento en los estudios hoy, y de largo plazo, por ejemplo, si por la mejor educación que recibe hoy, tiene un desempeño laboral en el futuro mejor al que hubiera tenido en otro caso.²³

se encuentra entre 500 UF y 600 UF y la renta líquida en pesos necesaria para pedir el crédito a 20 años es el valor que se ha promediado para el intervalo de valores que puede tomar la vivienda.

²² Naturalmente la producción de habilidades cognitivas puede depender de otros factores, pero para explicar el vínculo teórico es suficiente restringirse a los mencionados.

²³ Estos temas son tratados con más detalle en: Behrman, Jere. (2000). "Literature Review on Interactions Between Health, education and Nutrition and the Potential Benefits of Intervening Simultaneously in All Three", International Food Policy Research Institute, Washington D.C., 28 págs.

Distinguir estos efectos en el campo aplicado es simple si se tuvieran todos los datos necesarios para poder hacerlo. En el ejemplo anterior, para poder estimar el efecto de primer orden sería necesario contar con alguna medida de habilidad cognitiva, un grupo de individuos que, a igualdad de todos los otros factores, disfruta del beneficio de asistencia en educación y en vivienda y otro grupo que sólo recibe los beneficios de la educación. Para poder estimar el segundo efecto sería además necesario tener información precisa sobre el tiempo que los niños dedican a estudiar en uno y otro grupo. Finalmente, en el caso del efecto de tercer orden se requeriría conocer los gastos de familias de los dos grupos. Y quizás la mayor dificultad se encuentra en la estimación de los efectos de largo plazo para la cual sería necesario seguir hasta que lleguen al mercado laboral y detallar su comportamiento para individuos de los dos grupos. Si además se quisieran determinar los vínculos con el gasto en salud, entonces sería necesario disponer todavía de más información.

No es difícil aceptar que contar con tales datos es prácticamente un imposible aun en los países más desarrollados y eso explica el porqué no es abundante la literatura en el tema más allá que no sea difícil aceptar la existencia de estos efectos. De todas maneras la evidencia no es nula. En las estimaciones para el programa Progreso de México que combina ayuda en salud y educación se encuentra evidencia de efectos positivos conjuntos entre los dos componentes.²⁴ Por otro lado hay estudios que han mostrado que hay efectos positivos sobre la nutrición de los niños en hogares con subsidios a la vivienda, respecto a familias de la misma condición que no son seleccionadas con un beneficio habitacional.²⁵

En síntesis, aunque las bases de datos no son lo suficientemente ricas como para poder cuantificar efectos de sinergias entre políticas, hay fuertes razones teóricas para pensar que estos efectos son importantes. Es decir, se puede esperar que el rendimiento por peso en recursos a educación y salud será mayor si se complementa con un programa importante en el ámbito de la vivienda. Esto se estaría cumpliendo con la Nueva Política Habitacional para las familias que postulan a subsidio para viviendas menores 300 UF, pero parece necesario un esfuerzo más grande para conseguir externalidades similares en el caso de postulaciones a viviendas de más de 300 UF, que son realizadas por familias de recursos modestos, especialmente en el tramo de 300 a 600 UF.

²⁴ Behrman, Jere (2000) op. cit.

²⁵ Meyers et al. (1995) [Meyers, A, D. Frank, K. Peterson, V. Casey, L. Cupples y S. Levenson (1995), "Housing Subsidies and pediatric undernutrition", *Archives of Pediatrics & Adolescent Medicine*, 149:10] buscan testear la hipótesis que la recepción de subsidios a la vivienda para familias pobres en Boston lleva a mejorar el status nutricional de los niños de esas familias. A tal efecto toman una muestra de 203 individuos menores a 3 años y obtienen información de ellos y de sus familias en un período de 30 días. Controlando por participación demográfica en el programa de subsidios a vivienda encontraron que el riesgo de tener indicadores antropométricos relativamente bajos era 21.6% mayor para familias cuyos niños estaban en la lista de espera del programa de subsidios a la vivienda, respecto de los que recibían efectivamente la ayuda.

5. Los subsidios, la inversión privada y efectos redistributivos

Además de los efectos directos sobre el mercado de subsidios y de la complementariedad con otras políticas es innegable que las soluciones que implican copago generan una inversión por parte de los privados que supera a la pública. De hecho, el sector privado realiza una contribución de, al menos, cuatro pesos por cada peso que invierte el Estado.

En este contexto, la inversión del sector privado se materializa a través de la inversión en construcción, la oferta, gestada por desarrolladores privados que buscan satisfacer la demanda habitacional generada por la entrega de subsidios. La contraparte de esta inversión en construcción es la inversión en vivienda que hacen posteriormente las familias al adquirir estas propiedades gracias a su ahorro previo, al subsidio otorgado y al crédito complementario al que pueden acceder en gran parte gracias a la tenencia del propio subsidio. Este esquema tiene consecuencias directas sobre el bienestar de la población y sobre la distribución de los ingresos.

Analizando este marco desde la perspectiva de la inversión en construcción gestada por desarrolladores privados, cabe destacar que la reducción en el número de subsidios otorgados tiene y tendrá un impacto directo en la actividad de la construcción. Como consecuencia de esto se pierde la posibilidad de potenciar la creación de empleo que produce la vivienda social, cuya tecnología es relativamente intensiva en mano de obra.

