

Mejoras habitacionales en Chile, 1990-1998.

Crecimiento económico y política social con elevada desigualdad de la renta*

Fecha de recepción: 2 de julio de 2013 Fecha de aceptación: 13 de marzo de 2014

Mauricio Matus López

Doctor en Economía | Profesor del Departamento de Economía, Métodos Cuantitativos e Historia Económica

Universidad Pablo de Olavide, Sevilla (España)

mmatlop@upo.es

Resumen En el año 1991 Chile puso fin a la dictadura militar y asumió un Gobierno democrático, dieciocho años después del último que pasó por las urnas. El país se encontró con graves carencias sociales y, sobre todo, habitacionales, que fueron enfrentadas en un tono de elevado crecimiento de la renta nacional y con una política de vivienda social centrada en los hogares más pobres. Los resultados fueron elogiados por varios organismos internacionales. Sin embargo, Chile se ha caracterizado desde entonces por presentar una de las distribuciones de renta más desiguales del planeta. Por ello, en el presente artículo se analizan los resultados de la política habitacional chilena entre 1990 y 1998 y se consideran los diferentes niveles de renta de los hogares clasificados en deciles de ingreso. Los resultados traen a debate la necesidad de considerar las desigualdades de renta en el análisis de políticas.

Palabras clave Desigualdad; políticas; vivienda

Palabras clave descriptor Política de vivienda 1990; desigualdad social; Chile

* Artículo de revisión.

Housing Improvements in Chile, 1990-1998.

Economic Growth and Social Policy with High Income Inequality

Abstract In 1991 Chile ended the military dictatorship and a democratic government took place eighteen years after the last one that was elected by means of the ballot box. The country was found with serious social and specially housing deficiencies, that were confronted in a moment of high growth in national income and a social housing policy focused on the poorest households. The results were praised by several international organizations. However, Chile has been characterized since then to present one of the most unequal income distributions in the world. Therefore, in this article the results of the Chilean housing policy between 1990 and 1998 is analyzed and the different levels of household income are considered taking into account income deciles. The results bring to discussion the need to consider the income inequality in policy analysis.

Key words Inequality; policies; housing

Key words plus Housing policy 1990; social inequality; Chile

Melhoramentos habitacionais no Chile, 1990-1998.

Crecimiento económico e política social con elevada desigualdad da renta

Resumo No ano 1991 Chile pôs fim à ditadura militar e assumiu um Governo democrático, dezoito anos após o último que tinha acontecido nas urnas. Então, o país encontrou-se com sérias carências sociais e, sobretudo, habitacionais, que foram enfrentadas em um tono de elevado acréscimo da receita nacional e com uma política de habitação social focada nas famílias mais pobres. Os resultados foram louvados por diversos organismos internacionais. Contudo, Chile tem-se caracterizado desde então por apresentar uma das distribuições de renda mais desiguais do globo. Por isso, no presente artigo são analisados os resultados da política habitacional chilena entre 1990 e 1998 e consideram-se os diferentes níveis de renda das famílias classificadas em decis de renda. Os resultados põem no debate a necessidade de considerar as desigualdades de renda na análise de políticas.

Palavras chave Desigualdade; políticas; habitação

Palavras chave descritor Política de habitação 1990; igualdade; Chile

Introducción

Se puede afirmar que América Latina está viviendo un particular período de su historia económica. Mientras los países ricos se debaten entre la recesión y la lenta recuperación, la región muestra una dinámica favorable. La entrada de recursos financieros, el incremento del gasto público y las mejoras institucionales han permitido a muchos países impulsar mejoras sociales y, dentro de ellas, las de vivienda (Szalachman y Collinao, 2010), todo ello en un contexto de elevada desigualdad de la renta.

De aquí surge el interés por estudiar los avances logrados en Chile en este lapso. En aquel momento, el país presentó características muy similares a las que se generalizan hoy en la región (López y Miller, 2008; Huneeus y Repetto, 2004; Barret, 2001; Hojman, 1996). Alcanzó tales avances en situación habitacional, que el Banco Mundial y otros organismos supranacionales recomendaron replicar este modelo en otras naciones (González, 1999; Gilbert, 2002).

Como casi cualquier política, ofrece aspectos positivos y negativos. Entre los primeros se destaca la importante reducción del déficit habitacional y del hacinamiento, así como la eliminación de poblaciones en terrenos ocupados ilegalmente (Mercado, 1998; Arriagada y Moreno, 2006). Entre las críticas, la calidad y el mantenimiento de las nuevas construcciones (Ducci, 1997; Pérez-Iñigo, 1999) y los problemas de acceso para algunos hogares pobres, debido a la asignación de los recursos públicos (Szalachman, 2000; Toro, Jiron y Goldsack, 2003; Ruprah y Marcano, 2008; Held, 2000; Gilbert, 2004).

El punto central de este trabajo es el análisis de los resultados a partir de los distintos niveles de renta de la población. De acuerdo con los autores mencionados, en este caso el crecimiento económico y la política social se conjugaron como factores de éxito, pero el crecimiento del ingreso per cápita se desarrolló en una de las estructuras de mayor desigualdad de la renta del planeta y la política social contó, además del subsidio, con otros dos componentes vinculados a la renta de los hogares: el ahorro previo y el endeudamiento.

En este contexto, surge una serie de preguntas que este trabajo trata de responder. ¿Se produjeron avances en todos los niveles de ingreso? ¿Quedaron excluidos algunos hogares? Si fue así, ¿cuáles? En definitiva, ¿se redujeron o se acentuaron las desigualdades sociales en materia habitacional? Para ello, se construyeron indicadores en cuatro aspectos: déficit cuantitativo, calidad de las construcciones, propiedad de la vivienda y hacinamiento, todos cruzados de manera transversal por la clasificación de hogares de acuerdo con deciles de ingreso.

