

DOCUMENTOS DE TRABAJO  
CÁMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCIÓN  
WORKING PAPERS  
CHILEAN CONSTRUCTION CHAMBER



N°72

ABRIL 2013

**Política habitacional en Chile:  
Historia, resultados y desafíos**

CLAUDIA CHAMORRO D.

La publicación de los Documentos de Trabajo no está sujeta a la aprobación previa de la Mesa Directiva de la Cámara Chilena de la Construcción A.G. Tanto el contenido de los Documentos de Trabajo como también el análisis y conclusiones que de ellos se deriven, son de exclusiva responsabilidad de su(s) autor(es) y no reflejan necesariamente la opinión de la Cámara Chilena de la Construcción A.G. o sus directivos. Se prohíbe la reproducción total o parcial de este documento sin autorización previa de la Cámara Chilena de la Construcción A.G.

# Política habitacional en Chile: Historia, resultados y desafíos<sup>\*</sup>

Claudia Chamorro<sup>\*\*</sup>

*Cámara Chilena de la Construcción, Gerencia de Estudios.*

## Resumen

Luego de una sección introductoria sobre fallas de mercado e intervención del Estado, el presente documento describe el desarrollo histórico de la política habitacional de Chile, que comienza a principios del siglo XX y culmina con la conformación de los programas de vivienda que hasta hace un par de años continuaban en operación. Luego se examina cómo operó desde sus inicios el sistema descrito, entregando detalles sobre los montos de dinero invertidos y la cantidad de subsidios otorgados y pagados históricamente en el país. Más adelante se describen los resultados de estos esfuerzos en términos de la evolución del déficit habitacional y de la situación de tenencia de nuestros habitantes. Por último, se exponen los desafíos en materia de vivienda y las líneas de trabajo que se debiesen considerar para atender las nuevas necesidades de la población en esta materia.

---

<sup>\*</sup>Se agradecen los valiosos comentarios realizados por el equipo de la Gerencia de Estudios de la Cámara Chilena de la Construcción. Cualquier error es responsabilidad de los autores.

<sup>\*\*</sup>E-mail: cchamorro@cchc.cl

# Índice

<b>1. Introducción</b>	<b>2</b>
1.1. Fallas de mercado e intervención del Estado . . . . .	3
<b>2. Evolución de la política Habitacional en Chile</b>	<b>5</b>
2.1. Intervención directa del Estado: 1906-1965 . . . . .	5
2.2. Hacia un sistema de subsidios: 1965-2010 . . . . .	9
2.3. Nueva política habitacional: desde 2011 en adelante . . . . .	14
<b>3. Desempeño del sector vivienda</b>	<b>19</b>
3.1. Inversión en el sector vivienda . . . . .	19
3.2. Gestión Pública: subsidios otorgados y pagados . . . . .	21
<b>4. Resultados</b>	<b>25</b>
4.1. Disminución del déficit habitacional de interés social, pero aumento del déficit cualitativo y de la segregación residencial . . . . .	25
4.2. Alto nivel de tenencia de la población, pero baja movilidad habitacional . . . . .	30
<b>5. Desafíos</b>	<b>34</b>
5.1. Recuperar el stock habitacional existente . . . . .	34
5.2. ¿Subsidio a la propiedad o incentivos a la movilidad? . . . . .	37
5.3. Definir estándares mínimos de “habitabilidad” . . . . .	39
<b>6. Conclusiones</b>	<b>44</b>
<b>A. Apéndice</b>	<b>47</b>
A.1. Otros incentivos paralelos: franquicias tributarias al sector vivienda . . . . .	47
A.2. Ley de Descuentos Tributarios DFL N°2 . . . . .	49
A.3. Resumen de los principales programas de subsidio habitacional en Chile: 1984-2010 . . . . .	50

# 1. Introducción

Luego de varias décadas de aplicación de masivos programas de subsidio habitacional en Chile, los cuales tenían por objetivo facilitar el acceso a la vivienda a familias de bajos ingresos, hay resultados claramente visibles: el déficit habitacional de los tres primeros quintiles de ingreso se ha reducido de manera importante desde la década del '80 hasta la actualidad, al tiempo que el acceso a infraestructura básica llega a prácticamente al 100 % de la población. Con ello, nuestro país se encuentra entre los que poseen menor porcentaje de déficit de viviendas como proporción del total de hogares en Latinoamérica. Todo esto se ha llevado a cabo a través de una política de vivienda que comenzó a principios del siglo XX y que durante los periodos posteriores comprometió una gran inversión de recursos, los que actualmente superan lo que en promedio gastan otros países desarrollados al año en esta materia, como porcentaje del PIB.

No obstante estos importantes logros, los resultados analizados nos muestran que hoy en día la política habitacional enfrenta nuevos desafíos, entre los cuales destacan ciertas falencias del sistema de subsidios, el creciente nivel de carencias habitacionales de los grupos de ingresos medios y la mayor importancia del déficit relacionado con la calidad de las viviendas existentes, más que con la necesidad de seguir expandiendo la ciudad generando nuevos complejos habitacionales. Es relevante tener en cuenta estos elementos al reconfigurar la política de vivienda, como también parece ser crucial incorporar herramientas que permitan hacer frente a las modificaciones que con el pasar de los años experimenta la sociedad y que redundan en que sus requerimientos habitacionales sean dinámicos en el tiempo.

De esta forma, el presente trabajo pretende realizar una revisión histórica y un análisis crítico de la política de vivienda en Chile, la cual comienza en 1906 con la promulgación de una serie de leyes y normas que tenían como objetivo sentar bases que permitieran solucionar el problema habitacional de los grupos más desprotegidos de la población, a través de la intervención directa del Estado. Ya en la década de los '80 se instaura el modelo de subsidio a la demanda que conocemos hoy en día, con un rol más activo del sector privado y con un Estado subsidiario que pretende complementar la capacidad de compra de vivienda de los sectores de más bajos ingresos. En detalle, se analiza la gestión pública en los periodos más relevantes y sus resultados, destacando tanto sus aspectos positivos como negativos. Realizado lo anterior finalmente se concluye cuáles son los nuevos desafíos que enfrenta nuestro país en este ámbito, en torno a los cuales se debiesen centrar las políticas de vivienda de ahora en adelante.

## 1.1. Fallas de mercado e intervención del Estado

Antes de comenzar de lleno con el análisis de la política habitacional resulta de interés aclarar las razones que justifican que el Estado intervenga un mercado, ya que desde un punto de vista económico, este hecho genera distorsiones. Lo anterior descansa en el supuesto de que a través del libre funcionamiento del mercado se alcanza el denominado óptimo de Pareto, definido como un equilibrio tal en el que es imposible mejorar la situación de un individuo sin perjudicar la de otro. Por lo tanto, al interferir en el libre funcionamiento del mercado, no sería posible alcanzar este óptimo.

Sin embargo, en dicho análisis no se toman en cuenta ciertas imperfecciones del mercado que impiden que se alcance la eficiencia Paretiana y que dan espacio a la intervención pública. De acuerdo a Musgrave (1992) existen tres grandes funciones que debe ejercer el Estado<sup>1</sup>:

1. **Asignación:** El Estado interviene cuando el mercado no es capaz de generar una asignación eficiente de los recursos operando de manera libre. Estas situaciones son las llamadas “fallas de mercado”, en las cuales se incorporan los bienes públicos, los bienes de propiedad común, las externalidades, monopolios, asimetrías de información, mercados incompletos, entre otros.
2. **Distribución:** El Estado es el encargado en una economía social de mercado de resolver la pobreza y la movilidad social. Para ello, interviene tomando recursos vía impositiva para transferirlos desde los sectores ricos hacia los más pobres.
3. **Estabilización:** El Estado es el encargado de entregar paliativos a las consecuencias de los problemas macroeconómicos y de tomar medidas que puedan acelerar la solución de estos inconvenientes. Entre ellos, destaca el crecimiento, el desempleo, la inflación, las crisis en la balanza de pagos, etc.

En el caso del área vivienda, así como en ámbitos de educación, salud y trabajo, el Estado interviene principalmente para cumplir con las dos primeras funciones.

En cuanto a la función asignación se puede argumentar que el desarrollo de una sociedad con alto nivel educativo y de salud, con buenas oportunidades laborales y acceso a vivienda genera externalidades positivas, es decir, genera una ganancia a los demás ciudadanos de una forma que no queda reflejada en el mercado. En concreto, el país en su conjunto se beneficia de tener una población más educada, saludable y con acceso a trabajo y vivienda, ya que en teoría lo anterior conduce a

---

<sup>1</sup>Basado en Yañez (1982).

una reducción en las tasas de delincuencia, un aumento la productividad de los trabajadores, una disminución el número de familias viviendo en las calles, etc.

En estos casos el mercado fracasa como asignador, ya que no es capaz de reflejar estas externalidades positivas en el sistema de precios. Para solucionar este problema el Estado debe intervenir reduciendo el costo de estudiar, de optar a salud o a una vivienda, para que las personas de escasos recursos puedan acceder a ellos y así toda la sociedad se vea beneficiada.

Por otra parte, para hacerse cargo de la función de distribución el Estado debe tomar medidas que permitan disminuir la brecha de desigualdad de ingresos de la población y propiciar la caída de la pobreza. “La medida que mejor representa el nivel de vida de las personas es el ingreso monetario, definido como la suma entre el ingreso autónomo<sup>2</sup> y los subsidios recibidos del Estado. El gobierno cuenta con cuatro instituciones persiguen este objetivo de manera directa, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, este último principalmente a través de la Subsecretaría de Previsión Social. Cada una de estas instituciones tiene dentro de sus objetivos el asistir a los ciudadanos a través de sus servicios cuando estos no estén en condiciones de costearlos con sus ingresos.”<sup>3</sup>

De esta forma, concluimos que la intervención del Estado en un mercado como el de vivienda se justifica debido a la existencia de problemas en la asignación y distribución de los recursos, y tiene por objetivo contribuir a fomentar la eficiencia económica y la equidad. No obstante, su intervención también se relaciona (aunque de manera menos directa) con la función estabilización. Esto ya que los efectos en productividad que puedan tener este tipo de intervenciones también colaboran a incrementar el crecimiento económico.

---

<sup>2</sup>Según el Ministerio de Desarrollo Social, el ingreso autónomo corresponde al ingreso por concepto de sueldos y salarios, ganancias provenientes del trabajo independiente, autoprovisión de bienes producidos por el hogar, bonificaciones, gratificaciones, rentas, intereses, así como jubilaciones, pensiones, montepíos y transferencias entre privados.

<sup>3</sup>Pontificia Universidad Católica de Chile (2012). Página 19.

## 2. Evolución de la política Habitacional en Chile

El presente capítulo analiza la evolución del marco institucional en el cual se desarrolla la política habitacional de nuestro país. El objetivo es identificar los rasgos distintivos de la normativa en cada periodo y las modificaciones que se fueron realizando en el tiempo, distinguiendo el proceso en tres etapas: la primera marcada por la intervención directa del Estado; la segunda caracterizada por sentar las bases del sistema de subsidios que conocemos hoy en día; mientras que la última describe las modificaciones que se realizaron a partir de 2010 a la política de vivienda.

### 2.1. Intervención directa del Estado: 1906-1965

Los primeros indicios de aplicación de política habitacional en nuestro país datan desde hace más de un siglo. En 1906 se promulgó la Ley N° 1.838, llamada “Ley General sobre las Habitaciones para Obreros”. A partir de ella se crearon los llamados “Consejos de Habitaciones”, que tenían la finalidad de construir viviendas de bajo monto para venta o arriendo e higienizar las viviendas de los sectores más desprotegidos de la población, en base a recursos públicos. Para contextualizar esta iniciativa cabe señalar que a comienzos del siglo XX Chile contaba con 3.249.279 habitantes<sup>4</sup>, con una esperanza de vida de 31,5 años y con una tasa de natalidad y mortalidad de 38,8 % y de 29,7 %, respectivamente<sup>5</sup>. Durante ese periodo eran comunes las viviendas tipo conventillo<sup>6</sup>, cités<sup>7</sup> o pasajes<sup>8</sup> que en condiciones hacinamiento propiciaban la propagación de enfermedades, razón por la cual uno de los objetivos de la política era mejorar las condiciones de higiene en las viviendas.

Según la Dipres (2006) “los principales aportes de esta iniciativa fueron sensibilizar a la opinión pública sobre el problema habitacional, aportar las primeras estadísticas de vivienda y proveer antecedentes que fueron base para la promulgación de esfuerzos legislativos posteriores.”<sup>9</sup> No obstante,

---

<sup>4</sup>Censo 1907.

<sup>5</sup>Ministerio de Desarrollo Social

<sup>6</sup>Tipo de habitación colectiva de un piso que poseen acceso común con sistema de piezas en torno a un patio central o pasillo. Los servicios están formados por baterías de baño, cocinas y lavaderos localizados casi siempre en la parte más interna del inmueble. (MINVU 2004. Página 60.).

<sup>7</sup>Tipo de construcción colectiva compuesta de agrupaciones de casas pequeñas parecidas, en torno a un pasaje sin salida que es acceso común para todas las viviendas. Todas cuentan con más de una habitación (living de acceso directo, uno o dos dormitorios, baño, cocina y un pequeño patio interior de iluminación y ventilación. (MINVU 2004. Página 60.).

<sup>8</sup>Viviendas con características similares al cité, pero con el pasaje más largo y con más de un acceso. (MINVU 2004. Página 60.).

<sup>9</sup>Dipres (2006). Página 20.

sus resultados en términos de generar viviendas fueron acotados. De hecho, según los antecedentes publicados en MINVU (2004) “durante los 20 años de su vigencia (1906-1925) el Estado no pudo levantar más de dos poblaciones con un total de 396 casas.”<sup>10</sup> Incluso, otro documento del MINVU (1997) señala que “si en un terreno la labor de los Consejos obtuvo realmente importantes éxitos, éste fue en el de la demolición de numerosos cuartos y habitaciones insalubres. En efecto, de acuerdo con las propias estadísticas de los Consejos, en el periodo que se extiende entre 1906 y 1925 la cifra de los conventillos demolidos, sólo en Santiago, debe haber alcanzado el medio millar, al margen de las habitaciones que fueron mandadas a reparar y de aquellas que fueron clausuradas.”<sup>11</sup>

Con las demoliciones se redujo el total de viviendas disponibles, lo que sumado a la baja cantidad de viviendas construidas en el periodo elevó fuertemente los precios de arriendo de las viviendas. Según detalla el MINVU (1997) “las medidas adoptadas en 1906 se revelaban insuficientes para abordar el tema del saneamiento y la producción de viviendas sociales, y es más, ningún acápite de la ley protegía a los pobres del desalojo y del alza vertiginosa de los alquileres, ambos, sucesos frecuentes por aquel entonces dada la desproporción existente entre la demanda habitacional y las viviendas ofrecidas en arriendo.”<sup>12</sup>

Lo anterior generó un importante malestar social que culminó con la primera legislación sobre contratos de arriendo, en 1925. En ese año se promulgó el Decreto Ley N° 261, conocido como la “Ley de la Vivienda”, el cual estableció la reducción del 50 % del precio de arriendo de las propiedades declaradas insalubres, límite a los precios de arriendo para las viviendas de trabajadores, exención del pago de contribuciones y prohibición de desalojo a los arrendatarios antes de los seis meses, entre las medidas más relevantes. El problema fue que la reducción del precio de arriendo de las llamadas viviendas insalubres tuvo la nefasta consecuencia de que muchos arrendatarios descuidaron sus viviendas para que se deterioraran y luego fueran declaradas insalubres, con el fin de pagar un monto de dinero inferior por concepto de arriendo.

Con todo, hasta 1925 no se observó un aumento del número de viviendas construidas y el problema de la carencia de vivienda continuó sin solución. Luego de ello, entre 1925 y 1936 continuaron dictándose leyes que pretendían rectificar la institucionalidad habitacional e impulsar la construcción de viviendas. Este proceso culminó con la creación de la “Caja de la Habitación Popular” en 1936, la

---

<sup>10</sup>MINVU (2004). Página 54.

<sup>11</sup>MINVU (1997). Página 13.

<sup>12</sup>MINVU (1997). Página 16.

cual tenía la facultad de “construir en forma directa bajo su control viviendas para ser dadas en venta o en arrendamiento. Las transferencias de las casas se hacían sólo después de un plazo de dos años durante los cuales el futuro comprador debía cumplir en forma satisfactoria sus obligaciones como arrendatario, considerándosele abonada al servicio de la deuda el alquiler que hubiese pagado”.<sup>13</sup> De acuerdo a MINVU (2004) los logros de la época “se ubican en la creación de una fuerte institucionalidad ligada al sector habitacional, que descentralizada desde su origen combinaba acciones directamente estatales junto a la promoción de la gestión privada”.<sup>14</sup>

Pese a todos los esfuerzos “la forma como operaba la Caja, al construir en forma directa y traspasar luego las viviendas, es sin duda una materia de crítica especial por la cantidad de regalías y de pérdidas a la que daba origen su modalidad. (...) En resumen, si a la Caja una vivienda le costaba en esa época \$40.000 incluido el terreno, ella percibía sólo \$20.045, con el agravante que debía seguir costean-do los gastos de conservación y cobranza”.<sup>15</sup> Con todo, en 1943 la Caja dejó de recibir recursos fiscales.