En efecto, el impacto sobre la creación de empleo de los planes de subsidio a la demanda es un hecho del que el propio gobierno se ha valido en el pasado para superar situaciones de desempleo difíciles. Específicamente, en los momentos de recesión se han ocupado Planes Extraordinarios PET, con la meta fundamental de impulsar la generación de empleo. Más aun, se debe hacer notar que esta disminución del desempleo se traduce en mejoras en la calidad de vida de muchos de los integrantes del mismo grupo objetivo que el tienen los subsidios habitacionales. Esto, por cuanto los trabajadores que son contratados para estas faenas en gran parte provienen de los deciles de ingresos más bajos.

Para enfatizar el impacto sobre la generación de empleos se puede analizar el efecto de un aumento de recursos al tramo de viviendas entre 300 y 600 UF. Por ejemplo, tómesese el caso en que se aumentan los recursos a ese tramo en 1,5 millones de UF (lo que permitiría volver a los niveles de 2002), entonces esto implica que los recursos globales utilizados por la actividad serán al menos 6 millones de UF, luego de incorporar el aporte privado. Se calcula que por millón de UF invertidas en este tramo de viviendas se generan 1.130 empleos de manera directa y 1.695 indirectamente. En consecuencia, tal medida implicaría la generación de 16950 puestos de trabajo. El cálculo del impacto sobre la tasa de cesantía del sector es directo. Según datos del INE el número de desocupados en el sector construcción durante el trimestre móvil abril-junio de 2004 alcanzó los 93.350 y representa una tasa de desocupación del 17,92%. Considerando los puestos de trabajo que afectan al sector construcción tal medida permitiría reducir la tasa de desempleo en poco menos de 2 puntos porcentuales, para que se sitúe alrededor de 16%.

Analizando ahora este mercado desde la perspectiva de las familias beneficiadas, es decir de la demanda, un cambio en el número de subsidios otorgados tiene también implicancias de carácter redistributivo. Esto se debe a que, como es bien sabido, los bancos otorgan créditos hipotecarios a las familias de menores recursos sólo cuando éstas disponen de un subsidio estatal, ya que en estos casos el subsidio actúa como un elemento señalizador de futura capacidad pago. Es el Estado el que se ha encargado de seleccionar los postulantes y al otorgar el subsidio también está otorgando un colateral importante para pedir un crédito. Si estas familias no disponen del colateral, entonces los bancos no pueden distinguir a quiénes otorgar esos recursos, los que posiblemente terminarán en forma de créditos a sectores más pudientes de la sociedad.

Se puede percibir con claridad entonces, el alto grado de importancia que tiene para los relativamente más pobres la opción de disponer de un colateral. El diagnóstico del MINVU parece haber sido apropiado en el sentido que los sectores más marginados de la sociedad no podrán devolver los créditos que se les otorgan y en esta línea realizó las modificaciones ya comentadas. Pero es el segmento de la población inmediatamente por encima de los marginados, el que está buscando elementos para progresar económicamente. Los subsidios estatales constituyen para este grupo un aspecto fundamental para conseguir ese objetivo.

En este contexto, si como es probable, los recursos no terminan como créditos a los pobres, éstos serán entonces canalizados por los bancos a particulares que tienen mayores facilidades de pago, perdiéndose la posibilidad lograr una mayor equidad en la distribución de los ingresos. Aquí las posibilidades son que los sectores relativamente más ricos ocupen esos fondos para la compra de bienes durables o de otras viviendas. Pero más aun, para los casos en que este financiamiento se utilice para la compra de bienes importados, como autos por ejemplo, estaríamos también contribuyendo a acrecentar el problema del empleo en el país.

En pocas palabras, el subsidio del Estado permite que el sector privado (los desarrolladores por un lado y los compradores por el otro) finalmente cuadruple la inversión original. Así, estos recursos logran no sólo conseguir el acceso a crédito a familias de recursos modestos sino que además otorga a una parte de estos mismos sectores opciones de trabajo que serán una fuente importante para hacer frente a esos créditos y que permiten reducir el desempleo del sector. Todo este proceso genera un ambiente en el que, con su mismo trabajo y con las opciones de crédito, los ciudadanos del tercer y cuarto decil mejoran sus condiciones de bienestar y comienzan a avanzar en la distribución del ingreso.

6. Síntesis

El objetivo de este documento fue realizar un análisis de los efectos de la Nueva Política Habitacional sobre los distintos programas de subsidios del MINVU. La misma ha consistido básicamente en la extinción de las viviendas construidas por el Serviu, en la paulatina desaparición de las viviendas Sociales Dinámicas Sin Deuda a favor de la consolidación de los Fondos Concursables, programa focalizado en el primer y segundo decil de ingresos.

La discusión de los aspectos vinculados directamente al mercado de subsidios puede sintetizarse en algunos puntos específicos. En primer lugar, el presupuesto no parece ser un buen indicador de las decisiones de asignación de recursos habitacionales que tiene el gobierno. El factor de “arrastre”, es decir, el financiamiento de decisiones de períodos anteriores es un componente cercano al 88% y que no permite observar abiertamente las decisiones del presupuesto correspondientes al año que pretende financiar.

