Universidad Academia de Humanismo Cristiano
Carrera de Ingeniería Comercial

"El Problema de la Vivienda en Chile y el papel del Estado en la solución del Déficit Habitacional, 1970 - 2000"

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE	: Licenciado en Ciencias en la Administración de Empresas
TESIS PARA OPTAR AL TITULO DE	: Ingeniero Comercial
NOMBRE ALUMNO	: Teddy A. Scott Castro
NOMBRE PROFESOR GUIA	: Sr. Eduardo Toro L.
NOMBRE PROFESOR INFORMANTE	: Sr. Arno Klenner M.

Santiago.
2001

Agradecimientos

Agradezco a la Sra. Mirtha E. Castro Carrasco y a Don Luis A. Scott Reyes, por ser las personas que guiaron y orientaron mi vida, y que hicieron de mí una persona de principios y valores. Y agradezco a Dios por hacer que estas personas sean mis padres, a los cuales amo con todo mi corazón.

Agradezco a mi Esposa Carmen J. Garrido Allendes por el apoyo moral, y a mis hijas Tatienne Camila y Valentina Isidora, por existir y ser el tesoro más preciado que yo pueda tener.

Agradezco a mi casa de estudios, Universidad Academia de Humanismo Cristiano y a mis profesores, por haberme entregado las herramientas necesarias, que hacen de mi un profesional idóneo para enfrentar un mercado competitivo e inestable.

Agradezco a los profesores, Don Luis Rivera, Don Arno Klenner M. y muy especialmente a Don Eduardo Toro L,, por haberme guiado y orientado en el desarrollo de mi Tesis.

Agradezco a todos aquellos que me apoyaron y dieron ánimo en el desarrollo de mi Tesis.

Que Dios los bendiga

Índice

		Páginas
Introducción		1
Capítulo I :	Problema de la vivienda, el Déficit Habitacional y su relación con las políticas del Estado, directas e indirectas.	9
Capítulo II :	La Política Habitacional del Gobierno del Presidente Salvador Allende G. (1970 - 1973)	54
Capítulo III:	La Política Habitacional en la primera fase del régimen militar (1973 -1979).	73
Capítulo IV :	La Política Habitacional en la segunda Etapa del régimen militar (1979 - 1989).	97
Capítulo V :	La Política Habitacional en el Gobierno del Presidente Patricio Aylwin Azócar (1990 - 1994).	140
Capítulo VI :	La Política Habitacional en el Gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994 - 2000)	161
Conclusiones		186
Bibliografía		193

Introducción.

El tema de la " casa propia " ha sido considerado siempre como un problema difícil de solucionar por la sociedad chilena, entre otras causas, por el alto precio de las viviendas, y los niveles de ingresos insuficientes de algunos sectores de la población para financiar la compra de una vivienda, factores importantes a la hora de comprar una vivienda, que además son causas directas del déficit habitacional.

Históricamente, el país ha reflejado en sus estadísticas un alto déficit habitacional, siendo el más alto el reportado en la década de los `80, que alcanzó a cifras cercanas a las 850.000 viviendas. Esto significaba aproximadamente 4.5 millones de chilenos sin casa. Considerando que esta situación no era posible de mantener, el Estado reforzó su política habitacional con el objeto de revertir este gran déficit, asignando mayores recursos en el presupuesto de la nación destinados al financiamiento de programas habitacionales

o subsidios estatales para ayudar a los sectores de menores ingresos.

El valor de la vivienda, elemento fundamental en el déficit habitacional, está conformado por los siguientes componentes: Valor del suelo, (considera terreno y la urbanización); la Construcción (costeada según tipo y especificaciones técnicas, calidad de materiales, tecnologías usadas, costo de mano de obra), y por último, la utilidad de las empresas constructoras.

También se debe considerar, que la demanda de la vivienda se estratifica según los niveles de precio que alcanza este bien, entre los que intervienen elementos tales como: ubicación, valor del metro cuadrado de terreno, superficie del mismo y superficie de la construcción, equipamientos asociados al entorno (centros comerciales, colegios, centros médicos, lugares de recreación, etc.). Es así como en la actualidad en el país tenemos viviendas que fluctúan en valores de entre 280 UF y 30.000 UF. La demanda mayor es aquella referida a los tramos de entre 280 UF y 1.500 UF y dentro de este

segmento la que varía entre las 280 UF y 700 UF definidas como Viviendas Sociales.

4 El Estado en su función de atención del problema social producido por el déficit habitacional ha implementado soluciones, atendiendo fundamentalmente dos aspectos, siendo el primero de ellos la construcción de viviendas a través de terceros tanto en sectores urbanos como rurales, en las distintas regiones del país y, el segundo aspecto, corresponde al otorgamiento de subsidios habitacionales que son un aporte no reembolsable que hace el Estado a aquellas personas que no pueden por si solas dar solución a su problema de falta de vivienda.

Actualmente uno de los grandes problemas, que gravita tanto en la solución como en el costo de las viviendas, es la poca disponibilidad de Suelos, el que por su escasez, tiene un permanente aumento de costo, produciendo una alta incidencia en el valor final de la vivienda (en algunos casos puede equivaler a un 40 % del total). Esto también ha obligado a que cada vez se deban desarrollar proyectos que consideren una mayor densificación, priviligiándose aquellos proyectos de

construcción en altura por sobre los de construcción en extensión, lo que significa una disminución del valor final por la distribución proporcional del terreno sobre lo construido. El manejo del uso del suelo ha significado cambiar el destino original para utilizarlo en programas habitacionales, perdiéndose grandes extensiones que antes se destinaban al cultivo agrícola, afectando en consecuencia a este sector productivo y teniendo un crecimiento muchas veces no adecuado de las zonas urbanas, lo que provoca graves problemas en relación con el medio ambiente, desarrollo urbano, soluciones viales, etc.

Corresponde al Estado en este sentido asumir también un rol preponderante en los temas relacionados con: los planos reguladores, estudios de seccionales, equipamientos comunitarios, soluciones viales, entre otros, todo lo cual desarrolla en el ámbito nacional a través del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

En este contexto, se debe hacer un análisis de las formas de financiamientos de como se enfrenta este problema, siendo uno de ellos el financiamiento Privado,

que como su nombre lo indica es aquel en que el total del valor de vivienda es aportado por el comprador, ya sea con sus propios ahorros o recursos, o bien, complementando este, en caso de ser insuficiente, por un crédito que puede obtener directamente de entidades financieras o bancarias. El otro financiamiento corresponde al Estatal, el que se conforma por un aporte mixto, integrado por el ahorro del comprador, un Subsidio Estatal, y de ser necesario, un crédito otorgado por entidades financieras o el propio Estado (para este efecto los SERVIU, Servicios de Vivienda y Urbanismo), a través del Banco del Estado de Chile.

El Estado, y retomando la idea del financiamiento de las viviendas en forma mixta, ha establecido soluciones para el problema habitacional de los sectores medio bajo y bajo de la población, entre los cuales se pueden señalar entre otros: Subsidios para Viviendas Básicas, Subsidios para Viviendas Rurales, Subsidios PET (Programa Especial de Trabajadores), Subsidio de Renovación Urbana y, últimamente, el Subsidio Leasing.

El Estado en su afán de solucionar el déficit habitacional a través del tiempo, ha desarrollado políticas habitacionales, las cuales serán desarrolladas en esta Tesis a partir del capítulo II en el que se expondrán las diversas políticas implementadas por el Gobierno del Presidente Salvador Allende G..

En el capítulo III se analizará el Régimen Militar en su primer período (1973 a 1979). En este período se fijaron objetivos para buscar soluciones habitacionales y satisfacer las necesidades de los más pobres, dejando al mercado regular la adquisición de los sectores de mayores ingresos. En el segundo período del Régimen Militar, (1979 - 1989), se creó el Programa de Viviendas Básicas, cuyo objetivo era ayudar a familias que ocupaban viviendas extraordinariamente marginales (campamentos, ocupaciones ilegales, etc.); también se crea el Subsidio Habitacional para la atención rural, se creó un programa de emergencia durante la crisis del bienio 1982 - 1983, con el objeto de disminuir la situación financiera por la que pasaba el país en ese momento.

En el Gobierno del Presidente Patricio Aylwin Azócar se produjo un conjunto de cambios trascendentales con relación al mejoramiento y ampliación de la red de accesibilidad a la vivienda, en la línea de construir una política habitacional que diera cuenta de las demandas de la población y en sintonía con el programa de Gobierno. Dentro de las políticas implementadas por este Gobierno, se destaca la creación de dos sistemas de accesibilidad a la vivienda, como son el Sistema de Renovación Urbana y el Sistema de Leasing Habitacional.

Durante el Gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, se comenzó a dar mayor auge a los programas mencionados anteriormente. La clave de la política habitacional de este Gobierno radica en el establecimiento de programas adecuados a cada necesidad y a cada capacidad, cada uno de estos puntos, se analizará en el período correspondiente.

El objetivo de esta investigación es observar a través del tiempo si las políticas habitacionales implementadas, por cada uno de los Gobiernos, fueron en su momento eficientes al momento de reducir el déficit

habitacional. Para esto se ha consultado bibliografía existente en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, SERVIU Metropolitano, Cámara Chilena de la Construcción, CEPAL, Empresas de Estudio de Mercados, Censos, entre otras.

Capítulo I

Problema de la vivienda, el Déficit Habitacional y su relación con las políticas del Estado, directas e indirectas.

Capítulo I

Problema de la Vivienda, el Déficit Habitacional y su relación con las Políticas del Estado, directas e indirectas

En este capítulo se desarrollará el tema del déficit habitacional para lo cual debemos dejar en claro que este se puede definir de la siguiente forma, es cuando la cantidad de viviendas ofrecidas es insuficiente para cumplir con cantidad demandada, esta definición sólo hace mención a la cantidad de viviendas, existe otro tipo de déficit como es el Cualitativo, que hace mención a la calidad y el estado de construcción de la vivienda, entre otras cosas.

1. Conceptos Generales

1.1. Consideraciones Previas

Para poder determinar hasta que punto las necesidades de vivienda de la población están satisfechas, se necesita tomar en cuenta los siguientes dos factores:

1. Se debe estimar en qué medida la cantidad de viviendas existentes es suficiente para albergar a la totalidad de la población de un país.

2. Se requieren que las viviendas estén en condiciones de ser habitadas por las personas, cumpliendo con ciertos estándares mínimos con el objeto de ofrecer una calidad de vida adecuada a sus habitantes.

1.2 Déficit Cuantitativo[1]

La definición tradicional de déficit cuantitativo de vivienda se basa en "la comparación entre el número de hogares y el de viviendas permanentes". El monto en el cual la primera de estas cifras supera la segunda, es lo que se designa como déficit cuantitativo.

Sin embargo, si se toma en cuenta solamente el número de viviendas, se estaría dejando de lado consideraciones tales como los insumos utilizados, su construcción o su estado de conservación. Si bien a simple vista pareciera ser que estas variables son de carácter más bien

cualitativo, tienen su trasfondo que trasciende este aspecto. Una vivienda cuyo techo es de un material tan precario que no impide la entrada de lluvias, no cumple con el objetivo de proteger a sus moradores contra las inclemencias del tiempo, por lo que esta situación debiera considerarse como parte del déficit cuantitativo. Existen tres categorías de viviendas recurriendo exclusivamente a materiales de construcción:

1. Categoría I, es la más sólida y de mejor calidad, por estar compuesta de los materiales más resistentes[2]. Esta Categoría no presenta ningún tipo de déficit.

2. Categoría II, agrupa aquellas viviendas compuestas por materiales de construcción sólidos, pero de calidad inferior a los de la Categoría I[3] y claramente superiores a la Categoría III, o bien una combinación entre materiales de excelente calidad y otros no tan buenos.

---

[1] Definición sustraída de Informes de la CEPAL

[2] En general esto corresponde a techos de teja o loza; adobe revocado, cemento y hormigón; y pisos de madera pulida, mosaico o radier revestido. (Informes CEPAL)

[3] En la Categoría II los techos son de calamina o plancha; las paredes incluyen adobe sin revocar y madera y los pisos son de cemento recubierto con material de baja calidad. (Informes CEPAL)

3. Categoría III, incluye las viviendas construidas con los materiales más precarios[4].

En resumen, se considera que el déficit cuantitativo incluye tanto los hogares que comparten una vivienda, como aquellos que ocupan viviendas de un carácter muy precario. En el caso específico de Chile, gracias a que la encuesta de hogares entrega información suficiente, el segundo concepto de déficit cuantitativo se define sobre la base de las características del tipo, paredes y techo, tanto en lo que se refiere a los materiales utilizados tanto en su construcción como en cuanto a la calidad de los mismos.

1.3 Déficit Cualitativo[5]

Este tipo de déficit se ha asociado a tres tipos de variables: la disponibilidad de servicios; la calidad y el estado de la construcción de la vivienda; y el hacinamiento.

---

[4] En general estas son viviendas con techo de paja, caña, palma, fonolita y materiales de desecho; los muros son de caña, palma, barro, madera, troncos u otro material sin revestir : y los pisos son de tierra o algún material sin revestir: en otras palabras hay una combinación de materiales muy precarios o de desecho. (Informes CEPAL)

[5] Definición sustraída de Informes de la CEPAL

En cuanto a **la disponibilidad de servicios**, se considera en primer lugar el acceso a servicios públicos tales como agua, luz y alcantarillado.

En segundo lugar, en aquellos caso en que existe información, se ha agregado la disponibilidad de baño y cocina dentro de la vivienda, como un indicador de calidad de la vivienda, distinguiendo en lo posible servicios de uso exclusivo o compartido. Por lo tanto, también en este caso se emplea una definición de disponibilidad de servicios más amplia que la tradicional.

La calidad de la construcción y calidad de una vivienda, para definir este aspecto debemos situarnos en las Categorías antes mencionadas, agregando a esto el estado de conservación de la vivienda.

El concepto de **hacinamiento** se refiere a una comparación entre el número de cuartos y el de personas que habita una vivienda. Puede ser estimado considerando tanto el número de personas por dormitorio, como el número de personas por habitación. En suma, se consideran hogares

hacinados aquellos en que hay dos o más personas por habitación, excluyendo la cocina y el baño.

1.4 Distribución del Ingreso en Chile

Una de las causas por la cual en Chile existe déficit habitacional es la desigualdad con respecto a la distribución del ingreso. Es sabido que en Chile los sectores socioeconómicos altos y medios, no tienen dificultades para acceder a la casa propia, pagando cantidades inalcanzables por los estratos medios - bajos, bajos y de extrema pobreza.

En el siguiente cuadro veremos los niveles socioeconómicos en Chile:

Descripción básica de los niveles sociales - Chile

Clase Social	Ing. Promedio Mes (en pesos)	Educación Jefe Hogar	Distrib. País	Distrib. Santiago
ABC1	Min. 1.577.000 Max.> =6.600.000 Prom. 2.100.000	Promedio 17 a 20 años	721.517 personas 4.7%	427.883 personas 8.9%
C2	Min. 625.000 Max. 1.577.000 Prom. 820.000	Promedio 14 a 17 años	1.759.541 personas 11.6%	933.789 personas 19.4%
C3	Min. 375.000 Max. 625.000 Prom. 460.000	Promedio 10 a 14 años	4.108.486 personas 27%	1.191.022 personas 24.8%
D	Min. 215.000 Max. 375.000 Prom. 280.000	Promedio 6 a 10 años	6.490.403 personas 42.7%	1.654.560 personas 34.5%
E	Min. < = 63.000 Max. 215.000 Prom. 120.000	Promedio Menos de 5 Años	2.131.393 personas 14%	593.906 personas 12.4%

Población total país (urbana y rural)= 15.211.308 personas
Población Provincia de Santiago (urbana)= 4.801.128 personas
Fuente: ICCOM Ltda. Empresa de estudios de mercado, junio del 2000

Como podemos observar en el cuadro anterior la mayor cantidad de habitantes de nuestro país corresponden al estrato socioeconómico bajo y de extrema pobreza, que es un total de 8.621.796 personas, que corresponde al 56.7% del total de la población del país. Esta población recibe remuneraciones de hasta 375.000 pesos, siendo este factor uno de los más importantes a la hora de postular a una vivienda. Hacia este segmento de la población se ha orientado fundamentalmente las políticas habitacionales del Estado, ya que es este el que tiene la mayor cantidad de dificultades al momento de comprar una vivienda.

1.5 Programas de Políticas Sociales

La preocupación por dimensionar el déficit habitacional existente en el país y sus regiones podría haber parecido un esfuerzo innecesario. En efecto, existía un cierto consenso sobre los avances logrados en relación al volumen de construcción de viviendas en los últimos años. En el año 1992, se realizó un diagnóstico, en el que se mostraron datos estadísticos del Censo de Población y Vivienda de ese año, con respecto a la vivienda en el país y sus regiones. Se consignaron en primer lugar las

familias que necesitaban un alojamiento, ya sea hogares constituidos o núcleos allegados.

En segundo lugar se analizaron las viviendas particulares disponibles a nivel nacional y de regiones, como base de un cálculo del déficit cuantitativo.

De acuerdo a este diagnóstico, el país experimentó en la última década un aumento importante de la cantidad de hogares, y una sostenida reducción del tamaño de los núcleos familiares. Por su parte, las tasas de producción de unidades al comienzo de los 80 fueron bajas, originando hacia fines de la década una acumulación de necesidades insatisfechas de alojamiento traducidas en una alta proporción de familias allegadas. A partir de 1985, y muy especialmente entre 1990 y 1992, el déficit bajó en términos relativos con relación al Censo de 1982. La evolución del cuadro habitacional en cada una de las regiones, medida como disminución del número de allegados existentes a fines de los 80, permite medir la efectividad de los programas aplicados en cada una de ellas, para elaborar a futuro, estrategias de asentamiento acordes con el volumen de necesidades

existentes, considerando la realidad geográfica, social, cultural y urbana de cada una de ellas.

1.6 Las Familias en 1992

El Censo de 1992 identifica la existencia de 3.3 millones de hogares de diferentes tipos en el país. Para calcular el total de demandantes de vivienda, se considera además a aquellos grupos familiares allegados o no diferenciados dentro de esos hogares, que debieran tener (o aspiran a) una vivienda independiente. Estos son los más afectados por la carencia habitacional, por no contar con la mínima independencia y privacidad que requiere el desarrollo de una familia.

Distribución regional de familias y hogares

Región	Hogares según Censo	Núcleos adicionales	Total Familias
Primera	82.865	11.192	94.057
Segunda	99.061	13.327	112.388
Tercera	56.989	7.453	64.442
Cuarta	122.210	17.335	139.545
Quinta	363.187	43.403	406.590
Sexta	169.954	22.190	192.141
Séptima	202.603	26.807	229.410
Octava	409.383	60.796	470.179
Novena	186.342	27.254	213.596
Décima	228.128	35.206	263.334
Undécima	19.977	2.474	22.451
Duodécima	38.037	4.097	42.134
Metropolitana	1.315.043	167.454	1.482.497
Total País	**3.293.779**	**438.987**	**3.732.766**

Fuente: Programa de Políticas Sociales, Joan Mac Donald, Censo 1992

1.7 Las Viviendas Disponibles

El parque de viviendas particulares ocupadas según el Censo del año 1992 era de 3.12 millones de viviendas, de las cuales 2.84 millones (91%) son permanentes, y el resto semipermanentes.

Por sus características, las viviendas semipermanentes (mejoras, mediaguas, ranchos, chozas o rucas) se consideran necesarias de reemplazar, y en consecuencia, constitutivas de déficit. En cambio, las viviendas permanentes se han considerado ya sea como adecuadas o como adecuables. Si bien algunas tienen serios problemas cualitativos que incluso las harían irrecuperables, se ha estimado que en general no requieren reemplazo por nuevas viviendas.

El siguiente cuadro muestra la distribución del parque habitacional en el país, y dentro de él, su componente de viviendas permanentes. Estas son, en general el 90% del total de viviendas; sin embargo, es indispensable un análisis de su calidad en cada una de las regiones para

establecer su aceptabilidad cualitativa, y determinar necesidades más exactas de reposición o rehabilitación.

El Parque Habitacional

Región	Viviendas Particulares	Permanentes	Semipermanentes
Primera	75.513	66.922	8.591
Segunda	91.242	85.615	5.627
Tercera	54.255	48.397	5.858
Cuarta	117.220	104.995	12.225
Quinta	350.714	320.530	30.184
Sexta	159.753	143.722	16.031
Séptima	191.008	171.972	19.036
Octava	392.313	358.249	34.064
Novena	190.376	160.564	19.812
Décima	218.654	197.732	20.922
Undécima	19.151	17.501	1.650
Duodécima	36.955	35.557	1.398
Metropolitana	1.233.813	1.132.329	101.484
Total País	3.120.967	2.844.085	276.882

Fuente: Programa de Política Sociales, Joan Mac Donald, Censo 1992

1.8 Situación habitacional a nivel nacional

Para el cálculo del déficit a nivel del país, se consideraron los siguientes datos, consignados en los cuadros anteriores:

Familias requerientes de viviendas	3.732.766
❖ Constituidas como hogar	3.293.779
❖ Núcleos familiares adicionales	438.987
Viviendas	3.120.967
❖ Permanentes	2.844.085
❖ Semipermanentes	276.882

En base a estos datos, el déficit habitacional existente en el país en 1992 se dimensionaba como sigue:

Déficit cuantitativo (total familias - viviendas permanentes) es igual a 888.681

Origen de estas necesidades:

- Para familias sin casa o allegadas 611.799
- Para reponer viviendas precarias 276.882

A su vez, el cuadro se expresa desde la perspectiva de la situación habitacional de las familias habitantes como sigue:

- 3.120.967 hogares[6] alojan en una vivienda (2.844.085 en viviendas permanentes y 276.882 en semipermanentes), como hogar exclusivo o, en algunos casos en que la comparten, como hogar principal.
- 172.812 hogares viven de allegados, compartiendo la vivienda con otros hogares, pero cocinan en forma separada.
- 438.987 familias viven allegadas a los hogares principales o secundarios arriba mencionados, compartiendo la vivienda y la cocina.

