

La (Des)focalización de los Subsidios Habitacionales

Si bien resulta obvio, bien vale la pena recordar que los recursos públicos son escasos. Si no nos preocupamos de que éstos lleguen a los más necesitados, éstos serán más escasos aún para ellos. La política habitacional del Estado tiene como eje central ayudar al acceso a una vivienda por parte de la población que por sus propios medios no puede obtenerla. Cuenta con distintos subsidios diseñados para diferentes grupos de la población, dependiendo de su capacidad económica. A los de menores ingresos se les entrega una ayuda mayor, mientras que a los de más ingresos, una menor. Los que por sus propios medios pueden cubrir sus necesidades habitacionales no debieran recibir ayuda del Estado.

Carencia Habitacional

Desde que se reemplazó la ficha Cas II por la ficha de Protección Social (FPS) el año 2007, el Ministerio de la Vivienda utiliza el puntaje de carencia habitacional como criterio de selección de los programas habitacionales. Este puntaje se obtiene descontando al puntaje de la FPS, los puntos obtenidos de los siguientes factores: allegamiento, hacinamiento, vivienda precaria, carencia de agua y falta de sistema de eliminación de excretas.

A junio del 2008, de acuerdo a información del Ministerio de la Vivienda, de los casi 2 millones 400 mil hogares que cuentan con FPS, algo menos de 890 mil no son propieta-

rios de la vivienda. De éstos, aproximadamente 660.000 hogares cuentan con un puntaje de carencia habitacional inferior al puntaje de corte de los programas habitacionales focalizados en el 20% de la población más pobre y casi 150 mil hogares cuentan con puntajes que les permiten acceder a programas habitacionales focalizados en el II quintil de ingreso.

De esta forma, casi 810 mil hogares que no son propietarios de vivienda tienen una carencia habitacional que les permite acceder a los programas habitacionales cuya población objetivo es el 40% más pobre de la población.

Los restantes 80 mil hogares tienen un puntaje de carencia habitacional tal que en teoría no corresponden al 40% más pobre de la población.

Para el período 2007-2010 se prometió la entrega de 223.000 subsidios para la adquisición de viviendas del 40% más pobre de la población. Si se supone que la demanda potencial por programas habitacionales focalizados en el 40% más pobre de la población es similar a la efectiva, es decir, que todos los que cuentan con un puntaje de carencia habitacional tal que les permita postular a los programas habitacionales focalizados en ellos efectivamente lo hacen, se necesitarían al menos 14 años para cubrir esta demanda potencial.

Definitivamente la carencia habitacional no es un tema solucionado en nuestro país y

Para el período 2007-2010 se prometió la entrega de 223.000 subsidios para la adquisición de viviendas del 40% más pobre de la población. Si se supone que la demanda potencial por programas habitacionales focalizados en el 40% más pobre de la población sea similar a la efectiva, se necesitarían al menos 14 años para cubrir esta demanda potencial.

Cuadro N° 1
Focalización programas habitacionales para la compra de vivienda
Ingreso autónomo de quienes declaran ser propietarios y que recibieron ayuda de algún programa habitacional para su compra.

Quintil de Ingreso	2006	2003	2000	1992
I	34%	34%	25%	22%
II	21%	28%	21%	27%
III	16%	18%	25%	17%
IV	16%	13%	19%	24%
V	13%	8%	10%	11%

Fuente: Elaboración Propia, sobre la base de las Encuestas Casen 2006, 2003, 2000 y 1992.

probablemente tampoco lo sea en el corto plazo. Mayor razón aún para que los programas habitacionales efectivamente lleguen a su población objetivo.

Focalización

Con el fin de evaluar el grado de focalización de los programas habitacionales que tienen por objeto la adquisición de una vivienda se analizaron las Encuestas Casen de los años 1992, 2000, 2003 y 2006¹. Para cada año sólo se consideró a los que recibieron el subsidio ese año. Ello permite conocer el nivel de ingreso de la persona en el año que recibieron el subsidio, que desde un punto de vista de la focalización es lo que interesa.

Total de Subsidios Asignados

En términos generales, la focalización de los programas de vivienda no ha variado mayormente en los últimos años. Al año 1992, el 40% de la población más pobre recibió el 48% de los subsidios, mientras que al año 2006 aumentó al 55%. Ello implica que sólo algo más de la mitad de los subsidios llegaron a los sectores más carentes. En el otro extremo, el 20% más rico de la población recibía al año 1992 el 11% de los subsidios, mientras que el 2006 el 13%. Cabe recalcar que entre los años 2003 y 2006 empeoró la

focalización de los subsidios. Ello como consecuencia de que el 40% más pobre de la población pasó de recibir el 62% de los subsidios el 2003 a 55% el 2006, mientras que el 20% de mayores ingresos aumentó desde un 8% el 2003 a un 13% del total de subsidios recibidos el año 2006 (ver cuadro 1).