Independientemente del problema presupuestario y coherente con los objetivos descritos, el gobierno ha asignado más recursos a la adquisición de viviendas de menos de 300 UF. Esto se observa tanto en la Ley de Presupuesto como así también en las viviendas contratadas y subsidios otorgados año a año.²⁶ Este último indicador, que es un reflejo más fiel de la oferta de soluciones que en cada período realiza el gobierno, muestra un crecimiento importante en el período 2002-2004, ya sea en unidades habitacionales o en UF.

Por otro lado, los financiamientos presupuestarios no parecen provenir de aumentos en el presupuesto del MINVU, ya que el mismo ha experimentado una pequeña disminución en el mismo período de dos años. Más bien parte del aumento está explicado por reducción en los fondos a viviendas de más de 300 UF. De hecho, el indicador de viviendas contratadas y subsidios otorgados en este tramo (que evita problemas de “arrastre presupuestario”) es el más expresivo respecto de la reducción de soluciones. En el período 2002-2004 las mismas se han reducido en 33% en términos de unidades y en 25% en UF.

El mensaje del lado de la oferta de subsidios es claro: los subsidios a viviendas de menos de 300 UF han aumentado, pero esto no se ha conseguido con recursos frescos (como ha sido el caso de las reformas en educación y salud) sino a costa de la reducción de soluciones para el tramo de más de 300 UF. Por otro lado, la demanda muestra que la política del gobierno de asignar más recursos a los sectores más necesitados está siendo exitosa para satisfacer necesidades básicas, pero que aun resta mucho por conseguir. El aspecto más débil de la política se encuentra en la incapacidad de responder a la abrumadora demanda de familias que están intentando salir de los deciles más pobres. Se mostró que la mayor demanda por subsidios se estaba produciendo justamente en el tramo de 300 a 600 UF.

El gobierno mostró, ante la evidencia de las postulaciones, una primera reacción que consistió en aumentar en 5000 unidades las soluciones de menos de 300 UF y sólo en 2000 las de más de 300 UF. Tal reacción ha sido necesaria pero en cualquier escenario para analizar sus consecuencias se presenta como insuficiente. En el mejor de los casos reduce el exceso de demanda por viviendas de más de 300 UF en 9%.

²⁶ Cabe destacar, como se ha señalado anteriormente que el análisis se ha realizado en términos del marco más conservador que es posible. Al haber utilizado las viviendas contratadas y subsidios otorgados como estimador de oferta se está sobreestimando la misma, porque es una constante que sólo se paga una proporción menor al 100% de las viviendas contratadas y subsidios otorgados. Por lo tanto, en cualquier escenario que incluya este factor las magnitudes a cuantificar serán mayores.

Desde una perspectiva más global, resulta inconsistente que el tramo de la población que postula a subsidios entre 300 y 600 UF, y que está ubicado entre el 20% y el 30% más pobre, reciba los beneficios de los gastos en salud y educación pero pierda la potencialidad de la complementariedad con el gasto en vivienda. Además, son estos individuos los que están dispuestos a progresar a partir de su propio esfuerzo y que necesitan el acceso a crédito para poder concretarlo. Los subsidios del gobierno son un instrumento útil que actúa de colateral y permiten que los fondos públicos invertidos cuadruplicados por los privados puedan pasar finalmente por manos de los relativamente más pobres. Finalmente, los subsidios a la demanda son también un instrumento importante en la generación de empleo, desde que la adquisición de viviendas es relativamente intensiva en mano de obra y se mostró que el simple ejercicio de aumentar los recursos en este tramo hasta los niveles de 2002 puede llevar a reducir la tasa de cesantía del sector en poco menos de dos puntos porcentuales. Además, en parte este factor dinamizador del empleo, permite también cooperar para mejorar todavía más las posibilidades de los individuos de este sector.

La Cámara Chilena de la Construcción planteó en su Plan Estratégico de vivienda del año 1996, una serie de propuestas orientadas al mejoramiento de los programas habitacionales, mediante el uso más eficiente de los recursos. En este documento, entre otras propuestas, la Cámara planteó que es central el establecimiento de programas asistenciales de acceso a la vivienda, destinados a aquellas familias que, por no tener posibilidades de ahorro ni ser sujetos de crédito, necesitan un fuerte apoyo del Estado para dar solución a su problema habitacional. Las políticas del gobierno han reflejado esta propuesta sólo en el caso de familias del primer y segundo decil de ingresos. Para aquellos que son pobres pero no los más pobres la política está siendo insuficiente.

Por todo lo anterior y para potenciar las correctas políticas estatales en los sectores más pobres parece altamente recomendable el aporte de recursos adicionales para atender a los postulantes de viviendas entre 300 y 600 UF, que siguen siendo parte de los sectores más necesitados.

7. Anexo 1: Definiciones de los distintos programas:²⁷ 1998 y 2004

Tipo de programa	Características	Descripción 1998	Descripción 2004
Vivienda Básica (vivienda Social Dinámica Sin Deuda -VSDSD y Fondo Concursable en 2004)	Beneficiarios y selección	Familias de muy bajos ingresos, sector urbano o rural. Postulación individual y colectiva. Se asigna por puntaje.	Fondo Concursable: Familias de bajos ingresos con puntaje CAS inferior al promedio nacional o regional, según determine SEREMI. Postulan como mínimo 10 familias en conjunto. VSDSD: familias con puntaje CAS igual o inferior a 543.
	Valor de la vivienda	Promedio nacional 298 UF	Precio máximo 300 UF.
	Valor del subsidio	Hasta 70% del valor de la vivienda, con máximo de 140 UF	280 UF: 180 como máximo a financiar construcción de vivienda y 120 como máximo a financiar el terreno.
	Ahorro previo	10 UF en asignación y 5 UF en postulación	VSDSD: 10 UF
	Crédito del Estado	Otorgado por SERVIU a 15 años con 8% de interés anual. Otorgado por privados a un plazo no menor de 8 años.	No hay
	Ejecución	SERVIU por licitaciones públicas	Fondo concursable: Privada. VSDSD: SERVIU.