En respuesta a lo anterior durante ese mismo año se dictó la Ley N° 7.600, la cual reorganizó la Caja de la Habitación Popular otorgándole mayores poderes (facultad de expropiación, préstamos a largo plazo y bajo interés para que particulares construyeran, entre otras) y un financiamiento múltiple compuesto por:

1. **Recursos ordinarios:** Presupuesto fiscal e impuestos extraordinarios (cobre, carbón, utilidades industriales, mineras y salitreras, etc.).
2. **Recursos extraordinarios:** Generados en cada oportunidad por leyes especiales.
3. **Fondos de terceros:** Inversiones, como por ejemplo, la construcción de viviendas para el personal de las Fuerzas Armadas y Carabineros.
4. **Recuperación de capitales:** Venta al contado de casas hechas por la propia Caja.

Un aspecto relevante de este periodo es que en 1944 se dictó la Ordenanza Especial de Urbanización y Construcciones Económicas, que por primera vez definió a la vivienda económica en virtud de sus estándares constructivos y no solo de su precio, como se había hecho hasta ese momento. Se definió que la superficie edificada de las viviendas debía estar entre 35,65 m<sup>2</sup> y 100 m<sup>2</sup> y adicionalmente se hizo alusión a sus estándares constructivos (superficies mínimas de las dependencias,

---

<sup>13</sup>MINVU (1997). Página 27.

<sup>14</sup>MINVU (2004). Página 16.

<sup>15</sup>MINVU (1997). Página 30.

altura, ventilación, etc.). En términos de urbanización se determinaron normas de pavimentación, agua potable, alcantarillado y alumbrado público, además de hacerse cargo de temas como la densidad y la distancia de los edificios, con el fin de disminuir el hacinamiento.

Luego de establecido el Decreto, en 1948 se inició la concesión de franquicias tributarias a través de la llamada Ley Pereira (Ley N° 9.135), la cual tenía por objetivo otorgar incentivos al sector privado para que invirtiera en proyectos habitacionales para sectores de ingresos medios, si se cumplían una serie de condiciones. Cabe recordar que desde fines del siglo XIX y hasta principios del siglo XX nuestro país atravesó un ciclo expansivo centrado en la exportación de salitre, a partir de lo cual el Estado aumentó el gasto social en educación. Lo anterior propició el surgimiento de una clase media que fue adquiriendo cada vez mayor protagonismo al interior de la sociedad, proceso que culminó con el ascenso al poder de Arturo Alessandri en 1925. De esta forma, a mediados del siglo XX la clase media se había consolidado y representaba el 20 % de la población total del país, que se estimaba en 5,5 millones<sup>16</sup>.

Finalmente, la reestructuración de la Caja de Habitación Popular, la promulgación de la llamada Ley Pereira y la instauración de la Ordenanza logró incentivar la construcción de viviendas. De hecho, se construyeron 35.174 viviendas entre 1944 y 1953<sup>17</sup>, con lo que se llegó a que desde los inicios de la política se generaron alrededor de 79 mil soluciones habitacionales<sup>18</sup>. No obstante lo anterior, en el documento MINVU (2004) se advierte que “si bien estas nuevas leyes significaron un considerable avance para la acción constructiva, el país todavía estaba lejos de alcanzar el nivel de actividad habitacional requerido, que llegaba hasta 475 mil viviendas.”<sup>19</sup>

En 1953, y en respuesta a este diagnóstico, se dispuso afrontar el problema de falta de vivienda como parte de una serie de transformaciones estructurales necesarias para atender de manera integral a los sectores más modestos de la población. Entre las iniciativas surgidas en ese año destacan la creación de la Corporación de la Vivienda (CORVI, DFL N° 285), a partir de la Caja de la Habitación Popular, y el Plan Nacional de la Vivienda (DFL N°431). Ya en 1959 se promulgó el DFL N°2, conocido como el Plan Habitacional de Chile (Ver Apéndice A2, Cuadro 6). Con todo, según MINVU (1997) “el balance de esta época da cuenta de un conjunto de avances en materia de institucionalizar la manera a través de la cual el Estado enfrentaría el problema de la vivienda y la ciudad.

---

<sup>16</sup>Cornejo (2007). Página 252.

<sup>17</sup>MINVU (2004). Página 81.

<sup>18</sup>MINVU (2004). Página 82.

<sup>19</sup>MINVU (2004). Página 83.

Pese al carácter más comprensivo de la forma de concebir el fenómeno, la crónica falta de recursos financieros, escamoteados por la inflación y la persistente crisis económica, así como la escasez de recursos humanos e institucionales calificados para abordar las tareas que se había autoimpuesto el Estado terminaron generando un cuadro general de frustración respecto de los objetivos trazados en 1953”.<sup>20</sup>

Así, y luego de más de 50 años, se hizo necesario un cambio institucional más profundo.

## 2.2. Hacia un sistema de subsidios: 1965-2010

De esta manera, con el fin de enfrentar la carencia de vivienda de una forma más ordenada, coordinada y eficiente, en 1965 se creó el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Ley N°16.391). Si bien el sistema de subsidios se instauró en años posteriores, este hecho marca un hito ya que “la constitución de dicha cartera otorgaba al problema de la vivienda la categoría que este merecía”.<sup>21</sup>

A partir de ese momento se crearon instituciones y leyes que permitieron un mejor funcionamiento del sistema, como la Corporación Habitacional (Corhabit), que tenía como tarea asignar las viviendas sociales construidas por la CORVI. Como señala el MINVU (1997) “los objetivos de la política habitacional tuvieron un reflejo muy concreto en el plan del sector, en sus metas y en la forma de implementarlo. Se buscaba atender, según su peso relativo en el conjunto de la población, las necesidades que presentara cada estrato socioeconómico. Esto posibilitaba con mayor certeza el acceso a la vivienda de sectores de bajos ingresos, que por aquel entonces representaban el 70 % de la población”.<sup>22</sup>

De esta manera, “bajo la premisa de “construir viviendas dignas, pero ajustadas a la capacidad de pago de los asignatarios”, la política dirigida a los sectores de menores ingresos programó la construcción de viviendas con un promedio de 50 m<sup>2</sup>, pero con énfasis en el equipamiento comunitario”.<sup>23</sup> Sin embargo, los problemas financieros de la época obligaron a una reducción del gasto público que golpeó fuertemente el área de vivienda, lo que tuvo consecuencias negativas en la cantidad y calidad de las viviendas construidas. De hecho, “las metas impuestas de edificar 360.000 casas de construcción

---

<sup>20</sup>MINVU (1997). Página 70.

<sup>21</sup>Hidalgo (2004). Página 220.

<sup>22</sup>MINVU (1997). Página 74.

<sup>23</sup>MINVU (2004). Página 134.

sólida y definitiva sólo pudo mantenerse durante los dos o tres primeros años de gobierno. En 1967 el programa se reformuló con metas que preveían 360.000 “soluciones habitacionales”. A partir de ese cambio de objetivo se observó un continuo descenso de los estándares habitacionales”.<sup>24</sup>

Más adelante, durante el gobierno de la Unidad Popular, la vivienda fue concebida como un derecho de toda familia y se trazó como objetivo terminar con el déficit habitacional en un plazo prudente, el cual “ascendía a 592.234 viviendas a diciembre de 1970”<sup>25</sup>. Durante este proceso destacaron dos planes habitacionales: “el “Plan de Emergencia de 1971”, que atendía preferentemente a pobladores agrupados en campamentos, entregándoles sitios urbanizados, mediaguas, viviendas de entre 36 y 50 m<sup>2</sup>, departamentos, equipamiento comunitario y unidades sanitarias; y el “Programa Habitacional 1972-1973” que además de la construcción de vivienda social contempló remodelación y rehabilitación urbana, equipamiento social, relleno urbano y mejoramiento de poblaciones”.<sup>26</sup> Lamentablemente, parecer ser que las metas eran demasiado ambiciosas considerando los recursos disponibles, lo cual sumado al fuerte interés por cumplir las metas cuantitativas tuvo como resultado que muchas de las viviendas construidas no obedecieran a los estándares establecidos.

No fue hasta los años 80’cuando se sentaron las bases del sistema habitacional que conocemos hasta estos días, basado en un Estado subsidiario. En concreto, “durante el gobierno militar se implementó un nuevo modelo de política habitacional, basado en el subsidio a la demanda (creado en 1978) y la complementación con crédito y ahorro. Así, se exigía un ahorro mínimo necesario para optar al subsidio, lo que sumado al crédito hipotecario permitía completar el precio a pagar por la vivienda. Principalmente se financiaba con ahorro previo, subsidio directo implícito del Estado (gastos incurridos por el Fisco como consecuencia de la operación del sistema y que no se cargaban al beneficiario) y crédito hipotecario. Las viviendas eran ejecutadas y comercializadas por el sector privado y el subsidio se documentaba vía certificado pagado por el SERVIU.”<sup>27</sup>

Lo anterior supuso una modificación importante en la forma en cómo operaba la política de vivienda desde sus inicios, de manera que el Estado dejó de realizar una intervención directa y pasó a subsidiar el acceso a la vivienda, y además el sector privado cobró mayor protagonismo. Esta situación fue consecuencia de la visión de libre mercado respecto de la economía imperante en la época y también responde a los malos resultados que tuvo el modelo anterior, el cual fracasó en su objetivo

---

<sup>24</sup>MINVU (2004). Página 135.

<sup>25</sup>MINVU (2004). Página 138.

<sup>26</sup>Dipres (2006). Página 22.

<sup>27</sup>Dipres(2006). Página 22.

de construir una cantidad de viviendas suficiente que permitiera reducir el déficit habitacional. En síntesis, “para los años ochenta, el gobierno se propone confiar al sector privado la totalidad tanto de la producción de vivienda como de sus mecanismos de financiación. Para esto, el Estado jugaría un rol subsidiario incrementando la capacidad de compra de las familias de bajo recursos y la empresa privada aportaría una hipoteca que completaba el esquema: se instaura el primer modelo de subsidio a la demanda en Latinoamérica”.<sup>28</sup>

Los resultados de este proceso se vieron reflejados fuertemente durante los años 90, el cual marca el comienzo de un importante incremento del gasto social en vivienda. Cabe recordar que en ese periodo Chile experimentó una gran expansión económica, promediando un crecimiento del PIB superior a 6 % entre 1990 y 1999. En este contexto se siguieron creando importantes programas de subsidio, bajo la premisa de focalizarse cada vez más en las familias vulnerables.<sup>29</sup>

Sin embargo, y sin desmerecer sus logros, en 2010 existía consenso en que el sistema de subsidios habitacionales contaba con falencias que lo alejaban de sus fundamentos iniciales.

En primer lugar, la existencia de un programa de vivienda sin deuda (Fondo Solidario de Vivienda I, FSV I), sumado a los problemas de la Ficha de Protección Social (FPS) como instrumento para filtrar a los postulantes, alteraba el equilibrio entre la oferta y la demanda por subsidios habitacionales. Como es sabido, la FPS funciona a través de la autodeclaración de las familias, prácticamente sin mecanismos de control de la información recabada. Esta situación crea una sobredimensión de los primeros deciles de puntaje de la FPS y propició una concentración de las postulaciones por subsidios habitacionales en el FSV I, que financiaba prácticamente el 100 % del valor de la vivienda y que había sido diseñado para atender a familias de extrema vulnerabilidad. Este problema se veía acentuado por la existencia de discontinuidades entre los diferentes subsidios ofrecidos, tanto en los montos asignados como en el número de beneficios entregados. Lo anterior tenía como consecuencia que se desarrollaran los llamados “problemas de borde”, en los cuales familias que postulaban al FSV I y a otro programa de modalidad con deuda obtenían una vivienda prácticamente del mismo valor, pero la segunda contraía un crédito hipotecario para costear el remanente entre el monto del subsidio y el precio de la vivienda. Como sostienen Iacobelli y Razmilic (2012), “frente a la posibilidad de obtener una vivienda en gratuidad versus la alternativa de adquirir una vivienda con crédito, la balanza se

---

<sup>28</sup>Rubio (2006). Página 202.

<sup>29</sup>Los principales tipos de programas y subsidios existentes hasta 2010 se detallan en el Apéndice A3

cargó claramente a la primera opción”.<sup>30</sup>

En segundo lugar, y posiblemente relacionado también con las falencias de la FPS, destacan los problemas de focalización en la entrega de subsidios, los cuales en ocasiones beneficiaron a familias con ingresos superiores al segmento objetivo del MINVU. De acuerdo a las cifras de la Encuesta Casen, entre 1992 y 2011 el número de propietarios que declararon comprar su vivienda con algún programa habitacional fue superior a 56 mil en el quintil más rico (Cuadro 1). Esta cifra, si bien es baja considerando que el número de subsidios pagados para la generación de viviendas superó los 1,6 millones<sup>31</sup> en el periodo, es de todas maneras llamativa ya que en teoría no existen programas para comprar viviendas que beneficien a este grupo de la población.

Cuadro 1: Propietarios que compraron su vivienda con subsidio habitacional por quintil de ingreso autónomo: 1992-2011

Quintil de ingreso	Propietarios con subsidio habitacional		Variación neta
	1992	2011	
I	144.194	316.024	171.830
II	159.732	324.805	165.073
III	170.180	319.947	149.767
IV	166.240	303.473	137.233
V	117.433	173.864	56.431
Todos	757.779	1.438.113	680.334

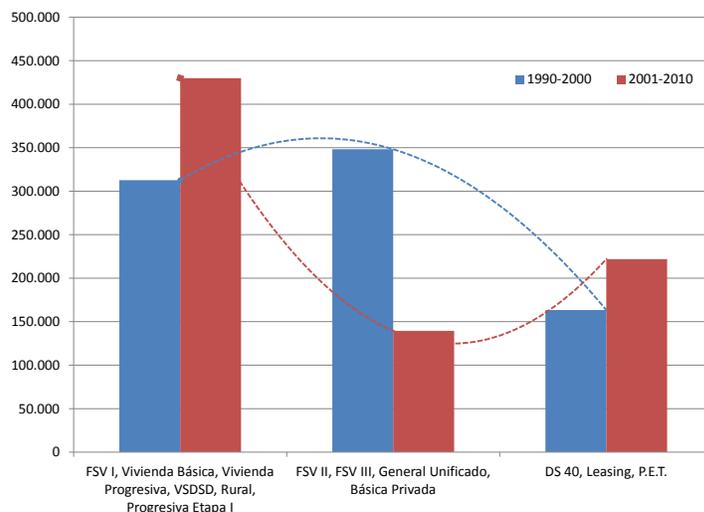
Fuente: Gerencia de Estudios CChC en base a Encuesta Casen 1992 y 2011, Ministerio de Desarrollo Social.

En tercer lugar se encuentra la atención insuficiente durante la última década a grupos socioeconómicos medios-bajos con capacidad de endeudamiento (segundo quintil de ingresos). Esto se grafica en la cantidad de subsidios pagados entre 2001 y 2010 para este grupo, la cual fue visiblemente inferior a la pagada por los programas sin deuda o los que atienden a sectores medios (Figura N°1). Adicionalmente se aprecia que durante este último periodo el pago de subsidios para el grupo medio-bajo fue menor en comparación al exhibido en el lapso 1990-2000, periodo en el cual incluso fue superior al de los demás programas de subsidio. Lo anterior refleja que, a través del tiempo, la política habitacional fue paulatinamente desatendiendo al segmento medio-bajo y centrando sus esfuerzos en los grupos vulnerables y medios.

<sup>30</sup>Libertad y Desarrollo (2012). Página 50.

<sup>31</sup>Considerando sólo el Programa Regular. Cifras oficiales del MINVU.

Figura 1: Cantidad de subsidios pagados por programa: 1990-2010



Fuente: Gerencia de Estudios CChC en base a MINVU.

En cuarto lugar están los problemas de bajo estándar de calidad de las viviendas construidas, lo cual se pone de manifiesto al observar el consecutivo aumento que experimentó el déficit cualitativo calculado por la CChC en los documentos Balance de la Vivienda, entre 2003 y 2009. Este punto se analiza con mayor detalle en el Capítulo 4.