Metodología

La fuente utilizada en este trabajo fue la encuesta Casen para los años 1990, 1994 y 1998 (Ministerio de Desarrollo Social de Chile, s.f.), debido a que su sistema de muestreo (estratificada por conglomerados y selección aleatoria) asegura la representatividad nacional de una serie de variables sobre condiciones de vida e ingreso monetario de los hogares. Además, para este período

no existe otra fuente de datos que posibilite cruzar variables de condiciones habitacionales y de ingreso monetario. La disponibilidad de microdatos (de 30.000 a 50.000 registros) facilita asimismo crear variables nuevas o agrupaciones diferentes.

Los aspectos estudiados fueron cuatro: déficit cuantitativo, calidad de las construcciones, propiedad de la vivienda y hacinamiento. Las categorías empleadas para su medición fueron construidas por el autor, tras homogeneizar las variables originales de las encuestas de cada año. Aunque se reconoce la importancia del factor suelo-emplazamiento como parte de la calidad, la fuente utilizada no otorga acceso a esta información de forma conjunta con la variable de ingreso del hogar.

La variable transversal, deciles de ingreso, agrupa a los hogares en diez categorías de menor a mayor ingreso per cápita del hogar (I el decil más pobre y X el decil más rico). La variable de ingreso está conformada por sueldos y salarios, ganancias del trabajo independiente, autoprovisión de bienes producidos por el hogar, bonificaciones, gratificaciones, rentas, intereses, jubilaciones, pensiones, montepíos y transferencias entre privados.

Cabe señalar que los alcances de los resultados poseen la limitación temporal del período al cual atañen, es decir, no se pretende suponer que las tendencias descritas se hayan prolongado con posterioridad a 1998.

El Chile de la transición. Crecimiento económico y política social

Este período se conoce como el de transición, por el contexto social y económico en el que se desarrolla. Luego de que la dictadura del general Pinochet perdió el plebiscito de 1988 y el conglomerado de centro izquierda ganó las

elecciones de 1989, asumió un Gobierno democrático en 1990, encabezado por Patricio Aylwin, con lo que se dejaron atrás casi dieciocho años de régimen militar. De esta manera, la etapa corresponde a la recuperación de la institucionalidad democrática, más allá de los “amarres legales” legados por el dictador y a la consolidación de un sistema de Gobierno que rige hasta la actualidad (Edwards, 1999; Maira, 1998).

En términos sociales, arrancó con graves carencias de la población. Tasas de pobreza elevadas, personas sin vivienda y otras muchas compartiéndolas en situación de hacinamiento. Como señalan múltiples autores, durante la dictadura, la cuestión social quedó desplazada de las prioridades del Gobierno en favor de la ortodoxia fiscal y las prebendas a los grupos de poder (Rozas y Marín, 1989; Edwards, 1992). Por ello, el programa de gestión de la coalición gobernante puso como prioridad el desarrollo de una política social de urgencia y una mejor distribución de los beneficios del crecimiento (Boeninger, 1997; Fazio, 1996).

En términos macroeconómicos, los resultados fueron francamente positivos. En los ocho años estudiados, el PIB real se incrementó en un 81%, lo que provocó que la tasa media de desempleo se redujera hasta un 7%. Mientras tanto, la población creció un 13,7%, de manera que la renta media real per cápita en 1998 fue un 60,7% mayor que en 1990. Así, la pobreza cayó de 38,6 a 21,7% de los hogares en estos años.

Un entorno favorable: crecimiento de la renta media

Los resultados favorables comentados también se reflejan en la evolución del ingreso autónomo real por hogar que captura la encuesta Casen. En el período estudiado, esta variable creció un 46,6%, aunque de manera muy desigual. No

obstante, como se puede ver en la Tabla 1, los incrementos fueron significativamente diferentes en los distintos deciles. Mientras que en los de los hogares del decil de menor ingreso el crecimiento fue solo un 24,1%, en los dos deciles mayores fue casi el doble (43,8 y 46,6% respectivamente).

Tabla 1.
Indicadores de la evolución del ingreso autónomo real,
Chile 1990-1998

Indicadores	Deciles	1990	1998	Variación
Índice del ingreso per cápita por decil (Ingreso medio del decil X 1990 = 100)	I	3,3	4,1	24,1
	II	6,4	8,8	37,1
	III	8,6	12	40
	IV	10,6	15,7	49,1
	V	12,8	18,4	43,7
	VI	16,3	22,2	36,2
	VII	18,3	28,8	57,2
	VIII	24,7	38	54,1
	IX	36	55,6	54,6
	X	100	143,8	43,8
	Media	23,7	34,8	46,6
	Razón 20/20	14	15,5	1,5
	Razón 10/10	30,3	35,1	4,8

Fuente: elaboración propia con base en datos de Casen

De esta manera, en 1998 el ingreso medio de un 50% de la población no alcanzaba un 20% del ingreso medio que el decil más rico percibía en 1990 y un 80% de los hogares no llegaba a 40% de este parámetro. Por este motivo, las cifras medias o absolutas pierden validez. Si las mejoras económicas de ese lapso favorecieron la adquisición o mejora de las viviendas familiares, es muy probable que esta opción solo haya sido posible para ciertos hogares. Para los de menos ingresos, la única alternativa para ello dependió del acceso a los programas de vivienda social que se detallan a continuación.

Política de vivienda social

No es del todo posible determinar qué parte de los avances en la situación habitacional se debió al incremento del total y del número de ingresos de los hogares y qué parte correspondió a la aplicación de la política de vivienda social, más aun cuando ambos factores están relacionados. La política de vivienda se erigió desde los paradigmas neoclásicos de subsidiariedad de la demanda (Gilbert, 2004). Vale decir que el Estado se retiró de la producción directa y dejó descansar la mayoría de sus programas en la financiación por parte de los hogares, por medio del ahorro previo y del crédito privado otorgado por el mercado financiero (Almarza, 1997; Held, 2000), ambos requisitos vinculados a los ingresos monetarios.