²⁷ Salvo indicación en contrario no se incluyen valores para las siguientes comunas: Isla de Pascua, XI región, Palena (X región) y Punta Arenas (XII región)

Tipo de programa	Características	Descripción 1998	Descripción 2004
Vivienda Progresiva	Beneficiarios y selección	Extrema marginalidad. Sector urbano o rural. Postulaciones individuales o colectivas. Otorga vivienda por puntaje y otros.	Etapa I: Para quienes tienen sitio propio o tienen promesa de compraventa (deuda no mayor a 18 UF). Están dispuestos a encargarse de los trámites de construcción en conjunto con asistencia técnica. Se otorga: urbanización del sitio (luz, agua, alcantarillado y pavimento) y construcción de unidad sanitaria (baño y espacio de uso múltiple). Selección según CAS II. Etapa II: Quienes han sido beneficiarios de la primera etapa y en 2 años no han podido completar la vivienda definitiva.
	Valor de la vivienda	Primera etapa hasta 140 UF. Segunda etapa hasta 70 UF.	Primera etapa hasta 140 UF. Segunda etapa hasta 70 UF.
	Valor del subsidio	Primera etapa hasta 132 UF y de 150 UF con renuncia a segunda etapa. Segunda etapa hasta 18 UF. El subsidio no puede exceder el 75% del valor de la vivienda.	Primera etapa hasta 132 UF y de 150 UF con renuncia a segunda etapa. En la segunda etapa el subsidio es de 18 UF si en la primera recibió 132 y de 35 UF si en la primera recibió 100 UF.
	Ahorro previo	Primera etapa mínimo 8 UF, segunda etapa 5 UF.	Primera etapa mínimo 8 UF, segunda etapa 5 UF.
	Crédito del Estado	Primera etapa no hay crédito. Segunda etapa máximo 47 UF a plazo de 20 años.	Sólo en la segunda etapa: 47 UF si recibe subsidio de 18 UF y de 30 UF si recibe subsidio de 35 UF.
	Ejecución	Primera etapa: Programa SERVIU o privado. Segunda etapa: programa privado.	Privada

Tipo de programa	Características	Descripción 1998	Descripción 2004
PET	Beneficiarios y selección	Familias no propietarias no beneficiarias de viviendas de origen estatal. Postulación en grupos patrocinados por entidades públicas o privadas.	Trabajadores que pertenecen a un sindicato, organización gremial o similar y postulan a través de dicha institución.
	Valor de la vivienda	Valor máximo de la vivienda que califique como vivienda social (avalúo fiscal del terreno más presupuesto de construcción de la vivienda indicado en el permiso de edificación).	Valor máximo de la vivienda que califique como vivienda social (avalúo fiscal del terreno más presupuesto de construcción de la vivienda indicado en el permiso de edificación).
	Valor del subsidio	90 UF	90 UF y 130 UF en zonas de renovación urbana. Si al financiamiento concurren terceros que aportan 50 UF por beneficiario, el monto máximo del subsidio podrá alcanzar 150 UF.
	Ahorro previo	40 UF mínimo	40 UF mínimo
	Crédito del Estado	No hay	No hay
	Ejecución	Privada	Privada

Tipo de programa	Características	Descripción 1998	Descripción 2004
Unificado (Nuevo subsidio en 2004)	Beneficiarios y selección	Familias de recursos modestos hasta de ingresos medios. Sectores urbano y rural. Título I postulan individualmente y cooperativa; Título II grupos organizados; Título III en zonas de renovación urbana. Para selección se toman en cuenta diversos criterios, entre ellos la libreta de ahorro.	No tener subsidio ni haber efectuado reserva de subsidio en "leasing habitacional" (tampoco su cónyuge). Si tiene ficha CAS II con puntaje menor a 636 se obtiene puntaje por esto pero no es requisito. Título I para familias de sectores medios que tienen ahorros y/o crédito privado hipotecario. Título II (ex de renovación urbana) para quienes quieran adquirir una vivienda nueva en zonas de renovación urbana y tengan capacidad de ahorro y/o crédito hipotecario. Título III: Familias de sectores medios que compran vivienda en Zona de Conservación histórica.
	Valor de la vivienda	Título I y II: tramo 1 500 UF, tramo 2 1000 UF, tramo 3 1500 UF. Título III hasta 1500 UF	Título I tramo 1: Hasta 600 UF. Título I tramo 2: Hasta 1000 UF. Título II tramo 1: Hasta 1000 UF. Título II tramo 2: Hasta 2000 UF. Título III tramo 1: Hasta 1200 UF, Título III tramo 2: Hasta 2000 UF.
	Valor del subsidio	Tramo 1: 100 a 120 UF; Tramo 2: 80 a 100 UF. Tramo 3: 60 a 80 UF. Título III: 180 a 200 UF.	Título I tramo1: Subsidio = 210 - Precio vivienda/5. Título I tramo 2: 90 UF. Título II: 200 UF, Título III: 250 UF
	Ahorro previo	Tramo 1: 50 UF. Tramo 2: 1000 UF. Tramo 3: 150 UF. Título III: ahorro mínimo similar, según tramo.	Título I tramo 1: 20 UF. Título I tramo 2: 80 UF. Título II tramo 1: 100 UF. Título II tramo 2: 200 UF. Título III tramo 1: 100 UF. Título III tramo 2: 200 UF.
	Crédito del Estado	No podrá exceder del 75% del valor de la vivienda. Tope máximo 1000 UF con derecho a subsidio implícito.	No hay
	Ejecución	A elección del postulante. Título I: vivienda nueva o usada. Título II y III sólo vivienda nueva.	Privada