Por último, vale la pena mencionar ciertos “vicios” de la política de vivienda, los cuales con el pasar de los años se transformaron en una característica más del sistema. Uno de ellos se relaciona con la división artificial de los grupos familiares (núcleos), para así poder postular a más de un subsidio habitacional y de esta forma incrementar su patrimonio. Otro tiene relación con el mal uso de las viviendas sociales. Si bien no existen datos agregados que confirmen la gravedad de este hecho, durante 2012 el MINVU detectó que viviendas otorgadas en propiedad, teóricamente a familias que las necesitaban para vivir, eran utilizadas como segunda vivienda y los beneficiarios las mantenían en arriendo. De acuerdo a las declaraciones del Ministro de la cartera, Rodrigo Pérez, esta situación sería duramente sancionada por el MINVU<sup>32</sup>. Un tercer vicio tiene relación con el funcionamiento de las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS), las cuales tenían como misión organizar a las familias en grupos y realizar las gestiones necesarias para que obtengan su vivienda, a través de la postulación de un proyecto con aprobación técnica. Este hecho tuvo como consecuencia que la

<sup>32</sup><http://www.gob.cl/informa/2012/05/31/ministro-perez-demanda-a-familias-de-concon-que-arrendaron-sus-viviendas-y-exige-la-devolucion-de-lo.htm>

mayor parte de los subsidios otorgados se canalizaran a través de la modalidad colectiva, con grupos de familias que no necesariamente tenían redes sociales. Adicionalmente se observó que con el pasar de los años las EGIS fueron operando de acuerdo a sus propios intereses, en ocasiones incluso cobrando a los beneficiarios por sus servicios, en circunstancias de que el Estado financiaba su gestión.

Teniendo en consideración lo expuesto, en 2011 comenzó a regir la llamada nueva política habitacional.

### **2.3. Nueva política habitacional: desde 2011 en adelante**

De acuerdo a lo expresado por el MINVU en 2010<sup>33</sup> los ejes de esta propuesta iban en la línea de mejorar la eficiencia, crear más competencia, aumentar la capacidad de elección para las familias, fomentar la flexibilidad y transparencia en el sistema de subsidios, generar incentivos a la movilidad residencial y promoción social, propiciar la focalización y progresividad de los beneficios y otorgar soluciones excepcionales para situaciones críticas de habitabilidad. La nueva política habitacional tendría como objetivo eliminar las discontinuidades del sistema de subsidios habitacionales, simplificar los mecanismos de postulación y mejorar los incentivos para que las familias se integren al programa habitacional que les corresponda.

Las modificaciones clasifican a las familias en tres grupos de acuerdo a su nivel de ingresos: vulnerables (primer quintil), emergentes (segundo quintil) y medios (tercer quintil). La estructura del sistema se resume en el Cuadro 2.

En detalle, estas modificaciones están orientadas a mejorar la focalización y generar mayor competencia en el segmento más vulnerable, y otorgar mayor cantidad de subsidios a los grupos emergentes y medios. A través de ellas se premiaría el esfuerzo y la constancia del ahorro de las familias, las características y cantidad de integrantes del núcleo familiar, la antigüedad de la postulación, la existencia de aportes públicos o privados para el financiamiento del proyecto, entre otros aspectos. Por ejemplo, para fomentar la flexibilidad las familias son las que deben elegir si postular en forma individual o colectiva, así como también se permite postular con o sin proyecto.

De esta manera, en el mes de junio de 2011 se publicó en el Diario Oficial el Decreto Supremo

---

<sup>33</sup>MINVU (2010).

N° 01, que aprueba Reglamento del Sistema Integrado de Subsidio Habitacional y deroga el Capítulo Segundo del D.S. N° 174, de 2005, que reglamenta el Programa Fondo Solidario de Vivienda II, y El D.S. N° 40, de 2004, que reglamenta el Sistema de Subsidio Habitacional. En tanto, en abril de 2012 se publicó en el Diario Oficial el Decreto Supremo N°49, que aprueba el reglamento del Programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda.

Cuadro 2: Resumen Nueva Política Habitacional

	Segmento		
	Vulnerable: DS N° 49 (ex FSV I)	Emergente: DS N°01 Título I (ex FSV II)	Medios: DS N°01 Título II (ex DS 40)
<b>Modalidad / Etapa</b>	Proyectos de construcción Adquisición de viviendas construidas	Nuevos proyectos habitacionales	Nuevos proyectos habitacionales
<b>Monto del subsidio</b>	Subsidio base: entre 380 y 590 UF <sup>1</sup> Valor tope de la vivienda: 800 UF Subsidios complementarios: incentivo al ahorro adicional, grupo familiar, discapacidad y densificación Ahorro mínimo: 10 UF FPS hasta 13.484 puntos	Subsidio decreciente: de 500 a 300 UF <sup>2</sup> Permite adquirir viviendas entre 600 y 1.000 UF Se exige preaprobación de crédito hipotecario Ahorro mínimo: 30 UF FPS hasta 13.484 puntos	Subsidio decreciente: de 300 a 100 UF <sup>2</sup> Permite adquirir viviendas entre 1.000 y 2.000 UF Se exige preaprobación de crédito hipotecario Ahorro mínimo: 50 UF FPS no es requisito
<b>Operatoria</b>	Postulación individual o colectiva Proyectos DEBEN ser calificados en Serviu (para conformar oferta disponible y solicitar anticipos) Familias eligen en proyectos calificados o viviendas usadas	Postulación individual o colectiva Proyectos PUEDEN ser calificados en Serviu (para conformar oferta disponible y solicitar anticipos) Familias eligen en proyectos calificados o viviendas nuevas o usadas	Postulación individual o colectiva  Familias eligen en proyectos calificados o viviendas nuevas o usadas

1 El monto del subsidio está diferenciado según comuna de residencia. Con subsidio a la localización el monto del subsidio varía entre 500 y 700 UF.

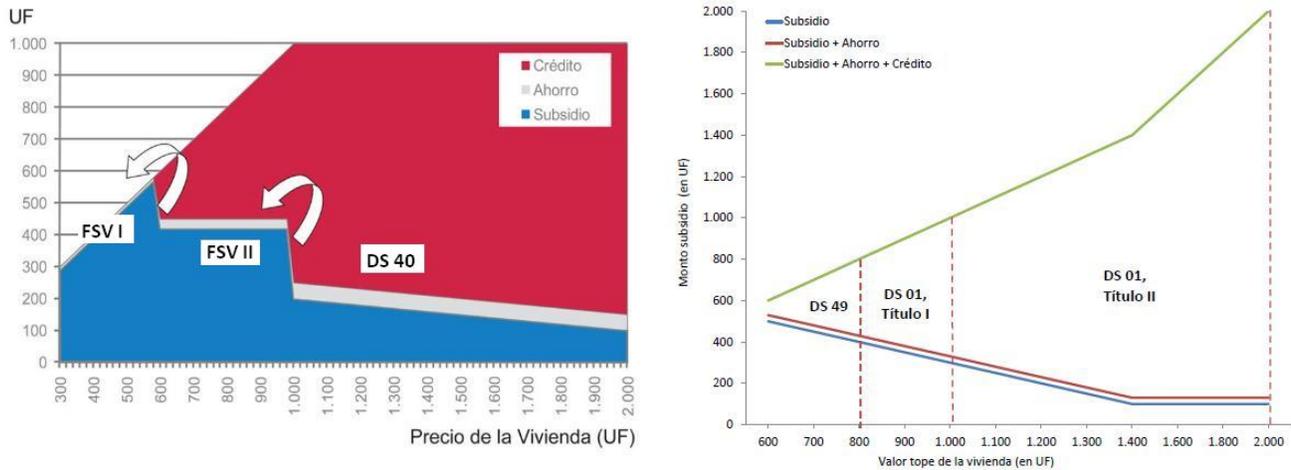
2 El monto del subsidio y el precio de la vivienda permitido es mayor en zonas extremas.

Fuente: Gerencia de Estudios CChC en base a Decreto Supremo N°1 de 2011 y Decreto Supremo N°49 de 2012, MINVU.

Las fortalezas que en términos teóricos tiene este sistema son las siguientes:

1. Montos de los subsidios presentan mayor linealidad entre los diferentes programas, en relación al esquema anterior (Figura 2). Este hecho debiese colaborar a evitar los llamados “problemas de borde”, detallados en el punto 2.2.
2. Intención de no ofrecer incentivos a un tipo de postulación por sobre otra (individual versus colectivo y con proyecto versus sin proyecto).

Figura 2: Esquema de programas de subsidios



Fuente: Gerencia de Estudios CChC en base a MINVU.

- Reconocer que el segmento denominado “emergente” (que atiende a familias pertenecientes al segundo quintil de ingresos) fue atendido de manera insuficiente durante la última década, siendo éste el grupo en el cual se concentraba el déficit habitacional de origen social según el Balance de la Vivienda 2011, con 332.701 requerimientos (Figura 3).

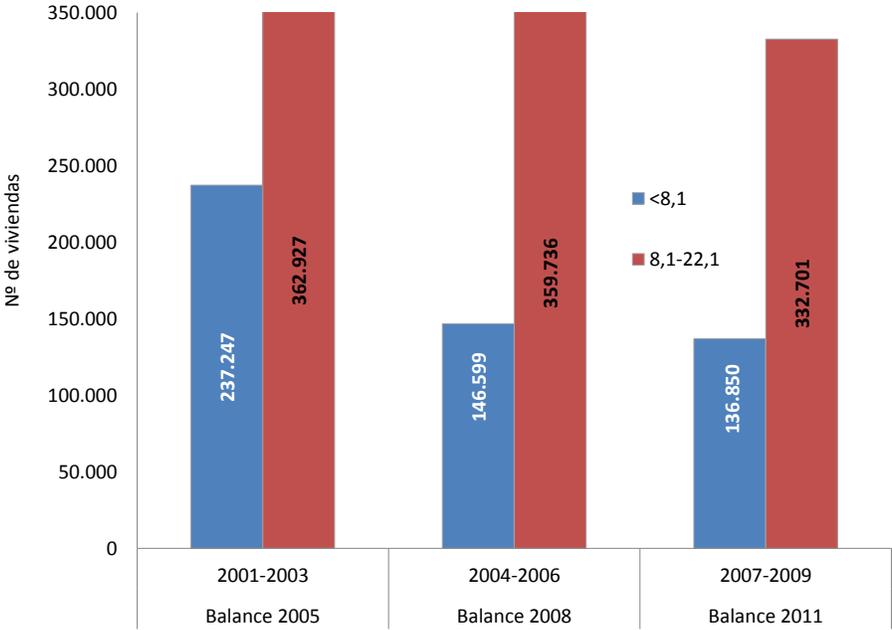
Figura 3: Requerimientos habitacionales totales y de interés social al año 2009

Requerimientos habitacionales estimados		Grupo de Ingreso				Todos
		≤ 8,1 UF	8,2-22,1 UF	≤ 22,1 UF	> 22,1 UF	
Hogares principales	Deficitarias	96.897	182.112	279.009	91.175	370.184
residentes de viviendas:	Semipermanentes	1.430	1.827	3.257	310	3.567
Hogares en fondo de sitio	Deficitarias	15.339	20.031	35.370	8.436	43.806
residentes de viviendas:	Semipermanentes	1.250	2.162	3.412	63	3.475
<b>Requerimientos cualitativos</b>		<b>114.916</b>	<b>206.132</b>	<b>321.048</b>	<b>99.984</b>	<b>421.032</b>
Hogares allegados en vivienda		20.356	42.766	63.122	16.075	79.197
Núcleos allegados	Unipersonales	0	10.629	10.629	52.901	63.530
	Simplees incompletos	0	30.638	30.638	119.179	149.817
	Simplees completos	920	34.742	35.662	159.444	195.105
	Extensos	657	7.794	8.452	21.452	29.904
<b>Requerimientos cuantitativos</b>		<b>21.934</b>	<b>126.569</b>	<b>148.503</b>	<b>369.050</b>	<b>517.553</b>
<b>Total</b>		<b>136.850</b>	<b>332.701</b>	<b>469.551</b>	<b>469.034</b>	<b>938.585</b>
<b>Requerimientos habitacionales de interés social</b>		<b>≤ 22,1 UF</b>	<b>469.551</b>			

Fuente: Balance de la Vivienda 2011, Gerencia de Estudios CChC.

Adicionalmente, en la Figura 4 se observa que los requerimientos habitacionales del segmento de menores ingresos (inferior a 8,1 UF) disminuyeron consecutivamente desde 2005 en adelante, mientras que los del grupo de ingreso entre 8,1 y 22,1 UF se ha mantenido relativamente constante desde aquel entonces. Sin duda este hecho se relaciona con el desempeño de la política de vivienda de nuestro país, la cual históricamente se centró en otorgar soluciones habitacionales al segmento de menores ingresos en desmedro de los denominados grupos “emergentes y medios”.

Figura 4: Evolución de los requerimientos habitacionales de interés social según grupo de ingreso



Fuente: Gerencia de Estudios CChC.

Por su parte, las debilidades que presenta son las siguientes:

1. Se asume que a través de la creación de un sistema de subsidios más amplio, con diferentes alternativas que estén acorde a las necesidades de cada segmento de población, se logrará mejorar la focalización; sin embargo, se continúa utilizando el puntaje de FPS para

discriminar a familias pobres y no pobres, a pesar de los problemas que ella presenta como instrumento (descritos en el punto 2.2). No obstante lo anterior, el Ministro de Desarrollo Social, Joaquín Lavín, anunció que en junio de 2013 comenzarán a regir modificaciones a la FPS que permitan mejorar su efectividad. Entre ellas, destaca que se actualizarán las preguntas del cuestionario, se exigirá que los jefes de hogar firmen una declaración jurada simple para acreditar que los datos son reales, se hará cruce con las bases de datos de Impuestos Internos y fiscalizadores el Ministerio de Desarrollo Social visitarán los hogares para chequear in situ los datos dudosos, entre los cambios más relevantes.

2. El problema descrito en el punto anterior, sumado a la exigencia de pre aprobación de crédito hipotecario, generó que a más de dos años de las primeras modificaciones la operativa del Título I fuese lenta. Este hecho tiene relación con que, por un lado, se exige vulnerabilidad (a través de la FPS) y por otro se solicita ser sujeto de crédito en la banca, requisitos que no necesariamente son compatibles. Esta situación se refleja en las cifras de postulaciones y selecciones del DS 01, desde 2011 hasta la fecha. Se aprecia que en el Título I se seleccionó en promedio sólo al 37 % del total de postulantes, mientras que en el Título II esa proporción llegó hasta 45 % (Cuadro 3).

Cuadro 3: Postulantes y seleccionados DS 01 por título, 2011-2012

	DS 01 Título I	DS 01 Título II	DS 01 Total
Seleccionados	41.878	32.462	74.340
Postulantes	113.079	72.700	185.779
Selecc./Postul.	37 %	45 %	40 %

Fuente: Gerencia de Estudios CChC en base a MINVU.

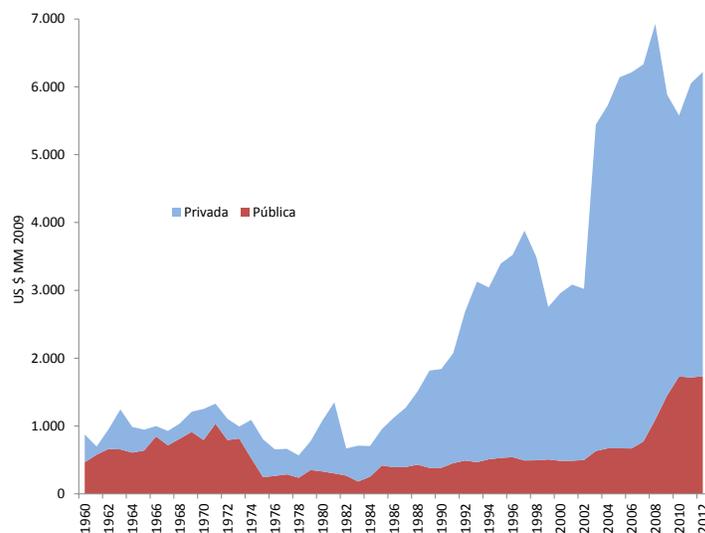
### 3. Desempeño del sector vivienda

La evolución del marco regulatorio descrito anteriormente, en el cual se enmarca la política habitacional de nuestro país, ha tenido fuerte impacto en el desempeño del sector vivienda. En el presente capítulo analizaremos este aspecto tanto en términos monetarios (inversión pública y privada) como en entrega de soluciones habitacionales (subsidios otorgados y pagados).

#### 3.1. Inversión en el sector vivienda

De acuerdo a la información históricamente recopilada por la CChC<sup>34</sup>, entre 1960 y 1970 la inversión total en vivienda se mantuvo relativamente constante en torno a los US \$ 1.000 millones. Hasta ese entonces, la inversión pública era superior a la privada: US \$ 700 millones versus \$ 300 millones en promedio, respectivamente. Durante los '70 la inversión total disminuyó fuertemente, llegando hasta los US \$ 560 millones en 1978. Ya desde 1985 en adelante, fecha en que comenzó a regir la política de subsidios y el Estado abandonó su rol de oferente directo de viviendas, la inversión privada se incrementó desde US \$ 550 millones hasta más de US \$ 4.000 millones, mientras que la inversión pública lo ha hecho sólo desde US \$ 400 millones hasta US \$ 1.700 millones.

