



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE PLANIFICACION

“Distribución del Gasto Social en Vivienda”

Autores: Hernán Acuña L. - Humberto Santos M.

**Documento Nº 9
Departamento de Estudios
División Social
Año 2008**

1. Introducción

El año 2007 MIDEPLAN presentó un estudio en el cual se analiza el impacto distributivo del gasto social en subsidios monetarios, educación y salud, a partir de los resultados de la Encuesta CASEN 2006. Los resultados muestran la progresividad del gasto social, en la medida que son los deciles de menores ingresos quienes se llevan la mayor parte del gasto en cada uno de los tipos de subsidio.

Tabla 1: Distribución de los subsidios por decil de ingreso autónomo.

Subsidios	DISTRIBUCIÓN DE LOS SUBSIDIOS (%)									
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Monetarios	30.1	17.8	14.2	11.4	7.9	6.9	5.0	3.6	2.4	0.8
Educación	16.3	16.7	14.2	12.1	9.8	9.1	8.0	6.4	4.8	2.6
Salud	29.0	22.8	19.7	14.5	10.6	8.1	6.0	-0.7	-2.6	-7.3

Fuente: CASEN 2006

Un aspecto importante sin embargo que está ausente en el análisis anterior es el gasto que realiza el gobierno en programas de acceso y mejoramiento de la vivienda. Si bien es cierto, en términos relativos este gasto es menor a aquel asociado a educación y salud, conocer la distribución del gasto realizado en esta materia es de sumo interés para analizar hacia donde están dirigidos los esfuerzos en el área de vivienda.

Tabla 2: Gasto total del gobierno central en Salud, Educación y Vivienda.

	(% GASTO TOTAL GOBIERNO CENTRAL)							
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	
Salud	7.7	8.8	9.0	9.1	9.8	10.7	11.1	
Educación	11.3	10.6	10.8	3.4	11.2	11.3	12.2	
Vivienda	2.9	3.3	3.3	11.1	4.1	4.2	4.5	
Gasto total (MM\$ 2006)	5,955,460	5,833,224	6,163,211	5,812,985	6,331,341	6,813,774	7,284,879	
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	
Salud	12.2	12.2	12.3	12.4	12.6	12.4	12.7	
Educación	12.7	13.5	14.4	15.0	16.0	17.4	16.7	
Vivienda	4.7	4.6	4.7	4.2	4.0	3.7	3.6	
Gasto total (MM\$ 2006)	7,630,043	8,072,880	8,721,528	9,034,400	9,546,284	10,210,994	10,638,738	
	2001	2002	2003	2004	2005	2006		
Salud	13.3	13.4	14.0	14.2	14.5	15.3		
Educación	17.4	17.8	17.8	18.1	17.0	16.8		
Vivienda	3.7	3.7	3.5	3.7	4.0	3.7		
Gasto total (MM\$ 2006)	11,017,234	11,476,821	11,658,302	12,369,187	13,184,066	14,094,589		

Fuente: Estadísticas de Finanzas Públicas DIPRES

Como una consecuencia directa de la política habitacional, entre 1990 y el año 2006, el porcentaje de hogares propietarios de la vivienda se equiparó entre los hogares del primer y quinto quintil. Mientras el año 1990 el 57.1% de los hogares del primer quintil eran propietarios de la vivienda, esa cifra alcanzó el 67.8% en el año 2006, la cual es equivalente al porcentaje de propiedad del quinto quintil, el cual prácticamente ha permanecido constante durante el mismo período. La importancia de esta transición en la calidad de vida de los hogares es innegable y cuantificar como se distribuye el gasto en políticas habitacionales será una información útil para dimensionar el rol del gasto social en dichos cambios.

El objetivo del presente documento es proponer e implementar una metodología para analizar la distribución del gasto social en vivienda en Chile a partir de la encuesta CASEN 2006.