La focalización de los programas habitacionales ha sido históricamente peor que, por ejemplo, los subsidios monetarios. En este caso, al año 2006 el 73,5% de los subsidios monetarios fueron a personas del 40% más pobre de la población y sólo el 3,2% al 20% de mayores ingresos. Desde comienzos de los años 90 su focalización también ha mostrado algunos avances. El año 1992, el 62,8% de los subsidios monetarios llegaban a los primeros dos quintiles de ingreso, mientras que un 7,4% al quinto quintil (ver cuadro 2).

A pesar de que al año 1992 los subsidios monetarios presentaban un mejor nivel de focalización que los programas habitacionales, se logró mejorarlo. En cambio en el caso de los programas habitacionales, la focalización era claramente insatisfactoria y aún lo sigue siendo.

También resulta interesante analizar el grado de focalización en particular para distintos programas habitacionales. Ello por cuanto

Cuadro N° 2
Focalización Subsidios Monetarios

Beneficiarios	2006	2003	2000	1992
40% mas pobres	73,5%	72,4%	64,3%	62,8%
20% mas rico	3,2%	3,2%	2,9%	7,4%

Fuente: Serie análisis de resultados de la encuesta Casen 2006, Mideplan.

los diversos programas se enfocan a distinta población objetivo. Para ello se han analizado dos programas, que en su conjunto para los dos últimos años representan casi el 85% del total de subsidios entregados para la adquisición de una vivienda. Estos son el Fondo Solidario para la Vivienda (FSV) y el subsidio habitacional unificado.

Fondo Solidario de la Vivienda

El Fondo Solidario de la Vivienda entregaba hasta el año 2006 un subsidio de UF280, exigiendo un ahorro previo de UF10. Este programa existe desde el año 2001 y hasta el año 2006 se focalizó en el primer quintil de ingresos. Luego a partir del año 2007 se crea el FSV II que apunta a entregar una solución habitacional a las personas del primer y segundo quintil de ingresos, subsidio que exige un ahorro previo más alto y que puede ser complementado con un crédito hipotecario. Dado que la información de la encuesta Casen es sólo hasta el año 2006, su grado de focalización es evaluada desde la perspectiva de un programa que apuntaba sólo al primer quintil de ingresos.

Al año 2003, el 87% de las viviendas entregadas a través del FSV correspondían a hogares del 40% más pobre de la población, lo que implica una buena focalización. Pero ya al año 2006 esta buena focalización se reduce a menos de la mitad. Menos del 40% de las viviendas entregadas por este programa llegaron al 40% más pobre de la población (ver cuadro 3).

El deterioro en la focalización se da en conjunto con un aumento importante en el número de subsidios pagados y viviendas terminadas. El año 2003 fueron 6.245 viviendas, aumentando el año 2006 a 32.401. Esta situación es especialmente preocupante ya que el año 2008 se entregó del orden de las 45.000 viviendas a través de este programa.

Cuadro N°3

Focalización Fondo Solidario de Vivienda
(Ingreso autónomo de quienes declaran ser propietarios y que recibieron la vivienda con ayuda del Fondo Solidario para la Vivienda)

Quintil de Ingreso	2006	2003
I	19%	72%
II	20%	15%
III	31%	0%
IV	26%	13%
V	4%	0%

Fuente: Elaboración Propia, sobre la base de las Encuestas Casen 2006, 2003, 2000 y 1992.

Subsidio Habitacional, D.S. 40

El Subsidio Habitacional Unificado o Integrado tiene como población objetivo las personas del tercer y cuarto quintil. Requiere de un ahorro previo de 50UF y entrega un subsidio decreciente entre 150UF y 90UF para la adquisición de viviendas de hasta 1.000 UF, complementando el resto con un crédito hipotecario si es necesario². Si bien entre los requisitos para obtener este subsidio se encuentra la ficha de Protección Social, en la práctica no tiene un puntaje máximo para postular a él.

Llaman la atención dos aspectos al revisar las estadísticas relativas a la focalización de este subsidio. En primer lugar, al año 2006 el 26% de estos subsidios fueron entregados a personas del 20% más rico de la población, cifra muy superior a cualquier otra que se haya registrado con anterioridad (ver cuadro 4). Asimismo, llama la atención que al año 2003 casi el 60% de estos subsidios se entregó al 40% más pobre de la población, siendo que por el diseño de este subsidio -nivel de ahorro previo y endeudamiento- este segmento de la población supuestamente no podría cumplir con estos requisitos. Ello pudiera llevar a otro problema a futuro. Mayoritariamente la compra de viviendas con este subsidio es complementado con un crédito hipotecario, lo que pudiera terminar por generar deudores hipotecarios con

Cuadro N°4

Focalización Subsidio Habitacional, D.S.40

(Ingreso autónomo de quienes declaran ser propietarios y que recibieron la vivienda con ayuda del programa Subsidio habitacional, Título I)

Quintil de Ingreso	2006	2003	2000	1992
I	0%	18%	10%	22%
II	20%	41%	19%	21%
III	10%	18%	32%	18%
IV	44%	17%	24%	28%
V	26%	5%	15%	10%

Fuente: Elaboración Propia, sobre la base de las Encuestas Casen 2006, 2003, 2000 y 1992.

con problemas en su capacidad de pago y luego generar presiones para obtener “perdonazos”, lo que no es otra cosa que beneficios adicionales desde el Estado.

