

## **LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN CHILE Y SU IMPACTO REDISTRIBUTIVO EN 1969 Y 1980-1983 \***

**Tarsicio Castañeda \*\***  
**Jorge Quiroz \*\*\***

Los resultados principales del estudio pueden resumirse en 108 siguientes puntos: 1) El déficit habitacional en Chile ha aumentado en 108 últimos años llegando a ser el 31 de diciembre de 1984 de alrededor de 840.000 viviendas (o cerca del 30 por ciento de las familias). 2) A pesar del aumento en la eficiencia que ha ocurrido en la operación de 108 programas y de la reducción en el standard de las viviendas entregadas a los estratos más pobres, el crecimiento del déficit se debe a la fuerte reducción que experimentó el gasto público en vivienda. 3) En 1982 y 1983 aumentó considerablemente el porcentaje de 108 subsidios en vivienda que fue al 30 por ciento más pobre debido al impulso que tomaron el programa de vivienda básica y de casetas sanitarias, al término del sistema de postulantes, y al menor auge del subsidio habitacional, programas estos últimos poco redistributivos. 4) Los programas redistributivos fueron los que ofrecieron viviendas más baratas y que hicieron un control más estricto de 108 beneficiarios y 108 menos redistributivos aquellos con soluciones más costosas y que contaban con varias formas de evadir ciertos requisitos que motivaron a personas de ingresos medios a participar.

---

\* Este trabajo fue presentado en el "Taller de Recursos Humanos, Empleo y Pobreza" del Departamento de Economía de la Universidad de Chile en abril de 1985.

\*\* Economista, Universidad de Colombia; M. A. y Ph. D. Universidad de Chicago; Banco Mundial.

\*\*\* Ingeniero Comercial, Universidad de Chile.

5) Dada la capacidad de pago que se puede inferir de 108 datos del Departamento de Economía (aumentados en 20 por ciento por subdeclaración de 108 ingresos), el subsidio entregado de 200 UF por beneficiario en las viviendas básicas (y sistema de postulantes) parece demasiado alto. Este subsidio podría reducirse a 100 UF sin desincentivar la participación de los más pobres en este programa y sin poner en complicaciones financieras demasiado onerosas a estas familias (en especial en una situación menos deprimida que la actual, 1984). C) La reducción de este subsidio a 100 UF permitiría un considerable aumento del número de beneficiarios (y de reducción del déficit). 7) El subsidio habitacional debiera limitarse también a un tramo de viviendas con valor real de entre 300 y 500 UF, y reducirse el subsidio a 50 UF. (Los montos del subsidio propuesto se calculan con los datos del cuadro 11). 8) Existen bastantes problemas en los datos, por lo que los resultados, si bien parecen taxativos y precisos, debieran tratarse solamente como órdenes de magnitud.

### Introducción y Resumen

**E**l tema de la vivienda ha sido uno de los que más han llamado la atención de los investigadores recientemente en Chile. Los aspectos estudiados han sido los redistributivos (qué parte de los subsidios ha ido a los diferentes estratos socioeconómicos) (Arellano, 1976, 1982); los de las políticas de vivienda y el empleo (Sanfuentes, 1984), y los de la vivienda popular en general (Palma-Sanfuentes, 1979 y los trabajos publicados en McDonald, 1983, entre otros).

El interés por el tema ha radicado seguramente en que Chile, al igual que muchos países de América latina, experimenta un agudo déficit habitacional, que afecta principalmente a los estratos más pobres de la población. Muchas de estas familias más pobres difícilmente pueden acceder (sin la ayuda del Estado) a una vivienda que satisfaga sus necesidades mínimas.

Las políticas que Chile ha ejecutado de 1976-1977 en adelante han estado dirigidas a atender la demanda por viviendas de los estratos más pobres (y de ingresos medios en menor medida). Varios estudios recientes han planteado, sin embargo, que en la práctica tales objetivos no se habrían cumplido y que el impacto redistributivo de los nuevos programas ha sido bastante similar al de los programas vigentes en 1969 (Arellano, 1982).

El propósito principal de este estudio es el de examinar el impacto redistributivo que los programas de vivienda tuvieron en 1980-1983, utilizando para ello una fuente de información no usada hasta ahora: la distribu-

ción de ingresos del Departamento de Economía de la Universidad de Chile. Esta fuente de información es seguramente la más confiable que existe y es preferible a cualquier actualización de información más antigua (de 1967-1968) que se ha usado en varios estudios hasta ahora (Arellano, 1976, 1982). El trabajo investiga no sólo el impacto redistributivo de cada programa (como se ha hecho hasta ahora en otros estudios) sino también el de todos los programas (líneas de vivienda) en conjunto. Esto es importante puesto que el monto de los subsidios totales en cada programa difiere de uno a otro, por lo que el resultado global es un promedio ponderado de los resultados por programa.

El estudio se centra en la distribución de los subsidios y no en la distribución del gasto total en vivienda que incluye, además de los subsidios entregados, otros gastos como los de personal, el gasto en programas o servicios públicos a donde tienen acceso una gran variedad de personas no fácilmente identificables por estrato socioeconómico, y los pagos que deben efectuar los beneficiarios de los programas. Los subsidios estudiados correspondían en 1983 al 56,2 por ciento del gasto total del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo y al 83 por ciento de su gasto de inversión.

A pesar de que la revisión de las políticas de vivienda no estaba dentro del objetivo principal, se hizo una reseña detallada de tales políticas para examinar cómo operaban los programas, a quiénes pretendían llegar, qué problemas tenían y cómo estos problemas podrían evitarse. Esto es importante en el diseño de programas de vivienda no sólo de Chile sino de otros países, especialmente porque el subsidio a la demanda por una sola vez implantado en nuestro país es una experiencia novedosa en América latina.

Asimismo, en este estudio se hizo una cuantificación aproximada del déficit habitacional en Chile al 31 de diciembre de 1984, siguiendo la metodología de Saieh (1978). Esta pretendía ser una proyección base para calcular el déficit de 1985 y años siguientes. El terremoto que ocurrió en Chile el 3 de marzo de 1985 (en el momento de terminar este estudio) afectó sustancialmente las estimaciones del déficit de 1985 en adelante basadas en los datos de 1984.

Los resultados principales del estudio pueden resumirse en los siguientes puntos: 1) El déficit habitacional en Chile ha aumentado en los últimos años llegando a ser el 31 de diciembre de 1984 de alrededor de 840.000 viviendas (o cerca del 30 por ciento de las familias). 2) A pesar del aumento en la eficiencia que ha ocurrido en la operación de los programas y de la reducción en el standard de las viviendas entregadas a los estratos más pobres, el crecimiento del déficit se debe a la fuerte reducción que experi-

mentó el gasto público en vivienda. 3) En 1982 y 1983 aumentó considerablemente el porcentaje de los subsidios en vivienda que fue al 30 por ciento más pobre debido al impulso que tomaron el programa de vivienda básica y de casetas sanitarias, al término del sistema de postulantes, y al menor auge del subsidio habitacional, programas estos últimos poco redistributivos. 4) Los programas redistributivos fueron los que ofrecieron viviendas más baratas y que hicieron un control más estricto de los beneficiarios y los menos redistributivos aquellos con soluciones más costosas y que contaban con varias formas de evadir ciertos requisitos que motivaron a personas de ingresos medios a participar. 5) Dada la capacidad de pago que se puede inferir de los datos del Departamento de Economía (aumentados en 20 por ciento por subdeclaración de los ingresos), el subsidio entregado de 200 UF por beneficiario en las viviendas básicas (y sistema de postulantes) parece demasiado alto. Este subsidio podría reducirse a 100 UF sin desincentivar la participación de los más pobres en este programa y sin poner en complicaciones financieras demasiado onerosas a estas familias (en especial en una situación menos deprimida que la actual, 1984). 6) La reducción de este subsidio a 100 UF permitiría un considerable aumento del número de beneficiarios (y de reducción del déficit). 7) El subsidio habitacional debiera limitarse también a un tramo de viviendas con valor real de entre 300 y 500 UF, y reducirse el subsidio a 50 UF. (Los montos del subsidio propuesto se calculan con los datos del cuadro 11.) 8) Existen bastantes problemas en los datos, por lo que los resultados, si bien parecen taxativos y precisos, deberían tratarse solamente como órdenes de magnitud.

El trabajo lo componen 6 secciones y un Apéndice. La sección II que sigue presenta los cálculos del déficit habitacional y estadísticas del stock de viviendas y familias hasta 1984. La sección III entrega cifras sobre el gasto público y fiscal en 1970 y 1974-1983. La sección IV presenta la revisión de las políticas de vivienda en Chile con una perspectiva de largo plazo, pero siendo más detallada para el período 1975-1984. La sección V conforma la parte central del estudio donde se presentan los resultados (y la metodología de cálculo) del impacto redistributivo de los programas de vivienda en Chile de 1980 a 1983, comparándolos con el impacto de los programas que existían en 1969. En esta parte se comparan los resultados que se obtienen cuando se usan los datos de distribución de ingresos de la encuesta de Ocupación y Desocupación de cada año con los que usa Arellano (1982) y que descansan en la distribución de ingresos del Ine de 1967-1968. La sección VI presenta el resumen y las conclusiones del estudio, sugiriendo, además, recomendaciones de política basadas en las estimaciones del nivel absoluto (o poder de compra) que se puede inferir de los

datos del Departamento de Economía. Siendo tan importantes para este estudio los datos del Departamento de Economía, se describen en el Apéndice sus bondades y defectos, para concluir que son éstos los únicos y mejores datos disponibles no obstante que es necesario hacer un mayor esfuerzo en mejorarlos investigando en terreno en varias submuestras de la población encuestada la cuantía de la subdeclaración de los ingresos.

## II La Situación de la Vivienda en Chile 1970-1984

Durante la última década se puede señalar que, en términos generales, el sector vivienda continuó presentando dos características que le han sido propias a lo largo de todos los años: un nivel de construcción insuficiente para reducir el déficit habitacional y una alta variabilidad en su nivel de actividad.<sup>1</sup>

1 El déficit habitacional. El déficit habitacional al 31 de diciembre de 1976 se estimaba en 627.231 viviendas de acuerdo a Saieh (1978).<sup>2</sup> Siguiendo una metodología similar, se estima el stock de viviendas para los años siguientes: se supone que todas las viviendas sin terminar en 1976 se terminaron durante 1977, que las viviendas demoran en promedio 15 meses para ser construidas, y que el stock de éstas está sometido a un 1% de depreciación anual. Se obtiene así el stock estimado de viviendas para 1977-1984 (Cuadro 1).

Si al stock de viviendas al 31 de diciembre de 1984 se le agregan las viviendas sin terminar en este año, se obtiene la "Oferta Habitacional" (usada en Saieh, 1978) la que alcanzaba a 1.831.828 viviendas. Comparando esta oferta con el número de familias se tiene un déficit habitacional en 1983 igual a 841.772 viviendas.<sup>3</sup>

Este aumento del déficit (entre 1976 y 1984) se explica porque durante todo el período, excepto en 1981, las viviendas iniciadas no alcanzaron a cubrir las necesidades generadas por el crecimiento de las familias.

---

<sup>1</sup> La gran fluctuación en la demanda que enfrenta el sector ha sido señalada como una de las posibles causas de los altos costos de construcción que exhibe Chile comparado con otros países. Véase al respecto Arellano (1976).

<sup>2</sup> Al hablar de déficit habitacional, siempre se estará aceptando algún estándar de vivienda como "mínimo". Este estándar es esencialmente normativo y dinámico en el tiempo. Véase Figuerola y Lavados (1983) para una breve discusión de este punto.

<sup>3</sup> Al igual que en Saieh (1978), se supuso que el stock de viviendas rurales permanecía inalterado a lo largo de todo el período bajo estudio. En 1984 al stock de viviendas se le agregaron 23.612 viviendas para llegar a la "oferta habitacional". Este número resulta de ponderar las viviendas iniciadas en 1983 y 1984 por su grado de avance.

Se puede concluir entonces que el esfuerzo realizado en el último período no ha sido suficiente para revertir la tendencia creciente de largo plazo del déficit habitacional en Chile.

Sin embargo; esta determinación de la magnitud del déficit no considera que pueden estar ocurriendo readecuaciones en muchas viviendas del stock existente para acomodar las familias chilenas cada vez más pequeñas. Podría ser que la tendencia secular que se observa en el número de metros cuadrados promedio de las viviendas iniciadas se dé simultáneamente en las viviendas existentes para dar cabida a más familias por vivienda.

2 La variabilidad en la construcción. De la columna (2) del cuadro 1 se puede advertir la gran variabilidad que ha experimentado la construcción de viviendas en el país. Las fluctuaciones en el número de viviendas iniciadas se pueden atribuir en parte a las fluctuaciones de la economía en general, y en parte a las variaciones de la actividad del sector público en vivienda (resultado de políticas deliberadas para el sector).<sup>4</sup>

Así, el nivel récord de viviendas iniciadas en 1971 obedeció al ambicioso programa de construcción comenzado en ese año por el gobierno de Allende (y que en definitiva se frustró debido a la escasez de insumos). El bajo nivel de viviendas iniciadas en 1975 obedeció a la fuerte recesión de ese año, que se tradujo en una notoria reducción de la actividad del sector público.<sup>5</sup> El alto nivel de viviendas principiadas en 1981 coincide, por su parte, con la culminación del “boom” expansivo vivido por la economía chilena en ese año, mientras que el nivel registrado en 1982 es reflejo de la recesión que le siguió. Sin embargo, tanto el número de viviendas iniciadas así como el número de metros cuadrados promedio construidos en 1983 reflejan, en cierto sentido, que en este año el gobierno habría jugado un papel compensador de las fluctuaciones globales de la economía.

---

<sup>4</sup> Debido a que dentro del gasto público generalmente se ha usado el gasto en inversión (lo que incluye viviendas) para ajustar el presupuesto en momentos de crisis económica, las fluctuaciones debidas a shocks globales tienden a correlacionar positivamente con las provocadas por el gobierno, lo que redundaría en una varianza mayor para el sector.

<sup>5</sup> El nivel de viviendas iniciadas no se redujo más sólo debido a que se le obligó al Sinap (en mayo de 1974 y con plazo de tres meses) a desembolsar fondos que conservaba en el Banco Central. De esta manera, se indujo una expansión de la construcción de viviendas que contrarrestó en parte la tendencia contractiva del momento (Foxley, 1984).

CUADRO N° 1 CHILE: VIVIENDAS INICIADAS, METROS CUADRADOS POR VIVIENDA, PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO Y EL STOCK ESTIMADO DE VIVIENDAS, 1969-1984

Año	Total Viviendas Iniciadas 1	M <sup>2</sup> Promedio de viviendas Iniciadas 2	% Sector Privado 3	N° Famil. 31 Dic. (miles) 4	Stock estimado de viviendas 31 Dic. 5
1969	39.128	64,8	63	-	
1970	26.231	73,8	77	-	1.476.351
1971	89.203	51,1	15	-	1.499.621
1972	36.227	63,7	44	-	1.523.634
1973	37.863	61,8	45	-	1.554.077
1974	23.753	78,8	86	-	1.588.619
1975	19.482	75,7	80	-	1.633.843
1976	37.394	59,2	36	2.292,7	1.653.602
1977	25.043	68,3	44	2.336,5	1.659.811
1978	23.226	70,8	-	2.381,4	1.670.495
1979	37.614	64,1	-	2.427,7	1.680.394
1980	46.284	69,4	-	2.479,3	1.700.531
1981	54.550	72,0	-	2.522,2	1.730.567
1982	27.336	54,9	-	2.571,4	1.768.668
1983	37.724	53,6	-	2.622,0	1.788.045
1984	34.177*		-	2.673,6	1.808.216

Para 1984 sólo se disponía de información hasta septiembre, para el sector público de todo el país y para el sector privado sólo de 80 comunas seleccionadas. Comparando el nivel de septiembre de esta cifra con el del mismo mes de 1983, se observa que hasta esa fecha el nivel de viviendas iniciadas en 1984 era de un 9,4% inferior al de 1983. Aplicado este porcentaje a la cifra total de 1983 se obtiene el dato de 1984.