Figura 5: Inversión en vivienda



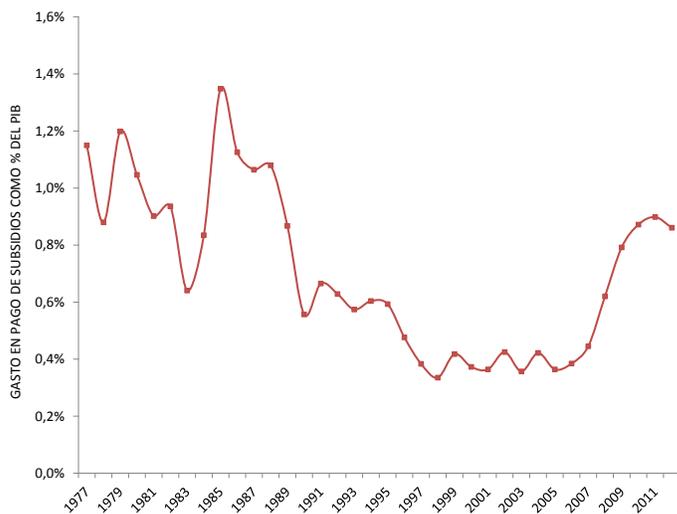
Fuente: Gerencia de Estudios CChC en base a MINVU.

<sup>34</sup>Elaborada en base a información oficial del Banco Central de Chile y Odeplan (posteriormente Mideplan).

De acuerdo a lo anterior, efectivamente se puede concluir que el efecto de los programas de subsidio habitacional fue otorgar mayor protagonismo al sector privado, lo cual también se vio impulsado por el mayor crecimiento económico, mayor acceso a financiamiento y al incremento del ingreso de las familias en el periodo. En detalle, se aprecia que las caídas de la inversión privada a lo largo de la serie están en estrecha relación con las crisis económicas ocurridas en cada oportunidad. En el periodo 1997-1999 la inversión cayó en 33 %, en respuesta a la crisis asiática, mientras que entre 2008 y 2010 cayó en 34 %, como consecuencia de la crisis financiera internacional. En contraste, la inversión pública aumentó desde 2007 en adelante, impulsada en parte por los programas para reactivar la economía<sup>35</sup>. Con todo, si bien a partir de 2010 se observó una importante recuperación de la inversión total (superó los US \$ 6.000 en 2012), todavía no alcanza los niveles observados antes de la crisis.

Específicamente, la inversión del Estado en vivienda representó 0,9 % del PIB en 2012. Este porcentaje aumentó consecutivamente desde 2005 hasta 2011, cuando llegaba sólo a 0,4 % (Figura 6). Entre otras causas, ello uede deberse a que la población objetivo de la política habitacional abarca estratos socioeconómicos que van más allá de sólo los más vulnerables.

Figura 6: Inversión del Estado en vivienda como porcentaje del PIB

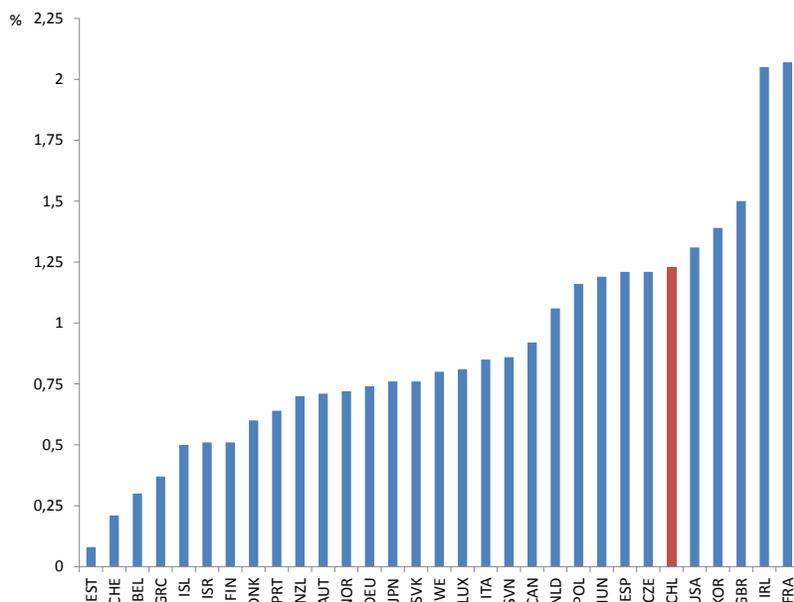


Fuente: Gerencia de Estudios CChC en base a MINVU y Banco Central de Chile.

<sup>35</sup>Artículo 4 transitorio del DS N°40 y DS N°04 en 2008 y 2009, respectivamente.

Al comparar internacionalmente esta proporción de gasto público observamos que Chile se ubica por sobre la mayoría de los países desarrollados (Figura 7). Según la OCDE<sup>36</sup>, este hecho se debe en parte a que los programas de subsidio de nuestro país tienen por objetivo incentivar la compra de una vivienda (nueva o usada) y no su arriendo, política ampliamente utilizada en los países desarrollados

Figura 7: Inversión en del Estado en vivienda como porcentaje del PIB: Países



Fuente: “Economic Surveys: Chile, 2012”. OCDE, 2012.

### 3.2. Gestión Pública: subsidios otorgados y pagados

Antes de comenzar el análisis propiamente tal definiremos algunos conceptos claves. De acuerdo a la división que realiza el MINVU para publicar su información, diferenciamos la labor habitacional subsidiada en dos grandes categorías:<sup>37</sup>

1. **Viviendas contratadas y subsidios otorgados:** Se refiere a la cantidad de subsidios para la construcción, adquisición o reparación de viviendas entregados por el MINVU: es decir, son un compromiso de pago futuro. En particular, el término “viviendas contratadas” hace referencia a las viviendas otorgadas mediante créditos estatales por los propios SERVIU, mientras que los “subsidios otorgados” son los entregados a través de créditos privados.

<sup>36</sup> “Economic Surveys: Chile, 2012”. OCDE, 2012.

<sup>37</sup> Extraído de “Balance de la Vivienda en Chile”. Cámara Chilena de la Construcción, 2011.

2. **Viviendas terminadas y subsidios pagados:** Se refiere a la cantidad de subsidios para la construcción, adquisición o reparación de viviendas pagados por el MINVU: es decir, implican el pago del subsidio otorgado anteriormente a la entidad que “vende” la vivienda. En particular, el término “viviendas terminadas” hace referencia a las viviendas pagadas por el SERVIU, mientras que los “subsidios pagados” son los que fueron pagados a entidades privadas, las cuales están a cargo de construir la vivienda entregada al beneficiario.

En este punto vale la pena notar que no todos los subsidios otorgados se pagan: es decir, existe un porcentaje de los subsidios entregados que nunca llegan a ejecutarse, por lo cual no se traducen en nuevas viviendas o en reparaciones, dependiendo del caso. En el Cuadro 4 se aprecia que, en promedio, entre 1990 y 2012 se pagó el 84 % del total de subsidios otorgados para generar viviendas y 80 % de los que tienen por objetivo realizar reparaciones en las viviendas.

Cuadro 4: Relación entre subsidios otorgados y pagados (1990-2012)

Tipo Subsidio	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Prom.
Viviendas	83 %	85 %	91 %	83 %	85 %	90 %	85 %	82 %	72 %	83 %	82 %	80 %	77 %	76 %	107 %	78 %	79 %	61 %	89 %	62 %	190 %	98 %	0 %	84 %
Reparación y ampliación	-	78 %	3 %	79 %	60 %	99 %	83 %	109 %	52 %	66 %	62 %	83 %	98 %	109 %	19 %	6 %	47 %	28 %	114 %	91 %	197 %	86 %	0 %	80 %
<b>TOTAL</b>	100 %	86 %	79 %	79 %	77 %	77 %	74 %	84 %	80 %	79 %	85 %	83 %	72 %	77 %	101 %	67 %	74 %	47 %	100 %	74 %	192 %	92 %	0 %	82 %

1 60 % Viviendas sin deuda, proporcionadas por los siguientes programas de subsidio: FSV I, Vivienda Básica, Vivienda Progresiva, VSDSD, Rural, Progresiva Etapa I.

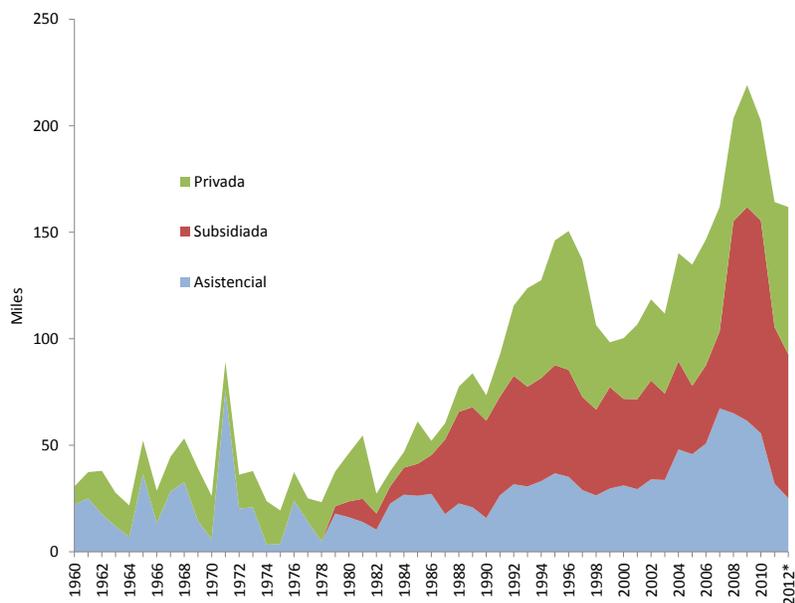
2 Viviendas con deuda, proporcionadas por los siguientes programas de subsidio: DS 01, DS 40, General Unificado, P.E.T., Nueva Básica, Leasing.

Fuente: Gerencia de Estudios CChC en base a MINVU.

Por otra parte, también es posible distinguir la labor habitacional según sea el grupo objetivo al cual va dirigida, agrupándolas en las categorías “vivienda asistencial” y “vivienda subsidiada”. El primer concepto hace referencia a aquella acción del Estado que va encausada hacia los sectores pobres y vulnerables. El segundo se refiere a los tipos de programas para familias con mayor capacidad de generación de ingresos y capacidad de ahorro.

Teniendo claridad con respecto a lo anterior podemos comenzar a analizar la información disponible. En la Figura 8 se observa que, desde el comienzo del sistema de subsidios (en 1985), las soluciones habitacionales subsidiadas comenzaron a cobrar protagonismo en comparación con la actividad asistencial, llegando a representar el 42 % del total de las soluciones habitacionales en 2012.

Figura 8: Evolución de las soluciones habitacionales, según origen de la inversión



\*Incluye sólo Programa Regular.

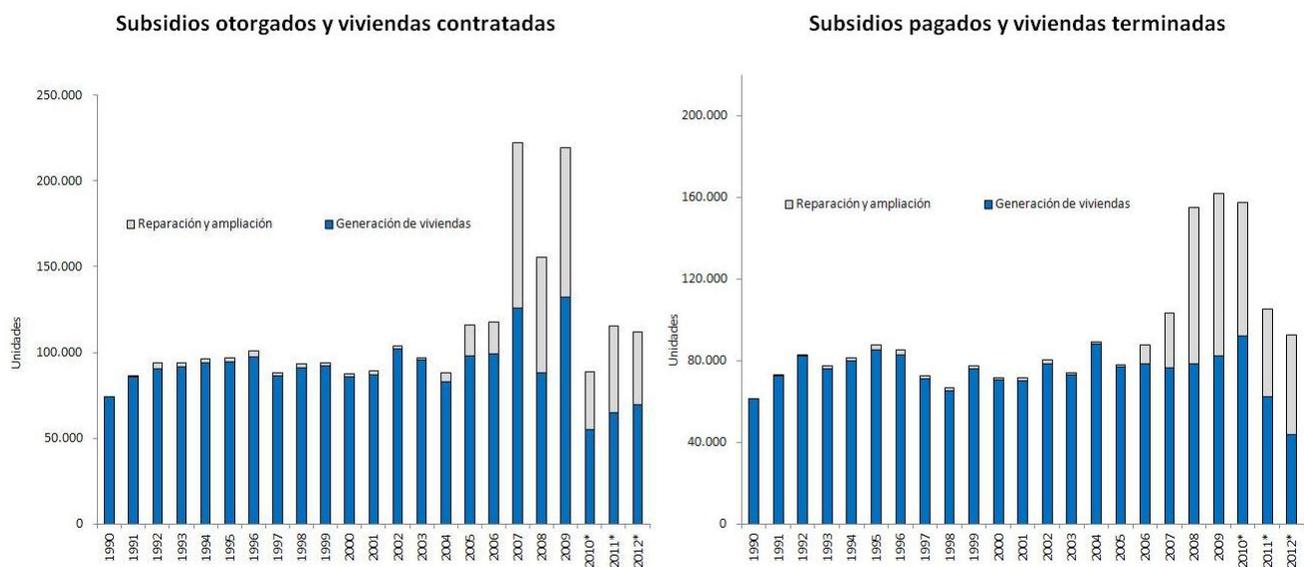
Fuente: Gerencia de Estudios CChC en base a MINVU.

Ahora, considerando sólo las soluciones habitacionales asistenciales y subsidiadas, las que son manejadas por los subsidios otorgados y pagados por el MINVU, obtenemos los resultados graficados en la Figura 9. En primer lugar, en cuanto a los subsidios otorgados, apreciamos que entre 1990 y 2004 se mantuvieron relativamente constantes entre 75 y 95 mil subsidios entregados al año. Luego, a partir de 2005 se observó un paulatino aumento que se intensificó en 2007, cuando los otorgados se incrementaron en 88,5% con respecto al año anterior. Esto se debió principalmente al sustantivo aumento del otorgamiento de subsidios destinados al mejoramiento y reparación de viviendas, dada la implementación del Programa de Protección del Patrimonio Familiar (PPPF) en diciembre de 2006. Lo anterior responde a uno de los énfasis de la política habitacional del periodo 2006-2009, en términos mejorar el stock existente, así como también para mejorar los barrios y el entorno inmediato de las viviendas. No obstante, en el Capítulo 4 veremos que estos esfuerzos no fueron suficientes como para frenar el aumento del déficit cualitativo en los últimos años.

En segundo lugar, en cuanto a los subsidios pagados, observamos que entre 1990 y 2007 no exhibieron mayores variaciones, y promediaron 78 mil pagos al año. En 2008 comenzó el pago masivo de los subsidios de reparación otorgados en los años previos, lo cual aumentó fuertemente el número

de subsidios pagados. De hecho, en el periodo 2008-2010 se pagaron 475 mil subsidios en total (158 mil por año), de los cuales 220 mil pertenecieron al PPPF.

Figura 9: Subsidios otorgados y pagados, según tipo de subsidio



\*Incluye sólo Programa Regular.

Fuente: Gerencia de Estudios CChC en base a MINVU.

## 4. Resultados

El desempeño de la labor habitacional del MINVU, en conjunto con la actividad de origen privado, ha tenido importantes efectos en la situación habitacional de nuestros habitantes. Entre ellas, se encuentran que colaboró fuertemente con la disminución del déficit habitacional de interés social, al tiempo que condujo a elevar la tasa de propietarios de sus viviendas. No obstante, ambos resultados tuvieron externalidades negativas que son relevantes de abordar desde un punto de vista de política pública. En este capítulo estudiaremos a fondo dichos aspectos.