2. Metodología

Los programas de vivienda que serán considerados en el presente documento serán aquellos identificables a través de la encuesta CASEN 2006 y que tienen vigencia para el año 2006. Dichos programas corresponden a: i) Fondo Solidario de Vivienda ii) Subsidio Leasing Habitacional iii) Programa Especial para Trabajadores (PET) iv) Subsidio Rural v) Sistema de Subsidio Habitacional vi) Subsidio Vivienda Progresiva Primera Etapa vii) Subsidio Vivienda Progresiva Segunda Etapa y viii) Vivienda Social Dinámica sin Deuda¹.

El primer paso para realizar el análisis de incidencia del Gasto Social es identificar el monto que cubre cada subsidio, es decir cual es el beneficio monetario que recibe un hogar que ha sido beneficiado con alguno de estos programas. A partir de cifras institucionales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), se calcula el monto de gasto que el programa destina a cada beneficiario. Para lograr esto, se considerarán dichas cifras, en las cuales se detallan el gasto total para los distintos programas habitacionales desde el año 1990 en adelante, además del número de beneficiarios para cada año. Tomando la razón entre el gasto total y el número total de beneficiarios, se obtiene el gasto unitario promedio por subsidio, el cual será considerado proxy del beneficio que obtiene cada hogar beneficiario del programa.

Por otro lado, considerando que varios de los programas habitacionales tienen beneficios que difieren según la región considerada, y dado que la información oficial está detallada a nivel regional, los valores unitarios del subsidio se calcularán diferenciados por la región a la cual corresponde el beneficiario. Esto permitirá que el costo unitario promedio sea un mejor proxy del verdadero beneficio percibido por el hogar subsidiado.

Una vez ya calculado el valor unitario del subsidio, se identifica a través de la encuesta CASEN² a aquellos hogares que declaran haber comprado su vivienda a través de alguno de los programas sociales, además del año en el cual fueron beneficiados.

¹ Para más información acerca de las características de los distintos programas visitar http://www.minvu.cl/opensite_20061113160331.aspx.

² Preguntas v19 y v18 el año 2006.

Posteriormente se imputan los montos unitarios antes calculados. El monto del subsidio se imputa al jefe del hogar. De este modo, los beneficiarios corresponden al número de hogares.

Un aspecto importante que merece atención es la información proveniente del MINVU con respecto al gasto y al número de beneficiarios por año. Dicha información considera dos categorías:

Subsidio otorgado: Postulantes seleccionados para el otorgamiento de un subsidio habitacional de acuerdo a la reglamentación vigente.

Subsidio pagado: Son aquellos subsidios cuyo pago se efectúa mediante una orden de egreso del SERVIU a nombre del beneficiario.

Las discrepancias entre ambos pueden surgir por diversas razones, entre ellas: i) características propias del subsidio pueden hacer que el período en el que se materializa sea distinto del momento en el cual el hogar es seleccionado. Esto debido a la existencia de un período entre la notificación de la adjudicación y la emisión de los certificados de subsidio. ii) sobretodo en subsidios para vivienda social ejecutada privadamente, la postulación privada individual muchas veces no resulta una propuesta interesante para las empresas constructoras, dada la dispersión de los casos iii) postulantes a programas de vivienda progresiva que lo hacen sin terreno tienen serias dificultades en acceder al mismo y iv) subsidio caduca en 21 meses si es que no se hace uso de él.

La desventaja de usar las cifras correspondientes a subsidios otorgados es que se contabilizan beneficiarios los cuales no harán efectivo finalmente el subsidio (no se materializan). El uso de las cifras relativas a los subsidios efectivamente pagados tendría la ventaja de reflejar el momento en que el beneficio se realiza efectivamente, por lo que serán dichos datos los considerados en este documento.

Una vez que se ha imputado a los hogares el monto asociado al subsidio, se suman los valores imputados dentro de los hogares para cada decil, obteniéndose la distribución del gasto en el conjunto de programas habitacionales considerados, por decil de ingreso autónomo per cápita del hogar. Como una forma de obtener estimaciones más confiables basadas en un tamaño muestral mayor, se considerarán los

beneficiarios correspondientes a los años 2004, 2005 y 2006. Por otro lado, debido al hecho que la Encuesta CASEN 2006 fue tomada entre Noviembre y mediados de Diciembre de dicho año³, no considera beneficiarios que reciben el subsidio en fechas posteriores a la cual fue encuestado, lo cual subestimaría el número de hogares que han recibido el programa durante los últimos dos meses del año 2006. Finalmente, la consideración de un período de tres años puede ayudar a resolver en parte, errores de respuesta en la fecha de la obtención del subsidio, los cuales pueden deberse a las diferencias antes señaladas entre las fechas de obtención y materialización del subsidio.