*Fuente:* Col. 1: Banco Central de Chile; *Indicadores Económicos y Sociales* 1960-1982. Para los años 1982-1983 se usó la información contenida en INE, *Boletín de Edificación* 1982, 1983. Las cifras corresponden al número de viviendas iniciadas por los sectores público y privado para el total del país. (En el caso del sector privado, se trata de una estimación del INE para el total del país basada en una encuesta a 80 comunas.) Col. 2: Misma fuente Col. 1. El promedio es sobre el total de viviendas iniciadas esto es, incluye a los sectores público y privado. Col. 3: Corresponde al número de viviendas iniciadas por el sector privado sobre el total nacional. De 1978 en adelante, la serie carece de sentido ya que debido al sistema de "proyectos precalificados" implementado por el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, prácticamente la casi totalidad de las viviendas aparecen siendo iniciadas por el sector privado. Cols. 4 y 5: 1970-1976, Saieh, Alvaro; *Diagnóstico del problema habitacional chileno*, División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional, Minvu, 1978. De 1976 en adelante corresponde a cálculos de los autores usando la misma metodología de Saieh.

Asimismo, la alta variabilidad del estándar de las viviendas iniciadas (medido por los metros cuadrados promedio por vivienda) puede explicarse por el cambio que sufre a través del tiempo la participación

relativa de los sectores público y privado en la construcción de viviendas. El sector público atiende en promedio a sectores de más bajos ingresos por lo cual cuanto más alta es su participación (año 1971, por ejemplo) tanto más bajo es el estándar en promedio y viceversa (año 1974-1975, por ejemplo).<sup>6</sup>

### III El Papel del Sector Público en Vivienda

El sector público chileno ha participado en la provisión de viviendas para distintos grupos de la población a través de diversos programas de vivienda desde hace bastante tiempo, incluso desde antes que se creara el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo en 1965.<sup>7</sup> Estos programas incluían en algunos casos la participación directa del Estado en la actividad constructora y el financiamiento a los beneficiarios a través de subsidio a la tasa de interés, la no reajustabilidad completa de los créditos y, a partir de 1977, a través de un subsidio por una sola vez al beneficiario para que adquiera su vivienda. A partir de 1977 el Estado participa, pues, dando un subsidio directo con el cual el beneficiario puede pagar parte de su vivienda (máximo el 75 por ciento). El resto debe desembolsarlo él mismo usando para ello su ahorro previo o un crédito con las tasas de interés y plazos del mercado de capitales.

A partir de 1978, con la creación del sistema de proyectos “precalificados”, el Estado, que antes licitaba y encargaba la construcción de viviendas, establecía las normas, buscaba y adquiría los terrenos, ejecutaba y financiaba los proyectos, deja la mayoría de estas acciones, excepto las normativas, al sector privado. Bajo este sistema han operado el “subsidio habitacional” (que ha otorgado un significativo número de viviendas a estratos de ingreso medio de 1978 en adelante) y otros programas de vivienda para personas de escasos recursos como el programa de viviendas sociales y básicas. (En realidad, el subsidio habitacional tiene su reglamento propio que es similar al de los proyectos precalificados.)

Los cambios de política de 1975 han venido acompañados de un marcado descenso en el gasto público (y fiscal) en vivienda a partir de ese

---

<sup>6</sup> Como ya se dijo, la mayor actividad relativa del sector privado se explica por la actividad inducida por el Sinap en ese período.

<sup>7</sup> La sección IV (que sigue) presenta una extensa revisión de las políticas y de los planes y programas de vivienda de 1975 en adelante. Esta revisión tiene la finalidad de mostrar cuales han sido las políticas, cómo ellas han sido implementadas y qué problemas han debido enfrentar.



año.<sup>8</sup> Tanto el gasto realizado por el Ministerio de la Vivienda (Minvu) como el gasto público total (que incluye rubros adicionales al Minvu) han descendido notoriamente llegando a ser en 1983 cerca del 30 y el 42 por ciento, respectivamente, del gasto de 1970 (Cuadro 2).

La participación del Estado sin embargo, en términos de las viviendas que ha financiado y encargado construir para sus diversos programas, ha descendido sólo moderadamente entre 1970 y 1983 (aunque si se incluyen las viviendas construidas para el programa de subsidio habitacional, excluidas del Cuadro 3, el número total de viviendas en 1983 es seguramente mayor que el de 1970).<sup>9</sup> De esta forma, la reducción notoria que experimentó el gasto en vivienda, junto con el aumento en el número de unidades construidas, se explica gracias al fuerte descenso que experimentó el número de metros cuadrados por vivienda del sector público (de 52,4 m<sup>2</sup> en 1969 a 31,3 en 1983). Estas viviendas más baratas han sido destinadas (en una proporción cada vez mayor) a los estratos de más bajos ingresos, toda vez que los grupos que quieren (y tal vez pueden comprar) una mejor vivienda se sienten desincentivados a participar en estos programas.

#### **IV Las Políticas de Vivienda en Chile, 1960-1984**

Se presenta a continuación un resumen de las principales políticas de vivienda en Chile de 1960 a 1984. Se presta atención especial a las políticas recientes (1974-1984) que contienen los programas de vivienda objeto del análisis del impacto redistributivo, en la sección V.

##### **1 Las Políticas Antes de 1974**

Desde mucho antes de que se creara el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (Minvu) (Ley 16391 de 1965) existieron importantes iniciativas que comprometieron al sector público con el problema habitacional chileno.<sup>10</sup> Estas abarcaron desde la creación de instituciones implicadas directamente en la proyección y construcción de conjuntos habitacionales (por

---

<sup>8</sup> Gasto público es el que realizan todas las instituciones del sector vivienda (incluye los gastos totales, incluso los que son de cargo de los beneficiarios de los programas). El gasto fiscal es el aporte del Estado a las instituciones centralizadas del sector vivienda (excluidos el FNDR y Fondo Social).

<sup>9</sup> Véase la fuente (y aclaraciones que contiene) del cuadro 3 para el detalle de los programas de vivienda que dan origen a las cifras.

<sup>10</sup> Para una descripción detallada de estas iniciativas, véase Figueroa et al. (1977)

ejemplo la Corporación de Reconstrucción y Auxilio de 1939 y la Caja de la Habitación de 1943) hasta el otorgamiento de diversos incentivos a la actividad privada de edificación (la Ley N° 9135 o “Ley Pereira” de 1948 y posteriormente el Decreto Ley (DFL) N° 2 de 1959).

CUADRO N° 2 CHILE: EL GASTO EN VIVIENDA  
(MILLONES DE \$ 1978)\*

Año	Gasto del Minvu 1	Indice 2	Gasto Público en vivienda 3	Indice 4	Gasto Fiscal en vivienda 5	Indice 6
1969	—	—	12.765,8	105,7	—	—
1970	14.236,4	100	12.072,6	100,0	3.928,7	100,0
1973	17.576,3	123,5	—	—	—	—
1974	15.663,1	110,0	18.305,5	151,6	8.563,8	218,0
1975	8.721,2	61,3	11.973,6	99,2	3.502,8	89,2
1976	7.354,7	51,7	7.839,4	64,9	3.086,7	78,6
1977	9.116,7	64,0	10.287,3	85,2	3.381,3	86,1
1978	5.588,3	39,3	7.928,7	65,7	2.605,3	66,3
1979	6.669,8	46,9	7.819,1	64,8	2.850,7	72,6
1980	7.285,7	51,2	8.813,3	73,0	3.192,2	81,3
1981	7.140,3	50,2	8.668,6	71,8	3.075,6	78,3
1982	4.863,9	34,2	5.504,5	45,6	1.094,1	27,8
1983	3.899,0	27,4	5.076,8	42,1	—	—

\* Llevados a \$ de 1978 por el Deflactor Implícito del Producto Geográfico Bruto.

*Fuente:* Col. 1: 1970-1979 corresponde a las cifras de Yáñez, José; *El gasto público en el periodo 1970-1980*, Documento de Trabajo Icheh, 1984. Desde 1978 en adelante corresponde a las cifras del Balance Consolidado del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo que se encuentran en la *Memoria Anual* (Ministerio de la Vivienda y Urbanismo) de cada año. Las cifras de ambas fuentes son perfectamente comparables una vez que las de Yáñez (1984) se pasan a nominal es por medio de su Índice de Precios al Consumidor (IPC) corregido. La col. 3 corresponde al gasto público en vivienda de acuerdo a la cobertura de Marshall, Jorge (1981). Para 1969-1979 las cifras son de Marshall (1981) y para 1980-83 de Castañeda (1984). La col. 5 corresponde al gasto fiscal tomado de los *Indicadores Económicos y Sociales* 1960-1982, Banco Central de Chile.

Durante la administración de don Jorge Alessandri (1958-1964) se dio especial énfasis al problema de la vivienda. El programa habitacional abarcó tres frentes: i) la erradicación de poblaciones “callampas” a lugares urbanizados de bajo costo; ii) la construcción de viviendas económicas a través de la Corporación de la Vivienda (Corvi), y iii) la financiación de viviendas a través del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (Sinap).<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Véase al respecto Figuerola-Lavados (1983).

CUADRO N° 3 CHILE: VIVIENDAS CONSTRUIDAS POR EL SECTOR PÚBLICO 1969 Y 1976-1983<sup>A</sup>

Año	N° de viviendas dirigidas a bajos ingresos		Bajos ingresos total		Por sist. de postulante	
	De Minvu 1	Fuera de Minvu 2	No Sup. Prom. 3		N° 4	
1969	—	—	—	—	—	
1976	3.849	1.357	5.206	40,5	8.071	
1977	3.091	1.929	5.020	44,1	8.641	
1978	2.780	3.529	6.309	44,2	11.330	
1979	4.381	1.566	5.947	44,7	8.369	
1980	8.165	1.178	9.343	36,3	6.840	
1981	7.631	2.201	9.832	28,6	5.902	
1982 <sup>b</sup>	7.629	4.970	12.599	39,3	—	
1983 <sup>b</sup>	10.363	3.126	13.489	31,3	—	
	Otras de Minvu 5	Total viviendas Minvu No Sup. prom. 6	Por Préstamo AID No 7	Otras viv. fuera Minvu N° 8	Total sector público No Sup. Prom. 9	
					18.624	52,4
264	12.184	49,8	1.083	727	15.351	50,4
-	11.732	54,0	3.506	656	17.823	51,7
597	14.707	56,2	3.138	802	22.176	53,6
104	12.854	51,0	1.039	102	15.651	50,4
-	15.005	47,2	-	43	16.226	45,5
-	13.513	41,8	-	64	15.778	39,9
-	7.629	44,9	-	-	12.599	39,3
-	10.363	31,4	-	-	13.489	31,3

a No incluye casetas sanitarias ni viviendas hechas con subsidio habitacional (excepto con subsidio variable aplicado).

b A partir de 1982 cambia la forma de presentación de la información. Esto no permite estimar las viviendas de las columnas 5 y 8 por lo cual es probable que las columnas 1 y 2 tengan una leve sobrestimación para 1982-1983. Sin embargo, tanto por la tendencia histórica de las cifras como por la superficie promedio de las viviendas se puede deducir que el error no debe ser significativo.

*Fuente:* Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Memoria Anual*, todos los años. Para 1969 se obtuvieron de la División de Política Habitacional del Minvu y no se hallan publicados. La col. 1 incluye a viviendas sociales hasta 1981. Desde 1980 en adelante incluye viviendas básicas en forma creciente así como viviendas sociales básicas financiadas a través de la modalidad de subsidio variable aplicado. La col. 2 hasta 1979 corresponde a las viviendas realizadas por los Comités Habitacionales Comunales (CHC). Posteriormente incluye a viviendas básicas financiadas por el Consejo Social de Ministros (CSM), por el Fondo Social y por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). También a partir de 1982, incluye viviendas económicas financiadas por las municipalidades (Ley 18.138 de 1982). La col. 3 = 1 + 2. La col. 4 corresponde a las viviendas asignadas por el DS No 268 de 1975. Incluye a las viviendas de tipo A y B. La col. 5 corresponde a una cuota variable de viviendas de libre asignación por el Ministerio. La col. 6 es igual a 1+4+5. La-col. 7 incluye todas las viviendas entregadas a cooperativas urbanas y rurales que fueron financiadas con el préstamo garantizado por AID. La col. 8 corresponde a viviendas especiales financiadas principalmente por el FNDR. Incluye viviendas para funcionarios públicos así como de emergencia. Finalmente, la col. 9 es igual a 6 + 1 + 7 + 8.

La Corporación de la Vivienda (Corvi), creada en 1953, tuvo a partir de 1959 la facultad de manejar los excedentes previsionales. Con estos excedentes, la Corporación construía las viviendas para asignarlas luego, con un subsidio implícito en la tasa de interés, a aquellas familias que estuvieran en los primeros lugares de una lista donde el orden de prelación lo daban ciertos requisitos de ahorro previo.

El Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (Sinap), creado en 1960, estaba formado por varias “Asociaciones de Ahorro y Préstamo” que contaban con depósitos de ahorro y préstamos de organismos internacionales (sobre todo en un comienzo). Las asociaciones otorgaban créditos hipotecarios fundamentalmente a los sectores de ingresos medios y altos. Aunque no estaba dentro de sus objetivos inicial es, a través de una reajustabilidad no completa de los préstamos, el Sistema terminó también subsidiando a los usuarios del crédito.<sup>12</sup> El Sinap tuvo, en términos de los recursos financieros que manejaba, una notable importancia hasta el momento de su crisis definitiva en 1975, luego de haber pasado por un período de gran auge, gracias al hecho de ser institución monopólica en la emisión de instrumentos reajustables en un contexto inflacionario (Foxley, 1984).

En 1965 la ley N° 16.391 creó el Ministerio de la Vivienda con el fin de repartir las múltiples funciones que venía realizando la Corporación de la Vivienda (Corvi) en nuevas instituciones, cada una de ellas con objetivos específicos. Estas nuevas instituciones dependientes del Ministerio eran: la Corporación de Mejoramiento Urbano (Cormu) (encargada de la remodelación y adquisición de terrenos); la Corporación de Servicios Habitacionales (Corhabit) (encargada de la captación de ahorros y de la administración y traspaso a los usuarios de las viviendas edificadas por la Corvi) y la Corporación de Obras Urbanas (COU) (encargada de la pavimentación y del agua potable y alcantarillado de las viviendas de la Corvi). Por su parte, la Corvi quedaba a cargo de las funciones típicamente de construcción.

Debe tenerse en cuenta, además, que la Corporación de la Vivienda (Corvi) no sólo construía para los programas que administraba la Corhabit (Planes de Ahorro Popular-PAP), sino que también ejecutaba mandatos para los beneficiarios de las Cajas de Previsión con cargo a los excedentes previsionales que éstas le debían traspasar por ley. A su vez, las Cajas de Previsión les otorgaban créditos subsidiados (al igual que la Corhabit) a los

---

<sup>12</sup> Este subsidio fue financiado en forma compartida por los depositantes (que a veces recibían tasas reales de interés negativas) y el fisco a través de la Caja Central de Ahorro y Préstamo, fiscalizadora de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo. Para 1969 se estima que un 26,2% del subsidio fue financiado por la Caja Central (Arellano, 1976).

beneficiarios de sus respectivos programas y hacían créditos a sus imponentes para que éstos pudieran reunir el ahorro previo mínimo para optar a créditos del Sinap.

Durante la administración de don Eduardo Frei (1964-1970) la estructura anterior gobernó la acción estatal en vivienda. Es decir, la Corhabit promovía soluciones habitacionales de bajo costo (encargando su construcción a la Corvi) y establecía programas de autoconstrucción y líneas de crédito a las cooperativas. Las Cajas de Previsión otorgaban créditos a sus imponentes para adquirir viviendas construidas por la Corvi, y el Sinap, a través de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, otorgaba préstamos hipotecarios. Durante este período comenzó a implementarse la “Operación Sitio”, sucesora del programa de “erradicación de campamentos” de don Jorge Alessandri.