La política de vivienda social se estructuró en seis programas: progresiva, básica, rural, especial para trabajadores, de subsidio unificado y *leasing*. La ordenación de estos programas se hizo con base en el criterio de progresividad, según el tamaño de la vivienda (Tabla 2). Cuanta mayor superficie habitacional, menor subsidio, mayor financiación crediticia y más ahorro previo. Si consideramos los trabajos de Pérez-Iñigo (1999) y Held (2000), las principales características de estos programas fueron las siguientes:

- Vivienda progresiva. Fue el más básico y se dividió en dos etapas de construcción. La primera tuvo una superficie de 15 m² y la segunda etapa consistió en la ampliación a 20 m² o 25 m². En el primer caso, el subsidio alcanzó un 95% del valor y el ahorro al restante 5%. En el segundo, el subsidio se redujo a 55% del valor (en torno a U\$6.300¹) y en su lugar se incorporó un crédito que podía alcanzar hasta un 38%. Un 7% restante recayó en ahorro previo.

1 A precios de 1996.

Tabla 2.
Características de los programas de viviendas, Chile 1990-1998

Programa	Tramo	Metros cuadrados	Valor medio (U\$ de 1996)	Financiación (%)		
				Subsidio	Crédito	Ahorro
Progresiva	I	15	4.200	95%	0%	5%
	II	20-25	2.100	55%	38%	7%
Básica		40	7,8	55%	37%	8%
Rural		38-42	8	55%	40%	5%
Especial trabajadores		45-50	12.000	25%	63%	12%
Subsidio unificado	I	45-50	15.000	20%	60%	20%
	II	55-60	30.000	10%	70%	20%
	III	75-80	45.000	5%	70%	25%
Leasing	I	45-50	15.000	20%	75%	5%
	II	55-60	30.000	10%	85%	5%
	III	75-80	45.000	0%	95%	5%

Fuente: elaboración propia con base en Pérez-Iñigo (1999)

- b. Vivienda básica. Alcanzó los 40 m² con un subsidio de 55% y un crédito en torno a un 37% (el resto fue ahorro previo), es decir, en términos de superficie, fue similar a la segunda etapa de la vivienda progresiva, pero en financiación estuvo menos subsidiada.
- c. Vivienda rural. Como lo indica su nombre, estuvo orientada hacia la población de zonas rurales. Las dimensiones y el valor de este tipo de vivienda fueron más o menos las mismas que la vivienda básica: entre 38 m² y 42 m². No obstante, requería menor ahorro previo y mayor financiación crediticia. El porcentaje de subsidio se mantuvo en un 55%.
- d. Vivienda progresiva especial para trabajadores. Proporcionó una construcción de 45 m² a 50 m² y el valor se elevó hasta los U\$12.000; sin embargo, se redujo el subsidio hasta un 25%, mientras se aumentó el ahorro previo a 12% y el crédito a 63%. Así, el valor fue un 50% mayor que la vivienda básica y el subsidio un 50% menor.
- e. Subsidio unificado. Se dividió en tres tramos según valor y tamaño de la vivienda, que iban desde U\$15.000 a U\$45.000 y de 45 m² a 80 m². En el primer tramo se consideraron proporciones de subsidio y ahorro iguales (20% cada uno) y un restante 60% de crédito. A medida que se avanzaba hacia el segundo y el tercer tramo, el porcentaje de subsidio disminuía a 10 y 5%, el ahorro se mantenía en 20% y luego aumentaba a 25% y el crédito aumentaba hasta un 70% en el tercer tramo.
- f. *Leasing* habitacional. En cuanto a superficie y precio, el sexto programa fue similar al subsidio unificado, pues también se dividió en tres tramos, con igual escala de metros cuadrados. La diferencia es que este programa incluyó financiamiento por *leasing*, que sustituyó una porción del financiamiento crediticio (mantuvo constante el ahorro previo en un 5%). En la primera etapa, el subsidio público alcanzó un 20% del valor de la vivienda, pero disminuía diez puntos a medida que aumentaba el tramo; de esta forma, desaparecía en el nivel más alto. Lo contrario ocurría con el financiamiento crediticio, que en el primer tramo era de 75% del valor total y aumentaba diez puntos por tramo hasta un 95% en la vivienda más cara.

Los resultados oficiales indican que entre 1990 y 1998 se contrataron 255.209 viviendas sociales y se otorgaron 568.320 subsidios (Minvu, 2011), una proporción importante del total, ya que otras estimaciones estiman en 1,05 millones de unidades habitacionales construidas en el período (Pérez-Iñigo, 1999).

Como señala Almarza (1997), entre las viviendas sociales existió una clara preferencia por el programa de Vivienda básica, debido al porcentaje de subsidio disponible y a los bajos ingresos de la población. El segundo más demandado fue el de Subsidio unificado en sus primeros tramos. El programa de Vivienda especial para trabajadores también tuvo buena aceptación y, pese al menor subsidio con respecto a la Básica, representó la tercera modalidad más demandada. En sentido contrario, el programa de Vivienda progresiva, en sus dos tramos, apenas superó al de Vivienda rural y prácticamente nadie optó por el *leasing* habitacional.

Resultados

En este apartado se presentan los principales resultados de las condiciones de habitabilidad de los hogares entre 1990 y 1998, en función del decil de ingreso autónomo per cápita. Se analizan la evolución del déficit habitacional, la propiedad de la vivienda, el estado y la calidad de los componentes materiales y las condiciones de hacinamiento y la capacidad habitable de las construcciones.