Tipo de programa	Características	Descripción 1998	Descripción 2004
Rural	Beneficiarios y selección	Postulación individual y colectiva. Selección por puntaje según ficha CAS II. Obligatorio disponer del sitio para postular. Título I: general. Título II: Adquisición o construcción en asentamientos poblacionales. Título III: saneamiento de predios rurales.	Título I: Familias de escasos recursos que poseen un terreno emplazado en área rural y desean construir o adquirir vivienda. Obligatorio disponer de sitio para construcción. Título II: Familias de escasos recursos interesadas en formar nuevos villorrios (30 integrantes mínimo) o adosar proyectos habitacionales a poblados existentes (10 integrantes mínimo). Título III: mejoramiento de vivienda rural existente.
	Valor de la vivienda	Títulos I y II: Valor máximo 260 UF, salvo postulación colectiva en cuyo caso llega a 400 UF.	-
	Valor del subsidio	Título I: Entre 130 y 150 UF (hasta el 75% del valor de la vivienda). Título II: 180 a 200 UF (hasta 75% del valor de la vivienda). Título III: 50 a 70 UF.	Título I: 170 UF. Título II: 200 UF. Título III: 85 UF.
	Ahorro previo	Título I: 5 UF. Título II: 10 UF. Título III: 3 UF.	Título I: 10 UF. Título II: 15 UF. Título III: 5 UF.
	Crédito del Estado	Sólo Título I: Opcional, gestión particular (sólo postulación colectiva)	No hay.
	Ejecución	Privada	Privada

8. Anexo 2: Decisiones de períodos anteriores en el presupuesto de 2003

Ley de Presupuesto 2003: Apertura del gasto corriente en financiamiento de viviendas contratadas y subsidios otorgados en años anteriores y financiamiento a viviendas contratadas y subsidios otorgados durante 2003.				
En UF			2003	Año presupuestario/ Años anteriores
Construcción	viviendas básicas	Otorgadas en años anteriores	682,403	0.0%
		Otorgadas en 2003	0	
	VSDSD	Otorgadas en años anteriores	1,446,770	25.3%
		Otorgadas en 2003	490,159	
Subsidios	Fondo Concursable	Otorgadas en años anteriores	1,267,106	25.1%
		Otorgadas en 2003	425,423	
	Unificado	Otorgadas en años anteriores	1,067,060	4.3%
		Otorgadas en 2003	48,054	
	Rural	Otorgadas en años anteriores	1,774,693	1.0%
		Otorgadas en 2003	17,199	
	Básicos	Otorgadas en años anteriores	1,162,302	15.9%
		Otorgadas en 2003	220,189	
	Progresivos	Otorgadas en años anteriores	1,274,990	1.7%
		Otorgadas en 2003	21,722	
	PET	Otorgadas en años anteriores	1,192,511	11.1%
		Otorgadas en 2003	148,897	
	Otros	Otorgadas en años anteriores	95,906	0.0%
		Otorgadas en 2003	0	
Total años anteriores			9,963,741	12.1%
Total año presupuestario			1,371,644	

Fuente: Informe División Política habitacional (MINVU)