Una posible crítica a lo anterior es la no consideración de posibles transiciones entre deciles para beneficiarios de años anteriores. Al construir los deciles de ingreso basados en el ingreso actual de los hogares no se consideran movimientos de beneficiarios desde deciles de bajo ingreso, concluyendo equivocadamente una mala focalización del subsidio en aquellos hogares que han transitado a un decil más alto de ingreso⁴. De esta forma, la distribución obtenida será una aproximación de la distribución del gasto en programas de vivienda para el año 2006. Considerando el hecho que los criterios de selección de los programas y los beneficios que estos entregan han permanecido constantes a lo largo del período considerado, es esperable que dicha distribución sea una buena aproximación de la verdadera.

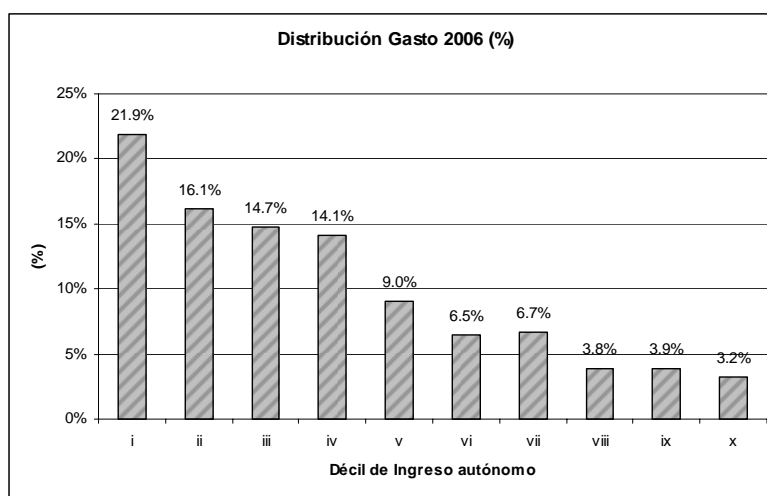
³ La encuesta CASEN 2006 fue aplicada entre el 7 de noviembre y el 20 de diciembre del 2006.

⁴ Contreras et. Al (2004) encuentran una alta movilidad en los primeros nueve deciles, versus una muy baja movilidad en el décimo decil de ingreso. Sin embargo el período considerado es entre 1996-2001, por lo que se espera menos dinámica al considerar un período más reducido.

3. Resultados

El gráfico 1 permite observar la progresividad del gasto social destinado a subsidios en vivienda, estimada de acuerdo a la metodología descrita en la sección anterior. Así, mientras el primer decil concentra el 21.9 % del gasto total, el décimo decil captura sólo el 3.2%.

Gráfico 1: Distribución de los subsidios en vivienda por decil de ingreso autónomo per cápita del hogar 2006.