Evolución del déficit habitacional

Al finalizar la década se llevó a cabo una serie de estimaciones sobre el déficit habitacional. Todos los estudios muestran una evolución positiva de este indicador, aunque las cifras varían en magnitudes relevantes según la fuente y el período considerado. Por ejemplo, el Ministerio de Planificación estimó un déficit inicial

de 918.756 viviendas en 1990, que se redujo a 746.190 en 1996 (Mercado, 1998); el Ministerio de Vivienda y Urbanismo situó el déficit en 771.935 en 1992 y en 543.542 en 2002 (Arriagada y Moreno, 2006) y Szalachman (2000) calculó que la carencia de viviendas en 1994 era de 336.00 (aunque reconocía que podía alcanzar el medio millón).

La estimación del déficit en el presente trabajo se calculó como la diferencia entre el número de viviendas y el número de hogares. La ventaja de este indicador es que permite su cálculo en la base de microdatos de la Casen y desagrega el déficit por decil de ingreso de los hogares. El resultado de esta operación arrojó un déficit de 195.690 viviendas en 1990 y de 97.561 en 1998. Vale decir, una reducción de 98.129 unidades.

Por nivel de ingresos, la explotación de los datos indica que en 1990 el déficit sobrepasaba los 20.000 hogares en los primeros siete deciles (70% de los hogares), cayó en los dos siguientes y bajó de los 10.000 solo en el de mayores ingresos. En 1998, esta magnitud se había reducido en todos ellos; en cuatro deciles la disminución superó un 10% y en seis bajó de los 10.000 hogares (Tabla 3).

No obstante, la reducción fue muy variable. En algunos casos, la caída fue de 7% (decil más rico) y en otros de 15% (segundo decil más pobre). Si se centra la atención en los que mostraron una reducción bruta menor, se identifican dos grupos de hogares: unos pertenecientes a los tres deciles de más ingresos y otros a los del tercer y cuarto decil. Es comprensible la evolución de los primeros, ya que partieron de una mejor situación inicial. Aunque no es posible atribuir causas a partir de estos datos, quizá los segundos se hayan encontrado en una situación tal, que la mejora de sus ingresos les dejó fuera de los programas sociales, pero fue insuficiente para acceder al mercado privado.

Tabla 3.
Evolución del déficit habitacional por decil de ingreso autónomo del hogar, Chile 1990-1998

Decil	Unidades de déficit		Reducción 1990-1998	
	1990	1998	Bruta	Porcentual
I	23.782	12.224	11.558	12%
II	25.728	11.460	14.269	15%
III	20.660	12.700	7.960	8%
IV	20.401	11.675	8.726	9%
V	21.837	10.458	11.379	12%
VI	21.368	12.412	8.955	9%
VII	20.239	9.008	11.232	11%
VIII	17.478	8.627	8.851	9%
IX	14.683	6.432	8.252	8%
X	9.512	2.566	6.947	7%
Total	195.690	97.561	98.129	100%

Fuente: elaboración propia con base en datos de Casen

Calidad de la vivienda

El concepto de calidad involucra muchos aspectos de la vivienda como materiales de construcción, calidad del suelo, ubicación, emplazamiento, servicios públicos disponibles, etc. Sin embargo, las limitaciones en las fuentes disponibles solo dejan abordar la calidad en términos de materiales de construcción, ya que para el resto de variables no es posible hacer cruces con el ingreso de los hogares.

En la bibliografía se encuentran distintas metodologías para estimar la calidad de la construcción de las viviendas. La mayoría de ellas estima un déficit cualitativo que se calcula con base en el número de viviendas u hogares que, por distintas condiciones, caen debajo de un estándar discrecional de habitabilidad. Dicho estándar se construye con base en la calidad de los materiales y, algunas veces, incluye problemas de hacinamiento.

Debido a esta variedad de criterios, los cálculos en torno a este lapso varían bastante. Pérez-Iñigo (1999) cifró el déficit en 666.194 viviendas en 1990 y en 503.529 para 1996. Ruprah y Marcano (2008) en 1,3 millones en 1992 y en 0,9 millones en 2003, mientras el Ministerio de Vivienda lo sitúa en 997.217 en 1992 y en 677.556 para 2002 (Arriagada y Moreno, 2006). En todos los estudios, las construcciones con condiciones habitacionales precarias disminuyeron a una tasa media de 3% a 4 % anual.

Un estudio bastante detallado es el de Szalachman (2000) sobre el año 1994. El autor estimó que 854.387 hogares habitaban viviendas con algún tipo de déficit cualitativo. Además, construyó indicadores de los componentes de la construcción, al agrupar los materiales de suelos, paredes y techos en cuatro categorías. Los resultados mostraron que, en dicho año, un 7,5% de los hogares habitaba viviendas en las dos categorías inferiores de suelos (92,4% en las dos superiores), un 19,6% en las inferiores de muros (80,4% en las superiores) y 12,8% en las inferiores de techos (87,2% en las superiores). Por último, con base en estas clasificaciones construyó un indicador agregado de calidad habitacional que constó de tres categorías: la superior, con 38,3% de los hogares, la intermedia con 51,5% y la de menor calidad con 10,2% restante.

En este trabajo se ha seguido un criterio similar al de Szalachman, aunque con estándares más exigentes (que se aprecia en resultados algo peores para dicho año) y distinto número de categorías: tres para componentes (buena, media y mala) y cinco para el agregado (buena, básica, insuficiente, precaria y crítica). Además, se aplicó esta clasificación a los microdatos por nivel del ingreso disponibles en Casen.

Los resultados muestran que las mejoras se extendieron durante todo el período y se produjeron en todos los componentes. En 1998, un 50,5% de

los hogares disponía de una vivienda con un suelo de buena calidad, lo que representó un avance de diez puntos porcentuales con respecto a los comienzos de la década (31,9% en 1990)². Lo mismo ocurrió con esta categoría en el componente de muros, cuyos hogares aumentaron desde un 45 hasta un 67%³ y en el componente techos, con un alza de 54,5 a 70,4% de los hogares⁴.