Finalmente, durante el gobierno de don Salvador Allende (1970-1973) si bien no se introdujeron cambios institucionales, los grandes problemas económicos por los que pasó el país dañaron fuertemente la estructura del sector. En particular, diversas medidas tendientes a la no aplicación de reajustabilidad a las deudas de los beneficiarios de los programas de vivienda contribuyeron a un desfinanciamiento creciente de todas las instituciones. Esto impactó más fuertemente al Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (Sinap) y fue una de las causas de su crisis posterior.

## 2 Las Políticas de 1974 a 1984

La política de vivienda de este período se enmarca dentro del principio de “subsidiariedad” aplicado a todas las actividades del Estado chileno: es decir, a éste le corresponde realizar acciones que benefician a los individuos que por sus propios medios no puedan acceder a los servicios. En concordancia con este principio, en vivienda se plantea que las políticas específicas deben perseguir la atención preferente a la población de menores recursos; el estímulo al ahorro para la vivienda; la mantención de estándares de vivienda acordes con la realidad; el fomento de las cooperativas y el desarrollo habitacional con control de la expansión urbana. Con esto, “el acceso a la vivienda es un derecho que debe ganarse con el propio esfuerzo” (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1975).

La medida más inmediata de acuerdo con este esquema fue el Decreto Ley (DL) N° 539 (reglamentado por el Decreto Supremo N° 610 de 1975) que restablecía la reajustabilidad de las deudas a fin de recuperar la cartera hipotecaria de la Corhabit fuertemente resentida durante el gobierno anterior.

La liberalización del mercado financiero junto con otras medidas significó una dura competencia para el Sinap, el que se terminó virtualmente en 1974 (Foxley, 1984). Luego vinieron cambios importantes como la creación de los Comités Habitacionales Comunal es (Decreto Ley 1088 de 1975) y la reestructuración del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (Decreto Ley 1305 de 1976).

En una perspectiva de más largo plazo, el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (Minvu) optó por la ayuda por una sola vez a la demanda a través del subsidio habitacional que comenzó a operar en 1978. Mediante este sistema, el beneficiario reúne un ahorro previo, se endeuda en el mercado de capitales y recurre al sector público en busca del subsidio con el que completa el financiamiento de su vivienda.<sup>13</sup> Este sistema, a diferencia del sistema de subsidio al crédito, permite conocer efectivamente el monto de los recursos que se entrega como ayuda. (Si se respetan las reglas de pago convenidas).

Paralelamente se creó una línea de acción para los sectores de ingresos más bajos: las “viviendas sociales” inicialmente a cargo de los Comités Habitacionales Comunales (CHC). Conceptualmente esta línea de acción debería recibir atención preferente del sector público a largo plazo.

Asimismo, se estableció una línea de acción “sucesora” de los programas antiguos de la Corporación de Servicios Habitacionales (Corhabit). Así, se formó el “Sistema de Postulantes” que constituyó, en cierto modo, un elemento de transición entre el esquema de políticas antiguo y el nuevo.

Los cambios institucionales debían acomodar al sector público para asumir los aspectos normativos y delegar los ejecutivos al sector privado. Es así como los beneficiarios del subsidio habitacional, por ejemplo, debían adquirir las viviendas en el mercado privado de edificación. Dentro de la misma tónica, entre 1977 y 1978, se reglamentó el sistema de proyectos precalificados, por el cual “...se han traspasado al sector privado la búsqueda y adquisición de terrenos, los proyectos, la responsabilidad de la ejecución, el financiamiento y los trámites y gestiones que anteriormente eran responsabilidad del Estado...”<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Posteriormente se observa que no siempre el mercado de capitales ofrece líneas de crédito para los beneficiarios del subsidio. Esto obliga al sector público a otorgar créditos hipotecarios a través de sus organismos (Serviu o Banco del Estado). Véanse al respecto el DS N° 591 publicado el 4 de octubre de 1978 y el DS N° 53 de 1982.

<sup>14</sup> Minvu, *Memoria Anual*, 1978. Esto comienza a aplicarse al “sistema de postulantes” y a la gran mayoría de las “viviendas sociales”. Un efecto estadístico de este cambio es que a partir de 1978-1979 las cifras de “viviendas iniciadas por el sector público” recopiladas por el INE no son comparables con las cifras para años anteriores.

i) **Las reformas de 1975-1976.** El gran ajuste institucional inicial se produjo en 1975 con la dictación del Decreto Ley (DL) 1088 que creó los Comités Habitacionales Comunales (CHC) y con ellos el programa de viviendas sociales; y en 1976 con la dictación del Decreto Ley (DL) 1305 que reestructuró y regionalizó el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (Minvu).

Los Comités Habitacionales Comunales (CHC) eran entidades autónomas de derecho público con personalidad jurídica, patrimonio propio y duración indefinida. Perseguían la descentralización de la acción del sector público, debiendo para ello estar organizados por un consejo comunal junto con el alcalde. La legislación les confería amplias facultades dentro de las cuales estaban las de expropiar, arrendar, vender, permutar y construir inmuebles, contratar préstamos y celebrar convenios, entre otras. Debían informar periódicamente del déficit habitacional de su comuna y proponer anualmente programas que cubrieran a lo menos el 10% del déficit. La población objeto de solución era la de tipo A (que no requería erradicación del lugar donde ella estaba viviendo) y a la de tipo B (que si requería de erradicación).

La reestructuración del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo estaba dirigida, por su parte, a compatibilizar su organización con la política de regionalización del gobierno. Dentro de este contexto, se eliminaron todas las instituciones anteriores (Corvi, Corhabit, Cormu, COU) y se crearon en su reemplazo los Servicios Regionales de Vivienda y Urbanismo (Serviu). Los Serviu (uno por cada región) son entidades esencialmente ejecutoras de la normativa de nivel central dictada por el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (Minvu). Tienen tres funciones básicas: i) Hacer proyectos y construcciones (función es típicamente constructoras tales como adquirir terrenos, proyectar y ejecutar urbanizaciones, contratar la ejecución de viviendas, entre otras);<sup>15</sup> ii) Manejar el sistema de postulaciones y asignaciones (es decir, administrar lo construido y confeccionar listas de postulación por comuna para su posterior asignación);<sup>16</sup> y iii) Hacer la operación financiera (es decir, administrar los recursos, fundamentalmente los asignados por el Ministerio y los asignados en mandato con el Fondo Nacional de Desarrollo Regional [FNDR] y los Comités Habitacional es Comunales [CHC]).

---

<sup>15</sup> Como ya se señaló, estas funciones se ven posteriormente muy disminuidas por el sistema de Proyectos Precalificados.

<sup>16</sup> Esto principalmente para el “Sistema de Postulantes” que se describe más adelante y posteriormente para las viviendas sociales cuando cesan en sus funciones los Comités Habitacionales Comunales (CHC).

ii) **Las líneas de acción del período 1974-1984.** Las líneas de acción más importantes del período son: el sistema de postulantes, el programa de viviendas sociales y básicas, el subsidio habitación al y las casetas sanitarias.

a **Sistema de postulantes:** Este sistema comenzó a funcionar en 1975 (Decreto Supremo No 268). El reglamento del sistema disponía que se abriera un registro de inscripción en cada comuna donde los postulantes debían clasificarse como A o B. A los postulantes del grupo A se les exigiría acreditar un mínimo de 600 cuotas de ahorro y un ingreso familiar no superior a los 5 ingresos mínimos y a los del grupo B un mínimo de ahorro de 1.000 cuotas y un ingreso familiar superior a los 5 ingresos mínimos.<sup>17</sup>

Posteriormente, al grupo B se le exigirá un mínimo de 1.600 cuotas de ahorro. Luego se asignaban las casas por comuna por orden de prelación, orden que se establecía atendiendo a los siguientes factores: por cada 100 cuotas de ahorro se daban 5 puntos; por cada año de antigüedad, 5 puntos; y por cada carga familiar, 5 puntos.<sup>18</sup>

El valor de transferencia de una solución habitacional debía ser el valor de tasación, expresado en Unidades Reajustables Provisionales (URP).<sup>19</sup> Posteriormente, las deudas se expresan en “cuotas de ahorro para la vivienda” (Decreto Ley 1506 de 1976).

El sistema de postulantes sufrió varias modificaciones más adelante: se otorgó un subsidio de 200 UF a aquellos beneficiarios que optaran por pagar al contado (DS No 1170 del 30 de noviembre de 1977); y se facultó, hacia 1978, a los Servicios (Serviu) para que otorgaran el crédito complementario en UF a 12 años plazo y con un 12% de interés anual.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> (Decreto Supremo 335, 19 de noviembre de 1976). El sistema de cuotas de ahorro consiste en que el valor total del inmueble se expresa en dichas unidades y se pagan dividendos hasta cancelar íntegramente el saldo de la deuda. Las cuotas de ahorro se reajustan en función del Índice de Sueldos y Salarios (ISS) más una tasa de interés del 3% anual. El ingreso mínimo es el ingreso establecido por el Decreto Ley N° 97 (22 de octubre de 1973) para empleados y obreros del sector privado no afectos a régimen especial.

<sup>18</sup> Son carga familiar el (la) cónyuge y los hijos menores de 18 años más otros integrantes de la familia que establece el DS N° 268.

<sup>19</sup> Las Unidades Reajustables Provisionales son unidades monetarias que se reajustan de acuerdo al Índice de Sueldos y Salarios (ISS) o al Índice de Precios al Consumidor (IPC) (el que aumenta menos).

<sup>20</sup> UF: Unidad Monetaria reajustada diariamente por el Índice de Precios al Consumidor.



Esto terminó configurando un sistema donde los beneficiarios recibían un subsidio único de 200 UF por las casas adquiridas y el saldo lo completaban con ahorro previo y un crédito, a tasa de interés no subsidiada por los Serviu. Finalmente, las inscripciones al sistema se cerraron el 4 de enero de 1978 (Decreto Supremo 1318), pero se siguió atendiendo a los postulantes que quedaron pendientes.

- b **Programa de vivienda social y básica:** Este programa comenzó con la creación de los Comités Habitacionales Comunales (CHC) en 1975. Este programa se proponía dar soluciones de bajo costo (con una superficie de entre 35 y 45 metros cuadrados) a los estratos más pobres de la población.<sup>21</sup>

Los Comités Habitacionales Comunales debían construir las viviendas por medio de mandatos al Ministerio de la Vivienda o a particulares y su financiamiento debía provenir del impuesto habitacional del 5%, de aportes municipales, de las rentas y dividendos y de otros ingresos tales como donaciones y colectas públicas.<sup>22</sup> Los Comités para asignar las viviendas podían venderlas otorgando créditos de largo plazo sin intereses u ofreciéndolas en arriendo.

Las disposiciones reglamentarias establecían que el dividendo o el arriendo no podía ser superior al 15% de la renta.<sup>23</sup> El valor de venta de las viviendas debería ser el valor de tasación más un 10% por concepto de gastos administrativos. Este valor se expresaría en Unidades Reajustables Provisionales (URP).

En la práctica, los Comités Habitacionales Comunales (CHC) dejaron la casi totalidad de las viviendas “sociales” y “semipermanentes” que construyeron en arriendo a sus usuarios. La idea original consistía en que el arriendo pagado se les consideraría como ahorro previo para una futura solución de mejor calidad. Posteriormente, cuando los Comités Habitacionales Comunales (CHC) dejaron de existir en 1979 y los Servicios Regionales de Vivienda (Serviu) heredaron sus bienes, funciones y obligaciones, las viviendas fueron vendidas a los propios arrendatarios con un subsidio de 200 Unidades de Fomento (UF) por compra al contado. El subsidio, como en el caso del sistema de “postulantes”, no puede superar el

---

21 Posteriormente, la superficie de las viviendas disminuye

22 Véase la Ley 16959 sucedida luego por el DL 1519/76 sobre el impuesto habitacional.

23 Véase DS N° 314 publicado en el Diario Oficial el 23 de octubre de 1975.

75 por ciento del valor de la vivienda.<sup>24</sup> En 1981 el Decreto Supremo N° 16 extendió el reglamento aplicado al subsidio habitacional variable (que se describirá más adelante) para adjudicar las viviendas sociales. El subsidio consistía ahora en una ayuda estatal directa por una sola vez a las personas que vivan en extrema marginalidad habitacional (campamentos, conventillos, cites), como allegadas y otras formas. El subsidio tiene un monto máximo de 200 unidades de fomento para una vivienda cuyo valor de tasación o precio de venta sea inferior a las 266 UF y cuya superficie mínima sea de 25 metros cuadrados.<sup>25</sup> Esto es lo que se llama vivienda “básica”, que es la primera etapa de una vivienda “social”.

Para establecer el orden de prelación de los postulantes se suman : i) 1 punto por cada UF de diferencia entre 200 UF y el monto de subsidio solicitado;<sup>26</sup> ii) 20 puntos por cada año que lleva inscrito sin recibir subsidio; y iii) 4 puntos por cada carga familiar. El Servicio Regional de Vivienda y Urbanismo (Serviu) otorga un certificado a los postulantes elegidos pudiendo éstos optar por la modalidad del “subsidio directo” o “subsidio aplicado”.

En el subsidio directo, el beneficiario compra la casa por su cuenta pagándola con el certificado, su ahorro previo y un crédito del Serviu. En el subsidio aplicado, el Servicio Regional de Vivienda y Urbanismo (Serviu) construye y asigna las viviendas imputando el certificado en el precio de venta del inmueble. En este caso también los beneficiarios pueden gozar de un crédito complementario de Serviu. El dividendo que se pague por los créditos debe ser inferior al 20% de la renta familiar.

En la práctica, la casi totalidad de las viviendas básicas entregadas hasta 1983 y mediados de 1984 fueron asignadas con un subsidio de 200 UF. Esto obedeció a que las viviendas básicas entregadas a través de esta línea de acción se enmarcaron dentro de los programas de radicación y erradicación de campamentos del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (Minvu) que abarcaban a poblaciones marginales completas.<sup>27</sup>

c **Programa de cooperativas:** Durante los años 1977-1980 estuvo vigente el préstamo de la Agencia Internacional para el Desarrollo

---

24 En 1981, el Decreto Supremo N° 118 permite que el subsidio alcance hasta el 90 por ciento para el caso de viviendas semipermanentes.

25 Se escoge el mayor de estos dos valores: tasación o precio de mercado

26 La UF el 26 de abril de 1985 era igual a 2.423,88 pesos (16,15 dólares).

27 Información obtenida de la Subdirección de Operaciones de Serviu Metropolitano.

(AID), que consistió en un préstamo de bancos americanos garantizado por la AID. El objetivo de este préstamo fue financiar la construcción de viviendas por parte de cooperativas urbanas (a través del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (MINVU) y el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (SINAP) y rurales (IFICOOP)).<sup>28</sup> Dentro de las condiciones del préstamo, se establecía que los socios de las mencionadas cooperativas debían tener una renta mensual no superior a los 134 dólares.

- d **Subsidio habitacional:** El subsidio habitacional se creó en 1978. Se define como “. . . una ayuda estatal directa que se otorgará por una sola vez, a las personas naturales que sean jefes de familia, sin cargo de restitución por parte del beneficiario”. (Art. 1° del Decreto Supremo N° 188, 22 de marzo de 1978.)

El subsidio está dirigido a jefes de familia, tales que ni él ni su cónyuge sean propietarios de una vivienda ni hayan adquirido una alguna vez a través de instituciones tales como Cajas de Previsión, Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (Sinap), Corporación de la Vivienda (Corvi), y otras donde participe el Estado. El monto del subsidio depende del tramo de tasación de la vivienda de la siguiente manera:

Tramo	Tasación	Monto subsidio
1	hasta 400 UF	200 UF
2	400 - 580 UF	170 UF
3	580 - 850 UF	150 UF

El subsidio en ningún caso deberá superar el 75% del valor de tasación de la vivienda. No se otorga subsidio a quienes comprometen más del 20% de la renta familiar para servir los créditos complementarios. En 1984, el subsidio para el primer tramo se rebajó a 180 UF, para el segundo tramo (400-580 UF) se rebajó a 150 UF y se eliminó para el tercero (Decreto Supremo N° 92).