1.9 Las carencias en las regiones

A continuación se presentan las cifras del déficit a nivel regional.

Déficit por regiones

Región	Familias	Viviendas Permanentes	Déficit
Primera	94.057	66.922	27.135
Segunda	112.388	85.615	26.773
Tercera	64.442	48.397	16.045
Cuarta	139.545	104.995	34.550
Quinta	406.590	320.530	86.060
Sexta	192.144	143.722	48.422
Séptima	229.410	171.972	57.438
Octava	470.179	358.249	111.930
Novena	213.596	160.564	53.032
Décima	263.334	197.732	65.602
Undécima	22.451	17.504	4.950
Duodécima	42.134	35.557	6.577
Metropolitana	1.482.497	1.132.329	350.168
Total País	3.732.766	2.844.085	888.681

Fuente: Programa de Políticas Sociales, Joan Mac Donald.

[6] Hogar: El núcleo familiar conformado por el matrimonio y sus hijos

Como podemos notar, el mayor volumen de carencia (considerando sólo el número de viviendas), se sitúa en la Región Metropolitana, en que 350.168 familias no tenía vivienda en ese momento. Esta región concentra el 39.7% del nivel nacional.

1.10 Evolución del cuadro habitacional entre 1982 y 1992

El análisis comparado de la información censal de 1982 y 1992 permite conocer la evolución que el país ha tenido en materia habitacional. Este análisis se complementa con una actualización de datos efectuada para 1988 sobre la base de proyecciones del Censo 1982.

Familias, viviendas y déficit, 1982 a 1992

	1982	1988	1992
Familias	2.899.009	3.233.542	3.732.766
Viviendas			
❖ Permanentes	2.078.000	2.202.714	2.844.085
❖ Semipermanentes	242.300	223.430	276.882
Déficit			
❖ Allegados	578.709	807.398	611.799
❖ Reemplazo	242.250	223.430	276.882
Total	**820.959**	**1.030.828**	**888.681**
Familias afectadas	**28.3%**	**31.9%**	**23.8%**

Fuente: Programa de Políticas Sociales, Joan Mac Donald Censos 1982 y 1992; Joan Mac Donald, 1986 y 1987

Según el cuadro anterior, en el año 1992 se han agregado 834.000 familias al volumen que existía en 1982. La tasa anual de aumento de aproximadamente 2%, supera el crecimiento demográfico, debido al fenómeno de reducción del tamaño familiar que experimenta el país.

El fuerte déficit habitacional a fines de los 80, cercano al millón de viviendas, ha sido rebajado a partir de 1988 y sobre todo entre 1990 y 1992.

La cifra de allegados, que era crítica durante los años 80, ha disminuido sustancialmente según la información del Censo 1992, señalando que el Gobierno anterior efectivamente logró la meta de aliviar el problema de las familias sin casa a través de una provisión masiva de vivienda.

1.11 La evolución de las familias allegadas en las regiones

Si bien la disminución global del problema de los allegados es un logro muy importante de la política habitacional del Gobierno Militar, quizás sea aún más interesante la focalización geográfica alcanzada por los programas, al llegar efectivamente a las regiones y localidades de mayor carencia habitacional.

Comparando la información preparada en 1988 con las cifras del Censo 1992, se observa en el cuadro siguiente

una rebaja importante del porcentaje de familias allegadas en las diferentes regiones.

Familias allegadas en 1988 - 1992 por regiones

Región	1988	%	1992	%
Primera	24.915	29	18.544	20
Segunda	25.083	25	21.146	19
Tercera	12.622	24	10.187	16
Cuarta	26.294	23	22.325	16
Quinta	97.454	27	55.876	14
Sexta	60.067	38	32.391	17
Séptima	52.579	28	38.402	17
Octava	89.790	23	77.866	17
Novena	38.465	21	33.220	16
Décima	52.079	24	44.680	17
Undécima	4.411	22	3.300	15
Duodécima	7.440	19	5.179	12
Metropolitana	316.201	24	248.684	17
Total País	807.398	25	611.799	16

Fuente: Programa de Políticas Sociales, Joan Mac Donald, Censo 1992
% de allegado sobre total de familias residentes

En 1988, en casi todas las regiones del país más del 20% de las familias eran allegadas. Hoy la proporción se habría rebajado sustancialmente, situándose en el país en un 16%. Si en 1988 una de cada cuatro familias era allegada, en 1992 lo era una de cada seis. En regiones tales como la Quita y la Sexta, el porcentaje de allegados se redujo a la mitad.

2. El Mercado de la Vivienda

2.1 Organización del Mercado. Oferta, Demanda y Precios

2.1.1 Consideraciones Generales

La evolución de la situación económica general se transmite con distinta intensidad hacia los diferentes estratos sociales y se deja sentir de diversas maneras en las diferentes regiones del país, según sea el nivel de desarrollo de éstas y el aporte de cada una al crecimiento general.

La demanda por viviendas es una consecuencia de la evolución de la situación económica, y la oferta sigue a la demanda, con el fin de satisfacerla.

Existen también actos de la autoridad que tienen gran influencia en el desarrollo del mercado inmobiliario, tales como la Política Habitacional y la dictación de los Planes Reguladores Comunales que establecen las normas de edificación en el ámbito zonal.

Resultado del impacto de ambos factores en el mercado es: el alto número de viviendas que ha ayudado a financiar el Estado y el importante crecimiento del número de viviendas construidas en ciudades como Temuco, Concepción, Viña del Mar, La Serena e Iquique, así como en algunas comunas de Santiago entre las que se encuentran Las Condes, Vitacura, Maipú, La Florida, Puente Alto y otras.

Se ha demostrado que el desarrollo inmobiliario se resiente notablemente con tasas de interés altas y, más aún, con la inflación, desarrollándose notoriamente, en

cambio, cuando estas variables tienen una evolución moderada.

Como la mayoría de los países latinoamericanos, Chile es un país con un déficit habitacional importante debido a una significativa migración a las ciudades, a una economía en desarrollo e inestable, así como también a inadecuados programas habitacionales en el pasado y a escasez de recursos financieros, tanto públicos como privados.

Por otra parte, el mercado ha sufrido diversos cambios desde comienzos de 1990, fecha en que el gobierno puso en práctica el ajuste económico. Como resultado de éste se produjo una disminución de la actividad de la construcción, situación que sin embargo se revirtió hacia fines de 1991, período en que se produjo un importante aumento de la oferta para satisfacer una demanda aún insatisfecha.

El público comprador percibió el desarrollo del mercado y poco a poco fue aumentando sus exigencias, especialmente en lo que a calidad se refiere. Hoy día, los compradores

esperan que las viviendas, aún las de bajo precio, tengan ventanales de aluminio y alfombras y cerámicas de buena calidad, situación desconocida en las décadas anteriores. Es importante destacar que la competitividad del mercado ha sido un freno para el alza de los precios, construyéndose en Chile viviendas cuyos niveles de precios son extraordinariamente bajos comparados con estándares internacionales.

2.1.2 Comercialización y Perfiles de los Compradores

Los diferentes sistemas de comercialización de viviendas están íntimamente ligados con el perfil de los compradores. Así entonces, se pueden distinguir en Chile diferentes tipos de compradores según sea la fuente de obtención de sus recursos, lo cual lleva al establecimiento de distintos sistemas de comercialización.

El perfil de una parte de los compradores, en este caso de aquellos que son poseedores de un subsidio habitacional otorgado por el Estado, depende en parte de la política habitacional chilena, que considera para el

otorgamiento de dicho beneficio las demandas que se generan en las diversas regiones del país, incluidas las áreas rurales.

Dependiendo de la forma en que los demandantes obtienen recursos para la adquisición de sus viviendas, es posible aseverar, en forma sui-generis, que existen en Chile básicamente dos tipos de compradores:

1. Los compradores de viviendas básicas, para este tipo de compradores es que se han orientado las políticas habitacionales.

2. Los compradores de viviendas de mercado, este tipo de compradores corresponde a los segmentos socioeconómicos ABC1 y C2.

Para mayor claridad, cabe señalar que, en principio, los subsidios habitacionales se dividen en dos tipos:

1. Los que se otorgan a personas del nivel socioeconómico más bajo, quienes sólo pueden optar a la compra de una Vivienda Básica.

2. Los que se otorgan a personas de niveles algo superiores, que pueden optar a la compra de Viviendas de Mercado de menor costo, con un tope de precio, que en este caso llegaba hasta las 1.500 UF. Dentro de esta modalidad existen los siguientes subsistemas, el Sistema Unificado (SUN), el Programa Especial de Trabajadores (PET), el Sistema Rural, el Leasing Habitacional y el de Renovación Urbana.

Estos Subsidios, una vez asignados a los beneficiarios, se materializan en un documento a su nombre llamado Certificado de Subsidio, el que pasa a ser un verdadero Vale Vista contra el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, por lo que desde el punto de vista del comprador es un recurso adicional con que cuenta para la adquisición de su vivienda.

La Vivienda Básica es un tipo de construcción habitacional en la que el comprador no tiene un trato directo con el constructor, ya que es el Estado, a través del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, quien se encarga de contratar su construcción mediante el sistema de propuestas públicas. Este Ministerio paga al constructor

las obras ejecutadas y luego las asigna de acuerdo a los mecanismos de subsidios dispuestos en la normativa vigente.

Cabe destacar que en este sistema la empresa privada ejerce un rol activo, ya que el Ministerio fija sólo las características mínimas de la vivienda y el monto de recursos disponibles, dejando a la empresa la responsabilidad del diseño y del número de vivienda, así como también, en algunas ocasiones, su ubicación.

La Vivienda de Mercado, a su vez, puede dividirse también en dos grandes sectores: aquella que se vende libremente a compradores que gozan de algún subsidio estatal; y otra cuyos compradores no gozan de subsidio alguno, es decir, son compradores absolutamente libres.

Con respecto a la **oferta** se puede decir que es la vivienda que se pone a disposición del segmento que requiere una solución habitacional, y que dependiendo de la capacidad ahorro/renta pueden ser viviendas de hasta

1.000 UF[7], en este caso se entiende que el pago se efectúa con ahorro, subsidio habitacional aportado por el Estado y crédito garantizado.

Con respecto al **precio**, se entiende como tal, el valor de transferencia de la vivienda al comprarla, siendo necesario señalar que existe una diferencia importante entre el precio de una oferta privada (empresa constructora e inmobiliaria) y el SERVIU.

En el caso de la **oferta privada**, se incorpora la totalidad de los componentes del precio, tales como: valor del terreno, valor de los materiales de construcción, costo mano de obra, utilidad, etc..

En el caso del **valor SERVIU**, estos no incluyen en el precio de la vivienda: utilidad (el objetivo es social), estudios de proyecto e inspecciones técnicas.

[7] Se exceptúa el programa de Renovación Urbana, pudiendo adquirir viviendas de hasta 1.500 UF

2.1.3 Financiamiento de la Demanda

Con respecto al financiamiento de la demanda o adquisición de viviendas, existe una brecha que puede llegar a tener una importante dimensión, entre los ingresos de las familias más pobres y los precios de las viviendas. Prácticamente todos los países que han dedicado esfuerzos estatales a analizar las posibilidades de proveer viviendas a la población de menores recursos, han llegado a la conclusión que existe una porción de la población que no es capaz de financiar una vivienda, ni siquiera la de menor estándar imaginable, con sus propios recursos.

Los caminos más frecuentemente abordados para resolver este problema han sido:

- Bajar los estándares de la denominación "vivienda social"
- Buscar procedimientos para disminuir los costos de construcción

- Establecer un monto del valor de la vivienda que es subsidiado por el Estado.

La experiencia de subsidios estatales son diversas. Distintos tipos de subsidios implícitos, a través de la subvaloración del suelo, o del financiamiento a tasa de interés subsidiadas, o subsidios explícitos, formando parte de complicados sistemas de accesos a la vivienda provista por el Estado.

Los sistemas de subsidios pueden estar ligados a exigencias de cumplimiento de ciertos requisitos por parte de los interesados, tales como la exigencia de ahorro previo por parte del postulante, no ser propietarios de alguna vivienda, etc..

El financiamiento de la vivienda generalmente esta complementado por algún sistema de financiamiento a largo plazo, ya que con los recursos reunidos por el ahorro y el subsidio, no se completa el precio de la vivienda.

2.1.4 Subsidio a la demanda de vivienda

Las nuevas políticas de vivienda social recurren a subsidios a la demanda de vivienda con el objeto de dotar a los jefes de hogar y personas de menor ingresos con capacidad de compra. Estos subsidios permiten a sus beneficiarios concurrir al mercado a elegir sus viviendas, sujetos a determinados estándares, precios y disponibilidades.

A raíz del destacado papel que juegan los subsidios en la demanda por vivienda, el proceso de postulación y asignación de subsidios está sujeto a exigentes requisitos de transparencia, imparcialidad, focalización y neutralidad.

EL proceso de postulación a subsidios habitacionales es **transparente** si los jefes de hogar y las personas que califican para postular están informados de los factores que otorgan puntaje, si pueden verificar sus puntajes en listas públicas, y si conocen los puntajes de corte a los cuales se han otorgado subsidios.

La asignación de subsidios habitacionales es **imparcial** si se otorgan a los beneficiarios en "lista de espera" en un orden que respeta estrictamente los puntajes de los postulantes que han cumplido todos los requisitos.

La **focalización** es un requisito de equidad en la asignación de los subsidios habitacionales. Pasa por un acceso más que proporcional de las familias y personas de menores ingresos (no propietarias) a los subsidios habitacionales, y por ende, por un elevado número de subsidios habitacionales a esos beneficiarios. Sin embargo, la equidad también requiere que las familias y personas de distintos estratos de ingresos que califican para subsidios habitacionales también puedan adquirir viviendas de acuerdo con aspiraciones y capacidades de pago.

La **neutralidad** en la aplicación de subsidios habitacionales requiere que los beneficiarios puedan elegir entre distintas opciones para lograr viviendas con un determinado estándar, ya sean viviendas nuevas, viviendas usadas, o el mejoramiento y ampliación de viviendas existentes. De lo contrario, las normas sobre

subsidio a la vivienda discriminarían las opciones a las cuales no se pueden aplicar.

2.1.5 Sistema de Financiamiento Habitacional

Las reformas estructurales introducidas en la economía a partir del año 1976 tendientes a modernizarla, orientadas a un esquema de libre mercado - junto con un ordenamiento interno del país- significaron una liberación de las tasas de interés; el sistema bancario evolucionó a un sistema de multibanca en el que ya no sólo los bancos hipotecarios sino también los comerciales quedaron autorizados para realizar todas las operaciones de intermediación financiera establecidas en la legislación correspondiente, incluyendo el otorgamiento de créditos hipotecarios. Previamente, se había autorizado el sistema de ahorro reajustable.

En términos globales, el financiamiento de la vivienda se efectúa a través de diversas combinaciones de recursos privados y públicos, que van desde operaciones que financian únicamente con fondos privados hasta aquellas en que existe un aporte fiscal, siendo este aporte una

proporción significativa del valor total de la transacción.

Este sistema se basa en el otorgamiento de créditos reajustables de largo plazo, de **8 hasta 30 años**, y que se conceden en dos modalidades diferentes:

1. Letras de Crédito Hipotecarias

Emitidas al portador, por el mismo monto nominal y a igual plazo y tasa de interés que el préstamo que se otorga al deudor. Para hacer efectivas las Letra de Crédito y poder financiar con ello la adquisición de la vivienda, éstas deben ser vendidas en el mercado secundario, operación que se hace a través de las Bolsas de Valores. Estos instrumentos tienen gran aceptación, por cuanto son instrumentos de inversión a largo plazo, y con garantía bancaria e hipotecaria, constituyéndose en instrumentos de inversión muy adecuados para las AFP y para las Compañías de Seguros de Vida, instituciones estas últimas que deben calzar sus pasivos de largo plazo, como son los seguros de vejez e invalidez, con activos de las mismas características.

Respecto de su Valor Par, el precio de venta de la Letras de Crédito en el mercado secundario queda supeditado a la Tasa Interna de Retorno (TIR) que dicho mercado demanda en la ocasión. Vale decir, si la TIR de mercado es superior a la tasa de interés nominal de la letra, ésta se venderá bajo par, produciéndose una diferencia que el deudor deberá solventar al contado a favor del vendedor de la vivienda. Si la situación en inversa, las letras se venderán por sobre el Valor Par, produciéndose una diferencia a favor del deudor.

La experiencia ha demostrado que el alza de la TIR de mercado produce un castigo que es linealmente proporcional a la diferencia de ésta con la tasa de interés nominal de la letra. No ocurre lo mismo, sin embargo, cuando la situación es inversa. El mayor valor de la tasa de interés nominal de la letra respecto de la TIR de mercado, no es premiada proporcionalmente por la demanda.

2. Los Mutuos Hipotecarios Endosables

Son instrumentos a la orden que pueden endosarse cuantas veces se quiera en forma sucesiva y, a diferencia de las Letras de Crédito, no tienen la incertidumbre de su transacción en el mercado secundario. Son también instrumentos muy adecuados para los mismos inversionistas institucionales, cuya capacidad de compra es hoy en día varias veces superior a la oferta, generándose de esta manera una demanda insatisfecha por instrumentos de inversión.

Aunque la legislación de Mutuos Hipotecarios Endosables data del año 1960, algunas reformas introducidas últimamente en su normativa hacen que éstos estén operando en Chile, en su forma actual, desde 1988 y, a pesar de que los bancos comerciales están autorizados para otorgarlos y de hecho lo hacen, su verdadero impulso se lo han dado entidades nuevas creadas especialmente para ello, llamadas Administradoras de Mutuos Hipotecarios Endosables.

Tanto las Letras de Crédito como los Mutuos están expresados en unidades reajustables diariamente según la variación del IPC, llamada Unidad de Fomento (UF), cuyo objetivo es mantener en el tiempo el valor real de los recursos prestados. La UF constituye, por tanto, una especie de moneda teórica.

Hablando en términos más generales, puede decirse que el financiamiento del sistema habitacional chileno está basado en un mercado libre y en que el Estado, después de varios ensayos, ha concluido - en forma acertada - que la construcción y la oferta de viviendas se activan rápidamente cuando la demanda está bien tonificada y cuando se garantiza al ahorrante o inversionista una adecuada rentabilidad, en términos reales.

Las políticas actualmente vigentes cumplen con estos objetivos y persiguen estimular el ahorro personal y familiar para la adquisición de viviendas, e incentivar a los inversionistas a destinar recursos hacia el sector.

2.1.6 Mercado Secundario

Dentro de las características del actual sistema de financiamiento de la vivienda es imprescindible resaltar lo importante que resulta la existencia de un Mercado Secundario fuerte, que permita la libre y fluida transacción de los instrumentos creados por el sistema.

Este mercado secundario no es otro que el poder de compra de los agentes comerciales -públicos y privados; particulares, sociedades o instituciones - que se canaliza a través de intermediarios legalmente autorizados y rigurosamente controlados como son los Corredores que operan a través de las Bolsas de Comercio y de Valores, en las cuales mediante transacciones públicas bien reglamentadas, se efectúan las operaciones de compra y venta de todo tipo de efectos de comercio, incluidas las Letras de Crédito y los Mutuos Hipotecarios. De igual manera, es también parte del Mercado Secundario el poder de compra ejercido por los inversionistas institucionales que, sin pasar por las Bolsas de Valores, invierten recursos mediante transacciones directas sometidas a normas y disposiciones

impartidas por la autoridad competente y fiscalizadas por los organismos supervisores establecidos, tales como la Superintendencia de AFP, la Superintendencia de Valores y Seguros y la Superintendencia de Bancos, según sea el caso.

Para que exista un Mercado Secundario poderoso capaz de absorber la oferta de instrumentos que genera un alto volumen de construcción, es necesaria la existencia simultánea de importantes recursos financieros, que en Chile se han producido - además de los múltiples Fondos de Inversión nacionales y extranjeros, mobiliarios e inmobiliarios - a través de Fondos de Pensiones administrados por las AFP y de los recursos que se acumulan en la Compañías de Seguros de Vida, que deben ser destinados en el futuro al pago de las pensiones de vejez.

En Chile ha quedado demostrado que el crecimiento del poder de compra de este tipo de comercio ha sido superior a la oferta, resolviéndose de este modo la escasez de recursos que se produce en el mercado cuando son los bancos quienes deben recurrir a la compra de las Letras

de Crédito de su propia emisión, a fin de producir la liquidez que el comprador necesita para solventar la adquisición de su vivienda.