De esta forma, el indicador agregado de calidad de la vivienda mostró una evolución positiva, en relación con el porcentaje de hogares en las categorías de mejor calidad. Al final de la etapa, en 1998, un 45% de los hogares habitaba una vivienda en buenas condiciones materiales, casi el doble que en 1990 (24%). Mientras tanto, los hogares con construcciones críticas se redujeron desde 21,5 hasta 16,8%. La evolución de las otras categorías fue la siguiente: Básica, de 13 a 36%; Insuficiente, de 10 a 17% y Precaria de 13 a 14%⁵.

El análisis por decil de ingreso del hogar se centró en las dos categorías más representativas: la de buena calidad y la precaria. Al respecto surgen tres cuestiones relevantes: en primer lugar, en 1990 existían amplias diferencias entre la mayoría de la población y los hogares de los dos deciles más ricos. Por ejemplo, en los más pobres (20%) solo un 7,6% habitaba una vivienda de buena calidad y aunque esta proporción se incrementaba con el nivel de ingresos, no llegaba a superar un 20% sino hasta después del quinto decil (50% de los hogares). Mientras, dicho porcentaje alcanzaba un 40,7% entre los hogares de más renta (10%) (Tabla 4).

Una segunda cuestión relevante de este análisis es que los avances se produjeron en todos los deciles de ingreso. En el caso de las viviendas de buena calidad, su incremento fue de 24 a 29 puntos

porcentuales en los cuatro deciles de más renta y bordeó los 21 puntos en los tres deciles anteriores. Incluso el decil más pobre aumentó en 9,3 puntos porcentuales. Como contrapartida, la reducción de los hogares en viviendas críticas sobrepasó los 10 puntos casi en los siete primeros deciles (solo fue menor en el IV y el VI).

El tercer aspecto del análisis señala que el aumento de las viviendas de buena calidad fue mayor entre los hogares de más ingresos, en tanto la disminución de las viviendas críticas no fue progresiva, sino que afectó de forma más o menos homogénea a los siete primeros deciles. En términos relativos, se incrementó la desigualdad en las condiciones habitacionales de los hogares según su renta. Al final del período, las viviendas de buena calidad alcanzaron un 16,9% en el primer decil y 82,9% en el décimo. De esta manera, la brecha entre ambos pasó de 50 a 66 puntos porcentuales en ocho años. Si se compara el primer decil con el séptimo, este indicador aumentó de 17 a 35 puntos.

Tabla 4.
Hogares que disponen de una vivienda en buenas condiciones y en condiciones precarias, Chile 1990-1998

Decil	Calidad Buena			Calidad Precaria		
	1990	1998	Variación	1990	1998	Variación
I	7,6%	16,9%	9,3	42,6%	31,7%	-10,9
II	7,6%	23,1%	15,5	36,3%	23,3%	-13
III	12,2%	29,5%	17,3	31,3%	18,9%	-12,4
IV	15,3%	36,6%	21,3	23,7%	14,0%	-9,7
V	19,4%	40,0%	20,6	23,3%	12,4%	-10,9
VI	21,5%	42,6%	21,1	18,1%	10,5%	-7,6
VII	24,3%	51,8%	27,5	18,1%	7,0%	-11,1
VIII	34,2%	57,9%	23,7	11,6%	5,2%	-6,4
IX	40,7%	70,1%	29,4	7,5%	2,7%	-4,8
X	58,3%	82,9%	24,6	2,9%	1,1%	-1,8

Fuente: elaboración propia con base en datos de Casen

2 Los de calidad media bajaron de 40,6 a 27,1% y los de calidad mala de 21,4 a 22,4%.

3 Los de calidad media cayeron de 25,7 a 19,5% y los de calidad mala de 29,4 a 13,4%.

4 Los de calidad media pasaron de 23,5 a 18,5% y los de calidad mala de 22,0 a 11,1%.

5 Los hogares sin clasificación se deben a errores primarios de codificación o a combinaciones de componentes poco verosímiles. Estos hogares fueron un 11% en 1990 y un 7% en 1998.

Hacinamiento y número de habitaciones

Sobre este lapso no existen demasiados trabajos que profundicen en las condiciones de hacinamiento de los hogares. Un esfuerzo es el realizado por Arriagada y Moreno (2006) para el Ministerio de Vivienda, en el que cuantificaron el número de hogares allegados (hogares que compartían una vivienda), cuya relación entre personas y dormitorios era igual o superior a 2,5. Los resultados indicaron que 113.752 hogares sufrían hacinamiento en 1992, cifra que se redujo hasta 80.424 en 2002.

Estos resultados mantienen vinculación con otros ya comentados en este trabajo: la reducción del déficit y la tipología de viviendas sociales. El incremento de la proporción de viviendas por hogares tuvo un efecto directamente positivo en el problema de hacinamiento; sin embargo, la mayoría de los programas de viviendas sociales, sobre todo los más demandados, ofrecieron edificaciones pequeñas en un contexto de hogares promedio de casi cuatro personas. Según Almarza (1997), la mitad de las construcciones de este tipo no alcanzaban los 40 m² y dos quintas partes llegaban a los 50 m².

En el presente estudio se aplicó una metodología similar a la de Arriagada y Moreno (2006), pero se incluyó a toda la población y no solo a los allegados. Para ello, se construyó un indicador por hogar que se calculó como el número de cuartos habitables (no considera trasteros o cuartos de limpieza) sobre el número de personas que lo habitaban. Los resultados se clasificaron en cuatro categorías: menos de una habitación por persona, una habitación por persona, más de una y menos de dos y dos o más habitaciones por persona.