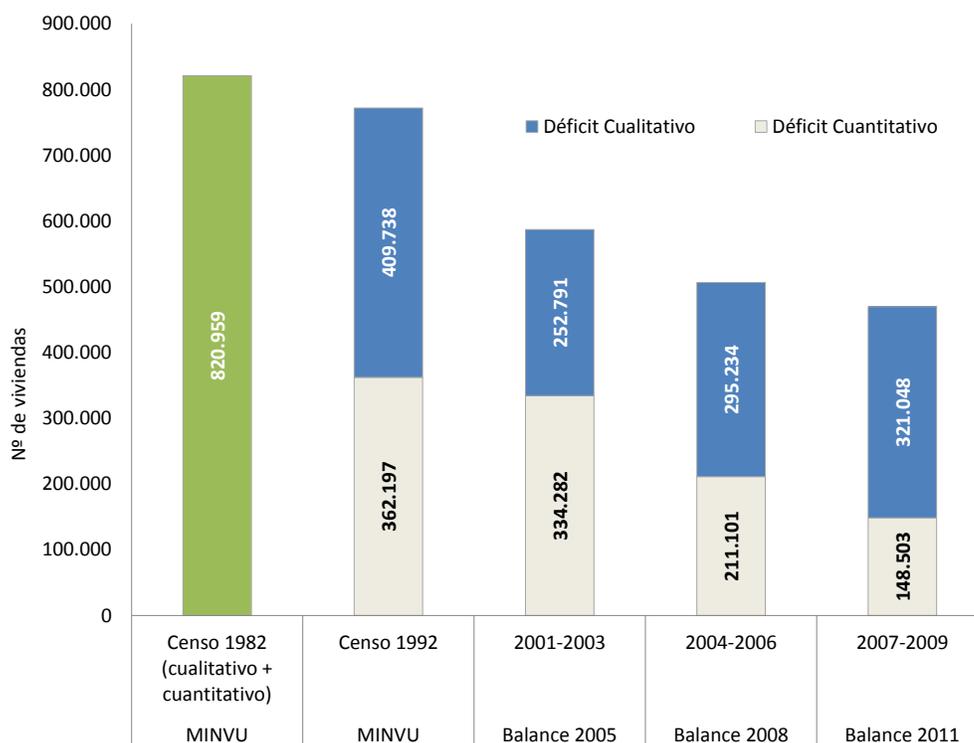
### 4.1. Disminución del déficit habitacional de interés social, pero aumento del deficit cualitativo y de la segregación residencial

Para comenzar, es importante señalar que, de acuerdo a la serie de documentos Balance de la Vivienda, elaborados por la Cámara Chilena de la Construcción, el concepto déficit habitacional de interés social cuantifica el número de viviendas faltantes o que se deben construir para solucionar el problema de carencia habitacional de aquellos hogares cuyos ingresos no sobrepasen las 22,1 UF. Esta línea de corte se definió en el primer Balance, elaborado en base a la Casen 2003, ya que en ese momento correspondía al ingreso del 60 % más pobre de la población (foco de la política de vivienda del MINVU), y se mantuvo en los documentos posteriores con el fin de respetar la comparabilidad de las cifras. Para la contabilización del déficit habitacional o de viviendas faltantes en este segmento de población se consideran las viviendas con problemas cualitativos y cuantitativos. Los requerimientos cualitativos apuntan a identificar las viviendas que deben ser reemplazadas debido a su materialidad y/o estado de conservación, mientras que los requerimientos cuantitativos apuntan a identificar las viviendas que son necesarias para solucionar el problema de los hogares que se encuentran allegados. Es decir, la estimación del déficit habitacional da cuenta del número de soluciones habitacionales requeridas, ya sea porque las viviendas deban ser reemplazadas por otras por su calidad deficiente (ya sea por deterioro, poca mantención o baja calidad de los materiales de construcción) o porque son necesarias para las familias allegadas.

Dicho lo anterior, a partir de la Figura 10 se desprende que, luego de más de 30 años de la aplicación masiva de programas de subsidios, el déficit habitacional de interés social total (requerimientos cualitativos y cuantitativos) ha disminuido consecutivamente desde los años '80 en adelante. Sin embargo, al analizar en detalle esta cifra se evidencia que desde el año 2005 la reducción se produjo sólo en términos cuantitativos, mientras que los requerimientos cualitativos aumentaron continuamente.

Este hecho puede deberse al deterioro natural de las viviendas o a la calidad de los materiales de construcción, inducida por las mayores exigencias técnicas emanadas desde el MINVU. Cualquiera sea la razón, la realidad es que al año 2009 existían más de 320 mil familias habitando viviendas irrecuperables, al tiempo que las necesidades cuantitativas de vivienda no superaban las 150 mil. De esta forma, se puede concluir que la política de vivienda fue exitosa en términos de la “cantidad” de soluciones habitacionales entregadas, sin embargo, la “calidad” de ellas contrarrestó este buen desempeño y condujo a que el déficit de interés social continuara aumentando por esta vía.

Figura 10: Déficit habitacional de interés social



Fuente: MINVU y Balance de la Vivienda 2005, 2008 y 2011 Cámara Chilena de la Construcción.

El problema de la calidad de las viviendas sociales se manifiesta en la diferencia de materiales predominantes de muros, pisos y techos entre viviendas compradas con y sin subsidio habitacional (Cuadro 5). Si bien tanto en viviendas con y sin subsidio predominan los mismos tipos de materiales (albañilería de cemento, piedra o ladrillo en muros, cerámica o flexit en pisos y planchas metálicas de zinc o cobre en techo), las viviendas de mercado tienden a exhibir una mayor proporción de materiales

de mejor calidad, que tienen una depreciación más lenta, en comparación con las viviendas sociales. Por ejemplo, 16 % de las viviendas compradas sin subsidio tienen como material predominante en muros el hormigón armado (10 % en el caso de viviendas con subsidio). En tanto, 16 % de las viviendas privadas tienen pisos de parquet, madera o piso flotante (10 % en viviendas sociales) al tiempo que 25 % de las primeras tiene techo de teja, tejuela o losa hormigón (13 % viviendas con subsidio).

Cuadro 5: Materiales predominantes en muros, pisos y techos

Material predominante en muros			Material predominante en pisos			Material predominante en techos		
	C/ subs.	S/ subs.		C/ subs.	S/ subs.		C/ subs.	S/ subs.
Hormigón armado	10 %	16 %	Parquet, madera, piso flotante	10 %	16 %	Teja o tejuela	7 %	15 %
Albañilería (cemento, piedra o ladrillo)	65 %	47 %	Cerámica, fléxit o similar	65 %	47 %	Losa hormigón	6 %	10 %
Tabique forrado	24 %	32 %	Alfombra o cubrepiso	24 %	32 %	Planchas metálicas	87 %	75 %
Tabique sin forro	1 %	2 %	Baldosa de cemento	1 %	2 %	Fonolita o plancha fieltro	0 %	0 %
Adobe, barro, quincha	0 %	3 %	Radier	0 %	3 %	Paja, coirón, totora o caña	0 %	0 %
Material desecho	0 %	0 %	Enchapado de cemento	0 %	0 %	Materiales precarios o desecho	0 %	0 %
			Tierra			Sin cubierta	0 %	0 %

Fuente: Gerencia de Estudios CChC en base a Encuesta Casen 2009, Ministerio de Desarrollo Social.

Adicionalmente, la menor calidad de estas viviendas se expresa también a través de la segregación residencial que enfrentan sus habitantes<sup>38</sup>. El concepto de segregación residencial se refiere al “proceso por el cual la población de las ciudades se va localizando en espacios de composición social homogénea”<sup>39</sup>.

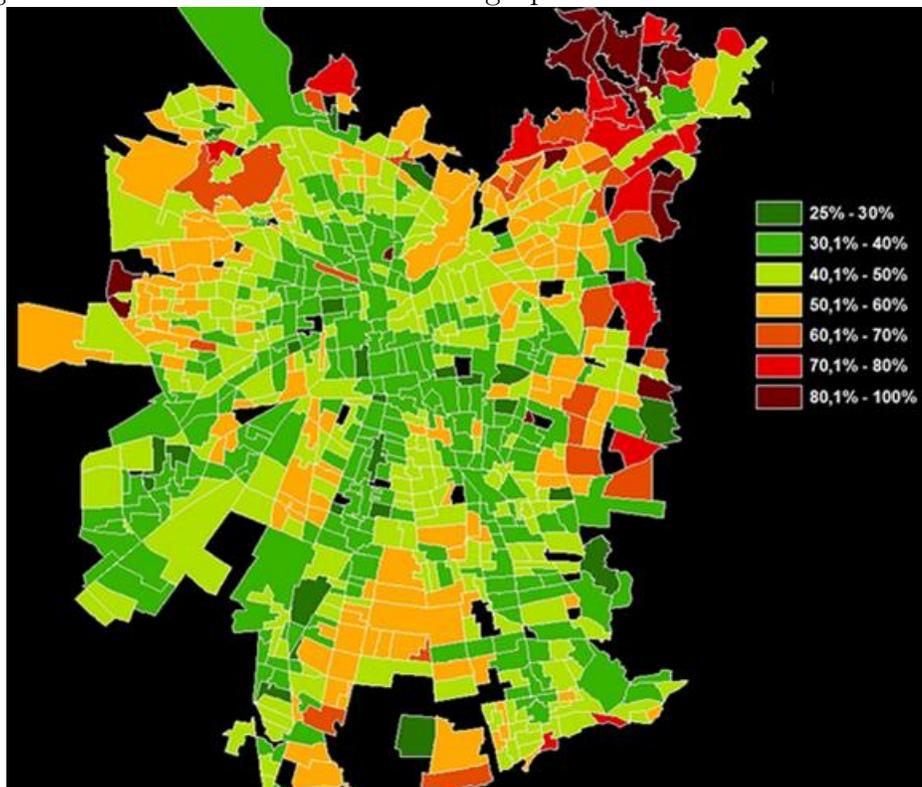
En Chile existe evidencia de que efectivamente nuestras ciudades tienen un alto grado de segregación residencial. Sabatini, Cáceres y Cerda (2001), a partir de datos censales del periodo 1970-1992 de Santiago, Valparaíso y Concepción concluyen que “las ciudades chilenas, como las latinoamericanas, son conocidas por presentar una segregación “a gran escala”. Las caracterizan extensas zonas de pobreza y una notoria aglomeración de los grupos de altos ingresos en una zona principal de crecimiento que une el centro con la periferia”<sup>40</sup>. Es decir, la evidencia apoya la idea de que la segregación residencial en Chile se relaciona con la aglomeración de hogares “homogéneamente pobres” u “homogéneamente ricos” en ciertas áreas de las ciudades. En la Figura 11 se aprecia que en la ciudad de Santiago observa que, en general, la concentración de grupos socioeconómicos aumenta a medida que la comuna se aleja del centro.

<sup>38</sup>Extraído de “Renovación parque habitacional deteriorado: Evidencia internacional”. Minuta CEC N°77, diciembre 2012.

<sup>39</sup>Cepal (2001). Página 178.

<sup>40</sup>Sabatini, Cáceres y Cerda (2001). Página 28.

Figura 11: Grado de concentración de grupos socioeconómicos en Santiago



Fuente: Centro de Inteligencia Territorial, Universidad Adolfo Ibañez.

Cabe preguntarse qué causó que nuestras ciudades, en particular Santiago, exhibieran un patrón de crecimiento segregado. Según documenta Peterman (2006)<sup>41</sup>, esta situación se remonta a los años '60, y en el caso de Santiago fue llevada a cabo por el propio Estado a través de la política de vivienda social. En particular, la autora describe que “entre 1960 y 1975 el Estado fue el principal transgresor del límite urbano y su política se ajustó, grosso modo, a un patrón: el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) fijaba un límite, generalmente dejando cierto espacio para construir por un par de años; a medida que el terreno se iba ocupando y el MINVU necesitaba más espacio para construir viviendas, ampliaba el límite; el nuevo límite incorporaba las transgresiones pasadas y dejaba espacio para unos años más”<sup>42</sup>. En suma, tal como establece Simian (2010) “uno de los principales problemas de la aplicación masiva de subsidios para la vivienda económica ha sido la segregación de los hogares beneficiados, los cuales han sido radicados en los extremos de los centros urbanos, especialmente en el caso de las viviendas construidas en la Región Metropolitana. Se ha privilegiado la construcción de

<sup>41</sup>Peterman (2006).

<sup>42</sup>Peterman (2006). Página 208.

grandes cantidades de viviendas en la periferia de las ciudades, lo que ha permitido expandir el stock de viviendas rápidamente y a bajo costo, pero se han creado grandes bolsones de hogares de menores ingresos en los extremos de la ciudad. Esta situación disminuye la calidad de vida y el bienestar de los hogares beneficiados por estas políticas ya que deben vivir alejados de los lugares de trabajo y educación. Esta segregación conlleva, además, el peligro de que se produzcan brotes de pobreza y delincuencia en las poblaciones en cuestión que son difíciles de erradicar”<sup>43</sup>.

Respecto de las consecuencias de la segregación residencial en nuestras ciudades, Larrañaga y Sanhueza (2007), a partir de los datos del Censo 1992 y 2002 y de las Encuestas Casen 1992 y 2003, cuantifican el efecto de vivir en una ciudad más segregada, sobre las oportunidades de los más pobres. Entre los principales resultados, destacan que la segregación residencial:

1. Afecta negativamente a los pobres, especialmente a través de los resultados educacionales: tienen menos oportunidades a educación de “calidad”.
2. Reduce la probabilidad de un niño pobre de asistir a educación pre-escolar.
3. Aumenta la probabilidad de que un joven pobre deserte de la educación formal.
4. Aumenta la probabilidad de que un joven pobre presente retraso escolar.
5. Aumenta probabilidad que un joven pobre esté económicamente inactivo.

Otro aspecto relevante a incorporar al análisis que en algunas de las comunas que concentran alta proporción de viviendas sociales se han formado los denominados “guetos”, los que según Atisba (2010)<sup>44</sup> se caracterizan por ser:

1. Barrios segregados y densamente poblados (más de 10.000 habitantes).
2. Homogéneamente pobres, donde la mayoría de los hogares se clasifica en las categorías socioeconómicas “D” y “E”, lo que implica ingresos familiares promedio entre \$100.000 y \$325.000.
3. Alejados de los centros urbanos, incluso en muchas ocasiones separados físicamente por accidentes geográficos como ríos, cerros o quebradas (más que la media).

---

<sup>43</sup>Simian (2010). Página 305.

<sup>44</sup>Atisba (2010).

4. Con oferta de comercio y servicios inferior al promedio de la ciudad donde se emplazan, lo que obliga a sus habitantes a desplazarse a otros barrios para cubrir sus necesidades.

De acuerdo a dicho estudio, a lo largo de Chile vivirían 1,6 millones de personas en estos “guetos”, correspondiente aproximadamente a 10 % de la población. Estas personas se agrupan en 64 barrios o zonas, de las cuales 28 se encuentran en la región metropolitana. Según tamaño, la lista la encabeza “Bajos de Mena” en Puente Alto, considerado el barrio segregado más grande de Chile al tener una población de más de 120 mil personas (al igual que Curicó o Punta Arenas) y no contar con farmacias, supermercados, comisarías, bomberos ni bancos. Tampoco con áreas verdes, equipamiento y redes de conectividad con el resto de la ciudad. Dado lo anterior este sector ha cobrado relevancia y ha sido estudiado por el MINVU, el cual detectó que en su interior se desarrollan problemáticas sociales complejas como hacinamiento, inactividad juvenil, drogadicción y delincuencia<sup>45</sup>. Luego de “Bajos de Mena”, entre los mayores guetos se encuentran “La Marcoleta El Mañío” en Quilicura con 60.229 habitantes; “Cerro Negro” en San Bernardo con 57.189; y Santo Tomás en La Pintana con 37.470.

Dicho lo anterior, resulta innegable la necesidad de diseñar e implementar políticas públicas conducentes a abordar este problema.

## **4.2. Alto nivel de tenencia de la población, pero baja movilidad habitacional**

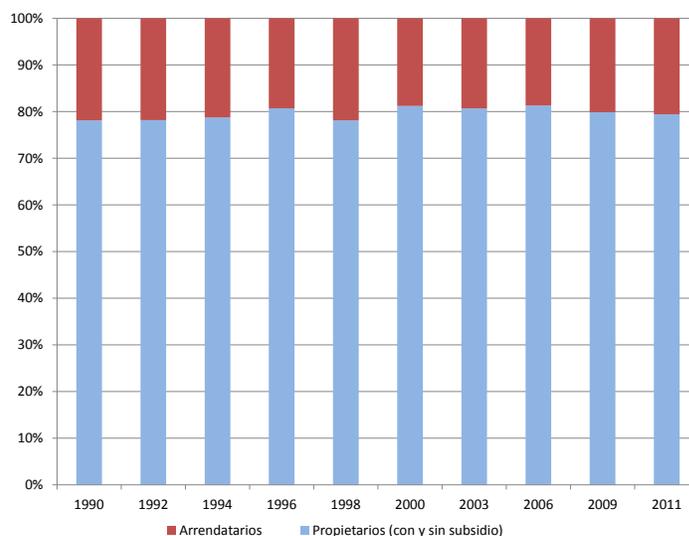
Otro punto relevante es que Chile es un país con un porcentaje de tenencia de vivienda alto, comparable con Estados Unidos y otros países desarrollados. Considerando sólo el universo de familias que son propietarias o arrendatarias<sup>46</sup>, los datos de la Encuesta Casen 2011, elaborada por el Ministerio de Desarrollo Social, revelan que 79 % de los hogares son dueños de la vivienda donde residen (78 % de acuerdo a los resultados del Censo 2012). Adicionalmente, en la Figura 12 se observa que esta situación se ha mantenido relativamente constante desde 1990 hasta la fecha, con un promedio de 80 % de propietarios versus 20 % de arrendatarios.

---

<sup>45</sup>MINVU (2012).

<sup>46</sup>Se excluye los hogares donde la vivienda fue cedida o está en situación de usufructo.