2.1.7 Incentivos Tributarios

El otorgamiento de beneficios tributarios ha sido una herramienta vastamente utilizada como incentivo para promover la construcción de viviendas. En este aspecto, en Chile existe desde 1959 el DFL 2, que otorga beneficios tributarios a las viviendas de menos de 140 metros cuadrados útiles de edificación.
Estos beneficios consisten en:

- Exención del Impuesto a la Herencia.
- Exención parcial y por cierto período de tiempo de las contribuciones de bienes raíces o impuestos prediales.
- Exención de impuesto a las rentas generadas por el arrendamiento de ellas.

No cabe duda que el incentivo tributario mencionado ha sido positivo en el incremento del parque habitacional chileno, generando un incentivo adicional de la demanda y

ayudando con ello a dar mayor impulso a la construcción de viviendas.

3. Financiamiento de las Viviendas desde la perspectiva de la oferta

En el financiamiento de las viviendas es preciso diferenciar entre el Financiamiento de la Oferta (para la construcción de las viviendas), que es el punto que desarrollaremos ahora, y el Financiamiento de la Demanda (para la adquisición de las viviendas), que se desarrolló en el punto 2.1.3.

3.1 Financiamiento de la Oferta

Con relación al financiamiento de la Oferta, se podría considerar que los fondos captados como ahorro del Público para adquirir viviendas o el financiamiento estatal o financiamiento internacional para el sector vivienda constituyen un recurso "cautivo" que debería estar disponible para los productores de viviendas a tasas subsidiadas y en condiciones preferenciales. Esta

perspectiva es equivocada desde el punto de vista económico, ya que sólo contribuye a ocultar posibles ineficiencias en el sector productor de viviendas o bien incentiva la existencia de productividades menores que entre otros sectores de la economía. La producción de viviendas (aunque sean viviendas sociales), no tiene argumentos económicos sólidos para aspirar a algún grado de protección. Este es un sector productivo en la economía. Por tanto, debe obtener su financiamiento en condiciones normales de mercado.

Si el sistema financiero capta recursos del ahorro del público debido a exigencias o incentivos que los sistemas estatales de acceso a vivienda puedan formular, las instituciones captadoras deben procurar que tales fondos se apliquen en las inversiones más rentables disponibles, de manera de ofrecer a sus ahorrantes una atractiva rentabilidad por sus depósitos.

En conclusión, con respecto al financiamiento de la oferta, esta debe ser en condiciones de mercado, a tasas normales, en competencia con el resto de las actividades económicas.

3.2 Políticas tradicionales de viviendas de interés social

La Corporación de la Vivienda (CORVI), se creó en Chile en el año 1953, y asumió amplias responsabilidades en política de vivienda calificadas ahora como tradicionales. Durante varias décadas esta entidad cumplió un importante papel en la producción y asignación de viviendas económicas. Las políticas tradicionales se caracterizaron por subsidios a la oferta de viviendas, lo que conducía a precios inferiores a sus costos de construcción, y por subsidios crediticios al comparar las tasas nominales de interés de los créditos para viviendas con la inflación en curso. Los beneficiarios aportaban en forma limitada e indirecta al financiamiento de sus viviendas. Los trabajadores de sectores formales de la economía contribuían habitualmente mediante descuentos a la planilla de sus remuneraciones.

Los esfuerzos de las entidades públicas fueron insuficientes para enfrentar el déficit acumulado de vivienda y las importantes necesidades adicionales de

vivienda. Estas últimas se originaban en elevados ritmos de crecimiento de la población e intensas migraciones de la población rural a sectores urbanos, frente a un concepto de política que había echado sobre las espaldas del sector público toda la responsabilidad de poner viviendas de interés social al alcance de la población.

3.3 Políticas de vivienda social orientada al mercado

En consonancia con reformas económicas de mercado, el sector público ha asumido principalmente como regulador y promotor; como oferente "Subsidiario" de viviendas a familias y personas en situación de extrema pobreza, y como suministradores de obras sanitarias y de equipamientos complementarios que tiene un alto contenido de bienes público (tales como áreas de recreación, deporte y centros comunitarios).

Las tareas y responsabilidades del Sector Público han incluido la fijación y el cumplimiento de normas referidas principalmente a los siguientes aspectos:

- Estándares y precios de las viviendas de interés social nuevas.
- Procesos de postulación y asignación de subsidios.
- Requisitos de ahorro previo según las respectivas soluciones de vivienda.
- Acopio de suelo para vivienda de interés social.
- Condiciones de entrada de empresas privadas a la construcción de poblaciones de viviendas de interés social.

Capítulo II

La Política Habitacional del Gobierno del Presidente Salvador Allende G. (1970 - 1973)

Capítulo II

La política habitacional del gobierno de Salvador Allende Gossens (1970 - 1973)

El diagnóstico realizado al iniciarse el período sobre el estado del sector, consideró que los problemas existentes encontraban su origen en el tipo de desarrollo habido en el país, el que se caracterizaba por una dependencia externa creciente, y una elevada concentración de la propiedad y del ingreso, lo que llevaba a excluir a grandes sectores de trabajadores, produciendo una concentración espacial exagerada, localizada en dos o tres lugares del país.

Se señalaban también causas especiales para explicar la situación del sector. El sistema económico obligaba a considerar a la vivienda como una mercancía y la actividad constructora esta guiada principalmente por el lucro. Esto llevaba a concluir que la condición básica para que un individuo adquiera una vivienda es que tenga poder de compra, lo que es función de su nivel de ingresos.

Se postulaba que la acción desarrollada por el sector fiscal en el período anterior había estado dirigida preferentemente a los sectores de menores ingresos, pero con grandes fluctuaciones y produciendo algunos efectos negativos.

Cuantitativamente, el déficit habitacional, al iniciarse el período, era de 593.000 unidades.

Es importante considerar que esta situación se daba en un marco de fuerte movilización social para enfrentar el problema de la vivienda, ya que en el período anterior se había demostrado que la iniciativa e incluso la acción personal de los afectados permitía lograr una solución parcial, temporal o permanente del problema.

El programa de gobierno de este período se planteaba que la vivienda no debía ser objeto de lucro o considerarse como una simple mercancía. Al respecto se señalaba "la vivienda se ha constituido en un derecho, al cual tienen acceso todos los trabajadores, no siendo lo básico el ingreso familiar, sino satisfacer el problema habitacional a quienes más lo necesitan".

En este contexto, fueron motivos de preocupaciones, aunque no se desarrollaron explícitamente, las formas concretas de asignación que pudieran significar el acceso a la vivienda de los sectores de la población que percibían entre 0 y 1 sueldo vital[8] en Santiago, y que constituían casi el 30% de la población nacional.

De acuerdo a lo anterior, la política habitacional tenía como objetivo central "la construcción y reposición de viviendas que consumen su vida útil y el mejoramiento de las condiciones habitacionales", todo ello, buscando responder a las necesidades de los sectores de menores ingresos.

Se señalaban otros objetivos de importancia en la política sectorial, como era la generación de una alta cuota de empleos, tanto de aquellos directamente relacionados con la construcción, como de otros más indirectos: la utilización plena de la capacidad instalada; la dinamización de las actividades

[8] **Sueldo Vital:** Es aquel valor económico con el cual, cuando se creó (década del 50) equivalía a una remuneración con la cual subsistía una familia de nivel medio y medio-bajo, conformada por cuatro personas, durante un mes.

relacionadas con la vivienda y la ampliación de la base de apoyo popular.

La búsqueda de estos objetivos llevó inicialmente a rechazar el sistema de autoconstrucción por considerar que no resolvía el problema habitacional, desmejoraba la calidad de las viviendas y creaba cesantía, lo cual implicaría una redistribución regresiva del ingreso.

El Plan Habitacional señalaba los mecanismos, las metas, instrumentos y recursos que serían definidos o utilizados para lograr los objetivos. La primera formulación en tal sentido fue el Programa Habitacional de Emergencia. Este programa había sido diseñado con anterioridad y, de hecho, estaba considerado como uno de los puntos principales del Programa Básico de Gobierno de la Unidad Popular.

El plan asignaba a las distintas corporaciones (CORVI Y CORHABIT) la construcción de viviendas, urbanizaciones de sitios, instalaciones de redes y otros, asumiendo el Estado la gestión directa. Se consideraba, al igual que en el período anterior, que las viviendas debían ser

complementadas con infraestructura y equipamiento comunitario.

Las metas, en directa relación con los objetivos, fueron definidas en el Plan Habitacional de 1971. En él se planteó la construcción de 79.000 viviendas con una superficie total de 3.525.700 metros cuadrados. Se contemplaba, además, la urbanización y/o dotación de servicios básicos de agua potable, alcantarillado y pavimentación a 123.711 sitios. De este modo, se buscaba responder en forma preferente a las familias sin vivienda y a aquellos sectores que vivían en campamentos.

Se consideraba también que los planes de construcción de viviendas debían ser coherentes con los de equipamiento comunitario y aquellos de desarrollo urbano espacial, ya que ello conducía a soluciones integrales del problema de la vivienda.

La atención preferente a los sectores de menores ingresos no se realizó solo mediante una construcción o urbanización dirigida, sino también a través de otros mecanismos, como la modificación de la reglamentación del

régimen de postulaciones y asignaciones de viviendas a través del sistema Plan Ahorro Popular (PAP) o la derogación de la reajustabilidad establecida para los dividendos CORVI[9], CORHABIT y de las Cajas de Previsión.

Los recursos eran relativamente abundantes. La industria de insumos de la construcción mostraba una capacidad instalada ociosa, derivada básicamente de la crisis por falta de demanda, resultado de la reducción a 5.914 viviendas iniciadas por el sector público de 1970, una de las más bajas del decenio.

En 1970, la desocupación promedio era de 6,1%, alcanzando en Diciembre, en el gran Santiago, al 8,3%, muy cercana del promedio del decenio. Estas cifras y el bajo nivel de especialización requerido en el sector permitía observar que el recurso humano no iba a ser, en general, limitante en el desarrollo del Plan.

---

[9] **CORVI;** Corporación de la Vivienda, encargada según el DFL 285 de la ejecución, urbanización, de la reestructuración, de la remodelación y reconstrucción de barrios y sectores comprendidos en el Plan de la Vivienda y en los Planos Reguladores elaborados por el Ministerio de Obras Públicas. También estaba encargada del estudio y fomento de la construcción de viviendas económicas.
CORHABIT; Corporación de Servicios Habitacionales, empresa autónoma del Estado, encargada fundamentalmente de atender a los que han comprado viviendas, pobladores, asignar, administrar, vender sitios y viviendas, orientar , educar y prestar asesoría técnica en materia habitacional a los particulares y, esencialmente, a las cooperativas de viviendas y servicios habitacionales. Estaba encargada de la Administración de las cuotas de ahorro en el Sistema del Plan de Ahorro Popular

La situación en cuanto a terrenos tampoco era preocupante, ya que el desarrollo del programa requería para su ejecución de un total de 2.508 hectáreas de terreno cuando se disponía, se estaba en proceso de adquisición o estaba contemplada la obtención de 4.171 hectáreas.

Los recursos financieros destinados al programa de emergencia alcanzaban a 4.797 millones de escudos de los cuales, el 77% correspondía a viviendas a iniciarse en 1971 y el 23% a la continuación de viviendas iniciadas en el período anterior.

Se buscó una profundización de la participación de los pobladores y de la comunidad en las actividades de la construcción. La base de ellos eran organizaciones desarrolladas anteriormente: las Juntas de Vecinos, Centros de Madres u otras formas más particulares como las Cooperativas de Vivienda. En ese mismo sentido se buscó redefinir las atribuciones de las Corporaciones y del MINVU, del régimen municipal y de otros. También se

---

(PAP) para el otorgamiento de préstamos habitacionales. Asimismo, le correspondía la aplicación de la Ley 16741 sobre Loteos Irregulares.

impulso la creación de los Comités de Obras y de Vigilancia que permitieran la participación activa de los pobladores en las faenas.

Existía el propósito de desarrollar un vasto programa de soluciones habitacionales masivas, para así desarrollar formas de organización superior de la población.

Los objetivos del plan se mantuvieron sin alteraciones profundas durante el período.

Las visiones iniciales sobre la política de autoconstrucción y sobre la operación sitio fueron modificadas sobre la base de estudios y antecedentes que mostraban que la vivienda definitiva no era la principal aspiración del poblador. Ello fue reafirmado por la fuerte presión social que buscaba soluciones en el corto plazo.

Existieron desajustes producidos por fallas de programación que generaron problemas de abastecimiento de algunos materiales (cemento, fierro, madera, ladrillos, entre otros, esto de produjo porque la iniciación de

viviendas se concentró en los cuatro primeros meses del año y porque la producción de insumos no se desarrolló al mismo ritmo que la construcción. Estos desajustes llevaron al refuerzo del rol del Estado en cuanto a operar como gestor, sin usar el mecanismo de mercado. De allí la constitución del CIMEC (Comité de Insumos, Materiales y Elementos de Construcción); este comité era dependiente de la CORFO, organismo que preparó cuadros de necesidades y de producción para responder, en forma planificada, a los requerimientos.

El incremento de la producción, sobre todo en 1971, demostró que el MINVU no estaba preparado para una responsabilidad de ese tipo. Esto llevó a que las distintas corporaciones fueran asumiendo responsabilidades y funciones diversas: planificación, contratación, construcción, adquisición, etc., ya que el MINVU perdería cada vez más el control sobre las corporaciones.

El intento de ampliar la participación social llevó a la creación de un conjunto de instancias, comités y comisiones que incorporaron a los usuarios, a los

trabajadores y a los organismos estatales, los que generó una burocracia descoordinada y desprovista de capacidad de decisión.

La creación del Ministerio de Vivienda y las cuatro corporaciones ejecutivas, en el período anterior, representaron los instrumentos jurídicos adecuados para llevar a cabo los programas de vivienda. De esta manera, el gobierno del período no necesitó de reformas substanciales al esquema institucional del sector vivienda para concretar sus planes.

Existía un interés especial por la construcción directa de viviendas por parte de CORVI y CORHABIT. Para ello, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo dictó el **Decreto Supremo N° 549** del 06 de Mayo de 1971, creando, tanto en CORVI como en CORHABIT, Departamentos de Ejecución Directa. Estas unidades tenían por función la confección de proyectos habitacionales, de construcción de viviendas de interés social, la contratación de obras para la ejecución directa y la adquisición de terrenos para conjuntos habitacionales, juntos con el montaje de

fábricas de sistemas modulares de prefabricado de viviendas.

Los recursos financieros no fueron una limitante para el desarrollo de la construcción. El Programa de Emergencia dispuso de 5.511 millones de escudos, de los cuales se usaron en gasto de capital 5.379 millones, destinándose, de ellos, 2.672 millones de escudos a Vivienda y Urbanismo, o sea, un 49.7% del total.

Para el año 1972 se consultó 6.494 millones de escudos para gastos de capital, de los cuales 2.581 millones (40%) se destinarían a la iniciación de nuevas obras.

1. Programas Habitacionales

En el proceso de planificación del sector, en el período analizado, se le dio gran importancia a los programas anuales.

1.1 Plan de Emergencia 1971

Este programa se convirtió en la base de la política habitacional. Su desarrollo se extendió a los años siguientes. Se programó la iniciación de 79.250 viviendas, de las cuales se iniciaron efectivamente 76.079.

El programa produjo un fuerte impacto en el sector e, indirectamente, en el resto de la economía. Fue uno de los primeros programas en donde se planificó, programó e implementó conjuntamente la iniciación de viviendas, los recursos financieros y el abastecimiento de insumos.

1.2 Plan Habitacional 1972

Este programa correspondió a una fase avanzada del Plan de Emergencia. En este plan se intentó una mayor planificación, programación y participación de los trabajadores (CUT y FIEMC), de los usuarios (Uniones provinciales y Comunales de Juntas de Vecinos, Comités de Vivienda y otros). Sin embargo, fue el que más dificultades tuvo para su realización. La meta de

viviendas a iniciar fue de 42.547, que se distribuían entre 30.039 de la CORVI; 7.000 de la CORMU y 5.508 de CORHABIT. Se cumplió en un 48%.

2. Mecanismos de asignación de viviendas

La política Habitacional del período consideró al Estado como el principal gestor y asignador de recursos en el sector. Se buscaba profundizar la constitución de un conjunto de empresas regionales estatales de la construcción y definir tareas específicas con las empresas privadas.

A mediano plazo se pretendía la constitución del área social en el sector de la vivienda, que atendiera a las necesidades de éste y de otros sectores tales como la Industria, la Agricultura, el Transporte, la Salud, la Educación. El primer paso en este sentido fue la creación de los departamentos de ejecución directa en las diversas corporaciones.

Del mismo modo, durante la época se busco la generación de un conjunto de **Subsidios al Consumidor,** los principales fueron:

1. La derogación de las reajustabilidades establecidas para los dividendos CORVI y CORHABIT y de las Cajas de Previsión.

2. La definición de nuevas formas de acceso al crédito privado disminuyéndose la renta mínima para postular a los préstamos de vivienda y rebaja de los intereses en proporción inversa a los niveles de ingresos. Para los ingresos bajos se redujo la tasa de 6 a 4.5% y para los ingresos altos de 10 a 9.5%. Se rebajó, además el monto y permanencia de los ahorros previos, los gastos de operaciones y los gastos legales y técnicos.

3. La bajísima recuperación de la cartera de compromisos hipotecarios fue una fuente involuntaria de subsidio.

4. La existencia de tasas de interés inferior al costo social del capital.

5. La reajustabilidad menor que la correspondiente de los dividendos a los sectores que operaban por el SINAP y,

6. Otras formas de subsidio que se generaron, tales como las bonificaciones, las franquicias tributarias, las incapacidades de pago, los costos de construcción subestimados, etc.

En materia de **Subsidios a la Oferta**, los principales del período fueron:

1. El establecimiento de líneas de crédito bancario a favor de las empresas constructoras y de las cooperativas habitacionales, a través del D.L. 507 de 1971. Estos créditos eran destinados a proyectos específicos de conjuntos no superiores a 150 viviendas.

2. El establecimiento de franquicias tributarias a las empresas constructoras.

Finalmente, en materia de **Gestión Directa**, las principales iniciativas del período fueron:

1. La construcción de viviendas a través de los departamentos de ejecución directa de las Corporaciones.

2. Equipamiento comunitario, terminales de buses, balnearios populares, equipamiento comercial, escolar y deportivo, entre otros. Este fue financiado, planificado y ejecutado por la Dirección de Planificación de Equipamiento Comunitario (DPEC).

3. La urbanización de sitios, construcción de mediaguas y otros, efectuados por CORHABIT y CORVI.

4. La Corporación de Obras Urbanas (COU) fue la responsable del desarrollo de la infraestructura de urbanización; pavimentación; alcantarillado; agua potable; arranques domiciliarios y electrificación.

5. Una variación en la construcción directa y la contratación de obras con empresas privadas fue la administración delegada que permitía la participación de técnicos de las corporaciones en el desarrollo de las construcciones.

6. Otros mecanismos, algunos de ellos provenientes de la administración anterior, fueron las normas discriminatorias y la prohibición de superar ciertos estándares para poder acceder a los créditos preferenciales.

En este plano se modificó el sistema de postulaciones y asignaciones de vivienda. Se cambió el sistema Plan de Ahorro Popular (PAP) y se creó el Rol Unico de Postulaciones (RUP).

3. Resultados del Período

Las cifras de este Gobierno con respecto a la Edificación Habitacional en la Región Metropolitana y resto del País fueron las siguientes;

Año	Cantidad de Viviendas			Superficie en metros cuadrados		
	Región Metrop.	Resto país	Total	Región Metrop.	Resto País	Total
1970	12.357	13.414	25.771	911.337	865.412	1.776.749
1971	44.989	42.784	87.773	2.173.560	2.266.008	4.439.568
1972	17.377	18.824	36.201	1.194.252	1.160.909	2.355.161
1973	15.765	23.709	39.474	909.938	1.484.774	2.394.712

Fuente: Cámara Chilena de La Construcción

Como podemos observar en el año 1971 se produjo un aumento sustancial en la edificación de viviendas en la Región Metropolitana y el Resto del País, con respecto al año 1970, por los llamados planes de emergencia, que el Gobierno del Presidente Salvado Allende dispuso realizar,

con el objeto de reducir el déficit habitacional de la época.

En los años posteriores se observa una disminución significativa con respecto al año 1971, que supera el 61% (27.612 viviendas), con respecto a la cantidad de viviendas edificadas en la región metropolitana en el año 1972, y una disminución correspondiente al 64% (29.224 viviendas), respecto del año 1973.

Capítulo III

La Política Habitacional en la primera fase del régimen militar (1973 -1979)

Capítulo III

La Política Habitacional en la primera fase del régimen militar (1973 - 1979)

Este período se inició con una situación económica muy crítica. Ello se reflejaba en el nivel de endeudamiento, en las reservas internacionales, en la escasez de algunos productos y, con mayor claridad en la inflación existente, que en 1973 llegó a un 508.1% señalando un crecimiento de un 211% respecto del año anterior y de un 2.200% respecto de 1971. Esta situación llevó al gobierno, de acuerdo a nuevos criterios económicos, a reducir las principales fuentes de crecimiento de dinero, lo que significó una tenue reducción del gasto fiscal social en 1974 y una caída vertical del mismo en 1975, quedando reducido a menos del 40% del existente el año anterior.