Con todo, a la población objetivo de este subsidio, III y IV quintil de ingresos, al año 2006 llegó sólo algo más de la mitad de estos subsidios.

A partir de la evidencia empírica presentada, queda de manifiesto que la focalización de los programas habitacionales es mala. Si bien hasta el año 2003 esta mostraba tímidos indicios de mejorar, el año 2006 esta mejora en gran medida se revierte. Esta mala focalización lleva a que los recursos necesarios para efectivamente entregar una solución habitacional a las personas que más lo necesitan, a lo menos se dupliquen. En el caso del Fondo Solidario de la Vivienda desde su creación el año 2001 se han entregado más de \$800 mil millones a beneficiarios que no forman parte del 40% más pobre de la población, lo que equivale a casi 115 mil viviendas.

Comentarios Finales y Propuestas

La causa de la mala focalización de los subsidios de vivienda se debe analizar al menos en dos ámbitos. Por un lado, el diseño mismo del subsidio, en cuanto a si existe una coherencia entre el diseño del subsidio y la población que se quiere beneficiar con ella y,

por otro lado, los mecanismos de selección de los beneficiarios.

En cuanto al diseño mismo de los subsidios, la exigencia de un ahorro previo podría llevar a que los sectores más pobres de la población no puedan postular a éstos, ya que no pueden o bien juntar los recursos necesarios para enterar el ahorro previo, o por ejemplo, no puedan dejar de vivir en su condición de allegados, ya que no tienen los recursos suficientes para ello. En este aspecto, resulta ilustrativo notar que de acuerdo a la Casen 2006, el 40% de los jefes de hogar de hogares del 40% más pobre de la población que viven en condiciones de allegados plantean que no postulan a programas de subsidios habitacionales, ya que no pueden cumplir con las exigencias económicas que impone el subsidio. Un 9% no lo hace por que no está en condiciones económicas para vivir en forma independiente.

Se debe tener presente que desde hace más de dos décadas que se exige como ahorro previo 10UF para los subsidios habitacionales enfocados en el 20% más pobre de la población. Hoy esa cifra representa el 18% del ingreso autónomo anual de los hogares del primer decil de ingresos, bajando a un 8% para el caso del segundo decil. A comienzos de los años 90 representaba el 24% y 13%, respectivamente.

En cuanto a los mecanismos de selección de los beneficiarios, en el caso del FSV por ejemplo, los distintos integrantes de un hogar pueden postular con la ficha común del hogar. Es decir, distintos núcleos pueden postular con la misma ficha. Al interior de un hogar las realidades económicas pueden ser muy distintas para cada una de los núcleos y en consecuencia se debe encuestar a cada uno de los núcleos que postulan a un subsidio.

Otro aspecto que se debe analizar en mayor profundidad dice relación con los incentivos que tienen los municipios para aplicar co-

rrrectamente la ficha de protección social. Los subsidios habitacionales son de cargo del gobierno central y en consecuencia los municipios no asumen un costo mayor si detectan a un mayor o menor número de potenciales beneficiarios de estos programas.

Con todo, la desfocalización de los subsidios de vivienda implica una importante filtración de recursos fiscales a sectores de la población que no debieran acceder a estos programas. A lo menos hasta el año 2006, una fracción menor de los subsidios estaba llegando a los más pobres del país, situación que requiere ser revertida.

Hoy por hoy los mayores valores de los subsidios, que debieran traducirse en mejores estándares de calidad y tamaño de las viviendas, imponen desafíos adicionales en materia de focalización. A mayor calidad de la vivienda

entregada con subsidios, mayores serán los interesados a postular a ellos, aunque su condición económica no sea prioritaria desde un punto de vista de la política habitacional. En este contexto se hace indispensable que la política habitacional en forma explícita se haga cargo de los problemas de focalización presentes y vele por que ésta se perfeccione en el tiempo.

¹ Los programas habitacionales del Ministerio de la Vivienda también contemplan programas de mantenimiento y ampliación de las viviendas, por ejemplo.

² Sólo considera el Título primero del D.S.40, es decir, el subsidio habitacional general y no los para renovación urbana o conservación histórica. Estos valores corresponden a los establecidos en el cuerpo permanente del D.S.40.