Los resultados permiten concluir dos cuestiones: en primer lugar, el avance se produjo casi exclusivamente en los hogares en situación más extrema. Aquellos con viviendas en las que el número de personas era superior al número de habitaciones,

vale decir, menos de una habitación por persona, se redujo de 52,2 a 47,7% en estos ocho años (4,8 puntos porcentuales), mientras aquellos con más de un cuarto por persona (últimos dos tramos de la Tabla) lo hicieron solo de 26,2 a 29,1%. En segundo lugar, casi todo el avance se produjo en la primera mitad del período, en particular en el tramo más desfavorecido, donde los logros fueron nulos en los últimos cuatro años.

En el análisis por decil de ingreso se ponen de relieve las diferencias entre hogares (Tabla 5). En 1990, un 79,4% de los hogares del decil de menos ingresos habitaba una vivienda con menos estancias que personas y, aunque se redujo en el lapso estudiado, en 1998 continuaba siendo de 74,5%. En 1990, un 29% del decil más rico habitaba una vivienda con dos o más estancias por persona, cifra que se incrementó hasta 33% en 1998.

Tabla 5.
Distribución de los hogares según número de habitaciones por persona y decil de ingreso, Chile 1990-1998

Decil	1990				1998			
	Menos de una	Una	Una a dos	Dos o más	Menos de una	Una	Una a dos	Dos o más
I	79,4%	11,5%	5,1%	3,9%	74,5%	14,4%	5,6%	5,5%
II	79,9%	13,2%	5,1%	1,8%	74,4%	15,9%	6,9%	2,7%
III	71,9%	17,0%	8,1%	3,0%	66,8%	18,8%	10,1%	4,3%
IV	65,2%	20,2%	9,5%	5,1%	62,6%	22,3%	10,7%	4,4%
V	58,7%	23,2%	12,3%	5,8%	52,3%	24,5%	15,2%	8,1%
VI	53,9%	23,5%	14,3%	8,3%	43,2%	27,6%	17,1%	12,1%
VII	41,1%	26,4%	17,8%	14,7%	40,0%	29,4%	19,4%	11,3%
VIII	33,6%	30,8%	22,0%	13,7%	31,0%	30,1%	25,3%	13,6%
IX	26,1%	27,1%	26,5%	20,3%	20,6%	28,6%	28,5%	22,4%
X	12,2%	23,4%	35,3%	29,0%	9,2%	22,4%	35,5%	33,0%
Total	52,2%	21,6%	15,6%	10,6%	47,4%	23,4%	17,4%	11,7%

Fuente: elaboración propia con base en datos de Casen

En términos de avances, estos fueron proporcionalmente mayores en los deciles medios que en los bajos y en los de más renta. Aquellos hogares con menos de un cuarto habitable por persona se redujeron en 10,7 puntos en el sexto decil y 6,5

puntos en el quinto, sobre todo por incrementos de la categoría de una estancia habitable (1,3 y 4,1 puntos respectivamente) e incluso de dos o más (2,3 y 3,8 puntos). Por su parte, los tres deciles de menos renta vieron reducida la proporción de hogares con más personas que estancias (entre 5 y 5,5 puntos), en favor de un incremento en aquellos con igual número de cuartos y personas. Por último, las mejoras en los dos deciles de más ingresos se tradujeron en incremento en hogares con dos o más estancias habitables por persona (2,1 puntos el noveno y 4 puntos el décimo).

De esta manera, las diferencias entre el decil más rico y el más pobre disminuyeron en las situaciones más críticas, pero se ampliaron en las más confortables. En la situación más precaria (más personas que cuartos habitables), la diferencia entre el primer y décimo decil pasó de 67,2 a 65,3 puntos porcentuales entre 1990 y 1998. En el nivel más alto (dos o más estancias habitables por persona), la brecha se incrementó de -25,1 a -27,5 puntos porcentuales.

Propiedad de la vivienda

Las opciones de respuesta sobre la propiedad de la vivienda presentan algunos cambios en las encuestas Casen. Por ello, en este trabajo se han agrupado en cuatro categorías homogéneas en el tiempo: propia pagada, en proceso de pago, alquiler y otras. En esta última se agruparon cesión, usufructo y ocupación irregular.

El análisis de la evolución de esta variable reveló tres fenómenos: a) un incremento de la proporción de familias propietarias, en particular en la primera mitad del período, de 49,6% del total de hogares en 1990 a 56,8% en 1994; b) un incremento de la proporción de familias con viviendas en proceso de pago, sobre todo en la segunda mitad del lapso, de 8,5% en 1994 a 15,6% en 1998, y c) una reducción de otros tipos de tenencia, de 21,6% en 1990 a 17,2% en 1994 y a 13,8% en 1998.

La conjunción de estos tres fenómenos parece indicar un proceso dinámico: la consolidación de familias que optaron a la propiedad y un incremento en las que se endeudaron para adquirir una vivienda de mejor calidad/valor.

Si se analizan las diferencias por nivel de ingreso, se aprecia que este no fue un proceso dinámico para las mismas familias, sino que cada fenómeno se produjo de forma distinta en cada grupo de hogares. En la Tabla 6 se presenta la distribución de los hogares según régimen de tenencia/propiedad de la vivienda y decil de ingreso.