El nivel de la actividad industrial de la construcción era creciente aun cuando tendía a hacerse ineficiente y presentaba dificultades de coordinación y abastecimiento de recursos.

En 1975 se estimaba que el déficit habitacional alcanzaba a 419.000 viviendas, sin incluir el déficit correspondiente a viviendas que presentaban una situación de hacinamiento.

El gobierno quiso utilizar políticas públicas para modificar substancialmente la trayectoria del desarrollo histórico del país. Este objetivo general se reflejó también en la política habitacional. **Se planteó como criterio general para toda la economía que fuera el mercado el asignador de recursos. Por lo tanto, el Estado desarrollaría una acción subsidiaria o normativa, orientada, preferentemente, a ayudar a los sectores de menores recursos. Se fomentó, paralelamente, la iniciativa privada.**

El Estado busco entonces, "desarrollar una acción de tipo impersonal, exenta de discrecionalidad, a través de la regulación de la actividad habitacional con normas y estatutos formales de validez general".

En el sector vivienda, este criterio se aplicó en una realidad en la cual el papel del Estado había sido

fundamental en las décadas anteriores. Por lo tanto significaba entrar en confrontación directa con los patrones o normas tradicionales de desarrollo del sector. Se planteó que la vivienda es un derecho que se adquiere con el ahorro de la familia, que el Estado reconoce y comparte.

Por lo tanto, el Estado aseguraría que todos los sectores dispusieran de canales de acceso a la vivienda de acuerdo a su particular realidad socioeconómica, pero no construiría viviendas, ni las asignaría, ni administraría una cartera hipotecaria. En este sentido el carácter subsidiario sería excepcional y se centraría fundamentalmente en los sectores de extrema pobreza.

Se consideraba que el ingreso era un factor preponderante en la solución del problema de la vivienda y, de acuerdo con el tramo en que se ubicara la familia, ésta debería pagar parte importante de la vivienda propia. Implícito en este criterio, estaba el de readecuar los estándares habitacionales, buscando un mayor equilibrio o relación entre éstos y el ingreso familiar y el grado de compromiso que el país podía admitir. Se buscaba, además,

una readecuación de los estándares en relación con la demanda real.

1. Plan Habitacional

En rigor no se definió un plan habitacional propiamente tal. Inicialmente se desarrolló un proceso de reorganización y reordenamiento administrativo; luego se buscó incrementar la eficiencia de las corporaciones en un rol distinto al que tenían en el período anterior.

La falta de este plan de viviendas no tuvo la importancia que pudiera haber tenido en otra administración, ya que el peso fundamental del desarrollo del sector no estaba en el Estado, sino en el mercado, y es allí donde naturalmente se debía generar y desarrollar algún plan.

Paralelo a lo anterior y buscando responder a los sectores de extrema pobreza, se desarrollo un *Plan de Vivienda de Interés Social*, con metas específicas, recursos definidos y mecanismos para su implementación.

Los primeros años de la administración tuvieron como su eje central la terminación de las viviendas iniciadas en el período anterior y una reducción vertical en cuanto a nuevas edificaciones.

A mediados de 1975 se definió el llamado *Plan de Vivienda Social*, el cual buscaba atender a los sectores cuyo ingreso familiar no le permitiera financiar la adquisición de una vivienda en el mercado y que vivía en condiciones muy deficitarias. Este plan pretendió proporcionar soluciones habitacionales, al nivel de cada comuna, a las zonas poblacionales que carezcan de vivienda que cumplan con las condiciones mínimas de habitabilidad, de infraestructura urbana o de equipamiento.

La vivienda social se definió como una solución provisoria para la familia, una alternativa a la "callampa" pero más higiénica, con agua, alcantarillado y luz. La vivienda definitiva la tendrían las familias una vez que, contando con un ingreso mayor, pudiera inscribirse en el Sistema Unico de Postulación.

El criterio central del plan fue, entonces, la transitoriedad de la vivienda social, para posteriormente entrar a operar su solución habitacional en el mercado. Para optar a una vivienda social era necesario operar a través de la municipalidad de la comuna en que se trabajaba o residía, y acreditar no ser propietario o asignatario de otra vivienda. Esto permitía integrarse a los programas de los Comités Habitacionales Comunales a quienes debían entregar su mejora o callampa una vez que salieran favorecidos con una vivienda.

Los destinatarios de las viviendas sociales pagarían al respectivo Comité Habitacional Comunal, por concepto de dividendo o renta, una suma inferior al 15% del ingreso del grupo familiar. Para aquellos pobladores que fueran arrendatarios de viviendas, en casos particulares se les exigiría una renta inferior al 10% del ingreso del grupo familiar. Sin embargo, si el ingreso familiar era cero, es decir, si no percibían sueldo, salario, jornal o cualquier otra forma de ingreso "entonces no podrá, mientras perdure tal situación, adquirir una vivienda".

Como el Estado buscaba que la solución del problema habitacional surgiera básicamente del mercado, consideraciones tales como la situación de los terrenos, recursos financieros o la participación de la comunidad eran elementos relativamente accesorios para la política habitacional. Cuando se consideró necesario modificar estas variables para dinamizar el sector, la acción se desarrolló a través del mercado y no-gestión directa.

Otros elementos, básicamente aquellos como la participación de la comunidad, que en administraciones anteriores había sido un factor central de las políticas, no tuvieron un rol destacado, ya que se buscaba que el Estado mismo tampoco lo tuviera. El papel subsidiario del Estado se ejercería sólo con aquellos sectores que estando en una situación de extrema pobreza, tuvieran un mínimo de ingresos (Plan de Viviendas Sociales). Con ello, se definió implícitamente que todos los otros sectores sociales operasen a través del mercado.

El modelo económico imperante a partir de Septiembre de 1973 significó la " desactivación " del MINVU y de las corporaciones. Paralelamente, se contrajo el gasto fiscal

UNIVERSIDAD ACADEMIA DE HUMANISMO CRISTIANO BIBLIOTECA

en el sector en forma drástica. La unión de estos factores hizo caer el número de viviendas iniciadas por el sector público, tal como se desprende del siguiente cuadro:

INICIACION DE VIVIENDAS 1973 - 1975

AÑO	VIVIENDAS INICIADAS SECTOR PUBLICO	VIVIENDAS INICIADAS SECTOR PRIVADO	TOTAL
1973	20.877	16.986	37.863
1974	3.297	20.456	23.753
1975	3.758	15.724	19.482

Fuente: Sandra Silva, Análisis de la Evolución de la Política Habitacional Chilena, MINVU

La empresa privada incrementó su participación, aunque no compensó la reducción del sector fiscal. En todo caso, la construcción privada aumentó en 1974 y, de esta forma, la caída total en el sector fue solo de 37%. En 1975, en relación con 1973, la disminución fue del 50%.

Los cinco años anteriores a 1974 mostraban una iniciación de viviendas promedio del sector público de 26.937. En el período 1974 - 1975 este promedio fue de 3.528 unidades, es decir, 13% del promedio anterior.

Posteriormente, el total de viviendas iniciadas observó una lenta recuperación, situándose, hacia fines de los años setenta, a niveles del 67% de los que se iniciaba, como promedio, en el quinquenio 1969 - 1973.

No obstante, cabe anotar que este crecimiento en la actividad de la construcción, no fue producto de una modificación de los postulados básicos de la administración, sino de la reducción del costo del crédito, tal como se desprende del siguiente cuadro que ilustra la evolución de esta variable en el período 1976-1979.

EVOLUCIÓN DEL COSTO DEL CREDITO 1976 - 1979

AÑO	TASA REAL DE BANCOS	TASA REAL DE FINANCIERAS
1976 (DICIEMBRE)	7,70	8,00
1977 (DICIEMBRE)	4,17	4,47
1978 (DICIEMBRE)	4,02	4,17
1979 (DICIEMBRE)	0,02	0,20

Fuente: Sandra Silva, Análisis de la Evolución de la Política Habitacional Chilena, MINVU (Citado por Lavados 1980)

La Construcción habitacional, en el período 1974 - 1979, se caracterizó por su inestabilidad.

La actividad privada tuvo su punto más bajo en 1977, para luego crecer hasta bordear la cota máxima alcanzada en 1969, presentando un promedio de 16.671 viviendas en el período, lo que significó 8.7% superior al promedio de la administración Allende y 11.3% inferior a la administración Frei.

2. Gasto Fiscal en Vivienda

El gasto fiscal en vivienda, tal como ya se ha notado, bajó abruptamente a partir de 1975, llegando en 1976 a las cifras más bajas registradas en los 15 años anteriores. El promedio de los años que median entre 1975 y 1980 fue inferior al de los 15 años anteriores. El cambio más drástico fue en 1975 como producto de la política contractiva de shock. El descenso en relación al año anterior alcanzó al 25.4%. Ya la participación relativa descendió en un 47.6%

La relación entre el gasto fiscal social en vivienda y las viviendas iniciadas en el período señala un incremento en el gasto fiscal por vivienda, que en 1974 cuadruplicó la cifra alcanzada en 1970. Evidentemente, este dato está exagerado. La causa es que la mantención del gasto fiscal permitió la terminación de las viviendas iniciadas en la administración anterior. A partir de 1976 hubo una tendencia creciente, acercándose nuevamente a las cifras históricas.

3. Programas Habitacionales

Los programas habitacionales desarrollados por el gobierno buscaron satisfacer las necesidades de los sectores con menos posibilidades de encontrar su solución habitacional en el mercado. Por lo tanto, estos programas se ubicaron dentro de la actividad subsidiaria del Estado. Algunos resultaron de compromisos adquiridos anteriormente y otros, de la visión del Estado, que observaba que el sector privado no podía solucionar este problema. Un detalle de los programas habitacionales llevada a cabo en este período se ofrece a continuación.

3.1 Programa de Labor Directa

Correspondió a la acción habitacional desarrollada por el MINVU con cargos a sus propios recursos y a aquellos provenientes del aporte fiscal. A través de estos programas se desarrollaron urbanizaciones, se iniciaron viviendas y, en el plano urbano, se llevaron a cabo obras de pavimentación y equipamiento comunitario, entre otras.

El programa operaba a través de tres modalidades:

a. Contrato de Obra, correspondiente a la modalidad en la cual las obras se financiaban a medida que se ejecutaban, a través de Estados de Pago;

b. Adquisición de Viviendas, modalidad surgida en el período, en la cual el Estado se comprometía a adquirir viviendas terminadas sobre la base de proyectos precalificados y un contrato de promesa de compraventa y,

c. Préstamos a cooperativas, excluyendo a aquellas financiadas con el aval de la AID.

Con todo, este programa tendió a ser cada vez menos importante, ya que su lógica resultaba absolutamente contradictoria con los postulados del nuevo modelo de desarrollo.

3.2 Programas de Mandatos y Convenios

Se trataba de programas ejecutados por el MINVU por cuenta y a cargo de otras instituciones, en particular, de los Comités Habitacionales Comunales[10], El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (para obras de pavimentación urbana y equipamiento comunitario) y la AID.

El mandato de la AID se financiaba con créditos otorgados al gobierno por bancos norteamericanos con la garantía de la AID. Fue un programa de dos años que se inició en 1976 y que significó créditos para 105 cooperativas que construyeron 7.612 viviendas, la mayoría, de albañilería. Otro subprograma importante fue el convenio MINVU-BID. Este se desarrolló en la Región Metropolitana y en la del

[10] Los Comités Habitacionales Comunales eran 111 en Septiembre de 1978, de los cuales 68 eran comités de allegados; se preocupaban de las viviendas sociales y de las urbanizaciones.

Biobio, con un costo superior a los 45 millones de dólares, de los cuales, el 55% fue financiado por el BID. El convenio buscaba mejorar las condiciones de vida de 16.300 familias e incluía el mejoramiento de la infraestructura urbana y del equipamiento comunitario para las viviendas que se desarrollasen, y para las 9.500 nuevas viviendas que la administración debía construir, con cargo a sus propios recursos y fuera del convenio.

3.3 Sistema de "llave en mano"

Este sistema permitía al Estado adquirir viviendas terminadas, con lo que se dejaba a un lado la producción y sólo se asumían las funciones de planificación y comercialización. Este sistema comenzó a aplicarse en 1978, cuando el 40% de la iniciación fiscal se realizó bajo este sistema.

3.4 Programa de 10.000 subsidios

Este programa, iniciado en 1978, buscaba otorgar 10.000 subsidios directos a jefes de familia para que éstos adquirieran viviendas con un valor tope de 850 UF.

En el primer año se definió una escala que favoreció a los postulantes a viviendas de mayor valor. Para el segundo año se contempló igual número de beneficiarios pero con idéntica distribución entre los tres tramos definidos.

En el primer año quedó sin utilizar una parte de los 3.500 subsidios aprobados para la Región Metropolitana. Ello obligó a modificar el sistema permitiendo la compra de casas antiguas y a completar los subsidios con créditos, que otorgaría el SERVIU.

4. Mecanismos de Asignación

El tratamiento de la vivienda como un bien que debía ser financiado por el grupo familiar y la búsqueda de una mayor eficacia en el sector, determinaron el desarrollo de varios mecanismos de asignación. En todos ellos se buscaba ir reduciendo el papel del Estado en cuanto a su gestión directa, desarrollando al máximo la potencialidad del mercado. Sin embargo, los sectores de muy bajos ingresos continuaron siendo responsabilidad del Estado,

aún cuando se planteara la participación del sector privado en las viviendas sociales.

4.1 Mecanismos de Asignación de Mercado

La política de subsidios. Se separó lo correspondiente a financiamiento y subsidios. Con ello, se buscó apoyar la adquisición de viviendas por aquellos sectores que no las podían financiar integralmente. En consecuencia, este subsidio debía ser parcialmente, en ningún caso total. Se entregaba en forma directa al demandante y éste debía cumplir con un cierto ahorro previo. El financiamiento y el subsidio podían ser complementarios en la adquisición de la vivienda, pero la operación de ambos debía ser independiente.

La tasa de interés se rigidizó para los préstamos hipotecarios en 12% real anual, lo que generó una mayor estabilidad; estos créditos eran refinanciados por el Banco Central. Al margen se desarrollaron otros sistemas de financiamiento que operaban a las tasas de interés de mercado. Del mismo modo, en la época se planteó también la posibilidad de eliminar totalmente el impuesto a la

transferencia, con el propósito de darle flexibilidad al mercado de la vivienda usada. Asimismo, se mantuvieron las disposiciones tributarias de los regímenes anteriores dependiendo de los estándares.

4.2 Subsidios a la Oferta

En esta etapa se aprobaron líneas de crédito para que los bancos comerciales, de fomento y del Estado otorgaran créditos, con máximo de un año plazo, a las empresas constructoras que hubieran ganado licitaciones del MINVU. El costo de este crédito era el mismo que los otros refinanciamientos del Banco Central y se cobraba una tasa de interés del 8% real anual. Sobre esta tasa las instituciones financieras podían recargar hasta cuatro puntos. Por lo tanto, se trataba de un crédito con algún subsidio.

5. Mecanismos de Gestión Directa

Se desarrollaron principalmente a través de la mantención, aunque decreciendo, de urbanizaciones,

viviendas sociales, equipamiento y servicios de urbanización.

6. Aspectos Institucionales

El Gobierno que asumió la dirección del país en 1973 intentó estructurar un sistema para el desarrollo social a través de un Consejo Social de Ministros que fijaba las políticas.

El primer intento de este Consejo fue la creación de un Banco Nacional de la Vivienda el cual no tuvo ubicación en el esquema de la política económica y no llegó a ser realidad. No obstante, se trató de ordenar la estructura del Sector Vivienda sobre la base de dos factores determinantes: **la regionalización del país y la liberación del mercado de capitales.**

Para ello se tomaron dos grandes iniciativas jurídico-institucionales, la reestructuración del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y la modificación del Sistema de Ahorros y Préstamos.

La estructura jurídico administrativa del Sector Vivienda se modificó a través del Decreto Ley N° 1.305. De acuerdo a este decreto las funciones de los diversos organismos de la nueva estructura del MINVU serían:

a. **El Ministerio de Vivienda y Urbanismo;** que mantendría su papel de formular, supervigilar las políticas nacionales en materia habitacional y urbanística y las normas técnicas para su cumplimiento, las políticas de presupuestos y finanzas, y las de coordinación y evaluación metropolitana y regional.
   El Ministerio se desconcentraría territorialmente a través de una Secretaría Regional Ministerial Metropolitana (Santiago) y doce Secretarias Regionales, con sede en las respectivas capitales regionales. Las Secretarías Regionales Ministeriales y Metropolitana estarían a cargo de un Secretario Regional Ministerial, el cual sería el representante del Ministerio en la Región y actuaría como colaborador directo de cada Intendente Regional.

b. **Las corporaciones de la Vivienda, de Servicios Habitacionales, de Mejoramiento Urbano y de Obras**

Urbanas se fusionaron en los **Servicios Regionales de Vivienda y Urbanización (SERVIU)**, que desarrollarían sus funciones en las doce regiones del país. En la región Metropolitana de Santiago, en tanto, existiría el **Servicio Metropolitano de Vivienda y Urbanización.**

Estos Servicios serían organismos autónomos del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio distinto del Fisco, de derecho público y sucesores legales de las corporaciones fusionadas en su respectiva jurisdicción.

Las funciones de los Servicios Regionales de Vivienda y Urbanización serían la ejecución de las políticas, planes y programas de Ministerio de Vivienda y Urbanismo y de sus Secretarías Regionales Ministeriales.

Al nivel comunal, en esta etapa se desarrollaron los **Comités Habitacionales Comunales (CHC)**, presididos por el Alcalde respectivo. Estos Comités no estaban dotados de personal y su financiamiento lo obtenían por ingresos propios y por el impuesto habitacional del 5% sobre utilidades de las empresas. El papel fundamental de los CHC estaba en la formulación y desarrollo de programas de vivienda de interés social

y, en este sentido, se preocuparían de dotar de infraestructura de urbanización a esos grupos de viviendas y de erradicar a aquellos grupos de viviendas inhabitables.

c. **Las Sociedades Mixtas de Mejoramiento Urbano** fueron otras formas orgánicas destinadas a la ejecución de proyectos de desarrollo y mejoramiento urbano. Estas obras debían realizarse con capitales aportados por los socios. Al 30 de Junio de 1979 se habían creado 10 sociedades mixtas, de las cuales sólo dos se encontraban en funcionamiento. Los ocho restantes se encontraban en proceso de liquidación o se encontraban totalmente disueltas.

Con respecto a la política urbana, en esta fase se eliminaron las restricciones que impedían el desarrollo natural de las áreas urbanas de acuerdo a las tendencias del mercado, lo que, se suponía, abarataría los terrenos, ya que el suelo urbano no sería un recurso escaso. Se convierte así a la tierra en un recurso que se transa en forma libre y por lo tanto, determinado por la rentabilidad social y privada a que está sujeta.

7. Resultados del Período

Los resultados de este período, con respecto a la Edificación de Habitacional es la siguiente:

Año	Cantidad de Viviendas			Superficie en metros cuadrados		
	Región Metrop.	Resto País	Total	Región Metrop.	Resto País	Total
1974	9.435	15.144	24.579	751.695	1.133.468	1.885.16
1975	6.227	13.634	19.861	549.462	966.376	1.515.83
1976	18.160	19.252	37.412	931.579	1.166.814	2.098.39
1977	9.215	15.827	25.042	638.341	1.071.369	1.709.71
1978	11.655	11.659	23.314	863.676	763.449	1.627.12
1979	19.750	17.860	37.610	1.303.828	1.108.811	2.412.63

Fuente: Cámara Chilena de la Construcción

Como se observa en los años 1974 y 1975, existe una baja en la edificación habitacional en la región metropolitana, con respecto al año 1973. Esto se puede explicar por la situación económica con la que se inició el período militar, inflación de 508,1%, escasez de algunos productos etc.. Esto llevó al Gobierno una

reducción tenue del gasto fiscal social en 1974 y una caída vertical del mismo en 1975, quedando reducido a menos del 40% del existente el año anterior.

El aumento en 1976 se explica con un programa en el que los bancos norteamericanos otorgaron créditos al Gobierno con la garantía de la AID, con lo cual el Gobierno chileno otorgaba créditos a cooperativas, para la construcción de viviendas, otro programa importante fue el convenio MINVU-BID, este se desarrollo en la región metropolitana y en la del Biobio, este convenio buscaba mejorar las condiciones de vida de muchas familias.

Alcanzando cifras similares a las de 1974, se reduce la edificación de viviendas en el año 1977, en el año 1978 se inicia un nuevo programa llamado **Programa de 10.000 subsidios**, los que podría explicar el aumento registrado en el año 1978 y 1979.

En comparación con el Período de Salvador Allende podemos concluir que en 6 años el Régimen Militar construyó 15.996 viviendas menos que el Período anterior, esto se

explica por la grave crisis económica en la que encontraba el país a partir de 1973.

Capítulo IV

La Política Habitacional en la segunda Etapa del régimen militar (1979 - 1989)

Capítulo IV

La política habitacional de la segunda etapa del régimen militar (1979 - 1989)

En relación a la Política Habitacional se mantuvieron los postulados básicos del período anterior (1973 - 1978), es decir, los cambios se introdujeron a nivel de programas.