Cada año, y a partir de 1978, el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (Minvu) fija la cantidad de subsidios que serán repartidos para que la gente postule a ellos. En el proceso de selección se otorgan 4 puntos por

---

<sup>28</sup> El Sinap se terminó definitivamente en 1979 con la suspensión de nuevos préstamos.

cada carga familiar y 1 punto por cada UF que el postulante haya ahorrado. El “ahorro previo” puede ser también un sitio (sin hipoteca) de propiedad del postulante.<sup>29</sup>

Si el postulante ha sido favorecido con un subsidio, el Ministerio de la Vivienda, a través de sus Servicios Regionales de Vivienda (Serviu) le entrega un certificado por el monto del subsidio. El beneficiario busca una casa en el sector privado dentro del tramo de tasación al cual optó y la paga con el certificado, su ahorro previo y un préstamo bancario.<sup>30</sup> El Serviu dentro de un plazo de 10 días recupera el certificado pagándole el subsidio correspondiente al vendedor. Los certificados tienen duración limitada pero, en la práctica, la vigencia de éstos ha sido prorrogada debido a que no toda la gente hace efectivo el subsidio en el plazo estipulado.

Una de las modificaciones que sufrió el sistema original del subsidio habitacional fue la de considerar en vez del valor de tasación, el precio de compraventa del inmueble para fijar el valor de la vivienda y establecer así el tramo de subsidio en que ella está.

Durante 1980 y 1981 se estrenaron a modo de plan piloto el Subsidio Habitacional Rural y el Subsidio Habitacional Variable. En ambas modalidades se establecía un subsidio máximo de 200 UF y se otorgaba 1 punto por cada UF que resultara entre el subsidio solicitado y las 200 UF. En ningún caso el subsidio debía superar el 75% del valor de la vivienda. Además, el valor de tasación de ésta debía ser inferior a las 266,6 UF.

e **Viviendas económicas y casetas sanitarias:** Por último, en 1982, se autorizó a las municipalidades a construir viviendas económicas y casetas sanitarias durante 1982-1987 (Ley 18138). Las viviendas económicas debían tener una superficie superior a 18 m<sup>2</sup> y un costo inferior a 220 UF. Las casetas sanitarias, una superficie mínima de 6 m<sup>2</sup> y un costo máximo de 110 UF.<sup>31</sup>

El emplazamiento de estas construcciones debía estar en una superficie no inferior a 100 m<sup>2</sup>. Debían estar dotadas de una urbanización mínima

---

29 En el caso de postulación por cooperativas, cada miembro postula con el puntaje promedio.

30 Inicialmente se permitía que un determinado beneficiario se pudiese cambiar de tramo al momento de hacer efectivo el subsidio. Esto quedó expresamente prohibido en el DS N° 138 del 24 de septiembre de 1982.

31 Tanto los costos de las viviendas como de las casetas podían ser superiores en un 25% y un 30%, respectivamente, en las regiones extremas (I, II, XI, XII), de acuerdo al DS N° 804 de Interior que reglamentó la ley.

con sus correspondientes conexiones domiciliarias a los servicios de utilidad pública (electricidad, agua potable y alcantarillado). La construcción de las viviendas y casetas se podía hacer por mandato municipal directo o por intermedio del Servicio Regional de Vivienda y Urbanismo respectivo.

El precio de venta de las viviendas y casetas debía ser igual a su costo. Las cuotas fluctuarían entre 0,24 - 0,72 UF para las casetas y 0,69 - 2 UF para las viviendas en un plazo de 12 años. Si los beneficiarios tenían ahorro previo, la cuota disminuirla pudiendo alcanzar así el mínimo establecido. La diferencia entre el valor presente de las cuotas y el costo de las viviendas debía corresponder a subvención municipal.

iii) Los cambios mas recientes. Durante 1984 ocurrieron tres cambios de importancia. El primero, ya mencionado, es la modificación del sistema de subsidio habitacional (Decreto Supremo 92, 1984): se reducen los montos de subsidio entregados y se eliminan los subsidios para viviendas de tasación superior a 580 UF. Esto traerá cambios importantes en la composición por nivel socioeconómico de los beneficiarios del sistema.

El segundo es la modificación que ocurre en la línea de la vivienda básica: hasta 1983 estas viviendas habían sido asignadas por decisión es planificadas de cada Serviu y las soluciones habían estado dirigidas a grupos que vivían en condiciones de “extrema marginalidad urbanas (“callampas” y “campamentos”) perfectamente identificables en los planes del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (Minvu). Sin embargo, quedaban fuera numerosas familias que no eran fácilmente identificables y que vivían en condiciones habitacionales mínimas (en calidad de “allegados”, en conventillos o cites). Para atender a estos sectores se dictó el DS 62 de 1984, que permitió a estas familias postular a soluciones de vivienda básica ofrecidas por el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (Minvu); Para esto se estableció la apertura de registros en los distintos Serviu y la clasificación de los postulantes en el índice municipal CAS.<sup>32</sup> De la misma forma, se reglamentó un sistema de puntaje para la postulación que está en función del nivel de ahorro, de las cargas familiares y del índice CAS. Las viviendas básicas que se asignen a través de este nuevo sistema estarán afectas a un subsidio equivalente al 75% del valor de la vivienda y de un monto no superior a las 180 UF. (También para la línea tradicional de vivienda básica se rebajó el monto máximo de subsidio desde 200 a 180 UF.)

---

<sup>32</sup> El índice CAS resulta de aplicar una encuesta en todas las comunas del país para establecer diversas características socioeconómicas de las familias. La encuesta contiene preguntas de vivienda, salud, educación y trabajo de cada uno de los miembros de la familia.

El tercero, y tal vez el más importante, es el que establece una línea de acción en vivienda dirigida a los sectores de ingresos que atendía el antiguo Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (Sinap) y que durante este período no habían recibido (ni se pensaba que deberían recibir) especial atención del sector público. Es así como el DS 74 de 1984 creó el “Sistema de Ahorro y Financiamiento” (SAF). Este nuevo sistema básicamente busca integrar a la gente en planes de ahorro para la vivienda en el sistema bancario. Pasada esta etapa, la persona podrá optar a subsidios que fluctúan entre 30 y 130 UF. El puntaje para la selección de los beneficiarios es función directa de las cargas familiares así como del monto y antigüedad del ahorro, y varía inversamente con la cantidad del subsidio solicitado. A través de este sistema se pueden adquirir viviendas nuevas o usadas de hasta un máximo de 2.000 UF.

En este sistema, al igual que en el del subsidio habitacional tradicional, el sector público se limita a normar con respecto al ahorro previo y al sistema de prelación para la obtención del subsidio, pero toda la operación de búsqueda de vivienda así como la transacción ulterior corren por parte del sector privado.

El SAF, que recién comienza a operar, ha despertado interés en los intermediarios financieros así como en las constructoras ya que con tiene una cláusula que protege contra la liquidación de letras hipotecarias a un valor inferior al monto del préstamo por el cual fueron emitidas.

iv) Algunas conclusiones de este período. De las líneas de acción ya detalladas se podría señalar que tanto el subsidio habitacional como la vivienda social y básica corresponden propiamente a la estrategia de largo plazo plenamente concordante con los principios rectores que gobiernan al sector vivienda en este periodo. En ambos esquemas se perfilan dos elementos comunes de importancia: i) conocer la ayuda concreta que se está dando y a quién, lo que implica optar por la ayuda directa en lugar del subsidio al crédito, y ii) hacer que el beneficiario aporte su esfuerzo ya sea a través del ahorro previo o del endeudamiento para cubrir el saldo.

En el caso de las viviendas sociales y básicas se observa también una acción bastante dinámica de parte del Estado participando éste directamente en la asignación de las viviendas. Esto se debe al parecer a que el mercado no ha ofrecido soluciones habitacionales de las requeridas en la línea de “vivienda social”.<sup>33</sup> Asimismo, en el caso del subsidio habitacional ha sido

---

<sup>33</sup> Una evidencia en este sentido ha sido la muy baja tasa de cobro del “subsidio habitacional variable” que, a diferencia de la vivienda básica, no cuenta con la modalidad de “subsidio aplicado” ya discutido anteriormente.

necesaria también la labor del Estado en el otorgamiento de créditos complementarios, sea por parte de los Servicios Regionales de Vivienda (Serviu) o por parte del Banco del Estado ya que el mercado de capitales no ha ofrecido suficientes líneas de crédito a este tipo de beneficiarios.

Un punto interesante de destacar es que a lo largo del período se han reducido los estándares de las soluciones ofrecidas: las viviendas sociales de los Comités Habitacionales Comunales (CHC) que inicialmente tenían superficies que fluctuaban entre 35 y 45 m<sup>2</sup>, reducen su superficie mínima a 25 m<sup>2</sup> y las viviendas municipales a 18 m<sup>2</sup>. Las soluciones ofrecidas con el subsidio habitacional deben haber reducido su standard puesto que, si bien sólo en 1984 se eliminó el tramo de 500-850 UF, antes de este año se cambió la tasación oficial por el valor de mercado para establecer los tramos, y se prohibió la posibilidad de cambiarse de tramo al momento de hacer efectivo el subsidio.

Frente a todas estas medidas tendientes a una mayor focalización de los subsidios entregados hacia los sectores de más bajos ingresos, aparece como discordante el DS 74 de 1984, el cual contempla subsidios (aunque de un monto menor) incluso para los adquirentes de viviendas de hasta 2.000 UF. Es prematuro hacer un juicio al respecto pero pareciera que la creación del SAF, más que responder a la filosofía global del gobierno en materia de vivienda, está pensada como estrategia de más largo plazo tendiente a aumentar los niveles de ahorro del país.

## **V El Impacto Redistributivo de los Programas en 1969 y 1980-1983<sup>34</sup>**

Es bastante difícil evaluar el impacto redistributivo que en un momento dado del tiempo tiene el gasto del Estado en vivienda y otros sectores sociales (Foxley et al., 1977; Arellano, 1976). Se deben hacer numerosos supuestos sobre el destino que tienen varias partidas de gasto no fácilmente identificables según sus beneficiarios (y que carecen por tanto de información de ingresos con la cual pueda calzarse el gasto). Asimismo, se deben usar distribuciones de ingreso relativas a la población total no del todo confiables con las cuales es preciso cruzar la distribución de ingresos por programa de los beneficiarios.

---

<sup>34</sup> Se miden sólo los impactos directos, dejando de lado los indirectos que pueden ocurrir, por ejemplo, a través del cambio en el valor de las viviendas existentes cuando se traslada (o se radica) una población de un lugar a otro o se mejora la infraestructura existente. Este comentario se lo debemos a Francisco J. Labbé, quien se encuentra estudiando algunos efectos indirectos.

Para obviar algunas de estas dificultades se investigan aquí para 1980-1983 solamente las partidas de gasto identificables según sus beneficiarios para los cuales exista (o sea posible inferir) su ingreso; y se utilizan dos distribuciones de ingreso de la población chilena: la distribución que resulta de la encuesta de presupuestos familiares del INE de 1969 (actualizada a 1980-1983) que usa Arellano (1976 y 1982) y la que resulta de las encuestas del Departamento de Economía de la Universidad de Chile para el Gran Santiago. Esto permite tener una idea de lo sensibles que son los resultados a los supuestos sobre la distribución de ingresos.

Para cada partida de gasto (o programa de vivienda) del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo se contabiliza solamente el monto del subsidio, descontando por tanto la parte del gasto registrado por el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (Minvu) que es de cargo del beneficiario. Se supone que éste cumple con los pagos acordados y que no recibe (o recibirá) un subsidio adicional por el no pago total de las deudas.

Los programas escogidos para el análisis son el del sistema de postulantes, el de viviendas sociales y básicas, el del subsidio habitacional y el de casetas sanitarias para 1982 y 1983. Quedan fuera algunos programas de menor importancia como son el de saneamiento de poblaciones y equipamiento comunitario y el de saneamiento de títulos (del Ministerio de Bienes Nacionales) que afectan también la distribución del subsidio por estrato socioeconómico.

Si bien la mayoría de estos programas empezó en 1975, el análisis redistributivo se hace sólo a partir de 1980 debido a que para años anteriores a 1980 no es posible conseguir información (excepto para el subsidio habitacional) sobre el ingreso de los beneficiarios. El impacto redistributivo de cada uno de los programas (y de los programas en conjunto) en 1980-1983 se compara con los programas existentes en 1969, año para el cual hay información sobre los aspectos redistributivos de los programas en vivienda.<sup>35</sup>

### **A Los Resultados Principales: 1969 y 1980-1983**

El cuadro 4 muestra cuánto del subsidio total en vivienda fue al 30 por ciento más pobre, al 30 por ciento intermedio y al 40 por ciento más rico de la población chilena en 1969 y 1980-1983 según la distribución de ingresos del INE (usada por Arellano, 1976) y la del Departamento de

---

<sup>35</sup> Véase Arellano (1976).



Economía de la Universidad de Chile. En ambos casos puede observarse que a partir de 1982: i) Aumentó notablemente el porcentaje de los subsidios en vivienda que fue al 30 por ciento más pobre (porcentaje que se había mantenido bajo y estable en 1969 y 1980-1981); cambió sólo moderadamente el que fue al 30 por ciento intermedio; y disminuyó considerablemente el que fue al 40 por ciento más rico de la población. ii) Debido a estos cambios, el monto de los subsidios que recibió el 30 por ciento más pobre disminuyó mucho menos que el que recibieron los dos grupos restantes, especialmente el grupo de más altos ingresos; y iii) Las mejoras recientes (a partir de 1982) ocurrieron debido a que tomó importancia el programa de vivienda social y básica y cedió el sistema de postulantes y el subsidio habitacional que son programas poco redistributivos.

No obstante las similitudes anotadas, existe una notoria diferencia en los resultados con las dos distribuciones de ingreso usadas. El porcentaje y el monto del subsidio que recibe el 30 por ciento más pobre son mucho menores en la metodología de Arellano (1976) que en la que usa los datos del Departamento de Economía. Según esta última metodología, se habría logrado en 1982 y 1983 una notoria mejoría en la focalización del subsidio a los grupos más pobres de la población. Esta metodología es probablemente la que más se aproxima a la realidad de estos años (1982 y 1983), como se verá en detalle más adelante.<sup>36</sup>

Las diferencias en el impacto redistributivo que se observan entre programas (Cuadros 5 y 6) se han debido, en parte, a las diferencias en los criterios de selección de los beneficiarios que presentan los programas y, en parte, al tipo de soluciones que cada programa ofrece. En el caso de las viviendas sociales y básicas y casetas sanitarias, los beneficiarios han sido seleccionados atendiendo a su condición previa de vivir en campamentos (fácilmente identificables por el Ministerio), y en su mayoría fueron radicados en el mismo lugar o erradicados en conjunto. Las soluciones ofrecidas son modestas (valor no superior a 200 UF por vivienda) pero representan una mejora substancial en relación a la situación en que vivían antes esas familias. En el caso del sistema de postulantes y, en especial, en el de subsidio habitacional, hay exigencias de ahorro previo y además las viviendas a las que la persona puede optar son más costosas (hasta 850 UF en el subsidio habitacional).