Tabla 6.
Distribución porcentual de hogares según propiedad de la vivienda y decil de ingreso, Chile 1990-1998

Decil	Propia pagada		Propia en pago		En alquiler		Otros	
	1990	1998	1990	1998	1990	1998	1990	1998
I	41,3%	57,1%	10,7%	11,4%	13,2%	9,8%	34,8%	21,7%
II	43,2%	52,9%	11,2%	15,6%	13,2%	11,5%	32,4%	20,0%
III	44,6%	55,8%	12,2%	12,4%	14,7%	13,2%	28,6%	18,6%
IV	48,7%	53,9%	11,4%	14,8%	14,9%	13,8%	25,1%	17,5%
V	50,5%	56,6%	12,4%	15,3%	15,7%	14,0%	21,4%	14,1%
VI	52,4%	54,8%	13,4%	15,9%	14,8%	15,2%	19,4%	14,1%
VII	53,9%	52,8%	11,0%	16,7%	17,4%	18,8%	17,7%	11,8%
VIII	53,4%	53,7%	11,1%	18,3%	19,2%	18,9%	16,3%	9,0%
IX	53,0%	51,8%	11,7%	18,2%	22,3%	22,5%	13,0%	7,5%
X	55,1%	50,8%	10,9%	17,3%	26,4%	27,8%	7,6%	4,1%
Total	49,6%	54,0%	11,6%	15,6%	17,2%	16,5%	21,6%	13,9%

Fuente: elaboración propia con base en datos de Casen

En la categoría propia pagada se puede observar que el mayor incremento se produjo en la primera parte del período, debido a los hogares propietarios de los cinco deciles de menos renta y en particular de los tres primeros. En la segunda parte, con excepción del decil más pobre, esta tasa disminuyó en todos los hogares. La caída fue menor que el alza anterior en los seis deciles de menos ingresos, pero sí fue mayor en los dos de más ingresos. De esta forma, entre 1990

y 1998 se produjo un aumento de los hogares con viviendas pagadas en los deciles de menos rentas; en el primero aumentó 15,8 puntos, en el segundo 9,8 puntos y en el tercero 11,2 puntos. Mientras, en los dos deciles más ricos esta tasa cayó 1,2 puntos y 0,3 puntos.

Este comportamiento se enlaza con el segundo fenómeno: el alza entre 1994 y 1998 de los hogares que se encontraban pagando su vivienda. Cabe destacar que en la primera parte del período este porcentaje disminuyó de 11,6 a 8,5% debido a la evolución de los hogares de los deciles de menos renta (principalmente los seis primeros). Esta reducción fue la contrapartida del primer fenómeno analizado. No obstante, a partir de 1994 este porcentaje se elevó en todos los deciles de ingreso, pero de modo más acentuado entre los de más renta. En los últimos cuatro años, la tasa de hogares que estaban pagando su vivienda aumentó 6,5 puntos en los hogares de 40% más rico de la población.

El tercer fenómeno fue la disminución de otras formas de propiedad como cedidas, usufructo u ocupación ilegal. Esta se produjo en todos los deciles de ingreso y durante todo el lapso, pero con mayor intensidad en los primeros cuatro años y en los primeros tres deciles. La caída acumulada en 30% de hogares pobres fue superior a 10 puntos porcentuales: 13,1 en el primer decil, 12,4 en el segundo y 10 puntos en el primero.

Por último, en la modalidad de alquiler casi no hubo cambios en los promedios totales, aunque sí en la variación de la segunda mitad del período, cuando el porcentaje de hogares con viviendas en alquiler registró una reducción en 50% de hogares de menos renta y una ligera alza en el resto (con excepción del octavo decil).

Conclusiones

En el presente trabajo se han abordado los avances en vivienda en Chile entre 1990 y 1998, lo

que aporta, como valor metodológico, un análisis transversal por nivel de ingreso de los hogares.

Los resultados indican un fuerte avance en términos brutos o absolutos de casi toda la población en todos los ámbitos estudiados. Sin embargo, en términos relativos, las brechas entre hogares de deciles de ingresos altos y hogares de deciles de ingresos bajos se han ampliado.

Los avances absolutos estuvieron condicionados por el bajo nivel inicial de comienzos del período. A modo de ejemplo, un 42,6% de los hogares del decil más pobre habitaban una construcción de materiales precarios; en 79,4% el número de habitantes era mayor que el de habitaciones y en 34,8% la propiedad era marginal (cedida, ocupación informal o en usufructo).

En este contexto, las situaciones de mayor urgencia social se redujeron con rapidez en los deciles de renta baja. Entre 1990 y 1998, el déficit habitacional cayó un 12% en el primer decil y un 15% en el segundo. La proporción de hogares en construcciones de buena calidad se duplicó en el primero (de 7,6 a 16,9%) y se triplicó en el segundo (7,6 a 23,1%). Asimismo, los hogares con más de una habitación por persona se incrementaron de 20 a 25% en ambos casos y el porcentaje de hogares con vivienda propia pasó de 41,3 a 57,1% en el primer decil y de 43,2 a 52,9% en el segundo decil.

En términos relativos, casi la totalidad de los indicadores mostró ampliaciones de las brechas entre los dos deciles más ricos y la mayor parte de la población. Ejemplos paradigmáticos de este fenómeno son los relativos a la evolución en la calidad de las viviendas y el tipo de propiedad de las mismas.

La brecha entre proporciones de hogares con viviendas de buena calidad entre el decil más rico y el más pobre pasó de 50,7 puntos porcentuales en 1990 a 66 puntos porcentuales en 1998. Si la comparación se realiza incluso con el sexto decil

de más renta, la brecha con el más rico también aumentó desde 36,8 a 40,3 puntos.

La evolución de la propiedad ejemplifica lo que ocurrió. Mientras que en los deciles de renta media y media-baja el esfuerzo de los hogares se centró en la adquisición de una vivienda, ya sea por la vía de política social (hogares más pobres) o por la de mercado (hogares de renta media), en los hogares de renta alta el desplazamiento se produjo hacia el endeudamiento para la adquisición de una vivienda mejor. De esta manera, en los seis primeros deciles los hogares con vivienda en proceso de pago se incrementaron menos de tres puntos porcentuales, mientras que en los tres más ricos esta variación fue más del doble (de 6,4 a 7 puntos porcentuales).