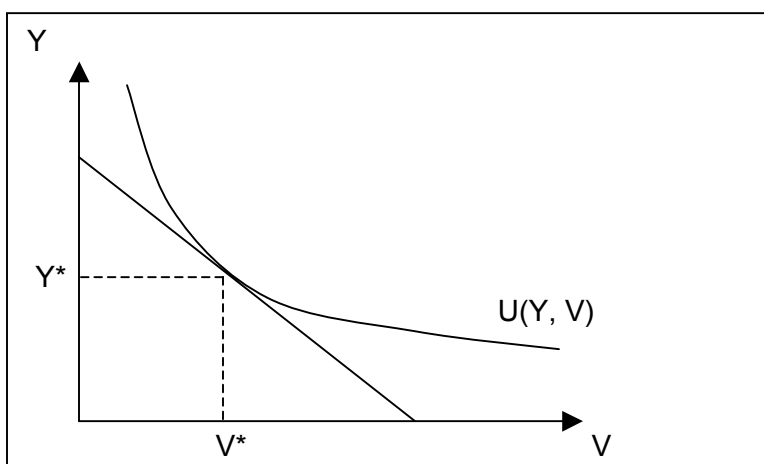
Nota: no incluye a Chile Solidario

9. Anexo 3: Análisis técnico del problema del borde

Para comprender el “problema del borde” en términos sencillos conviene pensar hipotéticamente en viviendas cuyo valor se encuentra entorno a las 300 UF. En particular el esquema puede ser reducido a un caso en el que un si un individuo consigue una vivienda de 300 UF, entonces la recibe sin tener que copagar, pero si desea una de 301 UF debe realizar un copago, por ejemplo, de un 30% del valor de la vivienda. Dado el valor del suelo, ambas viviendas estarán localizadas en los mismos vecindarios y posiblemente la capacidad de pago de aquellos que reciben una vivienda de 300 UF no difiera significativamente respecto del que recibe una de 301 UF, basta por ejemplo que tenga 1 punto adicional en la ficha CAS respecto del mínimo aceptable. Ante tal situación, y a igualdad de otras condiciones, el individuo que podría postular a la vivienda de 301 UF tiene todo el incentivo de buscar engañar a las autoridades y tratar de hacerse pasar por otro relativamente más pobre. A continuación en este anexo se analiza este problema a partir de las técnicas económicas.

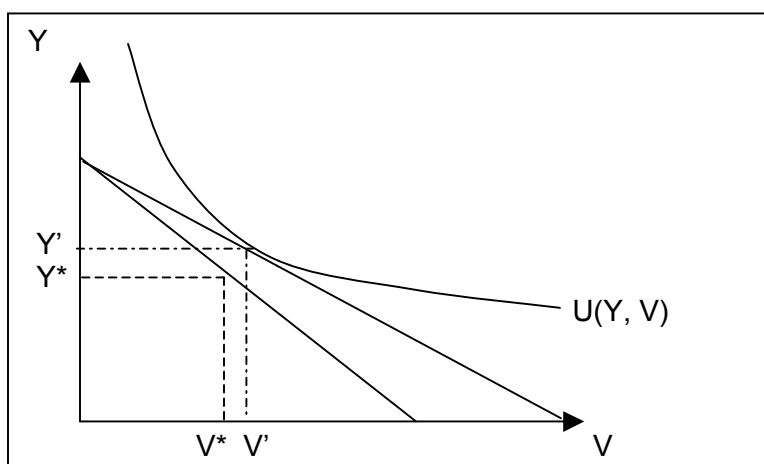
Asumamos que un individuo debe decidir su gasto entre otros bienes (Y) y vivienda (V). El individuo del modelo deriva utilidad de estos dos conceptos según lo indica su función $U = U(Y, V)$ y para poder satisfacer sus necesidades tiene un presupuesto determinado que puede repartir en esos dos bienes. Si el individuo conoce el precio de cada bien (y el de los otros bienes se normaliza en 1), entonces buscará conseguir la combinación de Otros bienes y vivienda que le permitan alcanzar el máximo valor posible de utilidad dado su ingreso. En simples términos gráficos la restricción presupuestaria se representa con una recta de pendiente negativa ya que unidades adicionales de los otros bienes pueden conseguirse sólo si se gasta menos del presupuesto dado en vivienda. Para ser más específicos asumamos que el bien “vivienda” se mide en UF y entonces mayores UF representan una casa relativamente más grande (o de mejor calidad). En el Gráfico A.3.1 se representa la situación de un individuo que consume una vivienda de V^* UF y disfruta de un monto de Y^* bienes.

Gráfico A.3.1



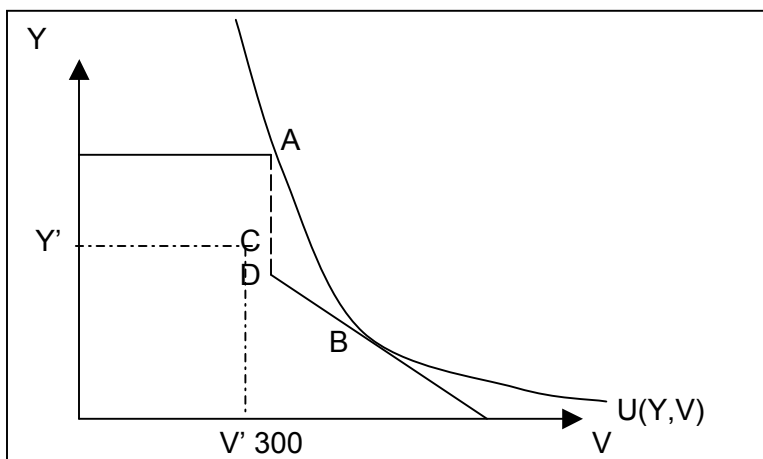
Si se quiere introducir un subsidio a la vivienda, esto implica reducir el precio que paga el individuo por UF de vivienda que compra. En el esquema más simple el supuesto es que se otorga un subsidio de “s” por UF que se gasta en viviendas. Ahora el precio efectivo que enfrenta el individuo por cada UF de vivienda que quiere adquirir es el precio por UF menos el subsidio “s”. Esto lo que provoca es una reducción en el precio como lo percibe el individuo y lleva a que consuma una vivienda de más UF como se desea con el subsidio. El Gráfico A.3.2 muestra este cambio. De hecho allí se observa que los individuos aumentan su gasto en vivienda desde V^* hasta V' por efecto del subsidio que disminuye el precio de la vivienda que él debe pagar y le permite poder acceder a un mayor número de canastas de consumo dado su ingreso.