Tal como vimos anteriormente, los primeros programas de vivienda social del régimen militar se iniciaron en 1975. Al principio, los manejaron las comunas, por intermedio de los Consejos Habitacionales Comunales, con subsidios otorgados a la venta de casas a menos costo o por alquileres en condiciones muy favorables. Comprendía viviendas económicas de entre 35 y 45 metros cuadrados para la población más pobre. Los Consejos debían financiar las viviendas con un impuesto del 5% que ellos administraban y cobraban, conjuntamente con otros recursos, tales como aportes municipales y donaciones.

Los Consejos podían vender las viviendas con un crédito a largo plazo, sin interés, o podían alquilarlas. El reglamento disponía que los pagos mensuales (por alquiler

o hipoteca) no debían superar el 15% del ingreso familiar mensual. El valor de las casas para los compradores era el valor de la tasación, más el 10% por gastos administrativos (expresados en Unidades Reajustables, las que se ajustaban de acuerdo al índice de precios y salarios). En la práctica, los Consejos arrendaron casi todas las viviendas que construyeron.

El programa, a su vez, comprendía dos clases de beneficiarios y de viviendas.

El grupo A se componía de personas que vivían en campamentos cuyos terrenos, en opinión del MINVU, eran aptos para viviendas permanentes. A estas zonas se les dio la infraestructura (agua potable, alcantarillado y electricidad), pero no necesariamente una vivienda terminada.

El grupo B se componía de personas a las que había que trasladar, porque el lugar donde se encontraba no se prestaba para la construcción de viviendas. Estas personas recibían una casa en su nueva ubicación.

Los SERVIU contrataban la construcción de las viviendas, en la gran mayoría de los casos, mediante licitaciones competitivas en el sector privado. Se empleaban dos clases de contratación: un proyecto de costo mínimo que comprendía el sitio, de acuerdo con las especificaciones técnicas establecidas, y el contrato llave en mano. El pago se efectuaba al término y recepción de la obra.

En 1979, cuando los Consejos desaparecieron, los SERVIU heredaron sus bienes, funciones y obligaciones. Para aclarar la situación financiera y de dominio de los Consejos y de los propietarios y arrendatarios de casas, todas las viviendas arrendadas se vendieron a sus ocupantes a un precio que comprendía un subsidio de 200 UF por pago contado. El precio total de las viviendas, que tenían un promedio de superficie construida de 48 metros cuadrados, fue alrededor de 320 UF. En 1981, además, el MINVU hizo cambios importantes en el programa al ampliar el reglamento de recién creado Programa de Subsidio Habitacional Variable (PSHV). Esta medida dio origen al Programa de Vivienda Básica.

La focalización de los programas de vivienda social no tuvo éxito en esta fase. Sólo un 24% de los subsidios alcanzó al 30% más pobre de la población. El 30% no tan pobre, del tramo de ingresos medios, obtuvo la mayor parte de los subsidios (un 64%). Entre los motivos se citan el nivel relativamente alto de las viviendas lo que puede haber atraído a los grupos de ingresos medios, y la deficiente selección de los beneficiarios.

1. Programa de Viviendas Básicas

El Programa de Viviendas Básicas contemplaba asistencia estatal directa, por una sola vez, a personas que ocupaban viviendas extraordinariamente marginales (campamentos, Tugurios, ocupaciones ilegales, etc.), y contemplaba un sistema de subsidios variables. El subsidio máximo era de 200 UF por una vivienda cuya tasación o precio final de venta fuera inferior a 266 UF y cuya superficie mínima fuera de 25 metros cuadrados, en un sitio de no menos de 100 metros cuadrados. Los requisitos mínimos comprendían espacios básicos para vivir e instalaciones sanitarias y un plano aprobado de

ampliaciones para su transformación en viviendas social cuyo precio de mercado no superaba las 400 UF. En otras palabras, se pensaba que la Vivienda Básica era el primer paso para una vivienda social.

Los SERVIU otorgaban un certificado o comprobante a los postulantes favorecidos, quienes podían optar luego entre el subsidio aplicado. En la primera opción, el postulante compraba la casa por su cuenta y la pagaba con el certificado, sus ahorros y un crédito del SERVIU. En la opción de subsidio aplicado el SERVIU construía la vivienda mediante un contrato con el sector privado y luego la vendía al postulante, con el costo del certificado incluido en el precio de la venta. En este caso el postulante podía recibir crédito del SERVIU. El pago mensual del crédito tenia que ser inferior al 20% del ingreso familiar.

En la práctica, casi todas las viviendas básicas que se asignaron entre 1983 y mediados de 1984 recibieron un subsidio de 200 UF. El motivo fue que los beneficiarios fueron personas a las que hubo que trasladar de sus viviendas y reubicar en otros lugares. Quienes pudieron

permanecer en las viviendas en que estaban recibieron títulos de dominio y servicios en virtud del programa de saneamiento de poblaciones del MINVU o de los programas de unidades sanitarias y viviendas económicas de las municipalidades.

En el programa de Vivienda Básica el sector realizó la construcción con el mecanismo de llave en mano. Hasta 1982 el pago se efectuaba cuando la construcción se encontraba terminada. Luego de la crisis financiera de 1982-1983, el MINVU comenzó a dar anticipos y a pagar según estados de avance de las obras, para facilitar el ingreso de pequeñas firmas constructoras al mercado. El sistema instaurado a partir de 1988 comprendía dos formas de pago: un anticipo y el saldo al término de la obra. Cabe señalar que la opción de subsidio directo (en la que el beneficiario recibía el certificado y buscaba casa en el sector privado) no funcionó como se esperaba, al parecer porque la producción de estas viviendas económicas no era rentable para la industria de la construcción, salvo en proyectos de gran escala con demanda asegurada.

En 1984 el gobierno hizo varias modificaciones al sistema de vivienda básicas para ayudar a las personas que habían quedado fuera del programa, tales como los pobres que vivían como allegados en casas de parientes en las poblaciones marginales. Hasta 1983 las viviendas Básicas se habían asignado a personas que vivían en condiciones de extrema pobreza urbana (poblaciones marginales y campamentos), que se identificaban fácilmente en los mapas del MINVU y de las municipalidades. El sistema dejaba afuera a los allegados, es decir, a las familias difíciles de identificar que vivían en viviendas mínima como parientes próximos, con los pares, en cites o conventillos (incluso algunos beneficiarios dispersos de la "operación sitio" que no habían recibido los servicios básicos).

Los SERVIU abrieron un nuevo sistema de postulaciones permanente que consultaba el índice de clasificación de la pobreza (ficha CAS). A su vez, el sistema de puntaje que se usó para las postulaciones dependía del ahorro, del número de cargas familiares y del índice CAS, otorgando una mayor ponderación a éste último.

Las viviendas básicas que se asignaban mediante este sistema nuevo podían optar a un subsidio equivalente al 75% del valor de la vivienda, el cual no podía superar las 180 UF. En 1985 había 170.000 postulantes inscritos en el sistema.

El sistema de viviendas básicas ha logrado focalizar los subsidios en los más necesitados. Más del 60% se han otorgado al 30% más pobre de la población, otro 36% al 30% siguiente. Se estima que sólo el 12% se ha asignado a personas que pertenecen al 40% más alto de la escala de distribución del ingreso. Un factor clave del éxito de este programa es que ha dado prioridad a las familias a las que se debió trasladar desde sitios o campamentos inadecuados para la vivienda. En tales casos, el lote con servicios o caseta sanitaria que se ofrece en otros programas no era una solución adecuada, pues las familias trasladadas necesitaban un albergue inmediato.

Como se verá más adelante, la rápida ampliación del Programa de Vivienda Básica, de las 10.000 unidades que se construyeron en 1981 a las 30.000 que se construyeron en 1986, desempeño un papel clave en el mejoramiento del

impacto redistributivo global de los programas habitacionales chilenos.

2. Programas de Cooperativas

Durante 1976 - 1979 el gobierno inició un programa con un préstamo de 55 millones de dólares de bancos estadounidenses, con la garantía de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), con el objeto de financiar las viviendas construidas por cooperativas urbanas. Según las condiciones del préstamo, los miembros de estas cooperativas debían tener un ingreso mensual inferior a US$ 134. Se construyeron aproximadamente 8.800 casas a un costo promedio de más de US$ 6.200 cada una. Teniendo en cuenta el costo, parece ser que este programa favoreció principalmente a personas pertenecientes al 30% medio y al 40% superior de la escala de ingresos, como ocurrió con el sistema de atención de postulantes. Aunque el programa terminó en 1980, las cooperativas han continuado como actores importantes entre los grupos que postulan a los distintos subsidios habitacionales que ofrece el MINVU.

3. Programa de Subsidio Habitacional (PSH)

El Programa de Subsidio Habitacional se creó en 1978 para dirigir la ayuda estatal otorgada por una sola vez a personas que eran jefes de familias, sin obligación de reembolso por parte del beneficiario.

El subsidio estaba dirigido a jefes de hogar, ya fuera el marido o la cónyuge, siempre que no fueran dueños de una vivienda ni hubiera adquirido una vivienda en ningún momento, por medio de las instituciones tales como las cajas de previsión, SINAP, CORVI u otra que gozase de participación estatal. El monto del subsidio variaba de acuerdo a tres tramos de tasación de las viviendas, tal como se observa en el siguiente cuadro. La cantidad de subsidios a otorgarse en el llamado de cada año, equivalente a la cantidad de subsidios que se otorga cada vez, era de 55%, 30% y 15%, respectivamente, para el primer, segundo y tercer tramo.

Subsidio Habitacional por Valor de la Casa (En UF)

TRAMO	VALOR DE LA CASA EN UF	SUBSIDIO	SUBSIDIO (1984)
1	Hasta 400	200	180
2	400 - 580	170	150
3	580 - 850	150	ninguno

Fuente: Sandra Silva, Análisis de la Evolución de la Política Habitacional Chilena, MINVU

La selección se basaba en el puntaje acumulado, tal como se detalla a continuación: 4 puntos por cada carga familiar y un punto por cada UF de ahorro, comprendiendo el valor del lote de terreno perteneciente al postulante, con el título válido y sin hipoteca. El subsidio no debía, en ningún caso, superar el 75% de la tasación (posteriormente, este criterio de la tasación se cambió por el valor de mercado). No se otorgaba subsidio a ninguna persona que tuviera que destinar más del 20% del ingreso familiar a reembolsar el préstamo suplementario. Las cooperativas podían postular con ahorro en forma de sitios u otros bienes. A cada miembro de la cooperativa se le asignaba el puntaje promedio obtenido por todos los miembros.

En 1984, luego de una disminución en el costo de la construcción y en las tasas de interés, el subsidio bajó a 180 UF para el primer tramo y a 150 UF para el segundo, y para el tercero se eliminó (Decreto Supremo N° 92). Más adelante, el subsidio del primer tramo se redujo a 165 UF y en 1988 se volvió a modificar, con el fin de mejorar la selección.

Al otorgar el subsidio el MINVU por intermedio de los SERVIU, entregaba a los postulantes un certificado por el monto del subsidio. El beneficiario buscaba la casa en el sector privado, dentro del tramo de tasación correspondiente, y la pagada con el certificado, más sus propios ahorros y un préstamo bancario. Si bien el plazo de los certificados era limitado, en el hecho prorrogaron los vencimientos, porque no todos los beneficiarios cobraban el subsidio en el plazo estipulado. Las demoras fueron especialmente notorias durante la crisis económica de 1982 - 1983, cuando el ingreso de los beneficiarios bajó de manera considerable, a medida que el desempleo subía vertiginosamente. En estos dos años los subsidios cobrados disminuyeron en un 29% y 24% respectivamente, en

relación con 1981. A partir de 1984 los subsidios cobrados volvieron a aumentar en forma considerable.

Otros motivos de la tardanza con que se cobraban los subsidios al comienzo del programa fueron la lentitud con que la industria de la construcción empezó a construir viviendas de este tipo y la renuncia de los bancos comerciales a otorgar préstamos pequeños. Poco a poco, sin embargo, el sector privado fue construyendo casas, encargándose de los sitios, de los permisos y de toda la obra, comprendida la urbanización, por su propia cuenta y riesgo, pero el MINVU o el Banco del Estado han debido suministrar los préstamos. Un Problema que ha debido encarar la industria de la construcción en que los certificados no se pueden endosar para la compra de una casa en construcción, de modo que la industria ha debido financiar todo el proyecto por intermedio del sistema bancario.

El impacto distributivo de este programa fue escaso en un comienzo, pero a partir de 1980 mejoró. El porcentaje del total de los subsidios pagado al 30% más bajo, en cuanto al nivel de ingresos, que constituía el objetivo

principal, subió del 10% en 1980 al 24% en 1986 y al 32.3% en 1987. La participación del 30% siguiente de la población, que igualmente era beneficiaria del programa, subió del 32% en 1980, al 42% en 1987, mientras que la parte correspondiente al 40% más rico disminuyó desde un máximo del 72% en 1981 al 27% en 1987. El programa se modificó aun más, para concentrarse mejor en la población más pobre.

El escaso éxito inicial del programa obedeció a dos motivos principales:

1. El nivel relativamente alto de las viviendas especificadas atrajo a personas de ingresos medios y altos, según lo conforma el programa de subsidio variable que se introdujo en 1981, el cual, a pesar de tener una regla regresiva (el puntaje total es más alto cuanto menos es el subsidio solicitado), tuvo fuerte impacto redistributivo debido al bajo costo de las viviendas (casas tasadas en menos de 260 UF). Este bajo costo desalentó la postulación de personas de ingresos altos;

2. Hasta 1982 los postulantes podían cambiar de tramo de subsidio solicitado en el momento de obtenerlo. Las personas de ingresos relativamente altos postulaban a viviendas de menor precio, por lo cual se les otorgaba un mayor número de subsidio, cambiaban de tramo, con lo cual pedían una parte del subsidio (pues las casas de menor precio obtenían más subsidio) pero conseguían viviendas mejores.

El impacto redistributivo de este subsidio empeora, probablemente, si se toman en cuenta los subsidios indirectos (pago de la diferencia entre el valor del mercado y el valor nominal de las letras hipotecarias). Esta práctica se inició en 1984 y concluyó en 1986, cuando las letras hipotecarias emitidas por el Banco del Estado comenzaron a venderse a más del 100% de su valor nominal, debido a las tasas de interés reducidas del mercado y a la seguridad que ofrecía este instrumento, pues gozaba de garantía estatal. El subsidio promedio alcanzó su punto máximo de 12 UF en 1985 y bajó a 2 UF en febrero de 1986, cuando se puso fin al programa.

3.1 Subsidio Habitacional para la atención Rural

En 1980 el gobierno inició el subsidio habitacional para la atención del sector rural en calidad de plan piloto para zonas rurales. El subsidio rural es para las personas, tanto particulares como cooperativas, con los lotes de terreno en zonas rurales. El sistema de puntaje daba un punto por cada UF de valor entre el subsidio solicitado y 200 UF. Como en los demás sistemas de subsidio variable, el subsidio no debía en ningún caso, superar el 75% del valor de la vivienda; además, la tasación que tenía que ser inferior a 260 UF. Este esquema no contemplaba el otorgamiento de prestamos complementarios.

Los beneficiarios, en su mayoría, construían sus propias casas o compraban en el sector privado sus viviendas prefabricadas. El subsidio máximo y el precio variaban según si la vivienda se encontraba en una zona rural alejada, desprovista de servicios(110 UF), o bien, en un pueblo, donde se necesitaba la conexión con servicios básicos (150 UF con valor máximo de 400 UF). Las familias rurales pobres, por separado o mediante cooperativas,

también podían acceder a los programas generales de subsidios habitacional y de ahorro y financiamiento para la vivienda (SAF). El efecto redistributivo de este subsidio fue probablemente, semejante al del PSH.

3.2 Viviendas económicas y unidades sanitarias

En 1982 se facultó a las municipalidades para que construyeran viviendas económicas y unidades o casetas sanitarias. Las viviendas económicas debían tener superficie construida de 18 metros cuadrados y un costo inferior a las 220 UF. La unidad sanitaria debía tener una superficie mínima de 6 metros cuadrados (baño y cocina) y un costo máximo de 110 UF (comprendido el valor del sitio). Los costos podían ser entre un 25 y un 30% más elevados en las regiones más remotas, donde los costos de construcción eran superiores. La vivienda debía estar situada en un sitio de no menos de 100 metro cuadrados de superficie. Ambos tipos de construcción comprendían un plano de ampliación para que pudieran transformarse en casas - Varias municipalidades han desempeñado un papel activo en dar asesoría técnica y apoyo para ayudar a las personas a mejorar rápidamente la

vivienda inicial. Las ONG también han participado en este proceso, al tratar de organizar a las personas y buscar donaciones de materiales en el sector privado -. Las construcciones debían tener un mínimo de urbanización, conexiones con los servicios públicos (electricidad, agua y alcantarillado). La construcción de las viviendas económicas y de las unidades sanitarias se podía realizar por mandato directo de la municipalidad al sector privado o por intermedio del SERVIU local. Un crédito del BID al Ministerio del Interior proporciona fondos para las unidades sanitarias.

Las viviendas económicas y unidades sanitarias se pagaban en cuotas mensuales a 12 años plazo. Las cuotas mensuales fluctuaban entre 0.24 y 0.72 UF, en el caso de las unidades sanitarias, y entre 0.69 y 2 UF en el de las viviendas: Si los beneficiarios tenían algún ahorro previo, el pago mensual podía ser menor, hasta un mínimo fijado. La diferencia entre el valor presente de los pagos y el costo de las casas se pagaban con el subsidio municipal.

Este programa ha logrado concentrarse en la población más pobre (el 30% más pobre), la que ha recibido el total de los subsidios. El motivo de este éxito reside en el bajo valor de las casas, en que a los beneficiarios no se les exigía tener ahorro previo y en la facilidad de dirigir el subsidio a poblaciones completas que vivían en zonas extremadamente marginales y en malas condiciones. Como ya se explicó, este programa se ha dirigido a personas que no necesitan ser reubicadas, pero que carecían de un mínimo de urbanización.

3.3 Programas de emergencia durante la crisis de 1982 - 1983

Durante la crisis de 1982 - 1983 el gobierno instituyó dos programas de emergencias principales para disminuir la situación financiera de la industria de la construcción y de los deudores:

1. Instrumentos hipotecarios especiales del Banco Central

2. Refinanciamiento de las deudas hipotecarias

Dichos programas se destacan por haberse apartado de la política de privilegiar al sector de extrema pobreza, a causa de la profunda crisis económica y de la necesidad de recuperación.

En 1983, con miras a reducir el gran numero de casas sin vender (20.000 aproximadamente) acumuladas desde la segunda mitad de 1981, el gobierno inició, dentro del plan de reestructuración financiera, un programa especial de préstamos hipotecarios a 20 años plazo con un 8% de interés anual (contra el 12%, aproximadamente, que se observaba en el mercado). En ese momento era virtualmente imposible obtener préstamos. El programa, que funcionó entre abril de 1983 y abril de 1984, contempla el siguiente procedimiento:

a. Los bancos comerciales emitían instrumentos hipotecarios en las condiciones antedichas, para financiar la compra de casas habitación.

b. El Banco Central compraba estos instrumentos a su valor nominal (a la par) contra una emisión de bonos

con vencimientos a 12 años e interés real del 12% anual.

c. El Banco Central entregaba al banco emisor la administración de su cartera hipotecaria, pagando una comisión del 1.2%. A los bancos comerciales no les estaba permitido cobrar comisiones, que habían sido del 4% por originar y servir las hipotecas ni por el riesgo de incumplimiento.

Aunque era alto, el margen de cuatro puntos porcentuales que el Banco Central pagaba debía cubrir los costos de originar y servir las hipotecas y de correr el riesgo de incumplimiento. Se ha estimado que de los 12.4 millones de UF que se emitieron al 12% los compradores de casas de habitación recibieron un subsidio del 30% aproximadamente(debido a la diferencia entre las tasas de mercado y las hipotecarias), y que los bancos comerciales y las firmas constructoras obtuvieron la transferencia de un 18% de los costos de emisión y utilidades. Dadas las características de las casas que construyó el sector privado, el subsidio, con todo probabilidad, fue muy regresivo y favoreció al 40% superior de la escala de

ingresos. Lo cierto es que revitalizó la industria de la construcción y desempeñó un papel importante en su rápida reactivación y en el aumento del empleo después de 1984. La reprogramación de las deudas hipotecarias se realizó del siguiente modo:

a.- En 1983 el gobierno redujo en un 40% los pagos mensuales sobre las hipotecas a ser financiado por el Banco Central, a una tasa de interés real del 8% anual. Los pagos se harían al término del plazo de la hipoteca, en cuotas mensuales similares a las que se habían servido para pagar la hipoteca. Dicha reducción del 40% valía para el primer año. Luego, los pagos mensuales debían subir en 10 puntos porcentuales cada año hasta recuperar el nivel de pagos originales.

b.- En 1984 el aumento programado de 10 puntos se redujo a 3% para aliviar aún más la situación de los deudores, y la tasa de interés se redujo al 4%.

c.- Se autorizó a quienes se habían beneficiado con las reprogramaciones anteriores para que renegociaran sus deudas(con excepción de las que se encontraban

cubiertas por programas anteriores), según las condiciones del mercado más favorables que regían en ese momento.