Estos resultados se reflejaron en el número de habitaciones por persona. Si se considera la proporción de hogares con dos o más habitaciones por cada persona, se tiene que la brecha entre el decil más rico y el más pobre aumentó de 25,1 puntos a 27,5 puntos y si la comparación se hace con el segundo decil más pobre, la brecha pasó de 27,2 puntos a 30,3 puntos.

A la hora de interpretar estos resultados en términos de políticas habitacionales, se pueden obtener dos conclusiones relevantes. La primera, más general, destaca la importancia de hacer evaluaciones transversales por nivel de ingreso de los hogares en el impacto de las políticas sociales y, en particular, de las habitacionales. En países extremadamente desiguales en la distribución de la renta como los latinoamericanos, los efectos de las políticas varían de forma significativa de un nivel a otro.

En segundo lugar, de manera más específica, el desarrollo de políticas habitacionales con importantes componentes que descansan en la renta no puede sino generar más desigualdad, si su distribución ya es desigual. En el caso chileno, la vivienda social se financió con subsidio, ahorro previo y endeudamiento. En los programas

más básicos, el subsidio cubrió todo o casi todo el costo, pero en los programas con algo de mayor calidad en las construcciones, los otros componentes fueron indispensables.

Esto llevó a que aquellos hogares que quedaron excluidos de la vivienda progresiva o la básica debieran acumular ahorro previo y acceder a endeudamiento. Ambos componentes están determinados por el ingreso del hogar. El ahorro es el sacrificio del consumo, no siempre posible para hogares de baja renta, menos aún para los de familia numerosa; la capacidad de endeudamiento también se establece en función del ingreso.

En resumidas cuentas, en economías de desigualdad de renta pueden acumularse bolsones de hogares que no accedan al mercado habitacional ni a los programas sociales como el analizado.

Bibliografía

Almarza, S. (1997). Financiamiento de la vivienda de estratos de ingresos medios y bajos: la experiencia chilena. En Cepal (editor de la serie), *Financiamiento del desarrollo: 46*. Santiago: Cepal.

Arriagada, C., y Moreno, C. (2006). *Atlas de la evolución del déficit habitacional en Chile 1992-2002*. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Barret, P. (2001). Labour Policy, Labour-Business Relations and the Transition to Democracy in Chile. *Journal of Latin American Studies*, 33 (3), 561-597.

Boeninger, E. (1997). *Democracia en Chile, lecciones para la gobernabilidad*. Santiago: Andrés Bello.

Ducci, M. (1997). Chile: el lado oscuro de una política de vivienda exitosa. *Eure*, 69 (23), 1-19.

Edwards, J. (1999). *Chile en la mira*. Santiago: Planeta.

- Edwards, S. (1992). *Monetarismo y liberalización. El experimento chileno*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Fazio, H. (1996). *El programa abandonado. Balance económico y social del gobierno de Aylwin*. Santiago: Ediciones LOM.
- Gilbert, A. (2002). Power, Ideology and the Washington Consensus: The Development and Spread of Chilean Housing Policy. *Housing Studies*, 17 (2), 305-24.
- Gilbert, A. (2004). Helping the Poor through Housing Subsidies: Lessons from Chile, Colombia and South Africa. *Habitat International*, (28), 13-40.
- González, G. (1999). Acceso a la vivienda y subsidios habitacionales directos: experiencias latinoamericanas. *Cepal*, (69), 139-161.
- Held, G. (2000). Políticas de vivienda de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia. En Cepal (editor de la serie), *Financiamiento del desarrollo: 96*. Santiago: Cepal.
- Hojman, D. (1996). Poverty and inequality in Chile: Are democratic politics and neoliberal economics good for you? *Latin American Politics and Society*, 38 (2), 73-96.
- Huneus, C., y Repetto, A. (2004). La dinámica de los ingresos laborales en Chile. *Economía Chilena*, 7 (2), 47-62.
- López, R., y Miller, S. (2008). Chile: The Unbearable Burden of Inequality. *World Development*, 36 (12), 2679-2695.
- Maira, L. (1998). *Chile, la transición interminable*. México D. F.: Grijalbo.
- Mercado, O. (1998). *Impacto de la política habitacional*. Santiago: Ministerio de Planificación de Chile.
- Ministerio de Desarrollo Social de Chile. (s.f.). Base de Datos Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional - Casen, años 1990-1998. Disponible en: http://observatorio.ministeriode-sarrollosocial.gob.cl/casen_obj.php
- Minvu. (2001). *Estadísticas de viviendas contratadas y subsidios otorgados: 1990-2011*. Santiago: Observatorio Habitacional del Ministerio de Vivienda.
- Pérez-Iñigo, A. (1999). El factor institucional en los resultados y desafíos de la política de vivienda de interés social en Chile. En Cepal (editor de la serie), *Financiamiento del desarrollo: 81*. Santiago: Cepal.
- Rozas, P., y Marín, G. (1989). *Mapa de la extrema riqueza*. Santiago: Cesoc.
- Ruprah, I., y Marcano, L. (2008). Chile's Housing Finance: A Story of Success? *Housing Finance International*, 22 (3), 41-46.
- Szalachman, R. (2000). Un perfil de déficit de vivienda en Chile, 1994. En Cepal (editor de la serie), *Financiamiento del desarrollo: 92*. Santiago: Cepal.
- Szalachman, R., y Collinao, M. (2010). Gasto social en vivienda y desarrollo urbano. En Cepal (editor de la serie), *Medio Ambiente y Desarrollo: 141*. Santiago: Cepal.
- Toro, A., Jiron, P., y Goldsack, L. (2003). Análisis e incorporación de factores de calidad habitacional en el diseño de las viviendas sociales en Chile. *Boletín del Instituto de la Vivienda*, (46), 9-22.