Gráfico A.3.2



Ahora supóngase que el gobierno cambia el subsidio por la siguiente regla: “Si Ud. Opta a una vivienda de menos de 300 UF, entonces no debe realizar ningún copago; si Ud. Opta por una vivienda de más de 300 UF, entonces sigue recibiendo el mismo subsidio que antes por UF de vivienda que adquiere.”

Gráfico A.3.3



Un cambio de este tipo modifica la restricción presupuestaria que enfrenta el individuo. Es como si, para viviendas menores a 300 UF, la vivienda le es regalada y de ahí en adelante él debe copagar por una UF adicional al igual que lo venía realizando antes. Esta nueva restricción se muestra en el Gráfico A.3.3.

Hasta 300 UF el individuo no debe pagar nada por recibir su vivienda, sin embargo, desde 300 UF en adelante debe copagar al igual que como realizaba antes cuando sólo tenía el subsidio S. Anterior al cambio se sabía que el individuo maximizaba en el punto C. Con la nueva restricción presupuestaria un individuo como el que se mostraba conseguirá más utilidad en un punto como A. En el gráfico se muestra el caso del individuo que está indiferente entre el punto B (coparticipar) y la casa del punto A. Pero lo importante es notar que los individuos que anteriormente tenían sus tangencias entre los puntos B y D, siempre van a conseguir mayor utilidad en el punto A. Como el intervalo de los puntos BD implica mayor gasto en vivienda que el punto A, entonces la nueva política tiene un efecto sobre los incentivos de los individuos tal que los lleva ahora a consumir menos en vivienda respecto de la situación anterior al cambio. A este efecto se lo conoce como “El problema del borde”.

10. Anexo 4: Definiciones alternativas

En este anexo se muestran los resultados principales en cuanto a asignación de recursos cuando se cambian las definiciones acerca de los subsidios que se incluyen en cada tramo. En el texto central la definición de cada subsidio viene dada por:

- Recursos a viviendas de menos de 300 UF: subsidios para viviendas básicas Serviu, subsidios progresivos, vivienda social dinámica sin deuda, fondos concursables y subsidios rurales.
- Recursos a viviendas de más de 300 UF: subsidios unificado, básico y PET.

En el texto se explicó porqué no se excluyó del análisis del grupo de menos de 300 UF a los subsidios rurales y se fundamentó la exclusión del programa leasing. En adelante se presentarán los resultados excluyendo al subsidio rural del grupo de recursos a viviendas de menos de 300 UF y se incluye el subsidio leasing para el tramo de más de 300 UF. Cabe aclarar que, de no incluir al subsidio rural dentro del grupo de menos de 300 UF, hay dos alternativas. Por un lado, se podría excluirlo directamente del estudio y concentrarse sólo en los subsidios urbanos. Por otro lado, se puede plantear que corresponde incluirlo dentro de los recursos a viviendas de más de 300 UF. Se mostrarán ambos caminos y se comprobará que las conclusiones cualitativas del texto central no se ven modificadas por este cambio en las definiciones.²⁸

²⁸ Es importante recordar, como se mencionara oportunamente, que la omisión del leasing en el caso del tramo de más de 300 UF no afecta las conclusiones acerca de los excesos de demanda, ya que en ese caso ambos conceptos (de oferta y de demanda) están considerando los mismos programas.

10.1. Recursos a viviendas de menos de 300 UF excluyendo el subsidio rural

El aspecto enfatizado en el texto central es que la información indica que se han reducido los recursos a las viviendas de más de 300 UF a favor de los tramos de menos de 300 UF. Para analizar los cambios de política se mostró que era conveniente tomar una medida de oferta que permitiera abstraer de los problemas de “arrastre” que tiene el presupuesto para conocer la política del gobierno en un momento determinado. A continuación se muestran los resultados para el tramo agregado de menos de 300 UF si se excluye al subsidio el subsidio rural entre los que se han incluido en este tramo.

Cuadro A.4.1

	2002		2003		2004	
	Viviendas contratadas y subsidios otorgados		Viviendas contratadas y subsidios otorgados		Programa Anual Original	
	Unidades	UF	Unidades	UF	Unidades	UF
Subsidios menores de 300 UF	31.379	7.894.320	37.143	9.012.485	37.021	8.851.786
Variaciones año a año			18,4%	14,2%	-0,3%	-1,8%
Variaciones en todo el período					18,0%	12,1%

Fuente: Elaboración propia en base a datos www.MINVU.cl para 2002 y 2003; y el Informe División de Política Habitacional 6/2004 para 2004.

Como lo muestra el cuadro A.4.1 es posible comprobar que los resultados principales no cambian si se excluye el subsidio rural, sino más bien se ven fortalecidos desde que el aumento en dos años en el cuadro 2.2.5, que incluye al subsidio rural, llega a 14% en unidades y 11% en UF, mientras que los resultados del cuadro presente que omite al subsidio rural son mayores en ambos casos.

10.2. Cambio en las definiciones de programas dentro de las asignaciones a viviendas de más de 300 UF

En el caso de los programas con más de 300 UF se tomó el criterio en el texto de excluir al leasing. A continuación se presentan los resultados si se incluye al leasing primero y en segundo lugar si se incorpora además el subsidio rural.

El cuadro 10.2.1 muestra los resultados de incorporar al subsidio leasing. El mismo ha tenido un crecimiento importante desde 2002 hasta la fecha. En esa oportunidad se entregaron 1705 subsidios, mientras que el programa anual para 2004 tiene presupuestado llegar a 10.000 soluciones. Nótese, de todas maneras, que tal incremento no es suficiente para compensar la disminución de subsidios ofrecidos desde 2002.