Los deudores, que en su mayoría habían contratado hipotecas al 12% de interés, incluso los del antiguo SINAP y del MINVU, se vieron favorecidos por esta reprogramación. Pudieron comprar las antiguas hipotecas con hipotecas nuevas al 8%. Los subsidios implícitos en estas reprogramaciones y reestructuraciones, si bien beneficiaron a las familias de ingresos medios y altos, fueron probablemente pequeños, puesto que muchos refinanciaron sus deudas con nuevas letras hipotecarias a tasas de interés más bajas y correspondieron a la diferencia entre el mercado y la tasa del 4% de interés que se pagaba por parte de los pagos mensuales acumulados que no se negociaron.

3.4 Los Sistemas de Ahorro y Financiación para la vivienda (SAF)

En 1984, como consecuencia de los programas de emergencia que se iniciaron durante el periodo 1982-1983, el

gobierno instauró el SAF, programa destinado a ayudar a financiar viviendas para los grupos de ingresos medios y altos, a los que antiguamente atendía el SINAP y los que no habían sido objeto de los beneficios habitacionales, dado que la política se había centrado en la extrema pobreza. En lo fundamental, el nuevo sistema estaba dirigido a atraer interesados a los planes de ahorro para la vivienda que se ofrecían por intermedio del sistema bancario. Una vez ingresado a dichos plan el interesado podía solicitar un subsidio de entre 30 y 130 UF para complementar sus ahorros y el crédito obtenido de los bancos comerciales para la compra de una casa, nueva o usada, urbana o rural. Para tener el derecho a él, el interesado tenía que firmar un contrato con un banco u otra institución financiera, por el cual se comprometía a ahorrar cierto monto en un lapso señalado (18 meses, como mínimo), y a mantener en su cuenta un determinado saldo trimestral. Una vez concedido el subsidio la cuenta se congelaba hasta el momento de la compra.

La cantidad de puntos necesarios para la selección estaba en función directa con la cantidad de cargas familiares, el monto de los ahorros y la cantidad de meses que

llevaba abierta la cuenta de ahorro. El subsidio entregado también variaba en razón inversa del monto solicitado. Con este sistema los ahorrantes podían adquirir sus casas avaluadas hasta en 2.000 UF (unos US$ 36.000). Al igual que el sistema tradicional de subsidio para la vivienda, el sector público limitaba su intervención a reglamentar el plan de ahorros y el sistema de propiedades para la asignación de los subsidios. La búsqueda de una casa, además de la compra de la misma, quedaba en manos de los particulares.

El SAF contemplaba la garantía estatal de una tasa de interés fija sobre los créditos. Estos últimos, que se podían obtener en cualquier banco comercial con vencimientos de 12, 15 y 20 años, devengaban intereses a una tasa anual de no más del 8%. Los créditos se financiaban con letras hipotecarias en UF al 5% y el MINVU por intermedio de los SERVIU, pagaba directamente la diferencia entre el valor de mercado (Bolsa de Comercio de Santiago) y el valor nominal de la letra, con un tope de 130 UF. El Estado también garantizaba el pago del 75% de la pérdida luego de la ejecución de la hipoteca y la recuperación de las garantías hipotecarias.

Esta última garantía se cocedía sólo sobre créditos impagos inferiores a 500 UF.

A pesar de las garantías, el uso de los certificados del SAF comenzó lentamente. De los más de 15.000 que se otorgaron en 1984-1985, a fines de 1985 se habían cobrado sólo poco más de 100. Entre los principales motivos se cuentan:

a. El temor a los créditos en UF (puesto que los sueldos y salarios subían mucho menos que el IPC), y

b. La renuncia de los bancos a otorgar préstamos para estas operaciones, porque el subsidio complementario no parecía suficiente para cubrir la diferencia de más de tres puntos porcentuales que había entre las letras hipotecarias emitidas por el Estado y el valor nominal de las letras hipotecarias que emitían los bancos comerciales. Parecía que esta última preocupación tenía validez, porque el subsidio promedio fue alto (unas 100 UF en 1985 y 78 UF en 1986).

Si bien estaba establecido que hacía falta un mecanismo financiero para la adquisición de viviendas en el tramo de ingresos medios, no se justificaba mucho un programa basado en subsidios. Este programa ofrecía subsidios (de montos más reducidos) incluso a quienes compraban viviendas tasadas hasta en 2000 UF y las cifras señalaban que, de hecho, los subsidios favorecieron al 40% superior de la escala de ingresos; más del 95% de ellos benefició a ese grupo, contra el minúsculo 3% que recibió el 30% que ocupaba el tramo medio, objetivo principal del programa.

El impacto redistributivo de este subsidio empeora, probablemente, si se toma en cuenta el subsidio indirecto(la garantía del valor de las letras hipotecarias), pues los mayores subsidios favorecieron a los deudores más elevados. El subsidio indirecto per cápita, aunque entre 1985 y 1986 bajó de 100 a 78 UF, era seis veces mayor que los subsidios indirectos ofrecidos en virtud del Programa de Subsidio Habitacional, el cual resultó más redistribuido en el periodo 1984-1986. Además, aunque al comienzo el monto de los recursos que se gastaron en el SAF fue bajo (5% de lo

que se invirtió en el PSH), la tendencia muestra un rápido aumento, tanto en términos absolutos como con relación a otros programas. En 1987, el total de los subsidios SAF fue un 16% más alto que los del PHS. El monto total es mucho mayor si se toman en cuenta los subsidios indirectos. Afortunadamente, el SAF, como también el PSH, se han perfeccionado últimamente y se han refundido para mejorar su escaso efecto redistributivo.

4. El Mercado Hipotecario

Como ya se planteó, en 1977 se facultó a los bancos comerciales, aparte del Banco del Estado y demás instituciones financieras, para que originaran y sirvieran letras hipotecarias destinadas a ofrecer financiamiento a las familias de ingresos medios y altos. Las instituciones emitieron las letras en pesos, unidades de valor constante (UF) o moneda extranjera, a tasas fijas de las letras de interés nominal. Estas letras se podían transar en el mercado secundario (Bolsa de Comercio de Santiago). La institución emisora conservaba

el riesgo del incumplimiento, pero el inversionista asumía el riesgo de los intereses.

El mercado hipotecario se desarrolló velozmente hasta 1982- 1983, cuando se desaceleró algo, para recuperarse con rapidez a fines de 1983 y 1984. En esos años el volumen de letras hipotecarias emitidas aumentó considerablemente debido a los programas especiales. Después el mercado se hizo más lento. Uno de los motivos principales del bajo volumen de hipotecas emitidas es la gran diferencia que existe entre la tasa de interés implícita a la letra y las tasas de interés de los valores garantizados por el Estado. En casi todos estos años hubo un margen de alrededor de 4 puntos porcentuales, para bajar luego a los 3 puntos.

En estudios realizados hacia 1990 este amplio margen en la tasa de interés se atribuía a la existencia de factores distorcionadores debido a:

a.- La falta de competencia suficiente, porque sólo los bancos comerciales y las instituciones financieras podían originar y servir hipotecas, requisito que impedía

que otros agentes potenciales, tales como las compañías de seguros o de fondos mutuos, se especializaran en originar y servir instrumentos de este tipo.

b.- Alto riesgo percibido, en el sentido de que los emisores conservan el riesgo de incumplimiento, mientras que los inversionistas no pueden distinguir ni estimar el riesgo de las carteras hipotecarias respecto de otras carteras de los bancos comerciales, pues las letras hipotecarias no están respaldadas por una cartera específica de bienes.

El potencial de ampliación del mercado de las letras hipotecarias era grande, según se anotaba en los mismos estudios del comienzo de los años noventa anteriormente anotados, pues las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y las compañías de seguros, se pensaba, irían acumulando enormes cantidades de fondos que podrían invertir en letras hipotecarias. A mediados de 1988 la tendencia de las letras hipotecarias por parte de las AFP alcanzaba a un 26% de los recursos acumulados. A medida que se fuera saturando el mercado de acciones de empresas públicas privatizadas y debutantes de las empresas

privadas de riesgo moderado, se seguía argumentando, sería necesario crear instrumentos hipotecarios perfeccionados para estas inversiones. Además y con esto concluía la argumentación, en la medida que se ampliara el mercado de pensiones vitalicias que ofrecían las compañías de seguros, habría que aumentar considerablemente las reservas y el capital de las compañías de seguros.

5. Cartera Hipotecaria del MINVU

El MINVU debió proporcionar préstamos complementarios a los beneficiarios de la mayoría de los programas (incluso a algunos prestamos del SAF), pues los bancos comerciales demostraron, en esta etapa, escaso interés por ofrecer préstamos relativamente pequeños. En 1980 el MINVU había acumulado en su cartera hipotecaria unas 300.000 cuentas personales, reajustados sólo en parte por la inflación.

Durante la crisis de 1982-1983 el MINVU, así como el resto del sistema financiero tenedor de carteras hipotecarias, tuvo que realizar reprogramaciones anuales

para reducir las obligaciones de pago de los deudores, fuertemente afectados por el desempleo y la pérdida de valor de los salarios reales. Las reprogramaciones, junto con la completa estructura hipotecaria de los prestamos del MINVU, la índole de los beneficios y una larga tradición de indiferencia de la materia de cobranza por parte de los organismos consolidados en el MINVU, determinaron serios problemas de confianza. Solo a partir de 1988 el MINVU comenzó a encarar con relativo éxito estas dificultades. Entre las medidas tomadas a partir de ese año se contaban:

a.- Reducción del 25% del monto de los pagos hechos a tiempo.

b.- Computarización de las cuentas y contratación de una firma particular para que manejara más del 80% de las cuentas del MINVU.

c.- Simplificación de los procedimientos de ejecución.

d.- Establecimiento de facilidades para hacer pagos por intermedio de las sucursales del Banco del Estado existentes en prácticamente todas las ciudades del país.

Además, el MINVU inició un programa de restauración hipotecaria para pasar a los deudores parte de las reducciones de deudas obtenidas mediante el programa de conversión de deuda que el gobierno inició para disminuir la deuda externa. Esta iniciativa condujo a una importante reducción en la deuda de los deudores hipotecarios. Mediante este sistema, el descuento que se obtenían la transacción (cerca de un 30%) sirvió para reducir los saldos impagos de las hipotecas. A través de este sistema se permitió un máximo de US$ 6.000 por deudor hipotecario, límite que, se pensaba, favorecía preferentemente a los préstamos más bajos.

Los resultados iniciales de estas medidas fueron alentadores. En 1988 la cobranza mejoró en términos reales. En marzo de 1989 el MINVU había terminado de computarizar más del 90% de su cartera: Merced a este arreglo con el sector privado y a los incentivos ofrecidos a los SERVIU, a los que se les permitió

conservar buena parte de los aumentos en la cobranza para financiar sus propios planes regionales de inversión, se pensaba que en el futuro se alcanzaría mejoras importantes en cuanto a cobranza.

6. Los programas habitacionales nuevos hacia fines de los años ochenta

Sobre la base de estudios financiados a través de un préstamo del Banco Mundial, el gobierno de la época redefinió y simplificó los programas anteriormente descritos para mejorar la focalización de los subsidios habitacionales en la población más necesitada. Del mismo modo, el estudio propuso una mejor operación del mercado para ofrecer financiamiento habitacional a personas de ingresos medios y altos. Estos nuevos programas, que están a continuación, se introdujeron en virtud de un préstamo del Banco Mundial para el sector habitacional cuya realización se inició en 1989.

6.1 Subsidio a la Marginalidad Urbana (Programa de Vivienda Básica Modificado)

La modificación principal al Programa de Vivienda Básica (PVB) original contemplaba el establecimiento de tres tramos de subsidio, sobre la base del valor de la vivienda (antes había solamente un tramo), con el objeto de reducir el monto del subsidio por postulante, para poder otorgar más subsidios y tomar en cuenta las distintas necesidades y aspiraciones de los grupos de menores ingresos. Como ya se señaló, este programa tuvo un impacto redistributivo muy bueno, pero los subsidios resultaron demasiados altos, de acuerdo a lo previsto, dada la capacidad económica de los beneficiarios, los costos de construcción y la necesidad de atender a un mayor número de las familias más pobres sin casa. Aún cuando las casas debían costar menos de 300 UF (US$ 5.900), el subsidio directo variaba en razón inversa al valor de la casa, entre el 48% y el 75%.

6.2 Sistema General Unificado

El Sistema General Unificado combina el Programa de Subsidio Habitacional (PSH) con el Sistema de Ahorro y Financiamiento (SAF), con el objeto de ayudar a financiar las necesidades habitacionales de las familias pobres y de ingresos medios, y aumentar el impacto redistributivo de los programas anteriores, junto con ofrecer opciones de compra de viviendas de alto costo, con subsidios mucho menores. El programa, en sus orígenes, consultaba tres tramos de precios de la casa, según se observa en cuadro adjunto. La idea era que un 90% de los subsidios sé dirigiera al tramo inferior, según un sistema de tres llamados anuales por región. Con dichas medidas se pretendía mejorar el efecto redistributivo de estos programas.

SUBSIDIO GENERAL UNIFICADO, PRECIOS Y SUBSUDIOS 1988 EN(UF).

TRAMOS	PRECIO DE LA CASA	MONTO SUBSIDIO
Tramo 1	Igual o menor a 400 UF	120 - 150
Tramo 2	Entre 400 y 900	100 - 130
Tramo 3	Entre 900 y 2.000	80 - 110

Fuente: Sandra Silva, Análisis de la Evolución de la Política Habitacional Chilena, MINVU

El sistema de puntaje para determinar a los beneficiarios se basaba en el del SAF:

a.- El monto de los ahorros que puede corresponder a la propiedad de un sitio sin hipoteca.

b.- La duración y regularidad del ahorro.

c.- El tamaño de la familia.

d.- El monto del subsidio solicitado.

El subsidio se entregaba en un certificado que el MINVU rescataba en dinero en efectivo una vez terminada la vivienda e inscrita a nombre del beneficiario. EL propio

beneficiario, las cooperativas o las firmas privadas, en el mercado abierto, también podían realizar la construcción. De hecho, las cooperativas y algunas ONG, tales como el Hogar de Cristo, se preparaban a construir más del 30% de las viviendas en la época.

Igual que en los programas que se refundieron en el Sistema General Unificado, el MINVU pagaba directamente la diferencia entre el valor nominal o a la par y el valor de mercado de las letras hipotecarias. Esta diferencia surgía como producto de las tasas de interés garantizadas, que bien ser inferiores a las tasas de interés vigentes en el mercado y a alto riesgo que acompañaba a la emisión y servicio de las hipotecarias.

Según la opinión de la época, dado el bajísimo efecto redistributivo de este subsidio indirecto, éste debía limitarse a los primeros tramos del sistema.

6.3 Programas Especiales de Construcción de Viviendas Básicas (programa de asociación público- privada)

Estos programas se iniciaron en 1987 para ofrecer subsidios a grupos sin casa organizados. El costo de las casas se limitaba a 210 y 260 UF y el subsidio, a su vez, era de 60 UF. En algunos casos, los SERVIU organizaron la construcción en tanto que otros, los beneficiarios buscaban sus propios constructores. Un crédito del Banco del Estado u otro banco comercial cubría la diferencia entre el subsidio y el costo de la vivienda. El MINVU garantizaba la tasa de interés y financiaba la diferencia entre la tasa garantizada y la de mercado implícito en la venta de las letras hipotecarias en el mercado. Posteriormente y en virtud del préstamo del Banco Mundial, el subsidio directo se elevó a las 80 UF, en tanto que los subsidios indirectos, relativos al descuento de las letras hipotecarias, disminuye paulatinamente.

6.4 Programa de Rehabilitación.

Este programa nació como una experiencia piloto a raíz del convenio con el Banco Mundial. En tal calidad, ofrecía financiamiento para:

a.- Un programa de conventillos dirigido a hacer habitables las viviendas en deterioro.

b.- Un programa de mejoramiento habitacional para familias pobres.

La ejecución de este programa, tal como fue concebido, estaría inicialmente a cargo de ONG con experiencia en la materia. Las familias favorecidas por el programa de rehabilitación de conventillos deberían encontrarse entre el 60% más pobres de la población. En aquellos años, se preveía que la vivienda renovada tendría tres habitaciones, cocina y baño, en un terreno de 100 m2 por cada familia, la que pasaba a ser propietaria de la misma. El programa de mejoramiento habitacional, por otra parte, debería beneficiar a familias dentro del 20% más pobre de la población, con viviendas de hasta 46 m2. Como

en el resto de los programas, la asistencia financiera comprendería subsidios directos y crédito.

7. Resultados del Período

Los resultados de este período, con respecto a la Edificación Habitacional aprobada en el Gran Santiago fueron los siguientes:

Año	Viviendas	M2 por Vivienda

	N°	M2	Promedio
1980	23.199	1.789.828	77,15
1981	31.475	2.463.738	78,27
1982	11.119	561.779	50,52
1983	20.922	959.049	45,84
1984	22.112	1.037.437	46,91
1985	27.459	1.359.818	49,52
1986	22.097	1.201.990	54,39
1987	27.414	1.686.477	61,51
1988	34.292	1.813.569	52,88
1989	32.934	2.072.053	62,91

Fuente: Cámara Chilena de La Construcción

En 1980 los datos estadísticos corresponden a cantidad de viviendas edificadas en la Región Metropolitana, desde 1981 a 1989 son cifras estadísticas correspondientes al Gran Santiago.

Como se observa en los años 1981 y 1982, fueron los más bajos del período con respecto a la edificación habitacional aprobada, y esto se explica por la crisis económica que en ese momento existía en el país, esta crisis llevo a que los ingresos bajaran de manera considerable y el desempleo subiera vertiginosamente.

El Gobierno creó un programa de emergencia durante la crisis, explicado anteriormente, con el objeto de disminuir la situación financiera de la industria de la construcción y de los deudores, es por este plan que se explica el aumento en 1983 de la edificación habitacional, ya que el Gobierno en ese momento inicia un programa especial de préstamos hipotecarios a 20 años plazo a una tasa de interés de un 8%, contra un 12% que se observaba en el mercado. Con esto y con otros programas realizados en el período es que se logra un crecimiento sostenido a partir del año 1983 hasta 1988.

Capítulo V

La Política Habitacional en el Gobierno del Presidente Patricio Aylwin Azócar (1990 - 1994)

Capítulo V

La política habitacional del Gobierno del Presidente Patricio Aylwin Azócar (1990-1994)

Durante el Gobierno del Presidente Patricio Aylwin Azócar se produjo un conjunto de cambios trascendentales con relación al mejoramiento y ampliación de la red de accesibilidad habitacional, en la línea de construir una política habitacional que diera cuenta de las demandas contenidas de la población y en sintonía con el programa de Gobierno, **que buscaba la construcción de un país que conjugaba el crecimiento económico con la justicia social.**

Uno de los primeros cambios estuvo vinculado al monto de los subsidios. La red de accesibilidad poseía y aún posee, un cierto desequilibrio en el monto de los subsidios de los diferentes programas. Por ello, se dio inicio a un proceso de cambios que condujo a la reducción en hasta 20 UF los montos máximos del Subsidio Unificado en los diferentes tramos y a aumentar los montos de los subsidios del Programa Especial para trabajadores en

hasta 30 UF y de la Primera Etapa del Programa de Vivienda Progresiva en 32 UF.

Del mismo modo, durante este período se hicieron cambios en los sistemas de selección de los beneficiarios en los Programas de Vivienda Progresiva, Básica y Rural. Junto con ponderar de una manera diferente los factores de selección, se reemplazó definitivamente la ficha CAS 1 por la CAS 2, que establece una mejor focalización. Esto permitió que se reconociera la voluntad de seguir avanzando en la utilización de sistemas despersonalizados y objetivos, entregando mayores posibilidades a los sectores de menores recursos.

Del mismo modo, durante el período el Estado mantuvo su apoyo a la generación de créditos hipotecarios que no estuvieran sujetos a variaciones en la tasa de interés, a veces coyunturales, considerando que estas obligaciones se adquieren a largo plazo. Ello lo hizo pagando las diferencias que se originaban entre la tasa de interés de mercado y la tasa garantizada por el MINVU.

No obstante, el cambio producido al fijar en 80 UF el monto máximo por este concepto, vino a poner un marco a un beneficio que, de otra manera, se volvía regresivo. Asimismo, se dispuso que este subsidio alcanzara a la eventual liquidación de la hipoteca por el no pago de la deuda, cubriendo el 75% de lo no recuperado por el acreedor.

Por otro lado, también se introdujeron importantes cambios en materia de destinos presupuestarios. Gracias ha ello, se focalizó el presupuesto esencialmente hacia los pobres, equilibrando el número de soluciones entre los diferentes grupos sociales.

Hacia 1993, la distribución de los destinos entre los distintos programas del MINVU seguía el siguiente patrón:

Distribución tipo del Número de Subsidios Habitacionales por Programa.

PROGRAMA	NUMERO DE SUBSIDIOS
Vivienda Progresiva 1ª etapa	8.000
Vivienda Progresiva 2ª etapa	4.000
Vivienda Básica	25.000
Vivienda PET	15.000
Viviendas Rurales	8.000
Viviendas Subsidio General Unificado	27.000
TOTAL	**87.000**

Fuente: Sandra Silva, Análisis de la Evolución de la Política Habitacional Chilena, MINVU (Memoria 1993)

Ello significaba suplementar en 12.000 el número de soluciones destinadas exclusivamente a los sectores de menores recursos. El número total de soluciones establecida en forma constate en estos años respondió a un imperativo social y ético, posibilitando la creación

de un mercado más abierto y competitivo, con nuevas empresas y profesionales que comenzaron a dar una expectativa más cierta a los postulantes inscritos.