Figura 12: Situación de tenencia de vivienda, nivel país



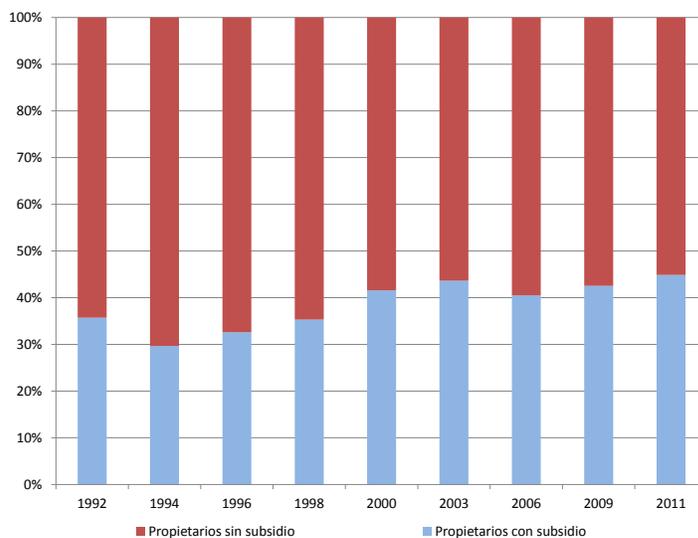
Fuente: Gerencia de Estudios CChC en base Encuestas Casen - Ministerio de Desarrollo Social.

El alto nivel de tenencia que exhibe nuestro país está fuertemente influenciado por la política de vivienda. Esto se observa en la Figura 13, la cual grafica al total de propietarios diferenciado según si utilizó algún programa de subsidio habitacional para adquirir su vivienda o no. De allí se desprende que a 2011 45 % del total de propietarios a nivel país habían adquirido su vivienda con subsidio. Esta cifra aumentó respecto a 1992, cuando llegaba hasta 36 %.

De acuerdo a lo señalado por la OCDE en su último Informe “Economic Surveys: Chile”, nuestro país “promueve excesivamente la vivienda propia a través de diferentes ventajas fiscales y subsidios de vivienda dirigidos exclusivamente a la propiedad. Esto puede distorsionar el comportamiento habitacional y deteriora la movilidad laboral. El mercado de arriendos de Chile se encuentra entre los más pequeños de la OCDE - incluso entre los otros países de América Latina - y probablemente esta situación es inducida por la política habitacional, como las exenciones a favor de los propietarios sobre los arrendatarios y la no existencia de subsidios para el arriendo”.<sup>47</sup>

<sup>47</sup>Mayores detalles en “Subsidio para arriendo de viviendas sociales: Evidencia internacional”. Minuta CEC N°36, junio 2012.

Figura 13: Propietarios con y sin subsidio habitacional, nivel país

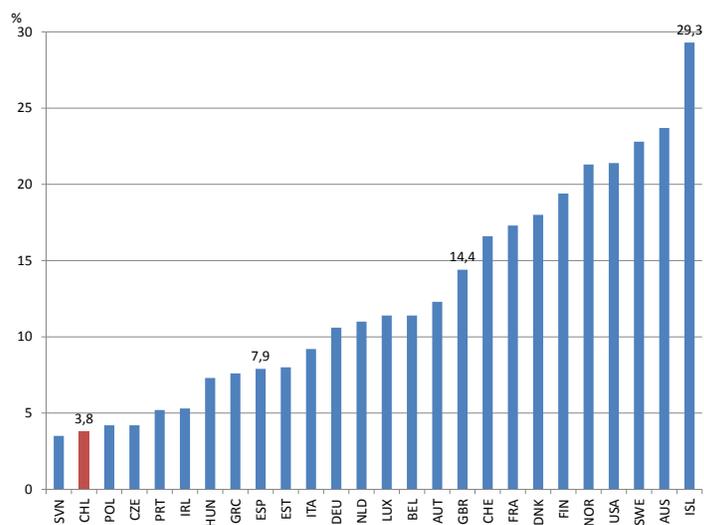


Fuente: Gerencia de Estudios CChC en base Encuestas Casen - Ministerio de Desarrollo Social.

Lo anterior se ve reflejado en la escasa movilidad habitacional de nuestro país (Figura 14). De acuerdo al mismo informe de la OCDE, Chile ostenta el segundo puesto de menor movilidad residencial de la muestra, con menos de 4%. Según el organismo, “el movimiento es más difícil para las familias beneficiarias de subsidios habitacionales, en parte porque es difícil para ellos vender su casa para subir la escala de la vivienda o para acercarse a un nuevo puesto de trabajo. El mercado secundario de viviendas sociales es pequeño, en parte debido a que hasta finales de la década de 1990 la mayoría de los subsidios fueron para la compra de viviendas. Desde ese momento en adelante también se otorgan subsidios para comprar viviendas usadas, lo que debería ayudar a desarrollar el mercado”<sup>48</sup>.

<sup>48</sup>OCDE (2012). Página 106.

Figura 14: Movilidad habitacional en países de la OCDE: Porcentaje de hogares que han cambiado de residencia en los últimos dos años



<sup>1</sup> Para Chile se consideran los hogares que han cambiado de comuna.

Fuente: OCDE (2012).

## 5. Desafíos

En vista de los resultados exhibidos en la capítulo anterior, se desprende que los desafíos que enfrenta actualmente la política de vivienda son recuperar el stock de vivienda deteriorado (tanto en términos de la mala calidad de las viviendas como por su segregación al interior de la ciudad), explorar alternativas que permitan incentivar la movilidad habitacional y por último definir estándares de habitabilidad de largo plazo, con el fin de evitar que estos resultados se repitan en el futuro. En este capítulo revisaremos en detalle estos desafíos.

### 5.1. Recuperar el stock habitacional existente

Tal como se evidenció en la sección 4.1, la política de vivienda permitió reducir el déficit cuantitativo de viviendas pero produjo un aumento de los requerimientos cualitativos, al tiempo que también colaboró con el aumento de la segregación residencial.

De esta manera se puede concluir que teniendo en cuenta que el déficit de viviendas faltantes es bastante acotado (Figura 10), y que en cambio se observan fuertes problemas asociados a la calidad de las viviendas existentes y a la segregación residencial que presentan, existe la necesidad de implementar medidas conducentes a reemplazar viviendas en mal estado, invertir en equipamiento de los espacios públicos y en conectividad con el resto de la ciudad, y realizar esfuerzos que permitan reducir que la segregación residencial se siga reproduciendo.

En cuanto a la demolición de viviendas ya se ha dado un paso adelante, tras el anuncio del MINVU de que a partir de 2013 comenzará a regir el programa “Recuperación de blocks: segunda oportunidad”, el cual planea otorgar un subsidio para demoler blocks completos o departamentos en estado crítico (para ampliar otros aledaños) y entregar hasta 700 UF de subsidio a las familias para que compren otra vivienda o esperen la construcción del edificio, mientras obtienen un subsidio de arriendo. De acuerdo al primer catastro de condominios sociales, elaborado por el MINVU, existen 1.222 conjuntos de vivienda social a lo largo del país, los que se componen por 235.335 departamentos, de los cuales un 25 % (57.753) serán demolidos en el largo plazo por este programa. De acuerdo a lo señalado por el Ministro de Vivienda Rodrigo Pérez<sup>49</sup>, “este programa es una segunda oportunidad para aquellas familias que creyeron cumplir con el sueño de la casa propia y que hoy están atrapadas en condominios sociales de alta vulnerabilidad social, y que no cumplen con los estándares mínimos

---

<sup>49</sup> Archivo de noticias Página WEB MINVU, 9 de octubre de 2012.

de una vida digna”. Sin embargo, desafortunadamente el MINVU no explicita qué se entiende por estándares mínimos.

Por otra parte, con el fin de abordar el problema de la segregación residencial se creó a fines de 2012 el llamado subsidio para integración social. En términos simples, el sistema pretende entregar un subsidio a familias beneficiarias de subsidios del DS 01 que postulen a proyectos de integración social (de acuerdo a los requisitos establecidos por el MINVU). El bono de integración social será creciente para viviendas entre las 600 y las 1.000 UF, y entre 1.000 y 2.000 UF se mantiene en el monto máximo de 100 UF. De acuerdo a lo señalado por el Subsecretario de Vivienda, Francisco Irrarázaval, la iniciativa apunta a que las familias vulnerables “logren una mejor integración, porque la ciudad es un bien público al que no acceden todos. Con estos proyectos, se simplifican los procesos, las empresas tienen incentivos para apostar por ellos y las familias acceder a viviendas mejor ubicadas, y así aumentan sus posibilidades de salir de situaciones de vulnerabilidad”<sup>50</sup>.

De acuerdo a la experiencia del Programa Hope VI de Estados Unidos<sup>51</sup>, para recuperar los complejos de viviendas deterioradas se debe adoptar un mix de medidas que funcionen paralelamente, entre las que destacan las siguientes:

1. Realizar revitalizaciones físicas a las viviendas deterioradas, que incluyen reparaciones, reconfiguraciones (tipo 2x1, por ejemplo) y demoliciones, combinadas con algún tipo de vivienda de reemplazo (en el mismo lugar, en otro lugar, o subsidios para el arriendo de viviendas en el mercado privado).
2. Instaurar normas de diseño más exigentes en los conjuntos, entre las que destacan que las viviendas deben mirar hacia la calle, su precio y tamaño deben ser atractivos para familias de diferentes niveles de ingreso, con comercio y parques accesible a través de senderos y veredas, etc. También se utilizó el concepto de “espacio defendible” (“defensible space”), el cual se define como un espacio que permite que los residentes tengan un mayor control sobre las áreas que están justo afuera de sus viviendas. Este tipo de diseño se traduce en un menor número de áreas comunes y una mayor cantidad de espacios privados y semiprivados para los residentes. Este planteamiento está en línea con lo argumentado por Baeza y Vicuña (2012), quienes sostienen que los “espacios comunes son percibidos por la comunidad como lugares inseguros, tanto en

---

<sup>50</sup>El Mercurio, 5 de noviembre de 2012.

<sup>51</sup>Extraído de Cámara Chilena de la Construcción (2012). Minuta CEC N°77. “Renovación Parque Habitacional Deteriorado: Evidencia Internacional”.

los accesos y entornos de los condominios y conjuntos de vivienda social ... muchas veces son antro de violencia, tráfico de drogas o acopio de basura”<sup>52</sup>

3. Realizar esfuerzos por construir comunidades integradas socialmente, generando mecanismos que permitan desincentivar la concentración de la pobreza y así dispersar a los hogares más pobres (tal como vimos en el punto anterior, en el caso estadounidense se utilizan los subsidios de arriendo). El objetivo es evitar seguir creando áreas homogéneamente pobres en las que se desarrollan problemas sociales complejos, tal como se describió para “Bajos de Mena”.
4. Realizar inversiones en infraestructura (conectividad, áreas verdes, comercio, etc.) que otorguen plusvalía a las zonas en las que se encuentran las viviendas. Lo anterior mejora las condiciones de las familias que vivan en el barrio y a la vez atrae a hogares de mayores ingresos, lo cual incentiva de manera natural la integración social.
5. Implementar estrategias de reducción de delitos: prevención de drogas y expulsión de familias que no cumplan con las reglas establecidas en los complejos.

Comparando la experiencia internacional con lo propuesto para Chile observamos que, a diferencia de lo que ocurre con el Programa Hope VI, en el cual el tema de la integración social es una premisa básica, el Programa de Recuperación de Blocks propuesto para Chile no considera esta variable como fundamental. De hecho, el subsidio de integración social funciona de manera muy diferente: premia a las familias de mayores ingresos (beneficiarias del DS 01) que estén dispuestas o que opten a formar parte de complejos de viviendas con familias vulnerables (beneficiarias del DS 49). De acuerdo a la experiencia estadounidense la integración social no se debe forzar, sino que se debe propiciar con subsidios para arriendo de viviendas e inversiones urbanas, y ser parte del Programa de Recuperación de Blocks con objetivos concretos a cumplir en plazos determinados. Adicionalmente, la estructura del subsidio a la integración social chileno parece no ser eficiente desde un punto de vista económico al perder la lógica de la focalización y premiar a familias de mayores ingresos, al tiempo que tampoco se determina un rol activo del Estado como facilitador de bienes públicos, dada la restricción de ingresos de los habitantes.

A su vez, también queda pendiente el realizar esfuerzos integrales que permitan que las familias dejen atrás problemas sociales como delincuencia, criminalidad y tráfico de drogas. De acuerdo a la experiencia estadounidense es necesario tomar medidas más drásticas que permitan ir en la consecución de este objetivo, para lo cual sin lugar a dudas es crucial un trabajo coordinado entre el

---

<sup>52</sup>Libertad y Desarrollo (2012). Página 166.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Desarrollo Social.

## 5.2. ¿Subsidio a la propiedad o incentivos a la movilidad?

Dada la escasa movilidad habitacional y segregación urbana existente en nuestro país, descritas en el Capítulo 4, el desafío es generar mecanismos más flexibles que permitan solucionar el problema de carencia de vivienda de las familias vulnerables sin dejarlas al margen del desarrollo de las ciudades. Una de las alternativas es fomentar fuertemente el desarrollo y la profundización de un mercado secundario de viviendas sociales, es decir, viviendas que ya hayan sido utilizadas o estén vacías, e idealmente bien localizadas. Otra posibilidad es analizar dejar de otorgar viviendas en propiedad y explorar la factibilidad de aplicar subsidios para arriendo de viviendas sociales.<sup>53</sup>

Tal como señala la OCDE (2011) “la asignación directa de viviendas sociales es sólo una forma en la cual el gobierno puede realizar política habitacional para los sectores de menores ingresos”<sup>54</sup>. Otra alternativa es entregar subsidios para el arriendo de viviendas. Según el BID (2012) el origen de este tipo de programas en los países europeos comenzó después de la Segunda Guerra Mundial, cuando fue parte de los paquetes creados con la finalidad de intervenir en el proceso de reconstrucción de sus ciudades.

Dada la poca movilidad habitacional existente en nuestro país (ver punto 4.2), la OCDE (2012) sugiere “reducir las distorsiones (o beneficios) fiscales a favor de la vivienda propia y enfoque sus esfuerzos en asegurar que el mercado de arriendos funcione de una mejor manera, ofreciendo viviendas suficientes a precios razonables”<sup>55</sup>. En esa línea, una de las recomendaciones concretas es que se creen subsidios para arriendo de viviendas focalizados en los grupos de bajos ingresos que no requieran de una solución habitacional definitiva. Tal como señala el organismo en otro de sus documento relativos al tema , “subsidios al arriendo no parecen obstaculizar la movilidad residencial y laboral de la misma manera que lo hace la provisión directa de viviendas sociales, especialmente si estos subsidios son portables”<sup>56</sup>. De hecho, según el BID (2012) “una de las ventajas clave del mercado de alquiler es que facilita la movilidad de los individuos y familias que buscan empleo dado que elimina las barreras a la

---

<sup>53</sup>En base a Cámara Chilena de la Construcción (2012). Minuta CEC N°36 “Subsidio para arriendo de viviendas sociales: Evidencia internacional”.

<sup>54</sup>OCDE (2011). Página 112.

<sup>55</sup>OCDE (2012). Página 20.

<sup>56</sup>OCDE (2011). Página 10.

movilidad residencial al evitar los costos de transacción asociados con la compraventa de propiedad”<sup>57</sup>

De acuerdo a lo detallado en este último documento, “la expansión del mercado de alquiler inmobiliario en América Latina y el Caribe podría ampliar la opción de vivienda para los hogares inyectándole mayor flexibilidad con el fin de responder a todo el espectro de necesidades y preferencias de la gente”<sup>58</sup>. Según el mismo informe del BID, la evidencia muestra que en países de ingresos medios como Argentina, Brasil y Colombia “los arrendatarios tienden a ser personas jóvenes con pocos hijos o sin ellos, y con más educación. Estos prefieren alquilar una vivienda de mejor calidad a comprar una de baja calidad”<sup>59</sup>.

No obstante lo anterior, para analizar la factibilidad de aplicar un subsidio al arriendo de viviendas en Chile también se debe tener en consideración lo siguiente:

1. En nuestro país los gobiernos locales no poseen presupuesto propio, por lo cual a diferencia de lo que ocurre en los países europeos no tendrían las facultades necesarias para hacerse cargo de la provisión de viviendas en arriendo.
2. En Chile existen diferentes ministerios que trabajan independientemente en relación a una política pública en particular. Esto difiere a lo que se observa en Europa, donde hay mayor coherencia en la política social lo cual facilita la implementación de un sistema de este tipo.
3. Es necesario que se defina expresamente la duración del beneficio, su gradualidad y la población objetivo, para que la solución sea de carácter “temporal” y efectivamente contribuya a mejorar la movilidad social.
4. Se debe definir apropiadamente a la población objetivo, considerando que:
  - En Chile reside un alto número de inmigrantes, situación que puede incrementarse en los próximos años.
  - Con el fin de focalizar y generar un gasto por un periodo de tiempo acotado, se puede pensar en favorecer a un segmento de la población (por ejemplo, adultos mayores o familias jóvenes).
5. Se debe considerar que esta medida requiere de recursos permanentes, por lo que se debe incluir en la política fiscal estructural.

---

<sup>57</sup>BID (2012). Página 97.

<sup>58</sup>BID (2012). Página 95.

<sup>59</sup>BID (2012). Página 96.

