

INHÁBILES Y MIGRANTES: LOS DESAFÍOS DEL DÉFICIT HABITACIONALⁱ

- El déficit cuantitativo habitacional ha disminuido de manera importante entre los años 1996 y 2015, de 563.988 a 391.546 viviendas. Actualmente, el 35% del déficit se encuentra en el primer quintil de ingreso.
- El aumento de la población migrante y las familias que son parte del déficit pero que no pueden postular porque ya recibieron una solución habitacional (los inhábiles) hacen más compleja la reducción del déficit habitacional.
- Tanto desde el punto de vista metodológico como de definición de política pública resulta relevante repensar las soluciones habitacionales a la luz de las nuevas necesidades.

En las últimas décadas, el crecimiento económico del país ha permitido reducir de manera importante el déficit cuantitativo habitacional. Entre 1996 y 2015 el déficit bajó de 563.988 a 391.546 viviendas, equivalente a pasar de 15,6% a 7,3% del parque habitacional.

El déficit cuantitativo, tal como lo define el Ministerio de Desarrollo Social (MDS)ⁱⁱ, corresponde a viviendas cuya materialidad es irreparable o que presenta niveles de allegamiento externo o interno crítico, lo cual se soluciona entregando un subsidio habitacional para adquirir una vivienda nueva. El allegamiento externo corresponde a varios hogares que comparten una misma vivienda, mientras el interno se refiere a varios núcleos familiares viviendo en un hogarⁱⁱⁱ.

En el Cuadro N° 1 se observa que 139 mil de las 392 mil viviendas que componen el déficit cuantitativo se encuentran en el primer quintil de ingreso (35% del total). Al categorizar el déficit cuantitativo por quintil de ingreso se observa que situaciones de allegamiento interno y viviendas con calidad irrecuperable se concentran en el primer quintil. El allegamiento externo, en tanto, se distribuye de forma más pareja y se concentra en los tres primeros quintiles de ingreso.

El déficit se encuentra principalmente en las zonas urbanas y enfrenta algunos fenómenos emergentes, como el aumento de la población migrante. Asimismo, las

proyecciones demográficas señalan un sostenido envejecimiento de la población. En 1990, por cada 10 niños (menores de 15 años) había 3,3 adultos mayores de 60 años; en el año 2015 esa relación cambió a 8 adultos mayores por cada 10 niños, y según una proyección del INE^{iv} al año 2050 habría 13 adultos con más de 60 años por cada 10 niños. Todo lo anterior generará mayores demandas en cuanto a accesibilidad y nuevas necesidades para la política habitacional.

Además se observa que sigue disminuyendo el tamaño de los hogares. Entre los años 1990 y 2015 se redujo de 4 a 3,2 personas por hogar. El tamaño del hogar condiciona el dimensionamiento de las viviendas, la dotación de bienes y servicios públicos para la ciudad y la política habitacional.

35% DEL DÉFICIT SE ENCUENTRA EN EL PRIMER QUINTIL

Cuadro N° 1. Déficit cuantitativo por quintil de ingreso, 2015

	Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V	Total
Viviendas calidad irrecuperable	17.454	10.188	7.669	4.342	1.167	40.820
+ Hogares en allegamiento externo	40.959	43.469	41.921	35.736	21.448	183.533
+ Núcleos en allegamiento interno hacinados	81.797	37.116	25.712	16.564	7.920	169.109
- Hogares doble contados	1.222	488	49	150	7	1.916
Déficit cuantitativo	138.988	90.285	75.253	56.492	30.528	391.546

Fuente: LyD sobre la base de encuesta CASEN 2015.

ELEMENTOS QUE DEBE CONSIDERAR LA POLÍTICA HABITACIONAL

Existen ciertos criterios de la metodología del Gobierno que hacen cuestionable su estimación de déficit habitacional. A modo de ejemplo, si se excluyen los hogares unipersonales, el allegamiento externo sin hacinamiento y las familias que pertenecen al 20% más rico de la población, el déficit cuantitativo se reduciría de 391.546 a 204.648 viviendas. Existen además otros elementos que inciden en la estimación del déficit habitacional, lo cual incide en la política habitacional.

- a) **Migrantes:** como lo define el MDS, un jefe de hogar se considera migrante si cuando nació su madre vivía en otro país. Se observa que el 6,4% (25.413) del déficit cuantitativo correspondería a jefes de hogar extranjeros. El 2015 la encuesta CASEN contabilizaba 162.494 jefes de hogar migrantes, es decir, el 15,6% de los jefes de hogar migrantes presentaría déficit cuantitativo. En cambio, el 6,9% de los jefes de hogar no migrante presentaría déficit cuantitativo. A su vez, entre los años 2013 y 2015 los hogares con déficit habitacional cuantitativo cuyo jefe de hogar es migrante aumentaron un 41%,

de 18.032 a 25.413 viviendas. En tanto, el déficit habitacional cuantitativo de los jefes de hogar no migrante bajó un 17%, de 441.314 a 366.133 viviendas.

- b) **Inhábiles:** los inhábiles son las personas que no cumplen con los requisitos para postular al subsidio habitacional ya sea porque tienen un subsidio vigente o ya son propietarios de una vivienda. En la encuesta CASEN se pregunta si se compró la vivienda con ayuda de algún programa habitacional o subsidio del Estado, lo que busca determinar si el postulante, que es parte del déficit, ya recibió subsidio habitacional. Considerando solo a los hogares principales, el 12,5% (48.728) de los hogares con déficit cuantitativo estarían inhabilitados para postular a un subsidio habitacional ya que recibió un subsidio anteriormente. De ellos, un 93,1% (45.368) corresponde a hogares con allegamiento externo; un 6,8% (3.334) a hogares inhabilitados de núcleos familiares en allegamiento interno y solo un 0,1% (26) a hogares en viviendas con materialidad irrecuperable.

Se debieran estudiar con mayor profundidad las razones por las que estas familias estarían inhabilitadas. Por ejemplo, existiría cierto consenso de que se debiera dar otra solución a las familias que adquirieron su vivienda con subsidio habitacional y la vivienda presenta materialidad irrecuperable. