

## **GASTO PUBLICO EN VIVIENDA SOCIAL**

Pablo Araya P.  
Marcia Pardo G.

**SEPTIEMBRE DE 2003**

## **GASTO PÚBLICO EN VIVIENDA SOCIAL\***

**Pablo Araya P.  
Marcia Pardo G.**

*Economistas  
Gerencia de Estudios  
Cámara Chilena de la Construcción*

### **Reseña**

En el marco de la discusión presupuestaria para el año 2004, se ha debatido sobre la necesidad de ser cautelosos en cuanto al control de los gastos fiscales y la consecución de la meta de superávit estructural. En función de esto, y dado el aparente éxito alcanzado por la política habitacional desarrollada por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, medido a través de los resultados del Censo de Población y Vivienda 2002, se ha comentado el recorte en el presupuesto del gasto social en vivienda. Sin embargo, no sólo debe considerarse la evolución del déficit habitacional para esta discusión, sino también debe tomarse en consideración la información sobre evolución de la situación habitacional en Chile que ofrece MIDEPLAN a través de los resultados de las Encuestas CASEN. Estos resultados indican que el déficit habitacional cuantitativo se ha estancado a partir de 1996, lo que coincide con el congelamiento que ha experimentado el gasto social en vivienda, lo que también debiera estar presente en la discusión y planificación del presupuesto para el sector.

---

*\* La publicación de los Documentos de Trabajo no está sujeta a la aprobación de la Mesa Directiva de la Cámara Chilena de la Construcción. 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 o sus directivos.*

## Índice

<b>Introducción</b> .....	3
<b>1. Antecedentes sobre el gasto público social y en viviendas</b> .....	4
<b>2. Antecedentes sobre la demanda</b> .....	7
<b>3. Conclusiones</b> .....	12
<b>Anexos</b> .....	14

## Introducción

La provisión de vivienda para los sectores de más bajos ingresos ha perdido prioridad entre las políticas de gasto social, lo que está debilitando la Política Habitacional que ha obtenido, a raíz de sus logros, un gran reconocimiento internacional. Ello por haber sido capaz, durante varias décadas de congelar y reducir el déficit, por haber construido y haber operado a través de un Sistema Único de Postulación que garantiza equidad y genera confianza en la población, por haber logrado que a la solución del acceso a la vivienda concurren todas las partes: el poblador que postula con un ahorro, el Estado que otorga un subsidio y la banca privada, que –apoyada por el Estado- otorga un crédito hipotecario, que asume el poblador y su familia a través de dividendos mensuales. También por tratarse de una política que ha estado orientada, por una parte, a un mejoramiento de los estándares de las viviendas sociales, que se muestra aún claramente deficitarios, y por otra, orientada a mejorar paralelamente su entorno urbano.

Mientras entre 1996 y 2002 el gasto público creció en 34,7%, el gasto en salud lo hacía en 45,6 %, y el de educación en 66,5 %, el gasto del MINVU caía en 0,7 %, con lo que el número de soluciones habitacionales construidas con aporte fiscal disminuyó en 14,6% en este período.

La solución del problema habitacional, que tiene una fuerte connotación social, es un complemento indispensable para el éxito de los programas de mejoramiento de la calidad de vida de la población, junto al acceso a una buena educación y a la atención de salud. Por ello que se estima urgente reintegrarla a las prioridades sociales del país, disponiendo los necesarios recursos.

De lo contrario, además de no contar con un tratamiento integral en el mejoramiento de la calidad de vida de la población, se estaría perdiendo la fuerza de los grandes avances logrados en materia de vivienda social, hoy expresados en la “Reforma Habitacional” del Gobierno, que recoge la experiencia positiva y que intenta abordar ciertos problemas detectados, como son la calidad de la construcción, la localización urbana y la segregación socio-espacial, entre otros.

## **1. Antecedentes sobre el gasto público social y en vivienda**

“Crecimiento con Equidad” fue el lema con el que la Concertación asumió el Gobierno en 1990, fijando como una de sus prioridades el desarrollo de políticas sociales para atender las necesidades más urgentes de la gente, en especial de los sectores de menores ingresos.

Es así como la principal preocupación de los Gobiernos de la Concertación queda de manifiesto cuando se analiza el Gasto Público, cuya componente de Gasto Social, constituido por el Gasto en Educación, Salud, Previsión y Vivienda, Subsidios Monetarios y otros, pasó de 61,4% en 1990 a 69,9% en 2002, según lo consignan las estadísticas oficiales.

Entre 1990 y 2002, el Gasto Público Total se incrementó en 107,1% en términos reales, en tanto que el Gasto Social lo hizo en 135,6%.

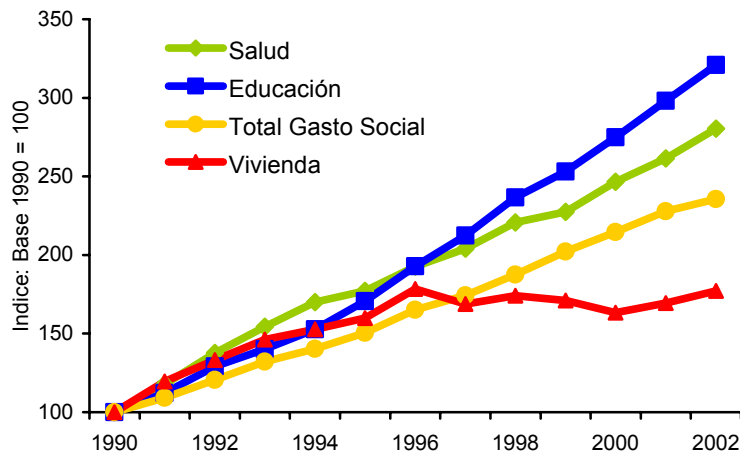
Desde un punto de vista de la importancia relativa, el gasto previsional es el que demanda mayor cantidad de recursos, y representa del orden de 39,8% del Gasto Público Social. Sin embargo, la evolución de este gasto, así como el de los subsidios monetarios, responde más a la existencia de programas y compromisos anteriores que a la prioridad que los gobiernos le han asignado en su agenda social anual.

Contrariamente, el Gasto en Salud, así como en Educación, responden claramente a una intencionalidad expresa de las autoridades de fortalecer, con razón, estas áreas tan importantes y apreciadas por la población. Es así como entre 1990 y 2002 el gasto del Ministerio de Salud se incrementó en 180,3%, en términos reales, y el Gasto del Ministerio de Educación lo hizo en 220,9%. Desgraciadamente, el análisis de especialistas, así como tests internacionales en estas áreas, sugieren que tanto los mejoramientos en la calidad de los servicios públicos de salud, como en la calidad de la educación municipalizada, no están a la altura de los incrementos presupuestarios entregados.

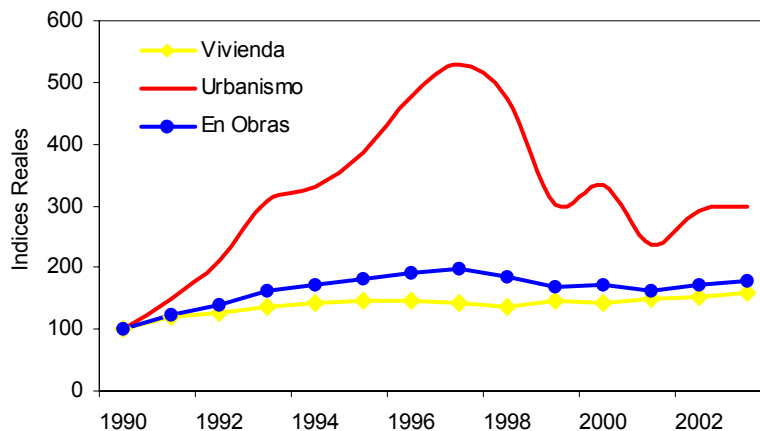
Por otra parte, se observa claramente que la vivienda no ha estado en el mismo nivel de prioridad de las autoridades, lo que se refleja en el hecho de que el gasto del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) se ha incrementado sólo en 77,2% en el período señalado, lejos por debajo del incremento que registran los Ministerios de Salud y Educación, he incluso por debajo del crecimiento real que ha registrado el Gasto Público Total.

Es más, si dentro de la labor del MINVU se separa aquella que corresponde a los programas habitacionales propiamente tales, de aquella vinculada a los programas de desarrollo e infraestructura urbana, resulta que los primeros se han expandido en términos presupuestarios sólo en 52%, en tanto los últimos lo hicieron en 192%. Este desigual desarrollo hubiera sido incluso más agudo, de no mediar el hecho de que los severos ajustes presupuestarios que ha debido sufrir en los últimos años el referido ministerio se canalizaron preferentemente a través de los programas de infraestructura.

**Figura 1**  
**Evolución del Gasto Público: 1990 - 2002**



**Figura 2**  
**Evolución de la Inversión MINVU**

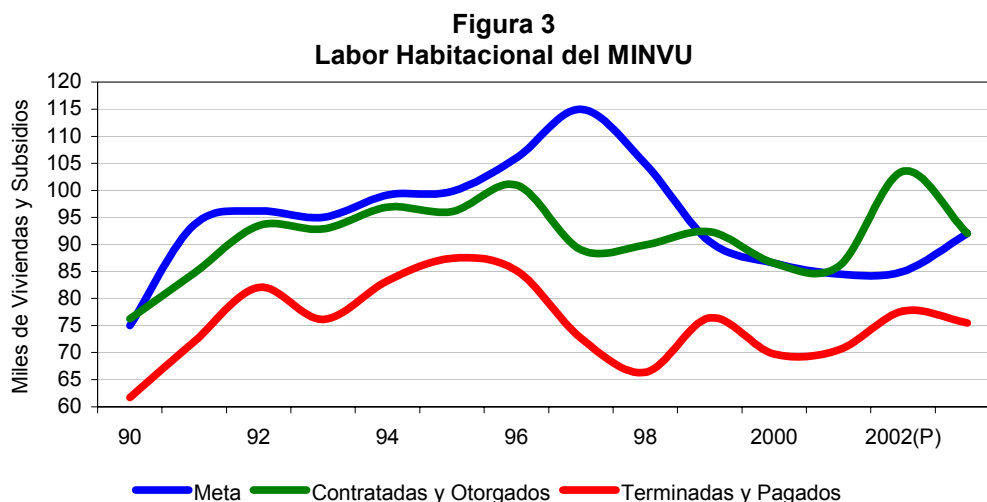


Esta evolución de la asignación presupuestaria ha tenido un notorio efecto desde el punto de vista de la labor habitacional que se manifiesta en una paulatina disminución de las metas físicas del MINVU a partir de 1997.

También es interesante observar que las metas físicas que el MINVU formula cada año, consideran las viviendas básicas y progresivas cuya construcción se plantea contratar durante el año, y los diferentes subsidios habitacionales que se anticipa serán otorgados a través de los distintos programas.

El gasto del año, por su parte, no está asociado a los subsidios que se otorgan, ya que su plazo de cobro puede exceder el ejercicio presupuestario anual, sino que está asociado al pago de estos en las medidas que van siendo presentados a cobro. Ocurre que, por distintas razones, tales como el desestimiento del propio interesado u otras, nunca llega a cobrarse el 100% de los subsidios que se otorgan. Es así como entre 1990 y 2002 sólo se pagó el 76,6% del total de subsidios otorgados en el período.

Por tanto, la labor habitacional del Ministerio debe evaluarse en función de las soluciones que entrega. Así como los programas de subsidio generan dos series de datos, los certificados otorgados y los pagados, los programas de ejecución de viviendas por los SERVIU (viviendas básicas y progresivas) se pueden analizar desde tres enfoques, que siendo distintos en términos de los flujos de corto plazo por la secuencia temporal, debieran ser concordantes en el mediano y largo plazo. En efecto, estadísticamente se registra primeramente la contratación de estas viviendas y luego se registra cuando se terminan. En el período 1990-2002 las metas anuales contemplaban contratar 345.694 viviendas sociales (entre básicas y progresivas), pero se contrataron 332.199 y se terminaron 325.112.



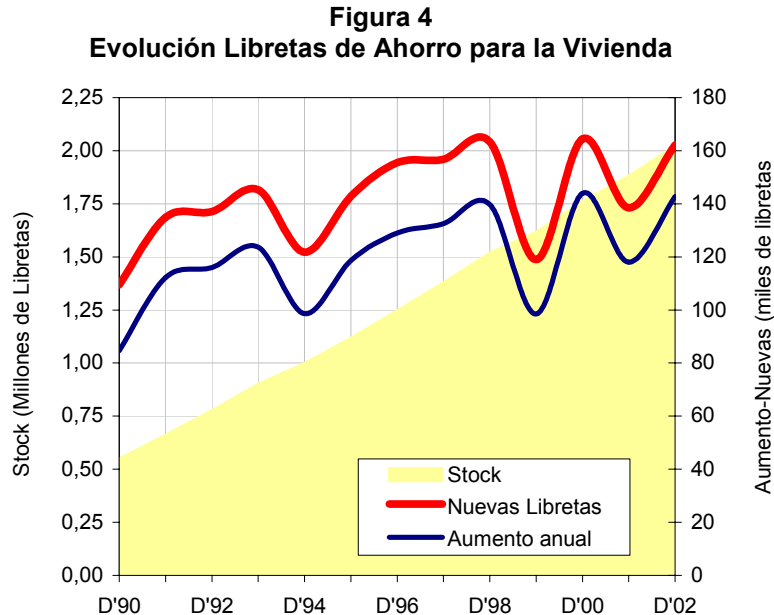
En suma, se puede señalar que el volumen de soluciones habitacionales se incrementó gradualmente hasta 1995-1996, para empezar a declinar desde entonces, declinación que no fue mayor gracias a que entre los años 1999 y 2002 se autorizaron programas extraordinarios, dentro de paquetes de medidas dispuestas para ayudar a la reactivación económica del país y la generación de empleos.

El actual panorama no es mejor, muy por el contrario. En efecto, mientras el presupuesto del sector público para 2003 fue elaborado considerando un crecimiento real anual de 4,2% y los recursos asignados al gasto social se incrementaron en 5%, el presupuesto global del MINVU tuvo un incremento de sólo 0,3% y la inversión destinada a los programas habitacionales sufrió una reducción de 2,4%. Es más, durante el primer semestre los ya disminuidos fondos disponibles para financiar los programas de vivienda se han visto reducidos en 2,5% adicional, con lo que este año se dispone de 4,8% menos de recursos que en el año 2002.

Pese a este presupuesto rebajado, las metas físicas del MINVU consideran la contratación de 10.603 Viviendas Sociales Dinámicas sin Deuda y el otorgamiento de 81.434 subsidios de los diferentes programas, metas que estimamos de difícil cumplimiento. Sobre la base del avance de la ejecución tanto física como presupuestaria al cierre del primer trimestre, estimamos que ese año se construirán menos de las 70 mil viviendas que se edificaron el año pasado a través de los diferentes programas habitacionales públicos.

## 2. Antecedentes sobre la demanda

Frente a una labor pública declinante las demandas se presentan crecientes. De acuerdo con la última información disponible, en octubre de 2001 habían más de 400.000 postulantes a los programas de viviendas Básicas y Progresivas, tanto en su modalidad SERVIU como de ejecución privada. Por otra parte, el número de libretas de ahorro para la vivienda superaba los 2 millones en diciembre pasado, aumentando a un ritmo anual de 142 mil ahorrantes y de 162 mil nuevos ahorrantes si se supone que sólo los beneficiarios de los programas de Subsidio Unificado y Básica Privada cierran su libreta cuando hacen efectivo sus respectivos certificados de subsidio. Es claro que una fracción no despreciable de libretas pueden tener un destino más amplio que la adquisición de una vivienda, sin embargo es claro que como mecanismos de ahorro existen otras alternativas más rentables, particularmente en los últimos años, por lo que es dable suponer que las nuevas libretas que se están abriendo año a año sí tienen por objetivo la vivienda.



Ante la situación antes descrita, es importante analizar cómo han evolucionado en los últimos años las carencias en materia de vivienda y para esto, son varias las fuentes de información a las que podemos recurrir. La primera de éstas, son los resultados de los Censos de Población y Vivienda levantados cada diez años por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), a partir de los cuales es posible estimar el déficit habitacional total sumando el déficit por allegados y el déficit por reemplazo.

El cuadro 1 ofrece una comparación de la evolución en el déficit habitacional a lo largo de las dos últimas décadas. A partir de este cuadro, puede observarse que el déficit habitacional en la década 1992-2002 cayó en 15%, no obstante lo cual la tasa de allegamiento para este período no varió, y sigue afectando al 6,2% de los hogares (12,4% si se considera que el allegamiento afecta tanto a las familias allegadas como a



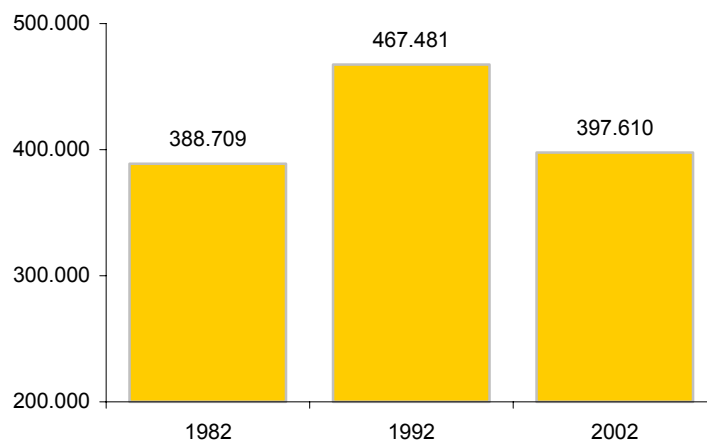
las que los acogen y comparten con ellos sus moradas), aunque en términos absolutos el número de familias allegadas se incrementó en una cifra cercana a las 50.000.

**Cuadro 1**  
**Déficit habitacional: Comparación de la evolución intercensal 1982- 2002**

	<b>1982</b>	<b>1992</b>	<b>2002</b>
a) Hogares	2.466.653	3.293.779	4.141.427
b) Viviendas particulares ocupadas			
b.1) Permanentes	2.077.944	2.826.298	3.743.817
b.2) Semipermanentes	242.302	275.058	155.631
Déficit por allegados (c) = (a) – (b)	146.407	192.423	241.979
Déficit por reemplazo (b.2)	242.302	275.058	155.631
<b>Total Déficit (c) + (b.2)</b>	<b>388.709</b>	<b>467.481</b>	<b>397.610</b>
<b>Hogares afectados al déficit</b>	<b>15,76%</b>	<b>14,19%</b>	<b>9,60%</b>
<b>Tasa de allegamiento</b>	<b>6,31%</b>	<b>6,20%</b>	<b>6,21%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a información de los Censos de Población y Vivienda, Instituto Nacional de Estadísticas, años 1982, 1992 y 2002.

**Figura 5**  
**Déficit Habitacional Total según Censos de Población y Vivienda: 1982 - 2002**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, varios años.

No obstante lo anterior, es necesario hacer algunas consideraciones. La primera es que los períodos intercensales son demasiado largos e impiden realizar un análisis más fino. Así, esta caída de 15% en el déficit habitacional total es consistente con el antes mencionado aumento de 77,2% del gasto en vivienda entre 1990 y 2002, pero en nada refleja el efecto del congelamiento de este gasto a partir de 1996. Por lo mismo, es necesario analizar otras fuentes de información que permitan ver realmente la evolución de estas variables. Por otro lado, cuando se quiere estimar el déficit por allegamiento sobre la base de la información censal, no es posible identificar si el hogar que reside en una vivienda está compuesto por más de un núcleo familiar. Esto, porque el Censo define al hogar particular como un conjunto de personas que viven en una vivienda, compartiendo la alimentación y el presupuesto, y no detecta específicamente cuántos núcleos familiares secundarios conviven con el núcleo familiar principal. A modo de ejemplo, considérese el caso en que dos núcleos familiares vivan y cocinen juntos. Esta situación sería registrada censalmente como un sólo hogar –compuesto o

extenso—, ocupando una sola vivienda, no pudiendo identificarse el número de núcleos secundarios que constituirían allegamiento interno.

Por estas razones, la segunda fuente de información a la que se puede recurrir es a la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) levantada por MIDEPLAN, y que se constituye como la fuente más apropiada para analizar la evolución de la situación habitacional, toda vez que se realiza con una frecuencia mayor y permite distinguir entre hogares allegados y núcleos familiares allegados, aunque éstos últimos cocinen conjuntamente con el núcleo familiar principal.<sup>1</sup> Así, en base a información de la encuesta CASEN 2000, el déficit cuantitativo (por allegamiento) alcanzaba a 743.450, cifra que corresponde a la suma de los hogares allegados más los núcleos allegados que puedan ser potenciales requirentes de viviendas, es decir, aquellos que se encuentren por sobre la línea de pobreza y no constituyan por tanto parte del denominado allegamiento funcional.

No obstante, hay que dejar sentado que esta información no es comparable con los resultados censales, tanto por la naturaleza del diseño muestral,<sup>2</sup> como por las diferencias en las definiciones conceptuales para allegamiento que se emplea en ambos casos.<sup>3</sup>

En base a los resultados de la CASEN para el año 2000, el déficit cualitativo<sup>4</sup> se estimó en 159.469 viviendas, en tanto que el déficit cuantitativo<sup>5</sup> llegó a las 743.450 viviendas, disminuyendo respecto de la medición anterior, en que dicho déficit se estimó en 758.201 viviendas, lo que se aprecia en el cuadro 2.

**Cuadro 2**  
**Déficit habitacional: Comparación de la evolución 1990 – 2000**

	1990	1992	1996	1998	2000	Variación porcentual 90 – 00
<b>Déficit cuantitativo /*</b>						
Hogares allegados	918.756	844.851	746.190	758.201	743.450	-19.0
<b>Déficit cualitativo /*: Hogares en viviendas con:</b>						
Déficit de materialidad	290.340	242.603	181.451	176.274	159.469	-45.1
Déficit de saneamiento	257.773	241.590	248.836	221.090	200.575	-22.2
Déficit de materialidad y saneamiento	118.081	99.870	73.240	62.493	61.135	-48.2
<b>Total</b>	<b>666.194</b>	<b>584.063</b>	<b>503.527</b>	<b>459.857</b>	<b>421.179</b>	<b>-36.8</b>

Fuente: MIDEPLAN 1(2001), "Situación Habitacional 2000, Resultados Preliminares".

\*/ Algunos hogares están simultáneamente afectados por ambos tipos de déficit, por lo que son cifras no sumables.

<sup>1</sup> Para mayores precisiones metodológicas, ver Anexo 2.

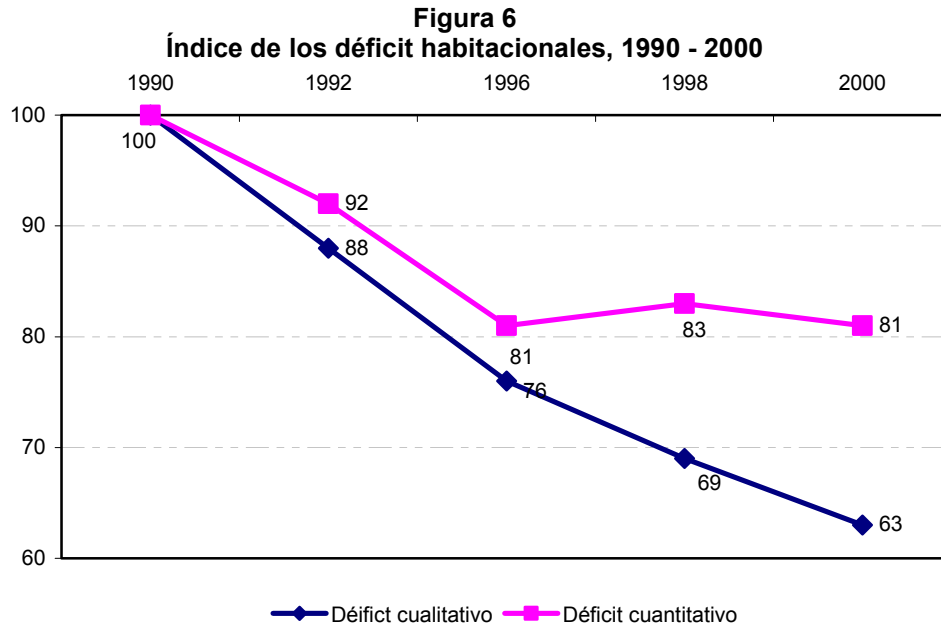
<sup>2</sup> Los Censo de Población y Vivienda reportan información de todo el universo de habitantes del país, en tanto que las encuestas CASEN se levantan a partir de una muestra cuyo diseño permite tener representatividad de los resultados a nivel nacional y regional, pero en un marco muestral que incorpora la estratificación socioeconómica a fin de capturar información significativa respecto de la pobreza y la focalización de programas sociales –parte importante de sus objetivos– por lo que presenta un cierto sesgo en desmedro de los hogares de mayores ingresos (de este modo, las comunas de mayores ingresos del país están subrepresentadas en la muestra). Así, en el año 2000, se encuestaron 65.036 hogares (38.338 en la zona urbana y 26.698 en la zona rural), esto es, aproximadamente, 240.000 personas.

<sup>3</sup> Ver Anexo 2.

<sup>4</sup> El déficit cualitativo para MIDEPLAN se define en función de las carencias irrecuperables de las viviendas que habitan los hogares principales respecto a materialidad (de techumbre, pisos y muros) y saneamiento.

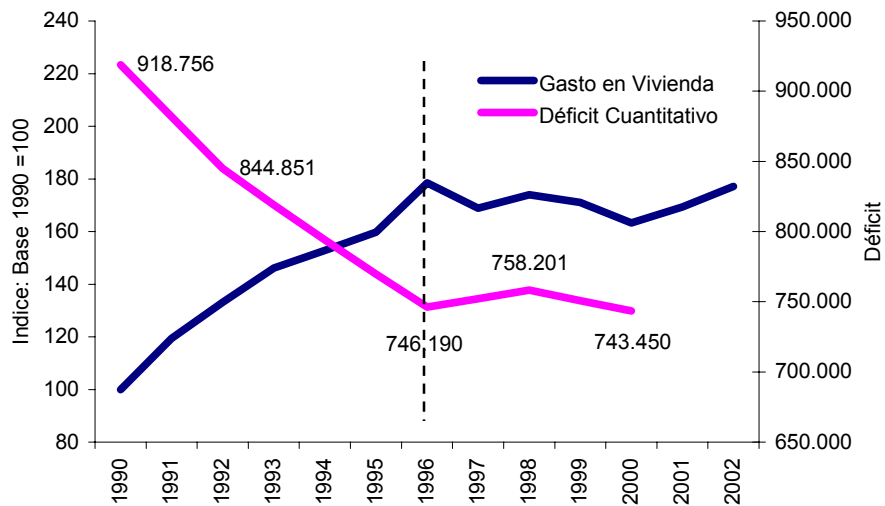
<sup>5</sup> Definido como la suma de los distintos tipos de allegamiento descontado el allegamiento funcional. Para ver la definición conceptual y el tratamiento metodológico de los distintos tipos de allegamiento, ver el Anexo 2.

Expresando la evolución de los déficit cualitativo y cuantitativo para la década 1990 – 2000 como un índice (con base 1990=100), se puede dar cuenta del mejoramiento que ha experimentado la situación habitacional de los hogares en Chile, especialmente en lo que al déficit cualitativo se refiere (ver figura 6). Sin embargo, cabe notar que la clara caída en el déficit cuantitativo entre 1990 y 1996, cambia marcadamente a partir de ese año, estancándose. En este punto debemos recordar la evolución del gasto social en vivienda descrita más arriba. Así, al comparar las trayectorias de ambas variables, se observa claramente cómo en 1996, coincide el congelamiento del gasto en vivienda con el estancamiento en la reducción del déficit cuantitativo (ver figura 7)



Fuente: MIDEPLAN (2001), Situación Habitacional 2000: Resultados preliminares

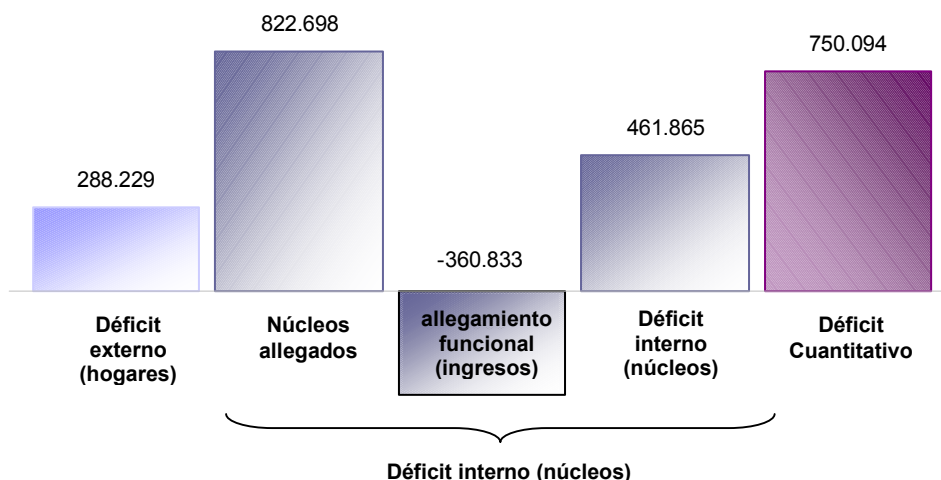
**Figura 7**  
**Evolución de la relación del Gasto social en vivienda y déficit habitacional cuantitativo, 1990 - 2002**



Fuente: Elaboración propia en base a MIDEPLAN y DIPRES, varios años.

Al analizar la composición del allegamiento que conforma el déficit cuantitativo de MIDEPLAN para el año 2000, podemos notar que la parte más gruesa de dicho déficit la constituyen los núcleos secundarios allegados al hogar principal<sup>6</sup> (la figura 8 permite apreciar los distintos tipos de allegamiento).

**Figura 8**  
**Composición del déficit habitacional cuantitativo, CASEN 2000**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la CASEN 2000.

El incremento del allegamiento interno (o núcleos allegados) se ha generado especialmente por el aumento de los núcleos familiares monoparentales con jefatura femenina –usualmente, hijas del jefe de hogar–, lo que define una estructura de necesidades diferente a los patrones tradicionales de hogares, por lo que deberían ser considerados en el diseño de los programas desde el punto de vista de las limitaciones a las que este tipo de núcleo familiar se ve expuesto, ya que por lo general constituyen un segmento más vulnerable, con la necesidad de compatibilizar el cuidado de los hijos con la inserción en el mercado laboral y, en consecuencia, con ingresos bajos e inestables.

Finalmente, cuando se consideran los requerimientos de vivienda de la población, es necesario volver a enfatizar dos puntos importantes:

- 1) A riesgo de parecer redundantes, los resultados de allegamiento a través de información censal y de información de la CASEN no son comparables. En términos conceptuales, el allegamiento obtenido a partir del Censo 2002 puede ser homologable al allegamiento externo en la vivienda que reporta la CASEN 2000. Esto, porque el allegamiento externo en el sitio implica la existencia de una segunda vivienda en el predio, lo que en el censo se registra como dos viviendas y dos (o más) hogares. En caso que la segunda vivienda se encontrara en condiciones precarias, el censo la reportaría como vivienda semipermanente y el déficit que se originaría sería de tipo cualitativo en lugar de

<sup>6</sup> La cifra calculada por MIDEPLAN para 2000 (743.450) difiere ligeramente de nuestra estimación (750.094) lo que se explica por diferencias metodológicas menores en la medición del allegamiento funcional.

cuantitativo. Por otra parte, el allegamiento interno no es identificable a partir de información censal, y de ahí el valor de profundizar la mirada al déficit habitacional empleando la valiosa información que registra la encuesta CASEN.

- 2) Ambas estimaciones de déficit –a través del Censo de Población y Vivienda y la obtenida a partir de la CASEN– constituyen una fotografía en un momento en el tiempo, y están referidas a las carencias acumuladas en materia habitacional. Así, adicionalmente es necesario considerar las necesidades en materia de vivienda que se generan año a año, tanto por la conformación de nuevos hogares como por el crecimiento natural de la población, que pueden ser estimadas en torno a las 85 mil viviendas por año.

### **3. Conclusiones**

Al evaluar los programas y definir las prioridades, conviene tener presente que la inversión en viviendas tiene un alto contenido social, ya que junto con constituir la sede donde radica la vida de hogar, integra a las familias a los procesos de desarrollo social y los hace participar de la vida ciudadana en comunidad, generando estabilidad social.

Internacionalmente se reconoce la alta rentabilidad social de la inversión en vivienda, puesto que ella mejora las condiciones de salubridad de la población, lo que se refleja en importantes avances en los índices de morbilidad y mortalidad infantil, posibilita el ascenso social al proveer mejores condiciones que aumentan el rendimiento escolar, con lo que en definitiva se mejora la calidad de vida de los pobladores.

El gasto en vivienda, por tanto, es un complemento importante del gasto en salud y en educación. No tendremos resultados perdurables en salud si después de atender un niño en el consultorio lo mandamos de vuelta a una precaria mediagua en un campamento, ni mejorarán los resultados de la SIMCE por muy buena que sea la escuela, si los niños no tienen una vivienda digna donde hacer sus tareas y estudiar.

Es urgente que el país siga haciendo un esfuerzo en materia habitacional y reintegre a la vivienda dentro de sus prioridades sociales. El Presidente Lagos lo ha reconocido así comprometiéndose a generar 120.000 viviendas por año durante su mandato, y para ello debe privilegiarse y no castigarse la asignación de recursos públicos a este fin.

Hay que considerar que los programas públicos de vivienda dan origen a casi dos tercios de la construcción habitacional en todo el país, y que en algunas regiones su incidencia supera el 80% de las nuevas soluciones habitacionales.

Existen Compromisos Gubernamentales. A partir de la Nueva Política Habitacional elaborada en los años 2000 y 2001, con la participación de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, es que S.E. el Presidente de la República, junto al Ministro de Vivienda y Urbanismo y al Director de Presupuesto anuncian el programa extraordinario de viviendas 2002 – 2006 que incrementa en 94.500 la cantidad de viviendas y subsidios que se entregarán gracias a la adecuación del gasto MINVU.

El Programa Habitacional del Estado es fundamental para la productividad del Sector Construcción y para la generación de empleo. Disminuir el presupuesto para la construcción de vivienda social, significará además disminuir la actividad de la construcción y por consiguiente disminuir la generación de empleos, lo que en la

actualidad, en que se han dado señales de reactivación económica se considera inadecuado. Además de estos programas dependen muchas empresas constructoras especializadas en este tipo de vivienda. A su vez genera un impacto en la industria de insumos para la construcción (materiales, artefactos, elementos para terminaciones, etc.) que debe ser considerado.

**ANEXO 1**  
**Series Estadísticas**

Tabla 1  
**GOBIERNO CENTRAL**  
**GASTO PÚBLICO TOTAL Y GASTO SOCIAL**  
Moneda Nacional + Moneda Extranjera

Año	Salud	Educación	Vivienda	Gasto Social	Gasto Total
	Millones de \$ de 2002				
1987	423.570	641.919	188.367	3.070.087	5.110.635
1988	493.003	637.416	233.525	3.173.188	5.444.667
1989	495.606	631.721	224.515	3.142.898	5.376.164
1990	473.152	610.256	231.178	3.111.895	5.065.585
1991	557.171	685.135	276.127	3.398.601	5.605.190
1992	651.343	787.685	307.770	3.753.426	6.081.098
1993	730.152	855.151	337.887	4.115.447	6.505.287
1994	804.829	932.561	353.305	4.369.372	6.805.507
1995	838.600	1.041.620	369.409	4.685.975	7.174.331
1996	910.961	1.176.449	412.491	5.137.851	7.790.144
1997	965.631	1.295.887	390.268	5.425.147	8.263.595
1998	1.044.572	1.443.590	402.285	5.839.057	8.856.613
1999	1.076.609	1.544.076	395.573	6.294.450	9.273.284
2000	1.166.670	1.677.234	377.394	6.679.254	9.614.892
2001	1.236.584	1.818.659	391.539	7.089.518	10.155.243
2002	1.326.352	1.958.544	409.616	7.330.190	10.493.058
2003(p)	1.390.197	1.933.234	409.603	7.696.700	10.933.766
Fuente	Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda				

Tabla 2  
**MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO**

Año	Gasto en Programas de		Total Gasto en Obras
	Vivienda	Urbanismo	
Miles de UF			
1990	9.388	1.556	10.944
1991	11.277	2.338	13.616
1992	11.820	3.284	15.104
1993	12.915	4.780	17.695
1994	13.544	5.139	18.683
1995	13.831	6.005	19.837
1996	13.680	7.401	21.081
1997	13.284	8.240	21.524
1998	12.760	7.378	20.138
1999	13.826	4.706	18.532
2000	13.442	5.193	18.636
2001	13.964	3.666	17.630
2002	14.226	4.545	18.770
2003	14.996	4.650	19.646
Fuentes	Informes de Gestión, MINVU; Informes de Ejecución Financiera, DIPRES; Presupuesto de Inversión Pública 2003, DIPRES.		

**CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION  
GERENCIA DE ESTUDIOS**

Tabla 3  
**LABOR HABITACIONAL**  
Ministerio de Vivienda y Urbanismo

Año	Meta	Ejecución		
	Viviendas SERVIU a Contratar y Subsidios a Otorgar	Viviendas SERVIU Contratadas y Subsidios Otorgados	Viviendas SERVIU Contratadas y Subsidios Pagados	Viviendas SERVIU Terminadas y Subsidios Pagados
	Número de soluciones			
1990	75.000	76.250	70.589	61.711
1991	93.650	84.691	73.858	72.034
1992	96.170	93.439	83.508	82.008
1993	95.000	92.864	80.151	76.082
1994	99.154	96.879	81.881	83.249
1995	99.805	96.070	83.843	87.397
1996	106.000	100.971	82.213	85.186
1997	115.000	89.018	74.241	72.650
1998	104.886	89.893	73.056	66.331
1999	90.500	92.318	75.249	76.394
2000	86.520	86.511	69.304	69.700
2001	84.510	85.946	69.919	70.486
2002(e)	85.012	103.505	70.170	77.667
2003(p)	92.037	92.037	68.683	75.452
(e)	Estimado			
(p)	Proyectado			
Fuente	Ministerio de Vivienda y Urbanismo			

Tabla 4  
**Ahorrantes en Cuentas de Ahorro Bancarias para la Vivienda**  
A Diciembre de cada año

Año	Stock de Libretas de ahorro para la Vivienda	Aumento anual del Stock de Libretas	Subsidios Unificados y Básicos Privados Pagados	Estimación de las Nuevas Libretas Abiertas en el Año
	Número			
1990	548.765	84.671	24.801	109.472
1991	661.039	112.274	22.721	134.995
1992	777.003	115.964	21.123	137.087
1993	900.803	123.800	21.382	145.182
1994	999.473	98.670	23.144	121.814
1995	1.118.176	118.703	24.078	142.781
1996	1.247.241	129.065	26.454	155.519
1997	1.379.815	132.574	24.170	156.744
1998	1.519.662	139.847	23.513	163.360
1999	1.618.185	98.523	20.570	119.093
2000	1.762.136	143.951	20.419	164.370
2001	1.880.182	118.046	20.571	138.617
2002	2.022.863	142.681	19.401	162.082
Fuente	Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras			



Tabla 5  
**CONSTRUCCIÓN HABITACIONAL POR REGIÓN  
EN EL PERÍODO 1992- 2001**

Región	Permisos de Edificación Aprobados	Viviendas SERVIU Contratadas	Subsidios Habitacionales Pagados	Total Acción MINVU	Acción MINVU / Permisos de Viviendas
Número de Viviendas					
I	32.011	13.170	12.370	25.540	79,8%
II	32.515	10.534	9.465	19.999	61,5%
III	19.340	7.560	5.625	13.185	68,2%
IV	74.319	14.543	37.024	51.567	69,4%
V	133.151	22.209	50.115	72.324	54,3%
VI	71.327	13.541	41.785	55.326	77,6%
VII	76.538	15.616	46.690	62.306	81,4%
VIII	126.913	31.189	54.443	85.632	67,5%
IX	69.068	18.802	31.600	50.402	73,0%
X	72.808	23.731	28.262	51.993	71,4%
XI	7.730	2.426	4.092	6.518	84,3%
XII	8.942	4.490	3.839	8.329	93,1%
R.M.	500.237	82.344	187.902	270.246	54,0%
<b>PAIS</b>	<b>1.224.899</b>	<b>260.155</b>	<b>513.212</b>	<b>773.367</b>	<b>63,1%</b>
<b>Fuentes</b>	<b>Instituto Nacional de Estadísticas Ministerio de Vivienda y Urbanismo</b>				

## ANEXO 2

### Medición del Déficit Habitacional según Encuesta CASEN Algunas cuestiones metodológicas

Para MIDEPLAN, el déficit habitacional se determina a partir de la información primaria levantada en la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), considerando dos factores. Primero, que la cantidad de viviendas existentes sea suficiente para albergar al total de familias (hogares y núcleos) del país –o déficit cuantitativo– y, en segundo lugar, el que las viviendas existentes cumplan con ciertos estándares mínimos de calidad o habitabilidad –o déficit cualitativo.

#### 1) Déficit cualitativo <sup>7</sup>

Los déficit habitacionales de tipo cualitativo representan a aquellas viviendas deficientes en su materialidad o su saneamiento o en ambos (o habitabilidad), y la metodología empleada para definir estas deficiencias se revisa a continuación.

##### a) Materialidad

Las condiciones de materialidad de las viviendas se refieren a aspectos estructurales de éstas, dados por el tipo y calidad del piso, muros y techumbre. Sobre la base de las preguntas de la encuesta CASEN se construye un índice de materialidad de la vivienda, que define en qué categoría se encuentra una vivienda (Buena, Aceptable, Recuperable o Aceptable con mejoras y Deficitaria o de reemplazo), a partir de si se cumplen las siguientes condiciones:

Índice de Materialidad	Muro	Techo	Piso
<b>Buena</b>	B	B	B o A
<b>Aceptable</b>	A	B o A	B o A
	B	A	B o A
<b>Recuperable (Aceptable con mejoras)</b>	B o A	B o A	M
	B o A	M	B o A
	B o A	M	M
<b>Deficitaria o reemplazo</b>	M	B o A o M	B o A o M

Donde B, A o M, vienen dados directamente de las respuestas de la Encuesta y se describen a continuación.

Clasificación	Muro	Techo	Piso
<b>Buena (B)</b>	Ladrillo, concreto, albañilería de piedra, tabique forrado, adobe, de estado de conservación bueno o aceptable	Teja, tejuela, losa o piedra, zinc, pizarreño con cielo interior, de estado de conservación bueno o aceptable	Radier revestido o no revestido, madera sobre soleras o vigas, de estado de conservación bueno o aceptable
<b>Aceptable (A)</b>	Barro, quincha o pirca, tabique sin forro, de estado de conservación bueno o aceptable	Zinc o pizarreño sin cielo interior, paja, coirón, totora, de estado de conservación bueno o aceptable	Madera, plástico o pastelones sobre tierra, de estado de conservación bueno o aceptable
<b>Malo (M)</b>	Desecho o cualquier material si su estado de conservación es malo	Fonolita, desecho o cualquier otro de estado de conservación malo	Piso de tierra u otro de estado de conservación malo.