Fuente: Encuesta CASEN 2006 y series históricas MINVU

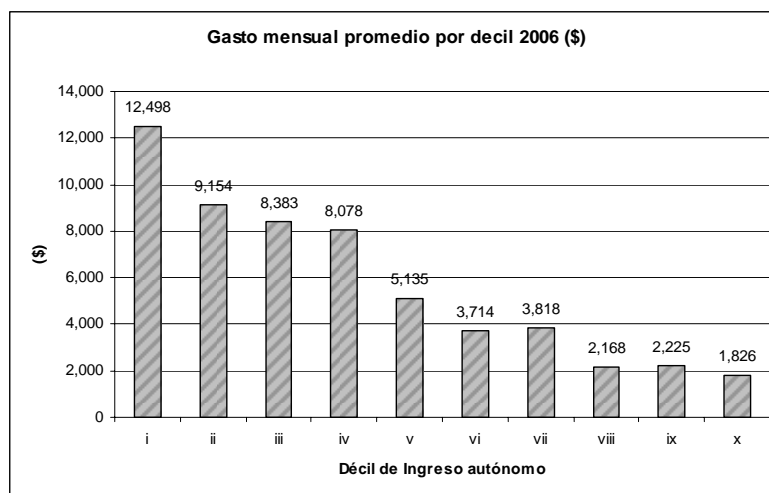
Al observar la distribución obtenida, se encuentra que presenta una estructura similar a la de los demás subsidios del Estado, siendo los deciles de más bajos ingresos los que reciben una mayor proporción del gasto social. Las diferencias que puedan existir en cuanto a la proporción en cada decil pueden estar explicadas por los criterios y objetivos particulares de cada tipo de subsidio.

El gráfico 2 presenta el gasto promedio mensual realizado por el gobierno en subsidios en vivienda del año 2006 por decil de ingreso autónomo per-cápita del hogar. Para estimar dicho monto, una vez que se ha obtenido la distribución del gasto total por decil de ingreso autónomo, se distribuye el gasto reportado por el MINVU para el año 2006 en los distintos deciles y se calcula su valor promedio mensual⁵. Considerando

⁵ El año 2006, el monto de gasto en los programas considerados es de \$296.966.101.115, lo que equivale al 56.7% del gasto total del gobierno central en vivienda.

conjuntamente todos los programas de vivienda, el gasto promedio mensual para el primer decil corresponde a \$12.498, mientras que es de \$1.826 para el décimo decil⁶.

Gráfico 2: Gasto promedio mensual subsidios en vivienda del año 2006 por decil de ingreso autónomo per cápita del hogar 2006.



Fuente: Encuesta CASEN 2006 y series históricas MINVU

A diferencia del caso de los subsidios monetarios, en salud y educación, donde el gasto promedio mensual por decil es interpretado como el aporte monetario mensual al ingreso de los hogares, en el caso de vivienda, ambos conceptos son distintos, debido a la naturaleza del servicio de vivienda. En este caso, el subsidio es otorgado de una sola vez, pero genera una renta asociada a la fracción del costo de la vivienda la cual está ayudando a financiar. Mientras la familia utilice dicha vivienda, el ahorro en alojamiento corresponderá a un aporte permanente a su ingreso, el cual representa el efecto distributivo asociado al subsidio. De esta forma, los montos señalados anteriormente simplemente representan el monto promedio mensual de gasto en vivienda por decil, pero no representan el impacto en el ingreso de los hogares⁷.

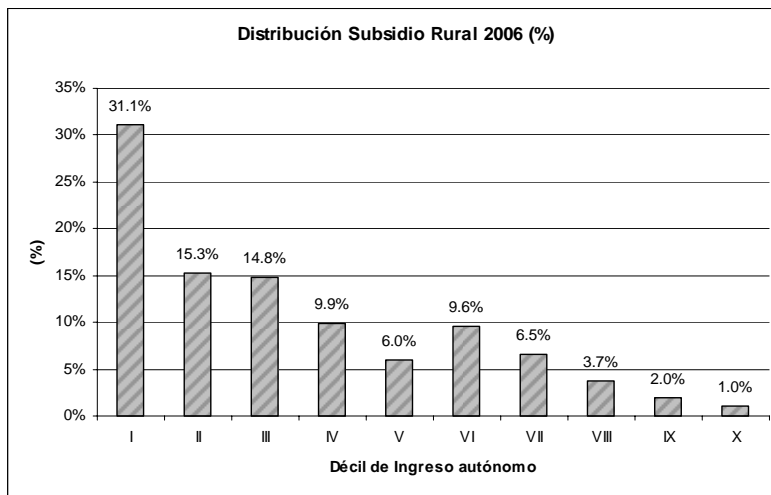
Tomando en cuenta lo anterior, podemos señalar que se gasta en promedio en los hogares del primer decil \$57.485 en educación, \$43.702 en salud, \$26.909 en subsidios monetarios y \$12.498 en subsidios para la vivienda.