El relativamente alto standard de la vivienda a que se puede aplicar el subsidio habitacional ha atraído a personas de ingresos medios y altos y esto

---

<sup>36</sup> Ver Apéndice 1 y la discusión de los problemas de la Encuesta INE, 1968 en Chaigneau (1976).

puede ser una explicación del poco impacto redistributivo de este subsidio.<sup>37</sup> Esto es confirmado por el subsidio habitacional variable aplicado en 1981, que a pesar de tener una regla regresiva (más puntos acumulados cuanto menor sea el subsidio solicitado) tuvo un fuerte impacto redistributivo debido seguramente al bajo standard de la vivienda a la que era aplicable (valor menor a 260 UF). Este bajo standard actuó como un “filtro” para desalentar la postulación de personas de más altos ingresos. Otra explicación del poco impacto Distributivo que ha tenido el subsidio habitacional es que hasta recientemente (1982) las personas favorecidas podían cambiarse de tramo de subsidio al momento de hacerlo efectivo. Con esta posibilidad, personas de relativamente altos ingresos aplicaban al subsidio más alto para las viviendas más baratas (donde debían asignarse 5.000 de los 10.000 subsidios anuales) y luego, una vez obtenido, se cambiaban de tramo sacrificando algo del subsidio pero obteniendo una mejor solución habitacional.<sup>38</sup> Este comportamiento puede ser la explicación de por qué el subsidio otorgado en promedio es mayor que el subsidio pagado que se observa en las estadísticas del Minvu; así como de la más redistributiva distribución de los beneficios que se observa en el 6° llamado del subsidio habitacional donde no se permitía el cambio de tramo y la vivienda se tasaba a su valor comercial.<sup>39</sup>

En síntesis, con la información analizada aquí a partir de 1982 se ha incrementado apreciablemente el monto (y porcentaje del subsidio total en vivienda) que va al 30 por ciento más pobre de la población. Este resultado se debe a que han aumentado los recursos en los programas de viviendas sociales y básicas y de casetas sanitarias que por sus sistemas de postulación y el tipo de solución que ofrecen llegan principalmente a los más pobres. El sistema de postulantes que terminó en 1981 y el subsidio habitacional que empezó en 1978 y continúa todavía, al ofrecer viviendas de más alta calidad, al permitir el cambio de tramo, y al tener viviendas tasadas por debajo

---

<sup>37</sup> Además, el valor de tasación (que es el que se aplicaba para establecer los tramos) estaba seguramente por debajo del precio de mercado de la vivienda.

<sup>38</sup> De los 10.000 subsidios que se repartirían cada año, 5.000 serían de 200 UF (aplicable en viviendas de hasta 400 UF); 3.500 de 170 UF (viviendas de entre 400 y 580 UF) y 1.500 de 150 UF (viviendas de entre 580 y 850 UF). Con este mecanismo se esperaba beneficiar más a los estratos de más bajos ingresos que postularían a viviendas más baratas.

<sup>39</sup> Es bastante probable también que en el caso del subsidio habitacional, los postulantes declaren un mayor ingreso que el que tienen para poder postular a una vivienda de mayor costo debido a que ellos deben acreditar un ingreso cuyo 20% permita pagar el dividendo mensual.

CUADRO N° 4 CHILE: DISTRIBUCIÓN ABSOLUTA Y RELATIVA DE LOS SUBSIDIOS OTORGADOS EN VIVIENDA EN 1969 Y 1980-1983  
(MILLONES DE PESOS DE 1978, DEFLACTOR IMPLÍCITO DEL PGB)

Distrib. ingresos*	1969	%	1980	%	1981	%	1982	%	1983	%
A: Con los puntos de corte usando datos de Encuesta INE, 1969 (actualizada).										
30	682,6	11,0	334,3	14,3	432,5	16,9	587,8	30,9	727,4	33,2
30	2190,9	35,5	940,4	40,2	885,4	34,5	726,4	38,1	833,8	38,1
40	3298,7	53,5	1.066,8	45,5	1248,5	48,6	589,7	31,0	628,6	28,7
Total	6172,2	100,0	2.341,5	100,0	2566,4	100,0	1903,9	100,0	2189,8	100,0
B: Con los puntos de corte usando datos del Departamento de Economía (Ingresos de mayo de cada año).										
30	1336,0	21,6	477,9	20,4	693,4	27,0	921,7	48,4	1108,1	50,6
30	2294,2	37,2	929,9	39,7	805,1	31,4	584,8	30,7	703,8	32,1
40	2542,0	41,2	933,7	39,9	1067,8	41,6	397,4	20,9	377,9	17,3
Total	6172,2	100,0	2.341,5	100,0	2566,3	100,0	1903,9	100,0	2189,8	100,0

*Fuente:* Para 1969 IOS cálculos se basan en el cuadro 7 convertidos los escudos a pesos de 1978. Para los demás años, el método de cálculo de los datos se explica en el texto.

\* Distribución de familias de menores a mayores ingresos.

de su valor comercial, generaron una considerable filtración de recursos hacia los grupos de ingresos medio y alto de la población en 1980-1983.<sup>40</sup>

## B Metodología de Cálculo

Se describe a continuación la metodología usada para el cálculo de las distribuciones del subsidio en viviendas por tramos de ingreso (30 por ciento más pobre, 30 por ciento intermedio y 40 por ciento más rico) por programas en 1969 y en 1980-1983.

### 1 Los programas de vivienda en 1969

Arellano (1976) presenta información sobre la distribución de subsidios por tramos de ingreso para las líneas de vivienda (y operación sitio)

<sup>40</sup> Recuérdese que en 1984, además de los cambios señalados, el subsidio habitacional de 160 UF para el tramo 580-850 UF fue eliminado.

CUADRO N° 5 CHILE: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS SUBSIDIOS EN VIVIENDA POR PROGRAMA POR ESTRATO DE INGRESO DE LOS BENEFICIARIOS, 1980-1983  
(LÍMITES CON DATOS ACT. ENCUESTA INE, 1969)  
(PORCENTAJES)

Programa	Estrato de ingreso (menora mayor)	1980	1981	1982	1983
a Sistema de postulantes	30				
	30	35	35		
	40	65	65		
b Vivienda social	30	23,8	23,8	23,8	
	30	63,9	63,9	63,9	
	40	12,3	12,3	12,3	
c Vivienda básica	30	37,3	37,3	37,3	37,3
	30	46,1	46,1	46,1	46,1
	40	16,6	16,6	16,6	16,6
d Subsidio habitacional	30	5,8	4,7	11,5	12,4
	30	25,5	16,6	20,7	26,6
	40	68,7	78,7	67,8	61,0
e Casetas sanitarias	30			100	100
	30				
	40				
Total	30	14,5	16,9	30,9	33,2
	30	40,6	34,5	38,1	38,1
	40	44,9	48,6	31,0	28,7

*Fuente:* Cálculo de los autores como se explica en el texto.

vigentes en 1969 (Cuadro 7). La información se refiere a los subsidios efectivos otorgados entre ellos subsidios directos e in directos (a través de la tasa de interés). Supone que los beneficiarios pagan oportunamente, según lo pactado, los saldos adeudados y que no habrá subsidios adicionales debido al no pago total o a la reajustabilidad incompleta de las deudas.<sup>41</sup>

<sup>41</sup> Sin embargo, en 1970-1973, debido a la fuerte inflación de esos años, hubo un notable aumento de los subsidios a los deudores debido a la reajustabilidad incompleta de las deudas y al aumento de la cartera vencida. Estos subsidios no se tienen en cuenta aquí, pero modificaron seguramente la distribución de los subsidios otorgados, aumentando la participación de los estratos de mayores ingresos (que eran los mayores deudores). Como se explicará más adelante, una situación similar (aunque seguramente de proporciones mucho menores) puede haberse presentado a partir de 1981 con el aumento de la cartera vencida y los programas de repactación de las deudas hipotecarias que han ocurrido.

CUADRO Nº 6 CHILE: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS SUBSIDIOS EN VIVIENDA POR ESTRATOS DE INGRESO DE LOS BENEFICIARIOS (1980-1983) (LÍMITES CON DATOS DEPTO. DE ECONOMÍA) (PORCENTAJES)

Programa	Estrato de ingreso (menora mayor)	1980	1981	1982	1983
a Sistema de postulantes	30	—	—	—	—
	30	35	35	—	—
	40	65	65	—	—
b Vivienda social	30	23,8	23,8	23,8	—
	30	63,9	63,9	63,9	—
	40	12,3	12,3	12,3	—
c Vivienda básica	30	60,2	60,2	60,2	60,2
	30	35,6	35,6	35,6	35,6
	40	4,2	4,2	4,2	4,2
d Subsidio habitacional	30	9,9	8,8	20,0	20,3
	30	31,6	19,5	18,8	29,9
	40	58,5	71,7	61,2	49,8
e Casetas sanitarias	30	—	—	100	100
	30	—	—	—	—
	40	—	—	—	—
Total subsidios	30	20,5	27,0	48,4	50,6
	30	40,2	31,4	30,7	32,1
	40	39,3	41,6	20,9	17,3
Total		100,0	100,0	100,0	100,0

*Fuente:* Cálculo de los autores como se explica en el texto.

Los programas considerados son los de la Corporación de la Vivienda (Corvi), los de la Corporación de Servicios Habitacionales (Corhabit), los de la Corporación de Mejoramiento Urbano (Cormu) y los del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (Sinap). Los puntos de corte de los ingresos (es decir, los montos máximos hasta los cuales se ubican el 30 por ciento más pobre y el 30 por ciento intermedio) son, según Arellano (1976), de 1 y 2 sueldos vitales, respectivamente. Según los datos del Departamento de Economía, los puntos de corte son de 1. 298 y 2.597

CUADRO N° 7 CHILE: DISTRIBUCIÓN DE SUBSIDIOS LÍNEAS DE VIVIENDA, 1969  
(MILLONES DE ESCUDOS DE 1969)

Distribución de familias de men. a may. ingresos (%)	Corporación de la Vivienda (Coni)	%	Corporación Serv. Habitac. (Corhabit)	%
A Con los puntos de corte usando datos de la Encuesta INE, 1969.				
30	55,1	8,4	50,6	26,9
30	231,5	35,3	102,2	54,3
40	369,4	56,3	35,5	18,8
100	656,0	100,0	188,3	100,0
B Con los puntos de corte usando datos del Departamento de Economía para 1969.				
30	124,1	18,9	81,8	43,1
30	250,5	38,2	87,5	46,5
40	281,4	42,9	19,7	10,4
100	656,0	100,0	188,3	100,0

sueldos vitales para los mismos tramos de ingreso.<sup>42</sup> Estos puntos de corte más altos que los de Arellano hacen que aumente significativamente el impacto redistributivo de los programas en 1969 (Cuadro 7, parte B).

## 2 Los Programas de Vivienda en 1980-1983

Los programas considerados para este período son los del sistema de postulantes, el de viviendas sociales y básicas, el de subsidio habitacional y el de casetas sanitarias. Para cada uno de ellos se elabora una distribución de beneficios según los tramos de ingreso que usa Arellano (1976 y 1982) y los del Departamento de Economía de la Universidad de Chile.

El cálculo de los subsidios por programa se realiza en tres pasos: i) con base en numerosos antecedentes sobre el tipo de beneficiarios por programa, se establece el porcentaje de los subsidios que iría a cada tramo

<sup>42</sup> Los datos del Departamento de Economía para los límites de ingreso por deciles son tomados de Heskia (1980), p. 196. Según estos datos, el 30 por ciento más pobre ganaba menos de \$ 960 y el 30 por ciento siguiente, menos de \$ 1.921, en pesos de 1976. Pasando estas cifras a pesos de 1969 y considerando que un sueldo vital era igual a 0,4775 peso de ese año (Banco Central, *Indicadores Económicos y Sociales, 1960-1980*) se tienen los límites para el tercero y sexto deciles de 1,298 y 2,597 sueldos vitales, respectivamente.

Corporación Mejor. Urbano (Cormu) <sup>a</sup>		Sistema Nac. Ahorro y Préstamo (Sinap) <sup>b</sup>		Total	Dist. Porcen- tual %
	%		%		
2,0	2,4	—	0,0	107,7	11,1
10,8	13,0	1,2	2,6	345,7	35,5
70,0	84,6	45,6	97,4	520,5	53,4
82,8	100,0	46,8	100,0	973,9	100,0
5,2	6,3	0,4	0,9	210,8	21,6
17,7	21,4	6,3	13,4	362,0	37,2
59,9	72,3	40,1	85,7	401,1	41,2
82,8	100,0	46,8	100,0	973,9	100,0

a Incluye sólo las líneas de remodelación y adquisición.

b Incluye sólo el subsidio financiado por la Caja Central.

*Fuente:* La parte A del cuadro se basa en Arellano (1976), Anexo 1. La parte B son cálculos de los autores con base en los datos de distribución de ingreso del Departamento de Economía de la Universidad de Chile, publicados por Heskia (1980), y los datos de Arellano (1976) para los mismos programas.

de ingreso; ii) con información del Ministerio de la Vivienda se determina el número de viviendas entregadas por cada programa en los distintos años, y iii) con antecedentes también del Ministerio de la Vivienda (parciales en algunos casos) se determina el monto del subsidio recibido efectivamente por cada beneficiario (en la mayoría de los programas, excepto el subsidio habitacional y casetas sanitarias se supone que el subsidio recibido es de 200 UF por beneficiario). El resumen de la información base de los cálculos está en los cuadros 5-6, 8-10 y en el cuadro 11 donde se encuentran los puntos de corte con los datos de Arellano (actualizados a 1978-1983) y los del Departamento de Economía para cada uno de estos años.<sup>43</sup> A continuación, se describen los detalles de cálculo y los antecedentes respectivos por programa.

<sup>43</sup> Para llevar las cifras de 1969 a 1978-1983 se usa el Índice de Sueldos y Salarios (ISS) del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) como lo hace Arellano (1982). (Debe recordarse que el ISS presenta varios problemas entre ellos problemas de representatividad de la muestra y de la no corrección por cambios en "calidad" del trabajo a lo largo del tiempo).

CUADRO N° 8 CHILE: NÚMERO DE VIVIENDAS TERMINADAS EN LOS DISTINTOS PROGRAMAS Y MONTO DEL SUBSIDIO HABITACIONAL PAGADO, 1980-1983 (NÚMERO DE VIVIENDAS Y MONTO EN UNIDADES DE FOMENTO, UF)

Programas	1980	1981	1982	1983
a Sistema de Postulantes	6.840	5.902	—	—
b Vivienda Social	4.434	890	520	—
c Vivienda Básica	4.909	8.942	12.079	13.489
d Subsidio habitacional, subsídios pagados (en miles de UF de cada año)				
1 <sup>er</sup> llamado	617,7	156,4	64,8	15,9
2 <sup>o</sup> llamado	734,5	678,7	157,4	22,4
3 <sup>er</sup> llamado	—	589,1	556,0	176,7
5 <sup>o</sup> llamado	—	156,2	287,2	385,6
6 <sup>o</sup> llamado	—	—	—	594,5
Total subsidios pagados	1.352,2	1.480,4	1.065,4	1.195,1

Fuente: Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (Minvu), Memoria Anual, varios años. (UF = 2.423,88 pesos o 16,15 dólares, 26 de abril de 1985.)

#### a Sistema de postulantes

No se conoce la distribución de ingresos de los beneficiarios de este programa. Se sabe, sin embargo, por el reglamento de postulación, que los postulantes tipo A debían acreditar ingresos mensuales inferiores a 5 ingresos mínimos y un mínimo de 600 cuotas de ahorro; los postulantes tipo B debían acreditar ingresos mensuales superiores a 5 ingresos mínimos y un mínimo de 1.000 (aumentado después a 1.600) cuotas de ahorro. Un ingreso mínimo equivalía a 182 pesos al momento de la publicación del reglamento de tal manera que los postulantes tipo B se encontrarían en el tramo del 40 por ciento de mayor ingreso de la población.<sup>44</sup> Los antecedentes del Ministerio de la Vivienda indican, además, que el 70 por ciento de las viviendas

<sup>44</sup> Según los tramos de ingreso y puntos de corte de Arellano (1976) y los del Departamento de Economía en 1969, el 40 por ciento de mayores ingresos ganaba más de dos sueldos vitales. Suponiendo que la distribución del ingreso no ha cambiado entre 1969 y 1980-1981 y actualizando el sueldo vital con el Índice de Sueldos y Salarios del INE, se llega al resultado descrito en el texto. Debe tenerse en cuenta, no obstante, que la información de 1969 proviene también de encuestas de hogares por lo que los datos de ingreso pueden estar subestimados. Esta subestimación hace que los puntos de corte para el 30 por ciento intermedio y 40 por ciento más alto sean más bajos de lo que debieran ser. Esto introduce un sesgo antirredistributivo de los programas que se discutirá en detalle más adelante.