1. Los cambios que ampliaron la cobertura de la Red de Accesibilidad.

1.1 El nuevo Programa de Vivienda Progresiva.

Al inicio del Gobierno se puso en marcha un nuevo programa que rompía los esquemas tradicionales del MINVU. En su primera etapa, entregó soluciones parciales cuyo propósito era permitir el acceso al suelo, la infraestructura sanitaria, la urbanización y una parte de la vivienda.

Ello, conjuntamente con procurar atender a los sectores más pobres y con mayores urgencias, permitió descomprimir el programa habitacional de Vivienda Básica, que se encontraba saturado, con un enorme desequilibrio entre la oferta estatal y la demanda para acceder a él. El Programa de Vivienda Progresiva tuvo un difícil comienzo,

sin embargo logró imponer su presencia y hacia el final del Gobierno del Presidente Aylwin, ya formaba parte integrante de la red de accesibilidad habitacional en forma regular, compartiendo proyectos de iniciativa estatal y privada y desarrollándose en esquemas de primeras y segundas etapas. Para apoyar a las empresas pequeñas que trabajaban con él, por otra parte, se generó, gracias a la cooperación del Reino de Suecia, un Fondo de Garantía operado a través de la banca comercial.

1.2 La postulación grupal.

Hasta 1990 la regla general era el fomento a la postulación individual a los sistemas, no favoreciendo a las agrupaciones. Esto fue modificado, traspasando gradualmente mayores responsabilidades a los beneficiarios y trabajando con números importantes de personas agrupadas, lo que permite una utilización más eficiente de los recursos y ayudar a resolver los problemas de manera masiva.

Hacia 1993, desde los sistemas dirigidos a los sectores medios, tales como el Sistema de Subsidio Unificado,

hasta aquellos orientados a la población de bajos ingresos, comprendían mecanismos asociados de postulación.

1.3 El Subsidio Rural.

Dentro del Programa de Subsidio Rural se flexibilizaron las normas que restringían la postulación de los campesinos no propietarios de tierras y se incorporaron a los pueblos indígenas que tienen una tradición diferente respecto de la trasferencia o transmisión de la propiedad.

1.4 Programa de Mejoramiento Habitacional.

Hacia el fin del período gubernamental, por otra parte, se generó un nuevo programa, el Mejoramiento Habitacional, modificando el D.S. 235 de Programas Especiales. Este programa estaba encaminado a disminuir el déficit habitacional cualitativo.

1.5 Remodelación Urbana.

Del mismo modo, durante el período gubernamental se generó un subsidio habitacional especialísimo, por un monto de hasta 200 UF y en el marco del D.S. 44 que regula el Sistema de Subsidio Unificado, para aplicarlo a las zonas de remodelación urbana, lo que se tradujo en un crecimiento importante de la construcción en dicha áreas, construyendo a la densificación y a un mejor uso de la infraestructura.

1.6 Leasing Habitacional.

Por otra parte, también hacia el fin del período se analizó a fondo el tema del arrendamiento de viviendas formulándose y promulgándose la Ley 19.281 que estableció normas sobre el arrendamiento de viviendas con promesa de compraventa.

2. Regionalización y descentralización en la asignación de recursos.

Progresivamente se procedió a restablecer una mayor coherencia entre los montos asignados por región y por programa entre la región Metropolitana y las demás regiones del país. Ello permitió mejorar la equidad en la asignación. Por otra parte, dentro de cada Región se avanzó en la determinación de los recursos que serían destinados a cada provincia. Hacia el final del período del Gobierno se vivía un proceso similar en la asignación de recursos para las obras urbanas, permitiendo porcentajes importantes de decisión local.

3. Ampliación de la cobertura.

Medidas normativas permitieron que las mujeres solteras con hijos pudieran acceder en igualdad de condiciones que los matrimonios a los sistemas subsidiados.

De la misma manera, se abrieron causes específicos para la tercera edad y para las familias víctimas de violaciones a los derechos humanos.

4. Los cambios que mejoraron el financiamiento habitacional.

4.1 El saneamiento de la cartera hipotecaria.

Desde 1990 se inició la tarea de sanear la cartera hipotecaria del Sector, que arrastraba enormes problemas. Para ello, se dictó el D.S. 132 del MINVU que permitió a 150.545 deudores habitacionales pagar el total de la deuda. Asimismo 76.043 deudores del SERVIU se acogieron a otros beneficios que se establecieron en el mismo decreto.

La ley 19.003 permitió a más de 10.000 deudores bancarios solucionar sus problemas apremiantes.

Finalmente el Parlamento aprobó la ley 19.999 que ayudó significativamente a pagar sus compromisos a los deudores de la ex ANAP.

4.2 La privatización de la administración y recaudación de los créditos del SERVIU

Otro de los cambios significativos realizados en el período fue el llamado a propuesta y la licitación de la administración y recaudación de la cartera hipotecaria de los SERVIU, la que fue adjudicada y entró en operación en Julio de 1992.

4.3 Establecimiento de estímulos a los deudores cumplidores y de sanciones a los incumplidores no justificados.

Respecto de los incentivos, se adoptaron los siguientes: Para los deudores anteriores a 1989 el MINVU contemplaba una subvención equivalente al 50% de los dividendos pagados por el deudor, lo que se llevaría en una cuenta especial que se giraría cuando su monto acumulado coincidiera con el saldo total debido.

Por otra parte, se acordó con el Banco del Estado un programa especial de incentivos denominado "Casa Felíz" que se publicitó a través de la televisión y que premió, a través de sorteos, a los deudores que se encontraban al día en el pago de sus dividendos.

Como una medida complementaria, en agosto de 1992 se firmó un convenio de recaudación con el Banco del Estado que facilitó y disminuyó los costos de pago de miles de deudores.

Adicionalmente, tanto el Banco del Estado como los bancos particulares desarrollaron una serie de incentivos tales como la disminución de la comisión por pago oportuno, pagos anticipados y otros, que permitieron un mejoramiento significativo de la cartera.

Con relación a las sanciones, se inició un procedimiento de cobranza efectivo en los SERVIU y el Banco del Estado, cuyo objetivo era evitar los abusos cometidos por aquellos que, pudiendo cancelar no lo hacían.

Por otra parte, se incluyó a los deudores morosos, desde 1991, en el Sistema de Información Comercial que mantiene la empresa DICOM. De esta manera, se evitaba el sobreendeudamiento de personas que no podían cancelar su vivienda, ayudando a restaurar su equilibrio económico.

En la línea de mejorar e incentivar las conductas de cumplimiento de los compromisos adquiridos, se realizaron también una serie de medidas tendientes a la creación de nuevos mecanismos e instrumentos.

Entre ellas se puede señalar aquellas introducidas por la ley 19.250, que hizo obligatorio el descuento por planilla, destinado al ahorro habitacional y el pago de dividendos hipotecarios a los trabajadores que lo solicitaran; la ya señalada ley 19,281 que estableció las normas para el Arrendamiento con Promesa de Compraventa, Leasing Habitacional, que permitiría la ampliación de la red de accesibilidad y se inició la tramitación de dos proyectos de ley, uno, dirigido a la creación de un seguro de pago de cuotas hipotecarias en caso de cesantía involuntaria y otro, a crear un fondo de compensación de dividendos por préstamos hipotecarios para la vivienda,

orientado a cubrir las diferencias que se produjeran en la variación del Indice de Precios al Consumidor y el de Remuneraciones en el mismo período.

4.4 El Fomento al Ahorro

Por otra parte, durante el período el Presidente Aylwin se generaron un conjunto de medidas tendientes a fortalecer el ahorro, incrementando las exigencias y universalizándolo como elemento indispensable para acceder a la vivienda. De esta manera, indirectamente también, se actuaba sobre el crédito hipotecario, generando mejores relaciones ahorro-crédito y disminuyendo, en consecuencia, los riesgos de dichas operaciones. Así se lograba una aproximación sana a la vivienda, prestigiando la labor del Estado y de las personas.

4.5 La reinserción del tema de la calidad.

Otro aspecto significativo de la gestión en materia habitacional en el período 1990-1994 consistió en una redoblada preocupación por la temática de la vivienda.

Para ello, el MINVU convocó a una comisión de calidad de la construcción e incentivar la innovación tecnológica. Los acuerdos y recomendaciones de allí recogidos servirían para la elaboración de un Proyecto de Ley, enviado al Parlamento en noviembre de 1993, que permitiría a los ministerios de Obras Públicas y de Vivienda y Urbanismo conformar, con instituciones privadas, iniciativas que tenderían a mejorar la calidad de la construcción. El proyecto que se planteaba en aquel entonces era la creación del Instituto de la Construcción.

4.6 La política habitacional y la gente

Uno de los cambios más radicales en los estilos de gestión y en la aplicación de la política habitacional fue la incorporación activa de la gente en su generación de implementación. Para ello, se conformaron diversas comisiones de trabajo en las que se mantuvo un diálogo eficaz y permanente con diversas organizaciones sociales y empresariales, estableciéndose también un sistema de trabajo coordinado con los niveles regionales y locales

de la administración del Estado así como con organizaciones no gubernamentales (ONG).

Durante la gestión de estos años, el MINVU consideró de vital importancia la contribución a los programas estatales por parte de las ONG, que comenzaron a incorporarse de diversas maneras y con las dificultades propias de una relación inédita, en los distintos programas habitacionales.

El principal aporte de las ONG fue la asesoría técnica prestada a los beneficiarios de las modalidades privadas de los programas ministeriales, cuyo eje es la participación de los usuarios en la ejecución del lucro de sus soluciones.

Por otra parte, durante el período se mantuvo una coordinación permanente con el sector privado, en especial, con la Cámara Chilena de Construcción, a través de reuniones específicas mensuales y su activa participación en las comisiones de trabajo, que se tradujeron en fuente inestimable de aportes técnicos.

De la misma manera, se sostuvo un activo contacto con los Colegios Profesionales, la Asociación de Corredores de Propiedades (COPROCH Y ACOP) y las universidades.

Respecto de la participación de la comunidad, ésta se estructuró en torno a tres ejes:

1. El diálogo social

2. La transparencia en los procedimientos

3. El establecimiento de cauces institucionales que condujeran la demanda.

En aquellos años, el MINVU desarrolló una política de permanente encuentro, diálogo y relación con los pobladores a lo largo de todo el país. Una expresión importante de esta relación fue la realización periódica de encuentros comunales en las ciudades, con la participación de las autoridades locales, dirigentes sociales e institucionales de cada comuna. En ellos se realizó un diálogo destinado a establecer los compromisos de acción frente a los temas prioritarios, definidos por

la propia comunidad, en materia de vivienda y desarrollo urbano.

5. Resultado del Período

Los resultados de este período, con respecto a la Edificación Habitacional Aprobada en el Gran Santiago fueron los siguientes:

Año	Viviendas	M2 por Viviendas

	N°	M2	Promedio
1990	28.690	1.835.990	63,99
1991	36.988	2.440.845	65,99
1992	44.747	3.433.497	76,73
1993	49.790	3.242.206	65,11
1994	38.726	2.743.352	70,84

Fuente: Cámara Chilena de la Construcción

Desde 1990 a 1993 se observa un aumento considerable en la edificación habitacional aprobada en el Gran Santiago, esto se debe a las distintas Políticas aplicadas por el Gobierno en ese entonces, como por ejemplo disminuir hasta 20 UF los montos máximos del Subsidio Unificado,

en los diferentes tramos, y aumentar los montos de los Subsidios del Programa especial para Trabajadores hasta en 30 UF y de la Primera Etapa del Programa de Vivienda Progresiva en 32 UF, esto refleja una preocupación por parte del Gobierno por los más pobres, resultado de lo anterior se observa en 1992 una clara disminución de familias allegadas, respecto del año 1988, en un 25% menos en el país (datos en **cuadro Distribución Regional de Familias y Hogares** en Capítulo I).

Otro punto importante en este período, son los cambios en materia de destinos presupuestarios, focalizando el presupuesto esencialmente hacia lo pobres, esto llevó a aumentar en 12.000 el número de soluciones destinadas a los sectores de menores recursos.

Junto con lo anterior existieron una serie de cambios que ampliaron la accesibilidad a la casa propia, por ejemplo:

- Dentro del subsidio rural se flexibilizaron las normas que restringían las postulaciones de campesinos, y se incorporaron los pueblos indígenas.

- Remodelación o Renovación Urbana: Se creó un subsidio especial de 200 UF para aplicarlo en zonas de remodelación urbana, lo que llevó a un crecimiento importante de la construcción en áreas urbanas.

Capítulo VI

La Política Habitacional en el Gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994 - 2000)

Capítulo VI

La política habitacional en el gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000)

1. La política habitacional de los nuevos tiempos

En efecto, uno de los elementos distintivos de la política habitacional radica en su orientación hacia la demanda y en la existencia de una amplia gama de fórmulas que buscan el establecimiento de condiciones equitativas de acceso a la vivienda por parte de todos los segmentos de la sociedad.

En este plano se ubican, en primer término, el conjunto de programas propiamente públicos dirigidos a facilitar el acceso a la vivienda por parte de los sectores de menores recursos.

Todo el sistema de subsidios en Chile, independientemente del programa específico de que se trate, puede resumirse en la concurrencia de requisitos tales como la certificación de la estratificación económica, a través

de procedimientos uniformes, administrados en el ámbito local, el cumplimiento disciplinado de ahorro, por parte de los demandantes de viviendas; el otorgamiento de un subsidio de monto variable, por parte del Estado, y la obtención de un crédito hipotecario, también de monto variable, por parte del beneficiario en el sistema financiero.

Esta filosofía simple sustenta el conjunto de los programas públicos y su acierto principal radica en el establecimiento de normas uniformes, una adecuada focalización y requisitos transparentes tras cuyo cumplimiento en el sistema asegura la obtención de una meta tangible: la vivienda en propiedad.

La solidez y credibilidad en el sistema se ubican, a la vez, en la base de la disciplina social existente en Chile respecto del tema de la vivienda, disciplina que se traduce en el privilegio de la vía de postulación a los programas estatales para el acceso del suelo y la vivienda, desestimando las estrategias informales o ilegales, difícilmente manejables; en el ahorro sistemático de las familias que implica, muchas veces la

postergación de la satisfacción de necesidades elementales y también, en el sano comportamiento de los deudores hipotecarios, quienes, cada vez de modo más masivo y responsable, están concurriendo al cumplimiento de sus compromisos.

Naturalmente, y tal como se planteara con anterioridad, la clave de esta política radica en el establecimiento de programas adecuados a cada necesidad y a cada capacidad.

En la base del sistema, se ubica el denominado **Programa de Vivienda Progresiva**, dirigido a satisfacer las necesidades de los segmentos más vulnerables de la nación. Entendiendo que en este segmento las necesidades son enormes y las soluciones son escasas, el Programa consigna una solución de sitio urbanizado en condiciones adecuadas. Esto es, incluyendo agua potable y alcantarillado, la electricidad y el pavimento; conjuntamente con una solución habitacional de reducidas dimensiones, 18 metros cuadrados como promedio, que el asignatario va completando a través del tiempo.

Para acceder a este beneficio, la población debe cumplir con los requisitos de estratificación socioeconómica anteriormente denotados; a los cuales se agrega el ahorro de, al menos, 8 UF. Cumplidos estos requisitos, el beneficiario del Programa de Vivienda Progresiva recibe un subsidio público de hasta 132 UF el cual, sumado a su ahorro, le permite financiar la solución habitacional anteriormente descrita.

La bondad de este programa radica esencialmente en el hecho de que, diferencia de otros programas públicos, no implica la existencia de un crédito hipotecario para el financiamiento del saldo del valor de la vivienda, gracias a lo cual el beneficiario, una vez obtenida su solución, puede dedicar todo su esfuerzo al mejoramiento y ampliación de su casa habitación.

Como una manera de dar un apoyo adicional a aquellos que pueden más, y de estimular la preocupación de las familias en torno a la problemática del mejoramiento de la vivienda, el Programa de Vivienda Progresiva contempla además, una "segunda etapa", dirigida a la consolidación

de la vivienda y a la cual pueden postular todos los beneficiarios de la "primera etapa".

En este caso, y dada la estricta focalización que rige los programas habitacionales, la composición del financiamiento es distinta, contemplando la exigencia de un ahorro mínimo de 5 UF; un subsidio, que alcanza hasta las 70 UF y un crédito de hasta 47 UF cuyo plazo de servicio puede extenderse hasta 20 años, traduciéndose en un compromiso mensual de 0,3 UF.

En un tramo superior, la Política Habitacional contempla la existencia del **Programa de Vivienda Básica** dirigido a satisfacer las necesidades de los sectores pobres de la población tanto del ámbito urbano como rural.

Este programa, al igual que el anterior, demanda la concurrencia de un conjunto de requisitos, dentro de los cuales destaca el factor de estratificación socio-económica; el allegamiento y la necesidad habitacional; la composición del grupo familiar; la antigüedad de la inscripción en los registros de postulación y el ahorro.

El Programa de Vivienda Básica contempla una solución completamente urbanizada, con pavimento; electricidad, servicios sanitarios, a lo que se agrega una vivienda plenamente consolidada.

En este caso, el requisito de ahorro se eleva a las 10 UF, que permite acceder a un subsidio estatal de hasta 140 UF. Para el financiamiento total de la vivienda, en este caso, se requiere la suscripción de un crédito hipotecario, cuyo monto alcanza hasta las 60 UF, pagadero en 20 años y con un compromiso de dividendo mensual de, aproximadamente 0,6 UF.

En un tramo inmediatamente superior, se ubica el **Programa Especial de Trabajadores, conocido popularmente en Chile como "PET".** El PET, supone la concurrencia de grupos organizados en la empresa, el sindicato o una rama de actividad y contemplan soluciones de un valor de hasta 400 UF, o sea, viviendas consolidadas con urbanización completa.

En este caso, dadas las mayores posibilidades de los beneficiarios, el ahorro se eleva a las 40 UF; el

subsidio alcanza a las 90 UF y el crédito hipotecario, hasta las 270 UF.

De lo expuesto hasta el momento se puede concluir que, mientras menor es el ingreso, mayor el subsidio y menor el crédito, situación que confirma el criterio de focalización que les expresa al comienzo de esta parte de mi intervención. Al mismo tiempo, el sistema está diseñado de forma de abrir espacios a aquellos que, legítimamente, quieran hacer un esfuerzo mayor para obtener una vivienda de mejores condiciones materiales.

Renglón especial merecen los programas de subsidio rural; de mejoramiento de la vivienda urbana y rural existente; de renovación urbana; de saneamiento de poblaciones y de títulos de dominio, cuya variedad da cuenta, a mi juicio, de las particularidades de la demanda habitacional chilena.

Finalmente, para los segmentos de población de ingresos medios, la Política Habitacional contempla la existencia del **Sistema de Subsidio Unificado**, para el financiamiento

de viviendas de hasta 1.500 UF, distinguiéndose la existencia de tres "tramos":

En estos años, la exposición de la Política Habitacional Chilena ha sido inseparable del recuento de sus logros: más de medio millón de viviendas iniciadas en los últimos cinco años; más de un millón de libretas de ahorro para la vivienda; mejoras crecientes en cuanto a la materialidad de las soluciones habitacionales entregadas a los sectores al 7% anual; un déficit habitacional que alcanzaba, hacia 1990, a las 700.000 unidades y que, muy probablemente, al comenzar el próximo siglo se ubicará en una cifra levemente superior a las 200.000.

Perspectivas de las condiciones en las cuales la Política Habitacional chilena se desenvuelve: tres son los rangos que deben destacarse en este terreno: el primero de ellos, dice relación con la **estabilidad de las reglas del juego y la solidez que ha alcanzado el desenvolvimiento de la economía chilena.**

En efecto, tras más de diez años de crecimiento sostenido, en un contexto de disciplina fiscal y de progresivo saneamiento de los principales indicadores macroeconómicos, la economía chilena puede plantearse hacia el futuro desafíos ambiciosos. Esta situación es particularmente relevante en el desenvolvimiento de la actividad de la construcción caracterizada por la relevancia que en ella tiene la noción de largo plazo, entendida como aquella condición de los actores para proyectar sus decisiones a través del tiempo.

Sin estas condiciones, difícil sería que los inversionistas aseguraran un flujo creciente y constante de recursos hacia la actividad inmobiliaria, del mismo modo como difícil sería que floreciera una cultura del ahorro sistemático, por parte de los demandantes de viviendas, fenómeno que se ubica en la raíz de la fortaleza del sistema de producción habitacional chileno. Sin prejuicio de la relevancia de lo anterior, **la estabilidad social** es un elemento clave dentro del cuadro actual de la situación habitacional chilena, en la medida que ella se ubica en la base del clima de acuerdo que hoy existe respecto de grandes temas que, hace tan sólo

algunos años, dividían fuertemente a nuestra sociedad. Aspectos tales como el rol del Estado y el de los agentes privados; el nivel y la extensión de la conciencia colectiva respecto de la necesidad nacional de superar los problemas asociados a la pobreza y la extrema pobreza; los rasgos esenciales del modelo de desarrollo que el país ha adoptado, etc., son hoy por hoy, puntos de encuentro entre todos los chilenos.