6. Se debe cuidar no desequilibrar y/o distorsionar el mercado de arriendos.

Para terminar, es importante señalar que el MINVU ha adoptado la política de otorgar subsidios para arriendo en algunos casos puntuales, como por ejemplo la reconstrucción luego del terremoto del 27F y el nuevo programa de recuperación de blocks. Asimismo, de acuerdo a lo publicado en prensa durante los primeros meses de 2013, la institución ha estudiado la factibilidad de aplicar programas de subsidio de arriendo de viviendas sociales, con lo cual queda claro la relevancia de tener en cuenta este tema.

### 5.3. Definir estándares mínimos de “habitabilidad”

Por último, al hablar de desafíos hacia el futuro, un punto crucial en el que se deben enmarcar todas las propuestas a considerar es la definición de estándares de habitabilidad mínimos que consideramos aceptables.

En esa línea, lo primero es definir qué entendemos por habitabilidad. De acuerdo a la Real Academia Española (RAE), el concepto de habitabilidad hace referencia a la “cualidad de habitable, y en particular la que, con arreglo a determinadas normas legales, tiene un local o una vivienda”. Es decir, esta definición hace alusión a las características arquitectónicas de los inmuebles de manera que cumplan con las normas establecidas, como por ejemplo determinados materiales de construcción, número de espacios mínimos, dimensiones de éstos, etc. Por otro lado, Moreno (2008) contextualiza la definición de habitabilidad al espacio urbano, definiéndolo como “una condición habitacional donde la vivienda está integrada físicamente a la ciudad, con buena accesibilidad a servicios y equipamientos, rodeada de un espacio público de calidad, y se carece de ésta cuando la vivienda aún estando en buenas condiciones se encuentra emplazada en un área vulnerable, marginal y de difícil acceso”<sup>60</sup>.

Fusionando ambas definiciones, podemos concluir que una visión más integral de habitabilidad debiese considerar las cualidades físicas de la vivienda, de su entorno inmediato y de su forma de integración con el resto de la ciudad. De esta forma, esta visión incluye tanto la estructura y materialidad de la vivienda, su buen uso y constante mantención, como también el equipamiento, espacios públicos y conectividad que posean los conjuntos habitacionales.

---

<sup>60</sup>Moreno (2008). Página 49.

En concreto, los aspectos que a nuestro juicio se debiesen tener en cuenta al definir estándares mínimos de habitabilidad son los siguientes:

### 1. Escala hogar: cualidades físicas de la vivienda

- Materialidad en la construcción.
- Dotación de servicios básicos como agua potable, evacuación de desperdicios y luz eléctrica.
- Confortabilidad térmica, acústica y lumínica de la vivienda, que sean sustentables energéticamente de acuerdo a la zona geográfica en la que esté emplazada la vivienda.
- Mantenimiento de la vivienda ante el deterioro.

### 2. Escala barrio y comuna: características del entorno inmediato y cercano

- Existencia de servicios de uso público: luminaria, calles aptas para el tránsito, área de estacionamientos, tratamiento de aguas lluvias, cercanía a transporte público, etc.
- Existencia infraestructura urbana, tanto privada como pública, por habitante: escuelas, hospitales, áreas verdes, bomberos, carabineros, comercio, multicanchas, etc.

### 3. Escala ciudad: integración con el resto de la ciudad

- Conectividad adecuada con las distintas zonas de la ciudad.

Ya que Chile es miembro de la OCDE, el país debiese plantearse como meta tener en cuenta los estándares mínimos que los países integrantes consideran en estas materias. En cuanto a las cualidades físicas de las viviendas, en Canadá, por ejemplo, existe una asociación llamada Canadian Standards Associations, la que entrega certificaciones en la medida que las construcciones cumplan con ciertos estándares mínimos requeridos. La página WEB de dicha institución<sup>61</sup> provee información respecto de dichas normas de construcción, las cuales tienen como objetivo de ayudar a abordar de la mejor manera posible la seguridad, la eficiencia energética, la durabilidad y el costo de las viviendas. Estos estándares comprenden:

1. **Productos y materiales:** Utilización de tecnologías constructivas en base a estructuras de madera, lo cual se debe a las ventajas de este material en términos de construcciones seguras, durables, eficientes, económicas y sustentables<sup>62</sup>. Adicionalmente, se definen estándares para aspectos de aislación, techos, ventanas y puertas, cables y alambres, entre otros.

---

<sup>61</sup><http://www.csa.ca>.

<sup>62</sup>British Columbia Institute (BCIT).

2. **Diseño:** Diseño de estructuras con materiales específicos (aluminio, concreto, acero o madera) y el diseño de estructuras como puentes, estacionamientos y bordes costeros.
3. **Sustentabilidad:** Tecnologías que optimicen la eficiencia energética de los recursos naturales y que permitan reducir el impacto ambiental, entre las más relevantes.

Por su parte, en términos de la mantención de las viviendas sociales, un aspecto interesante es que, en promedio, los conjuntos de vivienda deteriorados contabilizados por el primer catastro de condominios sociales del MINVU (realizado en 2013) datan de 1988, de acuerdo a lo cual se desprende que dichas viviendas habrían tenido una vida útil promedio de 25 años, aproximadamente. Esta cifra es inferior a la vida útil normal de las viviendas de mercado, estimada en 50 años<sup>63</sup>. La acelerada depreciación de las viviendas sociales puede deberse, tal como explicamos anteriormente, a que los materiales de construcción son de menor calidad o a que por restricciones presupuestarias sus residentes no realizan inversiones en mantenimiento.

En cuanto a las características del entorno, uno de los temas más estudiados es la cantidad de áreas verdes con mantenimiento por habitante. Según un informe de la OCDE difundido en marzo de este año<sup>64</sup>, del total de 26 ciudades chilenas analizadas, sólo dos (Temuco y Punta Arenas) se encuentran por sobre el estándar de áreas verdes recomendado por la Organización Mundial de la Salud (OMS), que fija este parámetro en 9 m<sup>2</sup> por persona por comuna<sup>65</sup> (Figura 15). En contraste, las comunas con los más bajos promedios de áreas verdes del estudio son Quillota y Arica, con 0,5 m<sup>2</sup> y 0,7 m<sup>2</sup> por habitante, respectivamente, mientras que el Gran Santiago está por debajo del promedio nacional de áreas verdes, con 3,46 m<sup>2</sup> por persona.

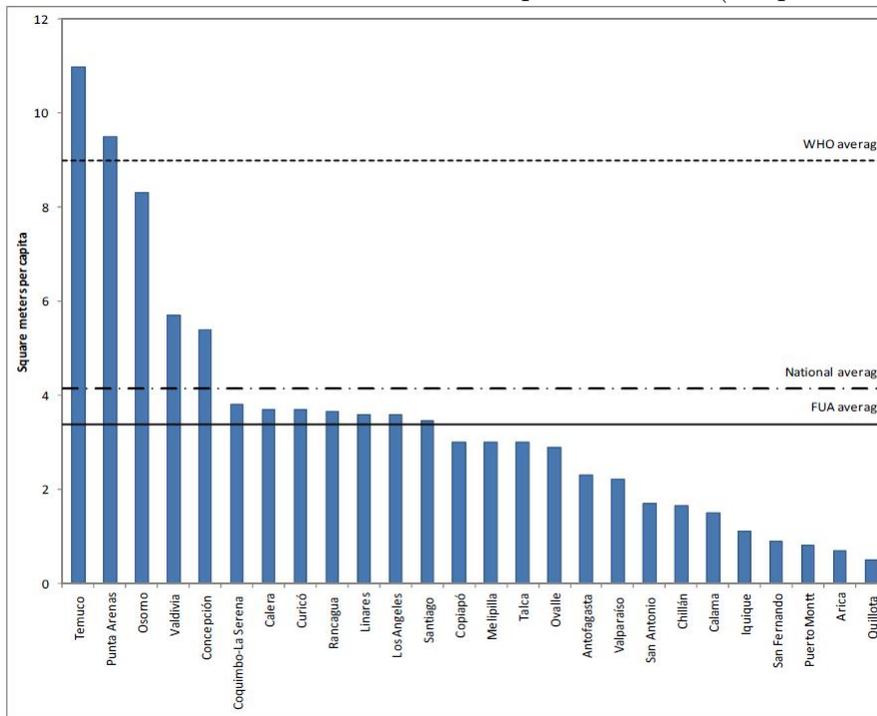
---

<sup>63</sup>Vida útil de edificaciones con fines de oficina y casa habitación, construidos de albañilería de ladrillo o de bloques de mortero de cemento (mayoritario en Chile según el Cuadro 5). Fuente: Página WEB Servicio de Impuestos Internos (SII).

<sup>64</sup>OCDE (2013).

<sup>65</sup>De acuerdo a lo descrito en el informe de la OCDE (2013), página 69.

Figura 15: Áreas verdes con mantenimiento por habitante ( $m^2$  por habitante)



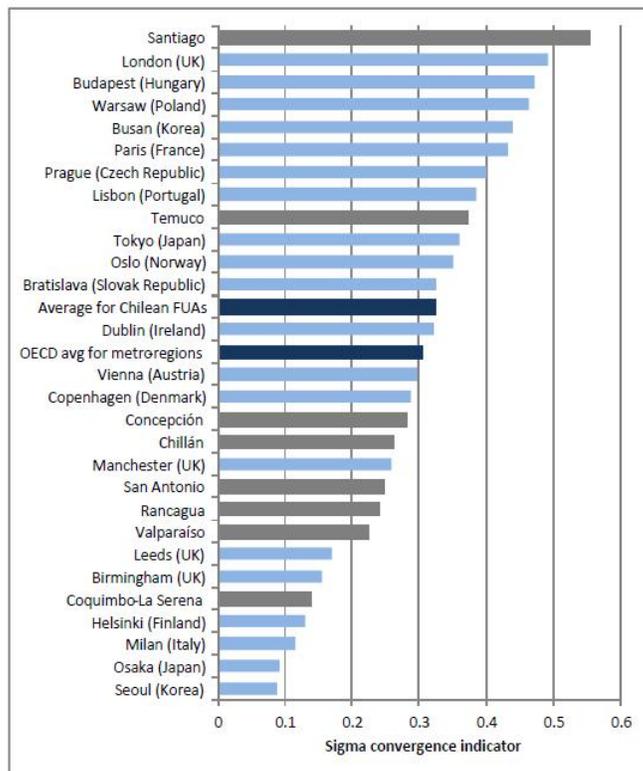
Fuente: OCDE (2013).

Adicionalmente, el estudio señala que en Chile “existe una correlación entre accesibilidad a áreas verdes y recursos municipales, en particular al interior de la región metropolitana”<sup>66</sup>, la cual presenta la mayor desigualdad entre el ingreso per cápita de las diferentes municipalidades que la componen, en comparación con otras ciudades del mundo (Figura 16).

De esta forma, se desprende que un aspecto trascendental al definir estándares mínimos de “habitabilidad” es asegurar que los recursos públicos disponibles sean suficientes para hacer frente a las nuevas exigencias. Ya que en nuestro país la entrega de servicios públicos está a cargo de las municipalidades, para aplicar una política de este tipo se debiesen explorar alternativas que permitan aumentar el nivel de ingresos de los municipios y de esa forma les sea posible cumplir con el estándar mínimo requerido.

<sup>66</sup>OCDE (2013). Página 70.

Figura 16: Desigualdad urbana en ciudades de países OCDE



Fuente: OCDE (2013).

En términos de la integración con el resto de la ciudad, resulta indispensable la planificación conjunta de las áreas para desarrollo habitacional y los planes de transporte, con el fin de evitar que las viviendas queden aisladas en los extremos de las ciudades. Para ello es fundamental el trabajo coordinado de los diferentes Ministerios a cargo de estos temas. En este ámbito, podría ser de interés analizar en mayor profundidad la factibilidad de que en las principales urbes de nuestro país exista un ente planificador de la ciudad, que tuviese como objetivo coordinar las diferentes intervenciones que se lleven al interior de ella.

Para finalizar, se debe hacer hincapié en que los estándares de habitabilidad deben ser dinámicos y no estáticos; es decir, se deben ir adaptando a los cambios económicos, sociales y demográficos que sufra el país con el correr de los años. A nuestro juicio, esta es la vía a través de la cual se promoverá un mejoramiento sistemático en el tiempo y evitaremos seguir generando soluciones habitacionales que más adelante brusca y masivamente queden obsoletas.

## 6. Conclusiones

Tal como hemos revisado en este documento, la política de vivienda de nuestro país fue exitosa en términos de reducir el problema de carencia habitacional de los segmentos más pobres de la población, situación que era crítica a mediados del siglo XX. No obstante, con el pasar de los años se observan graves problemas habitacionales que la política de vivienda debe afrontar, entre los que destaca el aumento del déficit cualitativo, la segregación residencial y sus consecuencias en la sociedad y el bajo nivel de movilidad habitacional que presenta nuestro país.

Para ello se propone, en primer lugar, crear programas que permitan recuperar el stock habitacional deteriorado. Si bien este tema está siendo abordado por el MINVU (a través de los programas de recuperación de blocks y de incentivos a la integración social), queda pendiente el adoptar un programa que integre un mix de medidas que en su conjunto permitan aportar para solucionar este problema. De acuerdo a la experiencia internacional, las medidas van en la línea de realizar revitalizaciones físicas a las viviendas deterioradas (a través de reparaciones, reconfiguraciones o demoliciones), el uso de subsidios de arriendo para evitar la concentración de la pobreza y propiciar la integración social, inversiones en infraestructura urbana que otorguen plusvalía a las zonas para atraer a familias de mayores ingresos, y utilizar estrategias potentes de reducción de delitos en los complejos habitacionales.

En segundo lugar, se propone incentivar la movilidad habitacional a través de la profundización del mercado secundario de viviendas sociales (viviendas usadas y probablemente mejor localizadas) y explorar en detalle la factibilidad de que la política de vivienda del país se realice a través de la entrega de subsidios de arriendo, los cuales se podrían enfocar, al menos en un comienzo, en segmentos de la población que no requieran de una solución habitacional definitiva (por ejemplo, adultos mayores o familias jóvenes).

En tercer lugar, y con el objetivo de evitar que estas situaciones se reproduzcan en el futuro, proponemos la definición de estándares mínimos de habitabilidad. Ellos deben incorporar aspectos de constructibilidad de las viviendas, de su entorno inmediato y de la integración de sus residentes con el resto de la ciudad. En este ámbito es relevante tener en cuenta las exigencias de países que, al igual que Chile, sean miembros de la OCDE. Adicionalmente, resulta imprescindible analizar los aspectos financieros y de coordinación entre los diferentes actores que intervengan la ciudad, de manera de que en la práctica sea posible alcanzar los objetivos propuestos.

## Referencias

- [1] Atisba (2010). “Guetos en Chile”.
- [2] Banco Interamericano del Desarrollo (1999). “El largo camino hacia la reforma del sector vivienda: lecciones de la experiencia chilena”.
- [3] Banco Interamericano del Desarrollo (2012). “Comprar o no comprar: la expansión del mercado de alquiler”. En “Un espacio para el desarrollo: Los mercados de la vivienda en América Latina y el Caribe”.
- [4] Cámara Chilena de la Construcción (2010). Documento de Trabajo N°60. “Modelo de tenencia de vivienda para el Gran Santiago: 2000 - 2006”.
- [5] Cámara Chilena de la Construcción (2011). “Balance de la Vivienda en Chile”.
- [6] Cámara Chilena de la Construcción (2012). Minuta CEC N°36. “Subsidio para arriendo de viviendas sociales: Evidencia internacional”.
- [7] Cámara Chilena de la Construcción (2012). Minuta CEC N°77. “Renovación Parque Habitacional Deteriorado: Evidencia Internacional”.
- [8] Centro de Estudios Públicos (2006). “¿Quién Extendió Santiago? Una Breve Historia del Límite Urbano”. En A. Galetovic (ed.), “Santiago. ¿Dónde Estamos y Hacia Dónde Vamos?”.
- [9] Cepal (2001). “Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos”. En Revista Cepal 75.
- [10] Dipres (2006). “Gasto Público en Vivienda”.
- [11] Hidalgo (2004). “La vivienda social en Santiago de Chile en la segunda mitad del siglo XX: Actores relevantes y tendencias espaciales”. En De Mattos, Ducci, Rodríguez y Yañez (ed.), “Santiago en la globalización: Una nueva ciudad”. Ediciones SUR y Libros EURE.
- [12] Libertad y Desarrollo (2012). “Construyendo Chile: Políticas públicas en viviendas sociales”.
- [13] MINVU (1997). “Análisis de la evolución de la Política Habitacional Chilena: Informe Final”.
- [14] MINVU (2004). “Capítulo 3. La Vivienda Social en el período de ensayos legislativo”. En “Chile: Un siglo de políticas en vivienda y barrio”.
- [15] MINVU (2010). “Modificaciones a la política habitacional”. Presentación en la Cámara Chilena de la Construcción.
- [16] MINVU (2012). “Plan Integral de Rehabilitación Urbana Bajos de Mena 2012-2014”.
- [17] Moreno (2008). “La habitabilidad urbana como condición de calidad de vida”.