Cuadro A.4.2

	2002		2003		2004	
	Viviendas contratadas y subsidios otorgados		Viviendas contratadas y subsidios otorgados		Programa Anual Original	
	Unidades	UF	Unidades	UF	Unidades	UF
Subsidios mayores a 300 UF	60.280	6.308.490	46.377	5.241.198	50.437	5.720.998
Variaciones año a año			-23,1%	-16,9%	8,8%	9,2%
Variaciones en todo el período					-16,3%	-9,3%

Fuente: Elaboración propia en base a datos www.MINVU.cl para 2002 y 2003; y el Informe División de Política Habitacional 6/2004 para 2004.

Los cambios porcentuales entre los dos años son menores a los reportados en el cuadro 2.3.5 cuando la disminución en UF alcanzaba el 24,9% y en unidades llegaba a 31%, pero de todos modos los resultados cualitativos se mantienen y las caídas siguen siendo importantes.

Una segunda consideración puede realizarse respecto de incorporar adicionalmente al subsidio rural a este grupo. Tal aspecto se analiza en el cuadro A.4.3.

Cuadro A.4.3

	2002		2003		2004	
	Viviendas contratadas y subsidios otorgados		Viviendas contratadas y subsidios otorgados		Programa Anual Original	
	Unidades	UF	Unidades	UF	Unidades	UF
Subsidios mayores a 300 UF	72.415	8.346.620	59.536	7.521.913	62.958	7.873.060
Variaciones año a año			-17,8%	-9,9%	5,7%	4,7%
Variaciones en todo el período					-13,1%	-5,7%

Fuente: Elaboración propia en base a datos www.MINVU.cl para 2002 y 2003; y el Informe División de Política Habitacional 6/2004 para 2004.

La información que incorpora al subsidio rural y al leasing al mismo tiempo muestra que las conclusiones más importantes se mantienen aun en este caso: en unidades hay una caída de poco más de 13%, mientras que en términos de recursos la misma es cercana a 6%.



Serie Documento de Trabajo

La Serie Documento de Trabajo está disponible en la sección Información Sectorial en www.camaraconstruccion.cl.

Otros números publicados

- 1 Actualización del estudio del costo de la burocracia en el desarrollo de la edificación en el gran Santiago, Pablo Araya, julio, 2002.
- 2 Límites a los préstamos hipotecarios, Gonzalo Sanhueza y Andrés Reinstein, julio, 2002.
- 3 Análisis de posibilidades de inversión privada en salud, educación y edificación públicas, Carolina Arrau, Cristián Díaz, Jorge Ducci y Alejandro Magni, julio, 2002.
- 4 Análisis del proyecto sobre aportes municipales, Ricardo Paredes, julio, 2002.
- 5 Profundización del financiamiento de la vivienda, Andrés Reinstein y Gonzalo Sanhueza, enero, 2003.
- 6 Predictores del IMACEC, Facundo Piguillem, enero, 2003.
- 7 Tipo de cambio real en el corto y largo plazo, Facundo Piguillem, enero, 2003.
- 8 Riesgo y concentración en el mercado de las letras hipotecarias, Facundo Piguillem, abril, 2003.
- 9 Financiamiento de la vivienda en Chile, Felipe Morandé y Carlos García, abril, 2003.
- 10 Opciones de financiamiento de obras de control de aguas lluvia y drenajes urbanos, Jorge Ducci, junio, 2003.
- 11 Aportes reembolsables en empresas sanitarias, Andrea Alvarado, mayo, 2003.
- 12 Precios hedónicos e índices de precios de viviendas, Daniela Desormeaux y Facundo Piguillem, julio, 2003.
- 13 Renovación urbana no habitacional: Propuesta y evaluación de un mecanismo de incentivo tributario, Cristián Díaz y Marcia Pardo, agosto, 2003.
- 14 Gasto público en vivienda social, Pablo Araya y Marcia Pardo, septiembre, 2003.
- 15 Factores demográficos en la demanda habitacional, Daniela Desormeaux y Facundo Piguillem, diciembre, 2003.
- 16 Evaluación costo-beneficio de la restricción al transporte de carga en el anillo Américo Vespucio. Juan Esteban Doña y Rodrigo Díaz. Diciembre 2003.
- 17 Movilidad Habitacional, en la perspectiva social de la ciudad y del usuario. Síntesis y recomendaciones. Juan Esteban Doña, Osvaldo Larrañaga y Aristides Torche. Diciembre 2003.
- 18 Los Ciclos Agregados y los Ciclos de la Construcción, Juan Facundo Piguillem. Enero 2004.
- 19 Royalty a la Minería, Daniela Desormeaux R. Abril 2004.
- 20 Un indicador mensual de la actividad de la Construcción, Juan Facundo Piguillem. Abril 2004

- 21** Las pequeñas y medianas empresas en el sector de la construcción: Un análisis de la situación actual de las empresas socias de la CChC., Marcia Pardo G. Mayo 2004.
- 22** Cambios productivos y empleo en el sector de la construcción, Miguel Ángel Flores. Julio 2004 (en preparación)
- 23** Estudio sobre modernización de los conservadores de bienes raíces, René Lardinois. Julio 2004