CUADRO N° 9 CHILE: DISTRIBUCIÓN DE LOS SUBSIDIOS EN VIVIENDA POR ESTRATOS DE INGRESO DE LOS BENEFICIARIOS, 1980-1983 (LÍMITES CON DATOS ENC. INE ACTUALIZADOS) (MILES DE UNIDADES DE FOMENTO, UF DE CADA AÑO)

Programa	Estrato de ingreso (menor a mayor)	1980	1981	1982	1983
a Sistema de postulantes	30	—	—	—	—
	30	478,8	413,1	—	—
	40	889,2	767,3	—	—
<b>Total</b>		<b>1.368,0</b>	<b>1.180,4</b>	—	—
b Vivienda Social	30	211,1	42,4	24,8	—
	30	566,7	113,7	66,5	—
	40	109,1	21,9	12,8	—
<b>Total</b>		<b>886,9</b>	<b>178,0</b>	<b>104,1</b>	—
c Vivienda básica	30	366,2	667,1	901,1	1.006
	30	452,6	824,5	1.113,7	1.243,7
	40	162,9	296,9	404,1	447,8
<b>Total</b>		<b>981,7</b>	<b>1.788,5</b>	<b>2.415,9</b>	<b>2.697,8</b>
d Subsidio habitacional	30	77,8	70,2	122,6	147,8
	30	344,8	245,1	219,9	317,8
	40	929,4	1.165,0	722,8	729,3
<b>Total</b>		<b>1.352,0</b>	<b>1.480,3</b>	<b>1.065,3</b>	<b>1.194,9</b>
e Casetas sanitarias	30	—	—	84,4	208
	30	—	—	—	—
	40	—	—	—	—
<b>Total</b>			<b>84,4</b>	<b>208</b>	
Total Subsidios	30	655,1	779,7	1.132,9	1.362,1
	30	1.842,9	1.596,4	1.400,1	1.561,5
	40	2.090,6	2.251,1	1.136,7	1.177,1
		<b>4.588,6</b>	<b>4.627,2</b>	<b>3.669,7</b>	<b>4.100,7</b>

Fuente: Cálculos de los autores como se explica en el texto.

terminadas por este sistema son para los postulantes tipo A y el resto para los del tipo B. Suponiendo (aunque sin mayores antecedentes cuantitativos) que la mitad de los beneficiarios tipo A pertenece al 30 por ciento intermedio y el resto al 40 por ciento de mayor ingreso (dado el sesgo antirredistributivo de los puntos de corte escogidos) se calcula la proporción de los subsidios que iría a cada tramo de ingreso. Se supone que estas proporciones son las mismas en 1980 y 1981. Con el número de viviendas entregadas

CUADRO N° 10 CHILE: DISTRIBUCIÓN DE LOS SUBSIDIOS EN VIVIENDA POR ESTRATOS DE INGRESO DE LOS BENEFICIARIOS, 1980-1983 (LÍMITES CON DATOS DEPTO. ECONOMÍA) (MILES DE UNIDADES DE FOMENTO, UF DE CADA AÑO)

Programa	Estrato de ingreso (menor a mayor)	1980	1981	1982	1983
a Sistema de postulantes	30	—	—	—	—
	30	478,8	413,1	—	—
	40	889,2	767,3	—	—
<b>Total</b>		<b>1.368,0</b>	<b>1.180,4</b>	—	—
b Vivienda Social	30	211,1	42,4	24,8	—
	30	566,7	113,7	66,5	—
	40	109,1	21,9	12,8	—
<b>Total</b>		<b>886,9</b>	<b>178,0</b>	<b>104,1</b>	—
c Vivienda Básica	30	591,0	1.076,6	1.454,4	1.624,1
	30	349,5	636,7	860,0	960,4
	40	41,2	75,2	101,5	113,3
<b>Total</b>		<b>981,7</b>	<b>1.788,5</b>	<b>2.415,9</b>	<b>2.697,8</b>
d Subsidio habitacional	30	134,4	131,1	213,0	243,1
	30	427,3	288,2	200,7	357,8
	40	790,3	1.061,0	651,6	594,0
<b>Total</b>		<b>1.352,0</b>	<b>1.480,3</b>	<b>1.065,3</b>	<b>1.194,9</b>
e Casetas sanitarias	30	—	—	84,4	208,0
	30	—	—	—	—
	40	—	—	—	—
<b>Total</b>		—	—	<b>84,4</b>	<b>208,0</b>
Total Subsidios	30	936,5	1.250,1	1.776,6	2.075,2
	30	1.822,3	1.451,7	1.127,2	1.318,2
	40	1.829,8	1.925,4	765,9	707,3
		<b>4.588,6</b>	<b>4.627,2</b>	<b>3.669,7</b>	<b>4.100,7</b>

Fuente: Cálculos de los autores como se explica en el texto.

(cuadro 8) se calcula finalmente el monto total del subsidio por tramos de ingreso de los beneficiarios, suponiendo que el subsidio por vivienda era de 200 Unidades de Fomento. Esta cifra sale de analizar información del Ministerio de la Vivienda que indica que el 95 por ciento de los beneficiarios se habría acogido al Decreto Supremo No 1170 de 1977 por el que se permitía a los beneficiarios optar por un subsidio de 200 UF por compra al contado.<sup>45</sup>

<sup>45</sup> Ver Minvu, *Informativo Estadístico (mensual)*, varios números.

CUADRO N° 11 LÍMITES DE INGRESO FAMILIAR DEL TERCER Y SEXTO DECILES SEGÚN DATOS DEL INE DE 1969 Y DEL DEPTO. DE ECONOMÍA (CIFRAS EN UF DE CADA AÑO, EXCEPTO PARA 1969)

Años	Según datos INE Act.		Según datos Depto. Economía	
	Tercer decil	Sexto decil	Tercer decil	Sexto decil
	1	2	3	4
1969	(1 sueldo vital)	(2 sueldos vitales)	1,298 s. vital	2,597 s. vitales
1978	4,75	9,5	5,6	11,1
1979	5,2	10,4	6,4	12,9
1980	5,75	11,5	6,2	12,4
1981	5,9	11,8	8,4	16,3
1982	6,2	12,4	6,5	14,5
1983	5,4	10,8	5,7	12,7
1984	5,4	10,8	5,7	12,7

*Fuente:* Columnas 1 y 2 de acuerdo a Arellano (1982). Columnas 3 y 4 cifras tomadas de la encuesta de ingresos de la Universidad de Chile publicadas por Heskia (1980) y datos no publicados proporcionados por L. Riveros para 1980-1982. Las cifras para 1982-1984 de las columnas 1 y 2 de 1983-1984 de la 3 y 4 fueron calculadas aplicando a los de 1981 v 1982 el crecimiento en el Índice de Sueldos y Salarios (ISS) del INE, convirtiendo los pesos de cada año en UF con el valor de la UF al 30 de junio de cada año.

## b Vivienda Social

Arellano (1982) provee la información sobre la distribución de los subsidios por tramos de ingreso de este programa que se presenta en el cuadro 5.<sup>46</sup> Se supone en este estudio que tal distribución no cambia de 1980 a 1983 y que esta distribución porcentual permanece inalterada (en ausencia de información detallada que permite corregirla) con los límites de ingreso (más altos) de la Encuesta del Departamento de Economía.

## c Viviendas Básicas

El Ministerio de la Vivienda y Urbanismo entregó estas viviendas en 1980-1983 en su gran mayoría por el sistema del subsidio variable aplicado. En vista de que no se conoce la distribución de ingresos de los beneficiarios,

<sup>46</sup> Esta información se basa en una encuesta a los beneficiarios de la vivienda social en 1981, analizada por Tagle (1982).

ésta se aproximó por la distribución de ingresos de los beneficiarios del subsidio habitacional variable de 1981. La razón para hacer esta aproximación es que tanto la modalidad de asignación como el valor de las viviendas entregadas son similares en los dos programas. Con el número de viviendas construidas, los datos de distribución de ingresos de los beneficiarios y con un subsidio de 200 UF por vivienda se calculó el monto total (y por tramos de ingreso) de los subsidios entregados bajo el programa de vivienda básica.<sup>47</sup> En este programa es donde se manifestaron principalmente las diferencias en el uso de los límites de corte que usa Arellano (1982) y los que usan los datos del Departamento de Economía (cuadro 12, subsidio variable 1981).<sup>48</sup>

#### d El Subsidio Habitacional

Para este programa, Arellano (1982) (basado en antecedentes proporcionados por el Minvu) presenta información acerca de la distribución de ingresos de los beneficiarios de los diferentes llamados de 1978 a 1982 con los límites de ingreso de la encuesta del INE, actualizada por el Índice de Sueldos y Salarios del INE.<sup>49</sup> Con los datos publicados es posible recalcular también la distribución de ingresos para los diferentes llamados usando los límites de ingreso que para cada año provee la encuesta de Ocupación y Desocupación, la que aparece en el cuadro 12. El Ministerio de la Vivienda presenta información sobre el monto de los subsidios pagados en los distintos años (1980-1983) en cada uno de los llamados (cuadro 8). Con estos datos (distribución de ingresos y subsidios pagados) se calcula para cada año el monto total de subsidios otorgados, suponiendo que la distribución de los beneficios otorgados es igual a la de los beneficios pagados.<sup>50</sup> Para esto se pondera el monto del subsidio pagado en cada año de los diferentes llamados por su respectiva distribución de subsidios (por tramos de ingreso de los beneficiarios).

---

<sup>47</sup> El monto de 200 UF por vivienda se basó en antecedentes proporcionados por la Subdirección de Operaciones del Servicio Regional de Vivienda Metropolitana.

<sup>48</sup> Al momento de terminar este trabajo, tuvimos acceso a los datos no publicados de una investigación sobre la vivienda básica (Cepa Ltda., 1985). La distribución de ingresos de los beneficiarios en este trabajo es muy similar a la distribución que se ha supuesto aquí que sale de usar los datos del Depto. de Economía. (Los datos aparecen en el cuadro 15.)

<sup>49</sup> La información de Arellano (1982) va hasta 1981. Para 1982 se usó la misma metodología de cálculo.

<sup>50</sup> Este supuesto puede traer algunas complicaciones si es más difícil (como parece serlo en algunos llamados) para los beneficiarios de más bajos ingresos hacer efectivo el subsidio.

CUADRO Nº 12 IMPACTO REDISTRIBUTIVO DEL SUBSIDIO HABITACIONAL SEGÚN METODOLOGÍAS ALTERNATIVAS (PORCENTAJES)

Años	Estrato de ingreso (menor a mayor)	Con datos INE, Distribución Ingresos 1969 (Arellano, 1982)	Distribución Ingresos Encuesta U. de Chile
	% 1	% 2	% 3
1978	30	6,3	11,3
	30	33,0	39,1
	40	60,7	49,6
1979	30	5,3	8,8
	30	19,2	25,3
	40	75,5	65,9
1980	30	0,6	3,4
	30	6,3	6,0
	40	93,1	90,6
1981 (Subsidio variable)	30	37,2	60,2
	30	46,4	35,6
	40	16,4	4,2
1982	30	0,2	0,2
	30	19,9	33,3
	40	79,9	66,5

*Fuente:* Columna 2 Arellano (1982), excepto el año 1982 que se calculó siguiendo su misma metodología. La Columna 3 son cálculos basados en las encuestas de Ocupación y Desocupación del Departamento de Economía de la Universidad de Chile como se explica en el texto.

#### e Casetas Sanitarias (lotes con servicios)

Para este programa existe información del Ministerio de la Vivienda para 1982 y 1983 sobre el monto de los recursos gastados por el Ministerio (pero no por las municipalidades que fueron autorizadas en 1982 a hacer estos programas). El gasto en 1982 fue de 112,52 y en 1983 de 277,33 mil Unidades de Fomento (UF) (Minvu, *Memoria Anual*). Suponiendo que el 75 por ciento es subsidio (como es lo usual en éste y otros programas) se tienen las cifras de 84,4 y 208 mil UF como subsidio en 1982 y 1983. Se supone además que, dado el tipo de solución entregada y la localización de los beneficiarios (campamentos), la totali-

dad de este subsidio es captada por el 30 por ciento más pobre de la población chilena.<sup>51</sup>

### 3 Comparación 1969 y 1980-1983

Para comparar entre si estos años se agregan todos los subsidios de las líneas de vivienda en 1969 y 1980-1983.<sup>52</sup> En el cálculo de los tramos de ingreso y puntos de corte se sigue a Arellano (1982) y se usan los datos de ingresos del Departamento de Economía de la Universidad de Chile para hacer las comparaciones entre 1969 y 1980-1983. Los escudos de 1969 y las Unidades de Fomento (convertidos al valor de la UF al 30 de junio de cada año) se transforman en pesos constantes de 1978 con el deflactor implícito del Producto Geográfico Bruto.

## VI Resumen y Conclusiones

Este trabajo se propuso entregar una visión global del déficit habitacional reciente en Chile, de las políticas habitacionales y de cómo ellas se han implementado, y de cuál ha sido la distribución por estrato económico de los subsidios entregados. La revisión de las políticas recientes fue relati-

---

<sup>51</sup> Una investigación reciente muestra, sin embargo, que los beneficiarios de caseta sanitaria son muy similares (en su ingreso familiar) a los beneficiarios de vivienda básica (Cepa Ltda., 1984). Por tanto, suponer que el 100% va al 30% más pobre, no es correcto. Dado el pequeño monto de este subsidio, la corrección (no hecha aquí) no afecta apreciablemente la distribución total. (Los datos aparecen en el cuadro 15 al final de este trabajo.)

<sup>52</sup> Recuérdese que se supone que los beneficiarios tanto en 1969 como en 1980-83 pagan el saldo de sus deudas de acuerdo a lo pactado inicialmente. Es decir, que no habrá subsidios posteriores en la forma de condonación de deudas o de subsidios a la tasa de interés. Como ya se indicó, en 1970-1973 debieron aumentar fuertemente los subsidios en los programas de vivienda 1969, dirigiéndose el aumento principalmente a los sectores de altos ingresos. A partir de 1981, se ha observado también un aumento en la cartera vencida que puede alterar el panorama descrito para 1980-1983. Sin embargo, por lo menos para el caso de las deudas que maneja el Minvu, el problema del aumento de los subsidios parece ser mucho más notorio en 1970 que en 1980-1983. Una indicación de esto es que mientras en 1971 el ítem de recuperación de cartera contribuía a financiar un 4,8 por ciento de los ingresos totales del Minvu, en 1983 el porcentaje era de 25,8 por ciento (Foxley, 1984). En el caso del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (Sinap) la situación redistributiva descrita para 1969 ha debido modificarse significativamente en favor de mayores subsidios para los estratos medios y altos. Durante 1983 y 1984 se han efectuado repactaciones de las deudas de los beneficiarios tanto de las Viviendas sociales y básicas como de los endeudados en UF en general (in fluyendo los del subsidio habitacional). En el caso de la vivienda básica y social, la repactación mejora la distribución de subsidios pero para los otros la empeora. El efecto completo es bastante probable que sea un empeoramiento de la distribución de los subsidios debido a que en las viviendas sociales- y básicas los montos involucrados son relativamente pequeños.

vamente extensa para facilitar la comprensión del tema (entrando más al detalle de cómo han operado las políticas) y para facilitar el examen del aspecto distributivo.