Tal situación, representa una condición necesaria para avanzar, ya que permite la adopción de estrategias sostenibles en el largo plazo, única dimensión posible para abordar la problemática a la cual se abocan las políticas públicas en materia de vivienda.

El tercer elemento de este cuadro de estabilidad radica en el espíritu de colaboración actualmente existente entre el sector público y privado, donde las acciones e iniciativas de uno, complementan a las del otro. Este espíritu de colaboración se refleja en aspectos tales como el permanente diálogo entre ambas partes para el perfeccionamiento de las disposiciones que rigen la actividad del Sector; en la concurrencia conjunta a

proyectos integrales de satisfacción de las necesidades de los sectores de menores recursos y también, en el ámbito financiero, donde se observa un vigoroso desarrollo del mercado de capitales con recursos de largo plazo.

Ejemplo de este último es la participación que le cabe al sector inmobiliario dentro de los recursos invertidos por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), que llega, de acuerdo a información de Mayo de 1997, al 18% de los recursos totales del sistema. O sea, a la nada despreciable suma de 4.753 millones de dólares.

Como es bien sabido, las AFP deben elegir de manera permanente las mejores alternativas de inversión de una gama amplia de posibilidades, a fin de asegurar la rentabilidad, en el largo plazo, de los recursos en ellas depositado por los cotizantes. El hecho de que el sector inmobiliario presente un porcentaje tan alto de las preferencias indica, por una parte la solidez del Sector y por otra la existencia del clima de cooperación enunciado precedentemente.

Sistema de Subsidio Unificado

Tramos	Valor Viviendas en UF	Subsidio en UF
Tramo I	Hasta 500 UF	130 110 UF
Tramo II	501 a 1.000 UF	110 a 90 UF
Tramo III	1.001 a 1.500 UF	90 a 70 UF

Fuente: Sandra Silva, Análisis de la Evolución de la Política Habitacional Chilena, MINVU

El comportamiento del aporte estatal, en el contexto de Subsidio Unificado, responde a los mismos criterios anteriormente expresados: esto es, a mayor capacidad, menor aporte del Estado, mayores exigencias de ahorro y mayor crédito hipotecario.

Sobre estas bases, "el Gobierno ha introducido un conjunto de énfasis dirigidos a perfeccionar la Política como un todo, haciéndola más funcional con los objetivos de equidad que el país se ha fijado, en los albores del próximo siglo y, al mismo tiempo, más adecuada a la rica

dinámica de transformaciones actuales y esperadas de Chile"[11].

El primero de estos énfasis radica en el privilegio que la política, progresivamente, viene otorgando a las modalidades de postulación y asignación de viviendas de naturaleza asociativa, particularmente, en los programas y líneas de acción dirigidos a los sectores de menores recursos.

Dicho privilegio, que se traduce en una mayor ponderación a los factores de postulación grupal y antigüedad del grupo postulante, constituye un reconocimiento explícito del valor que la Política otorga a la organización comunitaria y a los esfuerzos asociativos en la vía de la superación de la marginalidad habitacional.

Con lo anterior, se innova de materia sustantiva en materia de política social, pasando progresivamente, de la concepción del beneficiario individual, elemento pasivo, a la de protagonista de la solución en materia de vivienda, resultado que se alcanza tras la realización de

[11] Sandra Silva L. Consultor del MINVU

un esfuerzo colectivo que retroalimenta, a su vez, la vida comunitaria, colaborando de este modo a la obtención de aquel objetivo más ambicioso de la actual Política Habitacional chilena, cual es, no solamente entregar casas, sino contribuir a la constitución de auténticos barrios.

Una segunda vertiente de innovaciones se relaciona con el reconocimiento del carácter necesariamente dinámico de las necesidades de la población en materia habitacional. En efecto, la solidez de la economía chilena y sus interesantes proyecciones futuras, se han visto acompañadas por un incremento sostenido de los ingresos hogares.

Esta situación, plantea un enorme desafío para la Política Habitacional, en la medida que ésta tiene que ser capaz de reorientarse hacia la satisfacción de demandas cada ves más exigentes y complejas.

Como una forma de dar respuesta a esta situación, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo ha reaccionado diversificando aún más su oferta programática, echando

las bases de modalidades nuevas que, probablemente, constituirán el fuerte de la acción del Estado en los años venideros.

En esta línea, se ha creado una nueva modalidad de financiamiento para la vivienda, consistente en el Arriendo con Promesa de Compraventa, conocido en Chile como "Leasing Habitacional". Las condiciones de este sistema y la institucionalidad que esta surgiendo a su alero, uno de cuyos elementos más relevantes sea, probablemente, el surgimiento de inmobiliarias con este sólo propósito, entidades securitizadoras y Administradoras de Fondos para la Vivienda (AFV), representan uno de los cambios más trascendentes que se hayan realizado en Chile con vistas a la Política Habitacional del futuro.

Programáticamente, el Leasing Habitacional se encuentra dirigido a aquellos sectores que, aún teniendo capacidad de pago, se encuentran imposibilitados de realizar el esfuerzo de ahorro conducente a reunir una "entrada" o "pie" para la adquisición de su vivienda.

Este sistema, a su vez, opera con o sin subsidio. Con él en caso de la adquisición de viviendas de hasta 1.500 UF y sin él en el caso de viviendas que superan ese valor.

Entre los impactos más inmediatos de estas acciones, cuyos resultados finales tomará bastante tiempo evaluar, se encuentra la formalización y el abaratamiento del mercado de arrendamiento de viviendas para sectores populares y la no menos importante reducción del costo de las operaciones de crédito inmobiliario, que se ha traducido en beneficios directos para centenares de chilenos que concurren al sistema financiero a obtener créditos hipotecarios.

Las transformaciones introducidas al sistema financiero, básicamente en orden a asegurar las inversiones, reducir los costos operacionales y diversificar la cartera de instrumentos en los cuales es posible invertir los fondos depositados para acceder a la vivienda, se han traducido en un incremento sostenido del interés que se paga por este tipo de depósitos, tradicionalmente los menos rentables del mercado, elevándolo a tasas similares a las de depósito con otros fines.

Con ello, se ha apostado a una reducción sustantiva del plazo para adquirir la vivienda en propiedad y a favorecer las conductas de ahorro en las personas, tan indispensables para la sustentabilidad del sistema económico en su conjunto.

Del mismo modo, nos encontramos echando las bases de un revolucionario sistema de Movilidad Habitacional, que permitirá dar respuesta a las crecientes demandas de la ciudadanía en materia de estándar y calidad de la vivienda, a la vez que se acoge la dinámica realidad de las familias, que incrementan sus ingresos y el número de sus miembros.

Básicamente, la Movilidad Habitacional consiste en dar la posibilidad, a los asignatarios de subsidios públicos, de cambiar de vivienda alcanzada gracias al apoyo del Estado, en la medida que la situación de la familia mejora, por una de mejores características, más amplia, de mejor localización.

Para ello, resultaba fundamental establecer las bases para el desarrollo de un activo mercado secundario de la

vivienda social en Chile, política que tendiera a valorizarlas más allá del uso, convirtiéndolas en la piedra angular, en el patrimonio base a partir del cual la familia mejorara su condición habitacional.

En esta línea, al margen de avanzar en la superación de un conjunto de trabas administrativas prohibiciones, cuyo origen se encontraba en otro momento de la evolución de la Política Habitacional, se ha avanzado en la progresiva neutralidad de los subsidios públicos, en el sentido que su objeto, antes centrado en la obtención de viviendas nuevas, ahora se amplía a la posibilidad de adquirir una vivienda usada. Con ello, se brinda un apoyo de gran relevancia a la generación del ya comentado mercado secundario de la vivienda social.

Un tercer elemento distintivo de la política habitacional de los Nuevos tiempos se relaciona con el carácter creciente más comprensivo de la inserción urbana de la Política Habitacional. Esto es, que las acciones habitacionales tengan un sentido urbano, centrado en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, más allá de la sola preocupación por el techo.

Parte de esta preocupación se vislumbra en el constante trabajo en orden a asegurar una adecuada calidad urbanística los conjuntos de vivienda social, entregándolos, tal como ya se señaló en su oportunidad, dotados de infraestructura sanitaria, vial y energética completa, a lo cual se agregan las áreas verdes, los espacios de esparcimiento y de encuentro ciudadano.

Del mismo modo, la Política Habitacional, al valorizar la vivienda usada, entrega estímulos objetivos para su mantención, ampliación y mejoramiento, ya que con ello el propietario puede alcanzar, si así lo desea, un mejor precio de reventa. Con ello se apuesta de manera sustantiva a la mantención de este stock urbano, así como al mejoramiento permanente de su riqueza y calidad.

En este mismo esfuerzo, se encuentra el Programa de Parques Urbanos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo el cual con su acción, dirigida hacia aquellas áreas de nuestras ciudades con mayores déficit de espacios públicos, valoriza de manera objetiva a las viviendas sociales del entorno mejorando la calidad de vida de la población. Este programa, a su vez, ha sido una

herramienta fundamental en la vía de recuperar sitios anteriormente eriazos, e incluso basurales, para el uso de la comunidad, con evidentes ventajas desde el punto de vista de la gestión ambiental.

UNIVERSIDAD ACADEMIA DE HUMANISMO CRISTIANO BIBLIOTECA

En la perspectiva de sanear los déficit acumulados, por otra parte, se encuentran también los Programas de Pavimentación Participativos y de Infraestructura Social Concursable, en los cuales, con la sumatoria del aporte de la comunidad, el Municipio y el Estado, y a través de mecanismos de asignación de recursos transparentes y concursables, la comunidad puede materializar obras de adelanto largamente anheladas.

A todos estos se agrega una inteligente utilización de los recursos públicos en materia de vialidad intermedia y estructurante, dirigida a satisfacer las necesidades de accesibilidad al trabajo y los servicios de los sectores más modestos de la población.

En otro orden de cosas, la apertura a la que se asiste en materia de vivienda usada también se asocia a una mejor utilización del suelo urbano, un recurso extremadamente

limitado. Estas medidas, asociadas a la existencia de subsidios especiales a la renovación urbana, dieron sus primeros frutos, incorporando mayores densidades en áreas centrales y pericentrales de nuestras principales ciudades.

Parte clave de este esfuerzo fue sin duda, la incorporación de la noción de Magaproyectos Urbanos que orientan y dan sentido a las intervenciones habitacionales del Estado. En este sentido, nos encontramos embarcados en un conjunto de ambiciosos e interesantes proyectos prácticamente en todas las ciudades de Chile, adecuadamente planificados y con la concertación de distintos entes públicos y privados.

Estas acciones, naturalmente, se han visto crecientemente acompañadas de señales hacia el sector privado en orden a favorecer una utilización más responsable del recurso suelo. En este orden de ideas se ubica la concentración en grandes proyectos urbanos, la actividad que propicia la conformación de subcentros de trabajo y servicios, dirigida a disminuir los tiempos de viaje y aquella más reciente, vinculada a la inclusión de porcentajes de

vivienda social en los proyectos inmobiliarios privados, en el contexto de lo que hemos llamado "Zonas de Desarrollo Urbano Condicionado".

Esta última iniciativa, quizás es la más ambiciosa que existe en carpeta, en la medida que contribuye a la construcción de una ciudad, una sociedad, más integrada y, por ende, más viable en el futuro.

2. Resultados del Período

Los resultados de este período, con respecto a la Edificación Habitacional Aprobada en el Gran Santiago fueron los siguientes:

Año	Viviendas	M2 por Viviendas

	N°	M2	Promedio
1994	38.726	2.743.352	70,84
1995	56.048	4.123.525	73,57
1996	46.642	3.352.040	71,86
1997	43.491	3.833.320	88,14
1998	34.808	2.726.301	78,32
1999	32.805	2.251.088	68,62

Fuente: Cámara Chilena de la Construcción

Se comienza a dar curso a una nueva modalidad de financiamiento habitacional, llamado Leasing Habitacional, que siendo muy bajo su aporte a la

reducción del déficit habitacional, no deja de ser importante.

El aumento del promedio de edificación habitacional aprobada en el Gran Santiago, se debe a una mejor utilización en materia de suelo urbano, que sumado a la existencia de un subsidio de renovación urbana, dieron buenos resultados, incorporando mayores densidades en áreas centrales y pericentrales, de nuestras principales ciudades.

Otro punto importante que cabe destacar, es aquel que dice relación con la adquisición de viviendas, ya que en este Gobierno se amplio a viviendas usadas, con lo cual el mercado de viviendas con posibilidad de ser compradas con subsidio aumentó considerablemente.

Inversión en Construcción de Viviendas

Sector	Estimada	Proyectada		Estimada	Proyectada	
	1999	2000	2001	99/98	2000/99	2001/200
	MM US$ 1999			% de Variación		
Vivienda	2.280	2.509	2.672	-19,0%	10,0%	6,5%
Pública	478	482	483	16,7%	0,9%	0,2%
Privada	1.803	2.027	2.189	-25,0%	12,4%	8,0%

Fuente: Cámara Chilena de la Construcción

Conclusiones

Conclusiones

Como pudimos observar en este trabajo, se ve un claro objetivo, por parte de los distintos Gobiernos que se han analizado, que es el de disminuir el déficit habitacional en nuestro país.

En el período del Gobierno del Presidente Salvador Allende G. existe un objetivo central, que es la construcción y reposición de viviendas que consumen su vida útil y el mejoramiento de las condiciones habitacionales, todo ello buscando responder a las necesidades de los sectores de menores ingresos, aquí se observa que la mayor preocupación del Gobierno era el déficit cuantitativo y cualitativo en el sector de menores ingresos, por lo cual la meta fijada por el Gobierno era la construcción de 79.000 viviendas, hacia el año 1971, junto con la urbanización y/o dotación de los servicios básicos. Es por eso que en el cuadro de resultados del período se observa un considerable aumento respecto de la construcción de viviendas en el país. De esta forma, se buscó responder en forma preferente a las

familias sin vivienda y aquellos sectores que vivían en campamentos.

Las Metas planteadas fueron cumplidas en el primer año en más de un 90%, lo que convirtió a 1971 en un año récord en cuanto a iniciaciones de vivienda. Cabe hacer notar que muchas de estas viviendas fueron terminadas sólo en 1975.

Al año siguiente sólo se cumplió el 48% de lo presupuestado (42.547 viviendas planificadas). Aquí cabe también una consideración. En 1972 se produjo el "Paro de Octubre" que significó que la iniciación de viviendas, en Noviembre de dicho año, fuera de tan sólo 27 unidades. Si, al igual que en el período anterior, se amplió el criterio de "solución habitacional", el grado de cumplimiento de metas fue superior.

Las fallas de programación (faltó un cronograma de iniciación de obras y existieron debilidades en los mecanismos de control y evaluación del plan), generaron, a pesar de la abundancia estimada de insumos, problemas de abastecimiento de algunos materiales (cemento, fierro,

madera, ladrillos y artefactos sanitarios), a partir de Agosto de 1971. Esto se produjo porque la iniciación de viviendas se concentró en los cuatro primeros meses del año (casi el 50% de la iniciación) y porque la producción de insumos no se desarrolló al mismo ritmo que la construcción.

Con respecto al Régimen Militar, se oriento la Política Habitacional hacia el mercado privado, con el objetivo de que las personas que querían acceder a una vivienda tenían que financiarlas a través de créditos, o ahorros que ellos mismos hicieran, ya que los subsidios serían de carácter excepcional y se centrarían fundamentalmente hacia los sectores de extrema pobreza.

La meta propuesta por la administración era de 21.200 viviendas sociales anuales durante diez años. En los cuatro primeros años se superó levemente la cifra definida para el primer año.

Se buscó en un proceso de reorganización administrativa y normativa reafirmar que el Estado debía abandonar el papel de gestor, constructor o financista de la

actividad, impulsando al mercado a ocupar el espacio que éste cedía. Se intentó además, y esto fue muy importante en los inicios del régimen, incrementar la eficiencia de las corporaciones, bajar sus costos de operación, ya que éstas estarían sobredimensionadas para la actividad que se requería de ellas.

En el Régimen Militar se crea el Programa de Subsidio Habitacional en el año 1978, dirigiéndose la ayuda estatal otorgada por una sola vez a personas que eran Jefes de familia, sin obligación de reembolso por parte del beneficiario del Subsidio.

Hacia 1982 se facultó a las municipalidades para que construyeran viviendas económicas y unidades o casetas sanitarias. Las viviendas económicas debían tener una superficie construida de 18 metros cuadrados, mientras que las casetas sanitarias de 6 metros cuadrados (cocina y baño).

Además, con el objeto de ayudar a financiar las necesidades habitacionales de las familias pobres y de ingresos medios, es que el Sistema General Unificado

combina el Programa de Subsidio Habitacional, con el Sistema de ahorro y financiamiento, llegando a subsidiar viviendas de hasta 2000 UF.

En el Gobierno del Presidente Patricio Aylwin A., se crearon nuevos sistemas de accesibilidad a la vivienda como son el sistema de Leasing Habitacional, Remodelación o Renovación Urbana, la postulación grupal entre otros, que llevaron a las personas a tener una mayor gama de accesos a las viviendas, junto con esto también se centro la atención hacia los más pobres en el sentido de focalizar el presupuesto en vivienda hacia los ingresos más bajos, los que llevó a aumentar en 12.000 las soluciones habitacionales. Además dentro del programa de Subsidio Rural se flexibilizaron las normas, incorporando a los pueblos indígenas.

En el Período del Presidente Eduardo Frei R. Se comienza a dar curso a un programa creado en el Gobierno anterior, que es el Sistema de Leasing Habitacional, además se comienza a utilizar de mejor forma lo que es suelo urbano, con el objeto de promover el Sistema de Renovación Urbana, con lo cual se le cambia el aspecto a

algunas comunas de nuestro país. Además se amplio la posibilidad de adquirir una vivienda, ya que en este Gobierno se dio la posibilidad de comprar viviendas usadas con subsidio del Estado.

En este período, la Política Habitacional renovada que se encontraba en plena formulación, incorporaba una mayor valoración a la persona, de su iniciativa y creatividad. En esta perspectiva, se han multiplicado los programas de tipo "privado" asociados a la obtención de la vivienda. O sea, programas en los cuales el beneficiario no recibe una unidad habitacional, sino un certificado de subsidio, con el cual tiene la alternativa de auto-construir o salir a buscar al mercado la vivienda que más se acomoda con sus aspiraciones y posibilidades. Con ello, se ha buscado ampliar las posibilidades reales de libertad de elección para los sectores más pobres, abandonando de manera progresiva la producción de conjuntos estandarizados, donde al beneficiario "le tocaba" una vivienda.

Naturalmente, la introducción de estas innovaciones requiere de una especial preocupación en el caso de los

programas privados, por ejemplo, de Vivienda Progresiva, en los cuales una adecuada asesoría para aspectos legales y administrativos, la adquisición del suelo o la construcción de la unidad habitacional son elementos decisivos para la obtención de un producto digno.

Así lo ha entendido el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y para atender esta necesidad específica, ha generado un Programa de Asistencia Técnica dirigido a los beneficiarios de programas de vivienda social en modalidad privada, a efecto de qué éstos, en posesión de su certificado de subsidio, pueden gestionar de manera exitosa la construcción o adquisición de sus viviendas.

Hoy por hoy, y a diferencia de lo que ocurría hace tan sólo algunos años, las familias chilenas pueden planificar su futuro sobre bases reales, dirigiendo sus esfuerzos y sacrificios hacia la obtención de metas posibles en horizontes de tiempo razonables. Y esto, en gran medida, es el fruto de existencia de condiciones económicas estables, en cuyo logro, el conjunto de la sociedad chilena se encuentra comprometida.

Bibliografía

Bibliografía

- Silva L., Sandra, Estudio, Análisis de la Evolución de la Política Habitacional Chilena, informe final, Consultor, Ministerio de Vivienda y Urbanismo 1997.

- Estadísticas de la Cámara Chilena de la Construcción

- Bravo Luis, Martínez C. Carlos, Chile 50 años de Vivienda Social 1943 - 1993, Universidad de Valparaíso, 1993.

- Corporación de investigación y desarrollo, estudio y desarrollo de la seguridad social, Política de Financiamiento Habitacional en Chile, 1er Seminario internacional sobre experiencia Chilena en financiamiento habitacional, abril 1995.

- Szalachman, R. Raquel, Serie financiamiento del desarrollo de la CEPAL, Un perfil del déficit de vivienda en Chile 1994, CEPAL, marzo 2000

- Nieto, De la Luz María, Serie manuales de la CEPAL, Metodología de evaluación de proyectos de viviendas sociales, CEPAL, octubre 1999

- Held Günther, Serie financiamiento del desarrollo de la CEPAL, Políticas de viviendas de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia, CEPAL, junio 2000.

- Araya Páez, Pablo, Financiamiento habitacional y desarrollo de la vivienda en Chile, Departamento de Estudios Económicos de la Cámara Chilena de la Construcción, diciembre de 1994.

- Manual Técnico de acceso a la vivienda en Chile, Ministerio de la Vivienda y Urbanismo.

- Mac Donald, Joan, Programa de Políticas Sociales, ¿Cuántas Casas Faltan?, el déficit a nivel nacional y regional, mayo de 1994.

- Censo de Población y Vivienda, 1992

- Datos estadísticos de empresa de Estudios de Mercado ICOMM Ltda..

- Memorias anuales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

UNIVERSIDAD ACADEMIA DE HUMANISMO CRISTIANO BIBLIOTECA