<sup>7</sup> MIDEPLAN (1999), Situación Habitacional en Chile 1990-1998, Documento N° 6, División Social, julio 1999.

b) Saneamiento

Las condiciones de saneamiento de los hogares se relacionan a la disponibilidad y calidad de los servicios básicos de las viviendas. Al igual que con la materialidad de las viviendas, MIDEPLAN construye un índice que refleja en forma agregada las características de saneamiento de la vivienda, considerando información respecto a la disponibilidad de agua, sistema de eliminación de excretas y energía eléctrica.

Índice de Saneamiento	Disponibilidad de		
	Agua	Sistema de eliminación de excretas	Energía eléctrica
<b>Buena</b>	B	B	B o A
<b>Aceptable</b>	A	B o A	B o A
	B	A	B o A
<b>Regulares</b>	B o A	B o A	M
	B o A	M	B o A
<b>Menos que regulares</b>	B o A	M	M
<b>Deficitaria</b>	M	B o A o M	B o A o M

Donde B, A o M, vienen dados directamente de las respuestas de la Encuesta y se describen a continuación.

Clasificación	Agua	Sistema de eliminación de excretas	Energía eléctrica
<b>Bueno (B)</b>	Red pública con llave en sitio o vivienda	Pozo o noria con llave en sitio o vivienda	Río, vertiente u otra con llave en el sitio o vivienda o "por acarreo"
<b>Aceptable (A)</b>	WC conectado a alcantarillado	WC conectado a fosa séptica	Letrina sanitaria o pozo negro, o "no dispone"
<b>Malo (M)</b>	Dispone de red pública con medidor	Dispone de generador u otra fuente	Dispone de red pública sin medidor o no dispone

c) Habitabilidad

Los hogares con déficit de habitabilidad son aquellos que muestran simultáneamente déficit de materialidad y saneamiento.

La evolución del déficit habitacional cualitativo en Chile para el período 1990 – 2000, se presenta a continuación.

**Evolución de los déficit habitacionales cualitativos, 1990 – 2000**

Hogares en viviendas con	1990	1992	1996	1998	2000
Déficit de materialidad	290.340	242.603	181.451	176.274	159.469
Déficit de saneamiento	257.773	241.590	248.836	221.090	200.575
Déficit de habitabilidad	118.081	99.870	73.240	62.493	61.135
<b>Total déficit cualitativo</b>	<b>666.194</b>	<b>584.063</b>	<b>503.527</b>	<b>459.857</b>	<b>421.179</b>

Fuente: MIDEPLAN, Encuestas CASEN 1990, 1992, 1996, 1998 y 2000.

## 2) Déficit cuantitativo<sup>8</sup>

El déficit cuantitativo se define tradicionalmente como la diferencia resultante de la comparación entre el número de hogares y el número de viviendas existentes. En Chile, los hogares sin casa se asocian al “allegamiento” o fenómeno de compartir la residencia con otro hogar, que los acoge (denominados, “hogares receptores”) y que dan lugar a la convivencia de dos o más hogares en una vivienda o, en dos o más viviendas compartiendo un mismo sitio o predio. Del mismo modo, también se observa un tercer tipo de allegamiento, en que al interior de una vivienda residen y conviven, compartiendo el presupuesto de alimentación y vivienda, más de un núcleo familiar, en el cual se puede distinguir el “núcleo principal” (que corresponde al núcleo del jefe del hogar) y “núcleo(s) secundario(s)” o allegados. Estas situaciones se identifican como allegamiento externo en la vivienda, en el sitio, y allegamiento interno, respectivamente.

En cuanto al allegamiento interno, este puede generarse por diferentes factores, algunos de ellos relacionados con opciones de vida familiar, con estrategias de sobrevivencia y/o con problemas de ingresos. Al respecto, es importante diferenciar entre ambos tipos de situaciones, ya que éstas definen quienes se constituyen en potenciales demandantes de vivienda. Básicamente, los núcleos secundarios (o allegados) cuyos ingresos se encuentren bajo un mínimo de subsistencia (definido por la línea de pobreza), o que presenten algún tipo de vulnerabilidad para residir en forma autónoma (seguridad, enfermedad, edad, entre otras), se consideran funcionalmente allegados, puesto que éste responde a una estrategia que soluciona alguna incapacidad para vivir autónomamente. Dentro de este allegamiento funcional, también hay que notar que los núcleos secundarios afectos no se constituirían en lo inmediato como potenciales demandantes de vivienda, puesto que previamente requieren que se modifiquen los factores que lo generan (problemas de inserción laboral, superación de condiciones de vulnerabilidad, entre otros). En cambio el allegamiento interno que corresponde a insuficiencia de ingresos para vivir de acuerdo a estándares culturales de los sectores sociales de referencia, se traducirá en demanda cuando la familia ahorre lo necesario para concretar sus aspiraciones, y en consecuencia, forma parte del déficit cuantitativo.

### Diferentes tipos de Allegamiento medidos por MIDEPLAN

<b>Allegamiento externo en el sitio (hogares)</b>	Se construye a partir de hogares cuyas viviendas comparten el sitio con un hogar principal, es decir, grupos familiares que cocinan aparte, viven en viviendas separadas pero ubicadas en el mismo predio. Este tipo de allegamiento no forma parte del déficit por allegamiento para los resultados censales
<b>Allegamiento externo en la vivienda (hogares)</b>	Hogares secundarios que comparten la vivienda con el hogar principal, aún cuando cocinan separados (y manejan presupuestos separados)
<b>Allegamiento interno (núcleos)</b>	Corresponde a núcleos familiares distintos del núcleo principal, integrados al hogar principal, que pueden ser potenciales requirentes de viviendas en la medida en que su condición de pobreza no defina su allegamiento como funcional (vale decir, que el o los núcleos secundarios allegados no sean capaz de sostenerse económicamente en forma separada, al no cubrir la línea de pobreza con sus ingresos autónomos).

<sup>8</sup> MIDEPLAN (2000), Déficit habitacional y demanda a los programas de vivienda del sector público, Documento N° 18, División Social, octubre.

En síntesis, el déficit cuantitativo incluye tres tipos de situaciones de allegamiento: externo en la vivienda y en el sitio e interno. Ellos no son excluyentes, un hogar puede presentar simultáneamente dos o tres. En estos casos, la cuantificación sólo contabiliza sólo uno de dichos problemas (el que se considera más relevante desde el punto de vista del diseño de soluciones) y MIDEPLAN construye categorías que expresan las diferentes combinaciones de allegamiento.