Los principales resultados obtenidos fueron los siguientes:

- 1 En los últimos años ha aumentado el déficit habitacional en Chile como consecuencia de que en estos años ha crecido más rápido el número de familias (estimadas con base en INE-CELADE) que el número de viviendas construidas. El déficit habitacional (aunque bastante difícil de medir por cuanto no se toma en cuenta la readecuación de las viviendas existentes para acomodar más familias que puede haber ocurrido en estos años) era a finales de 1984 de alrededor de 840.000 viviendas (cerca del 30 por ciento del total de familias del país).
- 2 El gasto público y fiscal en vivienda descendió notoriamente a partir de 1975 llegando a ser el gasto público de 1983 un 42,1 por ciento del gasto de 1970 y el gasto fiscal de 1982 un 27,8 por ciento. Este comportamiento del gasto vino acompañado de notorios cambios en las políticas de administración y control del gasto (reorganización del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo); y en las de asignación con la creación de nuevos programas focalizados a ciertos estratos de la población y la creación del subsidio directo por una sola vez en reemplazo de los esquemas tradicionales de ayuda para la vivienda (subsidio al crédito, entre otros).
- 3 A pesar de que los cambios de política empezaron a regir de 1976-1977 en adelante, sólo a partir de 1982 se notó una mejoría significativa en la distribución de los subsidios entregados al 30 por ciento más pobre de la población. En 1982 y 1983, el 30 por ciento más pobre percibió cerca del 50 por ciento de los subsidios entregados, en contraste con el 20 por ciento que recibió este grupo en 1969 y 1980. Estos resultados se basan en información sobre la distribución de ingresos que proveen los datos del Departamento de Economía de la Universidad de Chile y se diferencian de los porcentajes que se obtienen siguiendo la metodología de Arellano (1976, 1982).
- 4 La mayor participación en los subsidios que ha tenido el 30 por ciento más pobre se ha debido al gran impulso que recibieron el programa de viviendas básicas y el programa de lotes con servicios en 1982-1983, al término del “sistema de postulantes” y al menor impulso relativo que recibió el subsidio habitacional. Estos dos últimos programas favorecían principalmente a los estratos de ingresos medios. Aparte de los múltiples problemas que pueden presentar los datos, parece claro (de la revisión

de cada programa) que el programa de vivienda básica llegó al 30 por ciento más pobre debido al tipo de vivienda que ofrecía (de un standard bastante bajo); a la forma cómo se escogieron los beneficiarios (principalmente de campamentos que debían erradicarse del lugar donde estaban); y a que el Ministerio de la Vivienda tomó parte activa en la consecución (por licitación de grandes lotes de viviendas a empresas constructoras) y en la asignación a los beneficiarios de créditos en el Banco del Estado. Asimismo, parece claro que la llegada del “sistema de postulantes” y del subsidio habitacional a los estratos de ingresos medios se debió al tipo de viviendas relativamente costosas que ofrecía (hasta 850 UF); a las exigencias de ahorro previo y de renta mínima mensual cuyo 20% permitiera pagar el dividendo (lo que pudo llevar a los postulantes a inflar sus ingresos); a que las viviendas para efectos del subsidio se tasaban (hasta 1982) a un valor inferior a su valor comercial; y a que las municipalidades podrían recibir las viviendas no totalmente terminadas (en una primera etapa) con un valor que era menor que el valor final. De esta forma, viviendas terminadas más costosas podían recibir subsidio habitacional. (Debe tenerse claro que el análisis de este estudio va sólo hasta 1983. En 1984 se hicieron numerosos cambios que se reseñaron en la sección IV.)

- 5 A la luz de los resultados del cuadro 11 (límites de ingreso familiar del tercer y sexto deciles), se puede inferir que el subsidio de 20 0 UF otorgado a cada uno de los beneficiarios de la vivienda básica (y social) y del sistema de postulantes es demasiado alto, lo mismo que los otorgados con el subsidio habitacional. Las familias más pobres (que accedieron a la vivienda básica por ejemplo) recibieron casi el total del valor de su vivienda cuando hubieran podido pagar por lo menos 80 UF a lo largo de 20 años a 8 por ciento de interés anual.<sup>53</sup> De esta forma, si se quiere

---

<sup>53</sup> Para hacer este cálculo se multiplica el límite máximo del tercer decil por .20 (20 % de subdeclaración como se explica en el Apéndice) y se divide por dos para ubicar el punto medio del tramo. Se multiplica por 12 y por 0,20 (suponiendo que el 20% del ingreso anual se destina al pago de dividendo). Se supone que el salario real no aumenta en el tiempo (lo que es un supuesto bastante pesimista). Así que:

$$VP = \frac{0,20 YA}{08} \left[ 1 - \frac{1}{(1 + 0,08)^{20}} \right] = 80 UF;$$

YA: ingreso anual de la mitad entre 0 y 30 por ciento de la población más pobre. (El ingreso mensual familiar es de 3,42 UF, que es muy cercano al ingreso que reportan familias muy pobres cuyo comportamiento y patrón de gastos son analizados en Raczynski-Serrano (1984). Nótese que varias de estas familias indicaban que en el pasado (2 ó 3 años antes) hablan estado mucho mejor que en el momento de la entrevista.)



reducir rápidamente el déficit habitacional, es necesario, además de un aumento de recursos al sector, una reducción significativa de los subsidios entregados a cada beneficiario. Para esto se requiere continuar aceleradamente con el programa de lotes con servicios (incentivando la autoconstrucción con créditos del Banco del Estado) para los campamentos que pueden radicarse donde están (como se ha hecho hasta ahora); reducir el subsidio en el programa de vivienda básica a al rededor de 100 UF (tal vez creando dos tipos de viviendas a las cuales puedan aplicar, de 200 y 300 UF);<sup>54</sup> limitar el subsidio habitacional a las viviendas cuyo valor esté entre 300 y 500 UF, otorgando un subsidio parejo de 50 UF;<sup>55</sup> aplicar el sistema de ahorro para la vivienda a las casas o departamentos con un valor de entre 500 y 1.000 UF eliminando el subsidio y manteniendo, por supuesto, las condiciones de 20 años plazo, 8 por ciento de interés anual y garantía de 100% en la recompra (a su valor par) de las letras hipotecarias. Para la aplicación de estos programas debiera ponerse atención especial a la tasación de las viviendas a su verdadero valor (lo que ayuda en la selección de los beneficiarios por programa) y en el sistema mismo de selección de beneficiarios. Si se difunde amplia información sobre el tipo de vivienda, el lugar donde ellas estarán y su valor real, podrán escogerse indicadores simples que permitan separar los postulantes de un programa a otro. Una vez hecho esto, tal vez no sea necesario (por los costos que conlleva) discriminar con reglas complicadas entre los beneficiarios de un mismo programa.

- 6 Finalmente; pero no menos importante, queremos insistir en que a pesar del trato cuidadoso que hemos dado a los datos y de las conclusiones un poco taxativas que hemos derivado, los resultados que hemos obtenido indican sólo órdenes de magnitud y en ningún caso estimaciones precisas. La información utilizada es incompleta, deficiente y probablemente contiene muchos más sesgos de los que pudimos detectar. Es por esto que al avanzar algunas conclusiones de política con los datos usados aquí, más que proponer medidas concretas queremos mostrar la utilidad tremenda que daría contar con una buena cantidad de información confiable sobre la situación socioeco-

---

<sup>54</sup> La familia con el ingreso máximo del tercer decil (aumentado en 20% por subdeclaración) puede pagar en un plazo de 20 años, con 8% de interés anual, 201,5 UF (aun si su ingreso no crece en los 20 años). Por tanto, con un subsidio de 100 UF podría optar a la vivienda de 300 UF. (Div. = 25% del ingreso.)

<sup>55</sup> Las familias con el ingreso máximo del sexto decil (aumentado en un 20% por subdeclaración) pueden pagar en 20 años con 8 por ciento de interés anual 450 UF. (Dividendo = 25% del ingreso mensual.)

nómica real de los beneficiarios, el monto (y tipo) de los subsidios que reciben y acerca de la distribución de ingresos (v capacidad de pago) del total de la población chilena. Esto permitiría tener ideas más precisas acerca de los beneficiarios y del monto de subsidios que deberían entregarse para complementar (no sustituir) la compra de vivienda de un número cada vez más creciente de familias chilenas.

## Apéndice I

### **La Consistencia de los Datos de Ingreso del Departamento de Economía de la Universidad de Chile**

Uno de los principales problemas que se enfrentan en el estudio del impacto redistributivo de los programas sociales es el de escoger una distribución familiar del ingreso con la cual pueda cruzarse la distribución de ingresos de los beneficiarios. Para estos propósitos, es crucial disponer no sólo de la distribución relativa por deciles sino también de los valores absolutos o límites máximos de los ingresos para cada decil. Estos límites van a determinar la localización de los beneficiarios en los tramos respectivos.

Existen en Chile dos fuentes de datos con información de ingresos: 1) Las encuestas de presupuestos familiares que realizó el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) en 1967-1968 y 1977-1978; y 2) Las encuestas de Ocupación y Desocupación que ha realizado el Departamento de Economía de la Universidad de Chile en el Gran Santiago desde 1957 y para todo Chile (Nacional) de 1980 en adelante.

La información de ingresos de la Encuesta del INE 1977-1978 no ha sido publicada aún y sólo se dispone de la distribución de hogares según niveles de consumo en el Gran Santiago, quedando por tanto como única fuente de información sobre ingresos para años recientes la Encuesta de Ocupación y Desocupación. Es, por tanto, de suma utilidad examinar las bondades y defectos de esta fuente de datos y su consistencia a la luz de otras fuentes de información independientes.

Los datos de ingresos del Departamento de Economía han sido duramente criticados por los bien conocidos problemas que presentan, en general, las encuestas de hogares (subdeclaración de ingresos del capital, de los trabajos por cuenta propia, y en menor proporción de los ingresos del trabajo); y por la variabilidad en la subdeclaración que presentarían tales datos a través del tiempo (Cortázar, 1980).

En relación a la posible subdeclaración de los ingresos, es bastante probable que ésta se presente en estos datos como también en los de consumo de la Encuesta de Presupuestos Familiares del INE de 1977-1978 con la cual ellos se fian comparado. Como se sabe, la Encuesta de Consumo se realizó en un período largo (con periodos de referencia variables para distintos consumos) que si bien puede servir de aprendizaje para las familias (en el llenado de los formularios) puede significar un a tarea que no todas las familias quieran llevar a término. Esta “autoselección” es probablemente no aleatoria sesgando en dirección desconocida los resultados obtenidos.<sup>56</sup> Hasta tanto no se haga un análisis cuidadoso de estos problemas (problemas que pueden haber motivado el largo retraso que lleva ya la publicación de estos datos de ingreso) no se pueden usar estos datos como marco de referencia para “ajustar” o “calificar” los datos del Departamento de Economía.

El argumento más fuerte en contra del uso de los datos del Departamento de Economía de la Universidad de Chile es, sin embargo, el que tiene que ver con la aparente variabilidad de la subdeclaración que presentarían los datos de ingreso. Para establecer esta subdeclaración, Cortazar hace una comparación entre los ingresos totales de las familias (mediante la expansión de los ingresos del Gran Santiago a todo el país) y el gasto en consumo de las familias e instituciones sin fines de lucro estimado por Odeplan. Si bien no pudimos replicar estos resultados con los datos publicados (debido tal vez a que los datos de las nuevas cuentas nacionales son diferentes a los que usó Cortázar), es claro que el ingreso y el consumo son dos conceptos que no deben compararse: el consumo depende (como lo ha establecido la literatura) de variables de largo plazo como el ingreso o riqueza de largo plazo más que del ingreso corriente. Este depende, a su vez, de la coyuntura de la economía que tiene que ver el empleo, desempleo y otras variables de corto plazo. Debido a los grandes cambios que ha experimentado la riqueza personal en Chile en los últimos años (entre 1973, 1977-1981 y 1981-1983, por ejemplo), es bastante probable que el consumo y el ingreso presenten variaciones apreciables (que van seguramente más allá de la posible subdeclaración de los ingresos y de los consumos).

Es por estas razones que los datos de ingreso de la Encuesta debieran compararse más bien con el Ingreso Nacional o Producto (PGB) más depen-

---

<sup>56</sup> Algunos de estos problemas pueden estar detrás de las diferencias en ponderaciones entre el antiguo IPC y el nuevo a que aluden Cortázar y Marshall (1981); y de resultados un tanto “extraños” como el de que el número medio de personas por hogar es mucho menor en los quintiles 1 y 2 (más pobres) que en los quintiles 4 y 5 (más ricos) (Cuadro 1, no numerado, vol. III, INE, 1979). La mayoría de las investigaciones demográficas (si no todas) para países en desarrollo muestran que las familias más pobres tienen un mayor tamaño familiar (Castañeda, 1983).

dientes de variables de corto plazo.<sup>57</sup> Al comparar la razón entre los ingresos expandidos de la Encuesta y el Ingreso Nación al disponible con la razón entre el pago al trabajo y el Ingreso Nación al se observa, salvo algunos años, una notable concordancia en la evolución de las dos series entre 1960 y 1981.<sup>58</sup> La correlación de rango de Spearman entre las dos series es de 0,7657. Esto indica que salvo algunos años (donde pueden presentarse problemas claros en los datos de la encuesta como 1974 y 1975 donde el tamaño de familia es anormalmente alto) la evolución de los ingresos que provee la encuesta es un buen indicador de la evolución del ingreso nacional.<sup>59</sup> Llama la atención el año 1982 en que los ingresos expandidos de la encuesta son muy altos (son casi iguales al ingreso nacional). Esto puede explicarse porque al momento de tomar la encuesta (mayo), Chile todavía no había llegado al extremo de la crisis (que produjo la caída del producto en 14 por ciento y el aumento considerable en la tasa de desempleo), y los salarios reales no habían descendido todavía.<sup>60</sup>

Con esto queda claro que los datos del Departamento de Economía de la Universidad de Chile pueden usarse en los estudios de distribución de ingresos, por lo menos para años relativamente normales del desarrollo de la economía. Esto se debe a que no existe una fuente de ingresos mejor y a que los problemas de subestimación de los ingresos que ella puede presentar son menos erráticos de lo que se ha planteado en otros estudios. Asimismo, aparte de las presunciones que se tienen usualmente, no existe una base cuantitativa sólida sobre la cual se pueda postular que el porcentaje de subdeclaración de los ingresos es más alto en uno u otro tramo de ingreso. A nivel de ingresos bajos existen problemas de subdeclaración de los ingresos por cuenta propia, de los ingresos en especie y de los ingresos por autoconsumo (bienes que se producen en casa para su consumo particular).<sup>61</sup> En los ingresos medianos y altos posiblemente haya

---

<sup>57</sup> En la nota 1 al cuadro 5, Cortázar (1980) menciona que hizo la comparación con los ingresos y que los resultados son similares a la comparación con el consumo. No presenta, sin embargo, los datos ni la metodología para hacer esta comparación.

<sup>58</sup> El pago al trabajo que se usa aquí es el producto del índice de sueldos y salarios del INE por el número total de ocupados de la economía. No se usa la participación del trabajo en el ingreso nacional de las cuentas nacionales debido a que ésta no incluye la remuneración al trabajo por cuenta propia (que se incluye como excedente de explotación). Ver *Cuentas Nacionales de Chile, 1960-1982*, Banco Central de Chile.

<sup>59</sup> Se supone que la evolución de los ingresos familiares, del tamaño familiar (y de otras variables) en el Gran Santiago es similar a la que presentan estas variables en el resto del país.

<sup>60</sup> Los salarios reales descendieron sólo a fines de 1982 y en 1983, y las tasas de desempleo de 1982 (incluidos PEM y POJH) fueron menores en 1982 que en 1983. Es decir, el descenso en el producto doméstico bruto fue antes que el descenso en los salarios y el aumento en las tasas de desempleo. Ver metodología de cálculo más adelante.

<sup>61</sup> Rodríguez (1984) encuentra que en la mayoría de las regiones de su encuesta (Norte, Metropolitana, VI parcial, Sur) excepto la Metropolitana, el porcentaje de jefes de familias que son trabajadores por cuenta propia (en los cinco deciles más bajos) es mayor en los tres primeros que en los otros dos.