⁶ Los subsidios son entregados en UF, por lo que, para efectos del cálculo se ocupó valor promedio de la UF durante el año 2006 (\$18.162.4).

⁷ Otras investigaciones han tratado de estimar el aporte monetario al ingreso del hogar generado por los subsidios en vivienda a través del enfoque de flujo expuesto. Ver Bravo, D.; Contreras, D. y Millán, I. (2001) y Mercado, O. (2001).

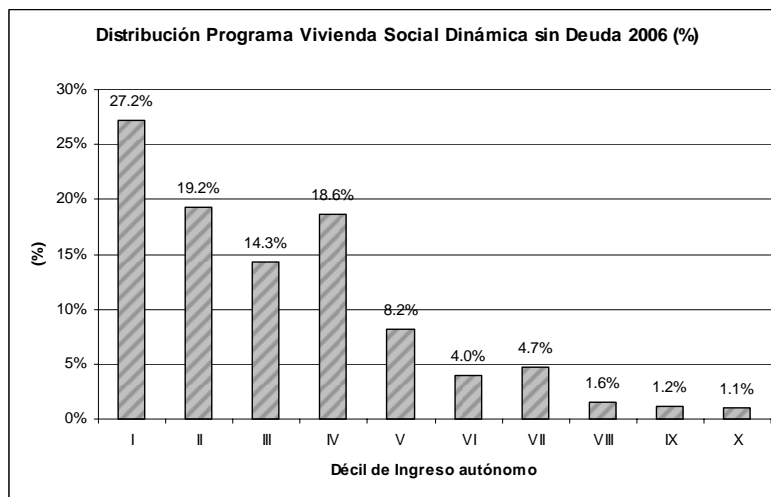
Debido al escaso tamaño muestral del que disponen algunos programas, los resultados individuales por programa no son presentados en esos casos. Los únicos programas que permiten sacar conclusiones a nivel individual corresponden al Subsidio rural y al programa de Vivienda Social Dinámica sin Deuda.

Gráfico 3: Distribución Subsidio Rural por decil de ingreso autónomo per cápita del hogar 2006.



Fuente: Encuesta CASEN 2006 y series históricas MINVU

Gráfico 4: Distribución Programa Vivienda Social Dinámica sin Deuda por decil de ingreso autónomo per cápita del hogar 2006.



Fuente: Encuesta CASEN 2006 y series históricas MINVU

La distribución de estos programas muestra una mayor concentración en los primeros cuatro deciles que la distribución del gasto total, debido a que estos programas están principalmente dirigidos a subsidiar la construcción de viviendas sociales para aquellos hogares pertenecientes al 40% más pobre de los hogares.

4. Bibliografía

Bravo, D.; Contreras, D. y Millán, I. (2001) “The Distributional Impact of Social Expenditure: Chile 1990-1998. Background Paper N°2.

Contreras, D.; Cooper, R.; Herman, J y Neilson, C (2004) “Dinámica de la Pobreza y Movilidad Social: Chile 1996-2001”. Departamento de Economía. Universidad de Chile.

Demery, L. (2003) “Analyzing the Incidence of Public Spending” en *The Impact of Economic Policies on Poverty and Income Distribution. Evaluation Techniques and Tools*. World Bank and Oxford University Press.

Irrarázabal, I. “Tareas Necesarias para la Superación de la Pobreza: Focalización, Crecimiento y Oportunidades.” CEP.

Mercado, O. (2001) “Programas Habitacionales: Impacto en la Calidad de Vida y en el Ingreso de los Beneficiarios” en *Resultados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN 1998)*. MIDEPLAN

(2006) “Distribución del Ingreso e Impacto Distributivo del Gasto Social” en *Serie Análisis de Resultados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN 2006)*. MIDEPLAN.

(2006) “Documento Metodológico CASEN 2006” MIDEPLAN

(2007) “Informativo Estadístico N°286”. División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional. Departamento de Estadísticas. MINVU.