- [18] OCDE (2004). “Best Practice Guidelines - Off Budget and Tax Expenditures”.
- [19] OCDE (2011). “Housing and the Economy: Policies for Renovation”.
- [20] OCDE (2012). “Economic Surveys: Chile, 2012”.
- [21] OCDE (2013). OCDE (2013). “National Urban Policy Review: The Case of Chile”.
- [22] Pontificia Universidad Católica de Chile (2012). “Análisis de los efectos de la intervención estatal, a través de impuestos y gasto social, para disminución de la inequidad de ingresos”.
- [23] Sabatini, Cáceres y Cerda (2001). “Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción”. En Revista EURE (vol.XXVII, N°82).
- [24] Sanhueza y Larrañaga (2007). “Residential Segregation Effects on Poor’s Opportunities in Chile”.
- [25] Simian (2010). “Logros y desafíos de la política habitacional en Chile”.
- [26] Rubio (2006). “Lecciones de la política de vivienda en Chile”.
- [27] Yañez, José (1982). “Principios a considerar en la descentralización de las finanzas públicas (locales)”.

## A. Apéndice

### A.1. Otros incentivos paralelos: franquicias tributarias al sector vivienda

Un punto crucial en el funcionamiento de la política habitacional de nuestro país son las franquicias tributarias que aplican al sector vivienda. Según la OCDE<sup>67</sup>, los gastos tributarios se definen como “una transferencia de recursos públicos, que es llevada a cabo mediante la reducción de las obligaciones tributarias con respecto a un impuesto de referencia o benchmark, más que por la vía del gasto directo”. Es decir, son tratamientos impositivos excepcionales aplicados con el objetivo de mejorar la eficiencia, incentivar algunas conductas deseables y/o para transferir recursos y fomentar la equidad.

En la actualidad existen 8 franquicias tributarias que pueden ser vistas como parte de la política pública respecto del sector vivienda:<sup>68</sup>:

1. **Crédito especial para la construcción de viviendas.** El artículo 21 del DL N° 910, de 1975, establece que las empresas constructoras tendrán derecho a deducir del monto de sus pagos provisionales mensuales obligatorios de la Ley de Impuesto a la Renta, el 65 % del IVA que deban determinar en la venta de bienes corporales inmuebles para habitación por ellas construidos y en los contratos generales de construcción que no sean por administración de dichos inmuebles.
2. **Rentas de arrendamiento de viviendas acogidas al DFL N°2.** De acuerdo al DFL 2 de 1959, artículo 15, las rentas derivadas del arriendo de estas viviendas están exentas tanto de los impuestos de Primera Categoría como del impuesto Global Complementario o Adicional, cualquiera sea la persona que las explote.
3. **Renta presunta en explotación de bienes raíces no agrícolas.** Los contribuyentes que den en arrendamiento bienes raíces no agrícolas de su propiedad, siendo las rentas de arrendamiento inferiores o iguales al 11 % del avalúo fiscal, pueden optar por declarar una renta presunta equivalente al 7 % del avalúo fiscal del inmueble vigente al 01 de enero de cada año, o tributar sobre la renta efectiva si ésta es menor a la renta presunta fijada por la ley. Las rentas antes indicadas están exentas del impuesto de Primera Categoría afectándose sólo con el Impuesto Global Complementario o Impuesto Adicional.
4. **Renta de bienes raíces no agrícolas.** El número 3 del artículo 39 de la Ley de Impuesto a la Renta establece que las rentas de bienes raíces no agrícolas, para contribuyentes que no sean sociedades anónimas, están exentas del impuesto de Primera Categoría, siempre que la renta efectiva generada no exceda de 11 % de su avalúo fiscal. Sin embargo, estas rentas están afectas a Impuesto Global Complementario o Adicional.

---

<sup>67</sup>OCDE (2004). Página 10.

<sup>68</sup>Extraído de Dipres (2006). Páginas 37-40.

5. **Rentas de arrendamiento de bienes raíces no agrícolas con avalúo inferior o igual a 40 UTA.** De acuerdo al artículo 20 N° 1 letra f) de la Ley de Impuesto a la Renta, están exentos del impuesto Global Complementario las rentas de arrendamiento de bienes raíces cuyo avalúo fiscal es inferior o igual a 40 UTA, siempre y cuando sean obtenidas por trabajadores dependientes o pequeños contribuyentes, que no perciban otras rentas afectas a impuesto.
6. **Dividendos de créditos hipotecarios DFL N°2.** La Ley 19.622 de 1999 establece que las personas naturales pueden deducir de la base imponible del Impuesto Único a las Rentas del Trabajo dependiente o del Global Complementario, las cuotas que se paguen en el año, por obligaciones hipotecarias, contraídas con bancos e instituciones financieras y agentes administradores de créditos hipotecarios, que operen en el país. Lo anterior para el caso de adquisiciones de viviendas nuevas acogidas al DFL N°2 de 1959. Los dividendos se pueden rebajar, con ciertos límites máximos, durante todo el período en que dure la deuda.
7. **Arriendo de bienes inmuebles.** El punto N° 11 de la letra E) del artículo 12 de la Ley del IVA<sup>69</sup> establece una exención para el arrendamiento de bienes inmuebles. Por otra parte, la letra g) del artículo 8 de la Ley del IVA establece como hecho gravado el arrendamiento de inmuebles cuando éstos son amoblados, o bien, cuentan con instalaciones o maquinarias que permiten el ejercicio de alguna actividad comercial o industrial. Sin perjuicio de ello, el artículo 17 de la Ley del IVA establece para este caso una rebaja a la base imponible equivalente al 11 % del avalúo, con la finalidad de replicar la exención a la parte del arriendo asociable al inmueble.
8. **Reventa de inmuebles nuevos.** La ley del IVA incorpora como hecho gravado, en relación a los inmuebles, la transferencia onerosa de bienes corporales inmuebles de propiedad de una empresa constructora, construidos totalmente por ella o que en parte hayan sido construidos por un tercero para ella. Esto significa que sólo la primera venta, efectuada por quien construyó el inmueble, está afecta a IVA. Las siguientes ventas, como sería la efectuada por una empresa inmobiliaria que compra los inmuebles nuevos a una empresa constructora para su reventa, no están gravadas con el IVA.

La Dipres<sup>70</sup> estima que en 2012 el gasto tributario en el sector vivienda alcanzará los US \$ 1.080 millones, de los cuales las partidas más relevantes son el crédito especial para la construcción de viviendas (US \$ 503 millones) y las rentas de arrendamiento de viviendas acogidas al DFL N°2 (US \$ 304 millones).

---

<sup>69</sup>Decreto Ley N°825 de 1974.

<sup>70</sup>Dipres (2011). Página 137.

## A.2. Ley de Descuentos Tributarios DFL N°2

EL DFL-2 es un decreto con fuerza de ley que data de 1959 y que tiene por objetivo estimular la construcción de viviendas “económicas”. El mecanismo que utiliza es otorgar ventajas tributarias de diferente índole a los propietarios de casas y departamentos que no tengan más de 140 m2 construidos. En 1999 comenzaron a regir nuevas rebajas tributarias con el objetivo de reactivar el alicaído sector inmobiliario. El resumen de los beneficios económicos del DFL-2 y sus modificaciones en el tiempo se detallan en el Cuadro 2.

Cuadro 6: Resumen Beneficios Económicos DFL N°2

Artículo o Ley	Fecha	Beneficio	Características
DFL N°2, Art. 14	1959	<b>Rebaja de 50 % en el pago de impuesto territorial o contribución de bienes raíces.</b>	Si la vivienda tiene menos de 70 m2, el beneficio se extiende por 20 años desde que se firma la escritura. Si la propiedad tiene entre 71 m2 y 100 m2, la exención tributaria es por 15 años; y si posee entre 101 m2 y 140 m2, es por 10 años.
DFL N°2, Art. 8	1959	<b>Rebaja de hasta 50 % del valor de la inscripción en el Conservador de Bienes Raíces.</b>	
DFL N°2, Art. 13	1959	<b>Arriendo libre de impuestos.</b>	En caso de venta o arriendo, toda la ganancia que se obtenga no se considera renta, y por lo tanto, está libre de impuestos. Este beneficio no se extingue en el tiempo; pero en cuanto a la venta, se cumple siempre y cuando haya transcurrido más de un año entre la fecha de compra y venta de la propiedad.
Ley N° 3.475 Art. 24	1959	<b>Rebaja de impuesto de timbres y estampillas.</b>	Si se adquiere una vivienda DFL-2 mediante un crédito hipotecario, ésta estará exenta del 50 % del impuesto de timbres y estampillas, por lo cual la tasa se rebaja de 1,608 % a 0,804 % por un plazo de dos años desde la recepción municipal de la vivienda. Cabe destacar que esta tributación estuvo en suspensión desde el 1 de octubre de 2008 hasta el 1 de enero de 2010, como un incentivo a la reactivación económica en el marco de la crisis financiera global.
DFL N°2, Art. 16	1959	<b>Exención del impuesto a la herencia y donaciones.</b>	En ambos casos, se cumple siempre que la vivienda haya sido adquirida en primera compra por el causante o donante, según el caso.
Ley N° 19.622	1999	<b>Rebaja de impuesto a la renta.</b>	Se estableció como medida paliativa a la crisis asiática. Consiste en que si la vivienda se adquirió a través de un crédito hipotecario, se descuenta de la renta imponible los intereses pagados en el año calendario, de manera que el impuesto a la renta a pagar es menor. Si bien rige solo para las propiedades adquiridas hasta 2001, la rebaja tributaria permanece durante toda la vigencia del respectivo crédito hipotecario. Para su aplicación se establecen los siguientes tramos: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Si la fecha de adquisición de la vivienda fue entre el 22 de junio y el 31 de diciembre de 1999, tendrán derecho a rebajar de su base imponible un máximo de 10 UTA.</li> <li>2. Si la fecha de adquisición de la vivienda fue entre el 1 de enero y 30 de septiembre del 2000, el tope son 6 UTA de descuento anual.</li> <li>3. Si la fecha de adquisición de la vivienda fue entre el 1 de octubre de 2000 y 30 de junio del 2001, la rebaja será de sólo 3 UTA.</li> </ol>
Ley N° 20.455	2010	<b>Modificación del beneficio de rebaja de 50 % en el pago de impuesto territorial o contribución de bienes raíces.</b>	Modifica diversos cuerpos legales del DFL N°2 con el objetivo de obtener recursos destinados al financiamiento de la reconstrucción del país luego del terremoto del 27F. Destacan las siguientes: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tope máximo de dos propiedades por beneficiario.</li> <li>2. Excluye a las personas jurídicas de los beneficios del DFL N°2.</li> </ol>

Fuente: Texto definitivo de la Ley DFL-2, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

## A.3. Resumen de los principales programas de subsidio habitacional en Chile: 1984-2010

Programa de Vivienda	Definición MINVU	Modalidad/ Etapa	Ley/D.S.	Crédito hipotecario	Valor tope vivienda (UF)	Monto ahorro requerido (UF)	Subsidio (UF)	Año inicio	Año término
Vivienda Básica	Consistió en una vivienda de una superficie de aproximadamente 40 m <sup>2</sup> que, inicialmente, era una casa y más tarde pasó a ser mayoritariamente un departamento dentro de edificios de hasta cuatro pisos.	SERVU Libre elección Adulto mayor	D.S. 62/1984 D.S. 139/1994 D.S. 62/1984, 150/90 D.S. 235/1985	SI	230 400 230 400	230 20 10 40	140 140 140 90	1984 1994 1984 1985	2002 2004 2004 2004
Programa Especial de Trabajadores (PET)	Beneficiaba a grupos de hogares a través de postulaciones colectivas (sindicatos, grupos afines de trabajadores, etc.).								
Subsidio General Unificado	Junto al ahorro para la vivienda y un crédito hipotecario, permitía financiar una parte del valor de la vivienda. Hasta 1995 sólo podía utilizarse para vivienda nueva y desde 1996 fue también posible usarlos para la adquisición de viviendas usadas.	1º Tramo 2º Tramo 3º Tramo	D.S. 188/78 D.S. 188/78 D.S. 188/78	SI	500 1.000 1.500	50 100 150	100 a 120 80 a 100 80 a 60	1988 1988 1988	2004 2004 2004
Subsidio Rural	Construcción o adquisición de una vivienda rural, dirigida para familias de escasos recursos del sector rural vinculadas a las diferentes actividades productivas (campesinos, pescadores, pequeños agricultores, trabajadores forestales o temporales).	Con sitio propio En villorrios Sanatorio/Sanitario	D.S. 167/1986, 117/02	NO NO NO	260 a 400 260 a 400 75	10 10 3	170 200 70	1986 1986 1980	
Vivienda Progressiva e infraestructura sanitaria	Su objetivo era dar una solución rápida a los problemas habitacionales que se veían en ese momento y consistía en una caseta sanitaria con baño, cocina y una habitación. Los beneficiarios debían construir la vivienda con sus propios medios a partir de la caseta básica.	SERVU Privada/ 1º Etapa Privada/ 2º Etapa	D.S.140/1990 D.S.140/1990 D.S.140/1990	NO NO NO	140 140 70	8 3 a 8 5	132 150 18 a 35	1990 1990 1990	2003 2007 2007
Renovación Urbana	Complemento al ahorro que ha acumulado el beneficiario para financiar parte o el total del precio de la vivienda, sólo aplicable a viviendas ubicadas en las denominadas Zonas de Renovación Urbana y en Zonas de Desarrollo Prioritario.		D.S. 195/1991	SI	1.000 a 2.000	100 a 200	200	1992	
Leasing Habitacional	Permite acceder a la oferta privada de viviendas nuevas o usadas en las regiones XI, XII, Provincias de Palena y Chiloé, comunas Isla de Pascua o de Juan Fernández, a través de una sociedad inmobiliaria de leasing habitacional con la cual se celebra un contrato de arrendamiento con promesa de compraventa.		Ley 19.281 D.S. 120/1995	SI	600 a 2.000	0	100 a 5301	1993/95	
Vivienda Social Dinámica sin Deuda	Está orientado a familias de extrema pobreza, sin acceso a crédito hipotecario. Pueden postular en forma individual o grupal, a viviendas en conjuntos habitacionales SERVU.		D.S. 62/84, 5/2002	NO	300	0	280	2002	
Nueva Básica	Permite comprar casas nuevas o usadas, o construir en terreno propio.		D.S. 62/84, 5/2003	NO	300 a 600	0	100 a 140	2002	
Fondo Solidario de Vivienda I	Construcción o compra de vivienda nueva o usada, sin crédito complementario, a familias que presentan un Puntaje de Carencia Habitacional de hasta 8.500 puntos (las más vulnerables del país). En proyectos de construcción, el 30% de los integrantes del grupo postulante puede tener hasta 13.484 pts.	FSV I	D.S. 174/2001	NO NO	750 a 950 750 a 950	10 10	330 a 4701 280 a 4201	2001	
Fondo Solidario de Vivienda II	Construcción o compra de vivienda nueva o usada, con crédito complementario opcional, a familias que presentan un Puntaje de Carencia Habitacional de hasta 11.734 puntos.	FSV II	D.S. 174/2001	SI	1.000	30	280 a 4201	2005	
Fondo Solidario de Vivienda III	Construcción de viviendas en zonas rurales, en el terreno del postulante y con crédito complementario opcional, a familias que presentan un Puntaje de Carencia Habitacional de hasta 11.734 puntos.	FSV III	D.S. 174/2001	SI	1.000	10	280 a 4201	2005	
Subsidio Habitacional	Junto al ahorro para la vivienda y a un crédito o mutuo hipotecario optativo, permite adquirir o construir en sitio propio una vivienda económica (de hasta 140 m <sup>2</sup> ), nueva o usada, urbana o rural.		D.S. 40/2004	SI	600 a 1.000	20/80	90	2004	
Programa de Protección del Patrimonio Familiar (PPFF)	Este programa ofrece subsidios habitacionales a las familias chilenas para mejorar el entorno y mejorar o ampliar su vivienda.	Mejoramiento del entorno Mejoramiento de la vivienda Ampliación de la vivienda	D.S. 255/2006 D.S. 255/2006 D.S. 255/2006			1 3 5	12 a 16 50 a 65 90 a 116	2006 2006 2006	
Subsidio Habitacional	Desde 2008, y transitoriamente, permite ser aplicado para la adquisición de viviendas en Zonas de Renovación Urbana o en Zonas de Desarrollo Prioritario.		D.S. 40/2008 Art. 4. Transitorio	SI	1.000 1.000 a 2.000	50 50	200 300 - 0,1*Pv2	2004 2008	2011
Subsidio Extraordinario	Permite financiar la adquisición de una vivienda económica, que forme parte de un conjunto habitacional que cumpla con los requisitos establecidos en el reglamento y cuyo permiso de edificación sea anterior al 1 de junio de 2009.		D.S. 04/2009	SI	950	30	420	2009	2010

1 Dependiente del valor y de la ubicación geográfica de la vivienda.  
2 Pv = Precio de la vivienda.

Fuente: Gerencia de Estudios CChC en base a MINVU.