CUADRO N° 13 COMPARACIÓN ENTRE LA EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS SEGÚN LA ENCUESTA Y LOS INGRESOS DEL TRABAJO, 1960-1982

	Ocupados (L)	Indice sueldos y salarios (W)	Ingreso Nac. disp. (Y)	(WL/Y)	(Y*/Y)
	1	2	3	4	5
1960	2317,0	0,001154	3,310	0,81	0,78
1961	2336,7	0,001329	3,860	0,78	0,99
1962	2380,7	0,001513	4,568	0,79	1,00
1963	2432,9	0,002178	6,968	0,76	0,88
1964	2488,2	0,002996	10,642	0,70	0,63
1965	2546,7	0,004430	14,745	0,77	0,74
1966	2597,3	0,006133	21,042	0,76	0,73
1967	2679,2	0,008334	26,857	0,83	0,85
1968	2709,7	0,010616	37,562	0,77	0,78
1969	2722,6	0,015030	54,631	0,75	0,73
1970	2766,1	0,021947	78,500	0,77	0,76
1971	2856,6	0,033153	102,754	0,92	0,92
1972	2907,8	0,055303	194,016	0,82	0,93
1973	2891,2	0,161080	895,886	0,52	0,79
1974	2784,7	1,203745	6620,294	0,50	0,51
1975	2660,4	5,605634	24145,331	0,62	0,63
1976	2707,7	23,550867	90628,612	0,70	0,66
1977	2796,8	50,961299	207201,152	0,69	0,74
1978	2891,4	81,376763	355350,199	0,66	0,72
1979	3000 4	120,248713	580150,101	0,62	0,72
1980	3122 1	176,635011	810162,742	0,68	0,70
1981	3269,3	230,192915	918745,886	0,87	0,93
1982	2971,5	252,489817	848019,540	0,88	0,99

*Fuente:* Col. 1: Castañeda, 1983. Col. 2: Corresponde al ISS del INE. Col. 3: Ingreso nacional disponible a precios de factores en millones de pesos de cada año, Banco Central de Chile, *Cuentas Nacionales 1960-1983*. Col. 4 = 1. 2/3. Col. 5: Corresponde a Col. 7, Cuadro 14.

subdeclaración de los ingresos por actividades independientes y de los ingresos del capital. De esta forma, para calcular el poder de compra de vivienda de las familias de los diferentes deciles, es necesario ajustar estos ingresos (por subdeclaración) en 10 a 20 por ciento en vez de tomar los tramos de ingreso tal como aparecen en la encuesta.<sup>62</sup>

<sup>62</sup> Para calcular el límite máximo del rango se tomó el promedio de los años 63-70 y 75-81 de la columna (5) cuadro 13. El porcentaje máximo debe ser un poco más bajo si (como se presume) los ingresos del Gran Santiago son más altos que los del resto de Chile.

## Metodología de Cálculo de los Ingresos Totales

Para llegar a los ingresos totales de Chile no basta con expandir los ingresos multiplicando el ingreso medio familiar por el número de familias por los 12 meses del año. Atendiendo a que la información sobre ingresos corresponde a mayo de cada año y a que en el período se presentaron años de una alta inflación, es necesario corregir las cifras por este efecto inflacionario. Para esto la información mensual (multiplicada por 12) se corrige por un factor inflacionario que es la razón entre el índice de precios promedio y el índice de precios de mayo de cada año.<sup>63</sup> Como se ve en el cuadro 14, los resultados son muy sensibles a si se usa o no el factor de corrección por inflación. Para calcular los ingresos del trabajo no se pueden usar las cifras de cuentas nacionales puesto

<sup>63</sup> Este factor de corrección implica suponer que el sueldo de mayo de cada año permanece constante en términos reales a lo largo del año (en vez de suponer que es el sueldo nominal de mayo el que permanece constante). Esto puede verse de la siguiente manera:

Supóngase que en el mes T del año se mide el ingreso nominal  $Y_T$ . El ingreso nominal para todo el año (YNA) que es consistente con que el ingreso real mensual de todo el año quede inalterado es:

$$1 \quad YNA = \frac{Y_T}{1 + \pi_{1,T}} + \frac{Y_T}{1 + \pi_{2,T}} + \dots + Y_T + Y_T(1 + \pi_{T,T+1}) + \dots + Y_T(1 + \pi_{T,12})$$

( $i = 1, 2, \dots, T$ ;  $j = T + 1, \dots, 12$ ;  $\pi_{T,T} = 0$ )  
donde  $\pi_{ij}$  es la inflación entre el mes  $i$  y el  $j$ .

De (1) se tiene que:

$$2 \quad YNA = Y_T \left[ \frac{1}{1 + \pi_{1,T}} + \frac{1}{1 + \pi_{2,T}} + \dots + 1 + (1 + \pi_{T,T+1}) + \dots + (1 + \pi_{T,12}) \right]$$

y como:

$$3 \quad 1 + \pi_{Tj} = \frac{IPC_j}{IPC_T} \quad \text{entonces,}$$

$$4 \quad YNA = Y_T \left[ \frac{1}{IPC_T} \sum_{i=1}^{12} IPC_i \right]$$

así que el factor de corrección (FC) para el ingreso será:  $FC = YNA / \frac{1}{12} Y_T$

$$5 \quad FC = \frac{\frac{1}{IPC_T} \left( \sum_{i=1}^{12} IPC_i \right)}{12} = \frac{\overline{IPC}}{IPC_T}$$

donde  $\overline{IPC}$  es el promedio del Índice de Precios al Consumidor. Debe tenerse en cuenta que este factor de corrección puede estar inflando los ingresos puesto que la corrección por IPC fue en varios años cada tres meses y no cada mes como se supone aquí. La corrección mensual que se hace aquí es para facilitar los cálculos y tener una idea aproximada de las cifras en cuestión. Debe por tanto hacerse en estudios posteriores una cuantificación más precisa, en especial para 1982.

CUADRO N° 14 PROYECCIÓN DE INGRESO NACIONAL CON BASE EN ENCUESTA U. DE CHILE, 1969-1982

Años	Ingreso medio		Población (miles de personas)
	familiar nominal (\$ dec/a)	Tamaño Familiar promedio	
	1	2	3
1969	1,69026	4,74	9198,8
1970	2,42474	4,62	9340,2
1971	3,50910	4,33	9534,0
1972	5,0031	4,33	9697,4
1973	14,4986	4,31	9860,6
1974	97,92	4,64	10026,1
1975	445,4	4,42	10196,4
1976	1837,0	4,31	10371,9
1977	4952,0	4,3	10550,9
1978	8178,0	4,3	10733,9
1979	12931,0	4,3	10917,5
1980	17333,0	4,2	11104,3
1981	25735,0	4,2	11294,1
1982	25039,0	4,2	11487,1

que tal como están publicadas, ellas excluyen los ingresos de los trabajadores por cuenta propia que están incluidos en la encuesta.<sup>64</sup>

Por esto el cálculo de los ingresos del trabajo se hace multiplicando el número de trabajadores empleados de 1960 a 1982 por el índice de sueldos y salarios para el mismo periodo. En realidad, no es ésta una medida del monto de los salarios sino más bien una medida de su evolución (teniendo en cuenta el empleo y desempleo de la economía).

La razón entre los ingresos de la Encuesta y el Ingreso Nacional deberá guardar una estrecha correlación positiva con la razón entre el índice de pagos al trabajo (calculado de la manera descrita) y el Ingreso Nacional si, como es de esperarse, la subestimación de los ingresos del trabajo es menor que la subestimación de los ingresos del capital.<sup>65</sup>

64 Se hace la comparación con los ingresos del trabajo puesto que se presume que las encuestas de hogares reportan principalmente este ingreso.

65 Considérese, por ejemplo, que el ingreso proyectado según la Encuesta ( $Y^*$ ) es:

$$(i) Y^* = \sigma_1 WL + \sigma_2 (Y - WL)$$

donde  $\sigma_1, \sigma_2 < 1$  (indicando subdeclaración de los ingresos del trabajo,  $L$  y del capital,  $K$ );  $Y$  es el ingreso "verdadero";  $W$  es el salario promedio. Así que,

$$(ii) Y^*/Y = (\sigma_1 - \sigma_2) \left( \frac{WL}{Y} \right) + \sigma_2$$

indicando que si  $\sigma_1 > \sigma_2$ , la razón entre los ingresos de la Encuesta y el ingreso nacional, y entre el monto de salarios ( $WL$ ) y el ingreso nacional ( $Y$ ) deben estar relacionados positivamente.

Ingreso nacional proyectado Y* (Mill. \$ c/a) 4	Factor corrector (FC) 5 6	Ingreso proyect. sobre ingr. nacional disponible Y*tY 7	Ingreso proyect. corregido sobre ingreso nacional disponible (x100)
39,363	1,01	72,0	72,7
58,825	1,02	74,9	76,4
92,718	1,02	90,2	92,0
134,458	1,35	69,3	93,6
398,046	1,78	44,4	79,0
2539,0	1,34	38,4	51,5
12329,0	1,23	51,1	62,8
53048,3	1,14	58,5	66,7
145808,5	1,05	70,4	73,9
244972,5	1,04	68,9	71,7
393974,5	1,06	67,9	72,0
549910,0	1,03	67,9	69,9
830575,0	1,03	90,4	93,1
821754,0	1,03	96,9	99,8

*Fuente:* Col. 1 1969-1979: Datos de Isabel Heskia (1980). Para 1980-1982 los datos fueron proporcionados por L. Riveros. Col. 2: Datos de Isabel Heskia hasta 1979. De 1980 a 1982 se obtuvieron de la encuesta de Ocupación y Desocupación de mayo de cada año. Col. 3: Proyección INE-CELADE 19502000. Cols. 4 y 5 de acuerdo a lo explicado en el texto. Para las cols. 6 y 7 se utilizó el ingreso nacional disponible a precio de factores de *Cuentas Nacionales 1960-1983*, Banco Central de Chile. El índice de precios usado en la columna 5 fue el Índice de Precios al Consumidor corregido por Yáñez (1984).

Debe quedar claro, sin embargo, que estos “tests” indirectos de consistencia de los datos son aproximaciones que contienen (en principio) problemas en los datos de ingreso de la encuesta, del tamaño familiar, del ingreso nacional, y de las estimaciones de población de Chile. Un examen riguroso de los problemas de subdeclaración sólo puede hacerse si se toman submuestras de las familias encuestadas y se investiga en terreno más profundamente su información de ingresos. Dada la gran utilidad que prestan estos datos para determinar la capacidad de pago de las familias, es ésta una de las actividades más prioritarias que deben emprenderse.



## Información Adicional

CUADRO N° 15 DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS DE CASETA SANITARIA Y VIVIENDA BÁSICA POR TRAMOS DE INGRESO, REGIÓN METROPOLITANA

Beneficiarios de Caseta Sanitaria			Beneficiarios de Vivienda Básica	
Tramos de Ingreso (Marzo-Abril/84)	Urbano %	Rural %	Tramos de Ingreso (Sept.- Oct./84)	%
Menores a 5999	36,3	43,3	Menores a 4999	12,9
6000 - 7999	14,9	16,4	5000 - 6999	19,5
8000 - 11999	23,7	20,9	7000 - 9999	20,0
12000 - 15999	13,7	9,0	10000 - 12999	18,0
16000 y más	9,3	6,0	13000 - 15999	10,0
Sin respuesta	2,1	4,4	16000 - 19999	8,4
Total	100,0	100,0	20000 - 24999	5,3
			25000 - 29999	2,6
			30000 y más	2,4
Mediana del ingreso	7705	6545	Total	100,0
Familias encuestadas	932	134	Mediana del ing.	9.649
Pob. estudiada Total (42 campamentos radicados en 1982-1984 y 1977)	10.596 Fam.		Fam. encuestadas	1.901
			Pob. estudiada (Erradicaciones inter e intra comunales, 1979-1984)	28.700 Fam.

Fuente: Datos tomados de Cepa Ltda. (1984, 1985), trabajos no publicados.

## REFERENCIAS

- Arellano, J., "Distribución de los beneficios proporcionados por el sector público en vivienda y urbanismo en Chile, 1969", *Mimeo, Cieplan 1976*, Anexo I  
 "Elementos para una política de vivienda social", *Estudios Cieplan N° 5*, 1976.  
 "Políticas de vivienda popular: Lecciones de la experiencia chilena", *Colección Estudios Cieplan N° 9* (diciembre, 1982): 41-73.
- Banco Central de Chile, *Indicadores Económicos y Sociales 1960-1982*, Dirección de Política Financiera, Banco Central de Chile, 1983.  
*Cuentas Nacionales de Chile 1960-1983*, Dirección de Política Financiera, Banco Central de Chile, 1984.
- Castañeda, T., "Número de hijos, rendimiento escolar y participación de la madre en el mercado de trabajo: Gran Santiago, 1981", *Estudios de Economía*, N° 20 (Primer semestre 1983): 85-111.  
 "Contexto socioeconómico y causas del descenso de la mortalidad infantil en Chile", *Estudios Públicos N° 16* (Primavera 1984): 5-56.

- Chaigneau, S., "Estructura del Gasto", *Documento Serie Investigación N° 7*, Departamento de Economía, Universidad de Chile, agosto 1976.
- Cepa Ltda., *Estudio de Evaluación del Programa de Saneamiento de Campamentos*, realizado para la Intendencia de la Región Metropolitana, Santiago, 1984.
- Estudio de Evaluación del Programa de Vivienda Básica*, realizado para la Intendencia de la Región Metropolitana. Estudio en proceso, 1985.
- Cortázar, R., "Distribución del ingreso, empleo y remuneraciones reales en Chile, 1970-1978", *Colección Estudios Cieplan* (junio, 1980): 5-24.
- Cortázar, R., y Marshall, P., "Índice de precios al consumidor: 1970-1978", *Colección Estudios Cieplan N° 4*, noviembre, 1980.
- Figuerola, M. et al. (6 autores), "Sistema de financiamiento para la vivienda en Chile", Parte III, *Documento de Investigación N° 16*, Departamento de Economía, Universidad de Chile, 1977.
- Figuerola, M. y Lavados, H., "Elementos para un análisis económico de la vivienda popular en Chile", en: Joan McDonald (ed.) *Vivienda Social, Reflexiones y Experiencias*, Corporación de Promoción Universitaria 1983, pp. 153-180.
- Foxley, J., "Políticas habitacionales en Chile. La experiencia financiera", *Documento Serie de Investigación No 67*, Departamento de Economía, Universidad de Chile, 1984.
- Foxley, A., Aninat, E. y, "¿Quiénes se benefician de los gastos públicos?" *Serie Estudios Cieplan N° 10*, mayo, 1977.
- Heskia, I., "Distribución del ingreso en el Gran Santiago, 1957-1979", *Documento Serie de Investigación N° 53*, Departamento de Economía, Universidad de Chile, 1980.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE), *Boletines de Edificación. III Encuesta de Presupuestos Familiares*, INE, 1979.
- McDonald, J. (Edit.), *Vivienda Social, Reflexiones y Experiencias*, CPU, 1983.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), *Memoria Anual*, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Chile, 1975-1983.
- Subsidio habitacional: Estadísticas básicas*, Minvu, 1er. llamado - 6° llamado (1979-1984).
- Raczynski, D. y Serrano, C.: "La cesantía: Su impacto sobre la mujer y familia popular", *Colección Estudios Cieplan* (septiembre, 1984): 61-98.
- Rodríguez, J., "El papel redistributivo del gasto social: Chile 1983", *Documento de Trabajo N° 40*, Centro de Estudios Públicos, diciembre 1984.
- Saieh, A., *Diagnóstico del problema habitacional chileno*, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1978.
- Sanfuentes, A., *Políticas de Vivienda y Empleo*, Prealc, 1984.
- Yáñez, J., "Nota Técnica: Índice de Precios al Consumidor", *Estudios de Economía N° 22* (1984): 117-119. □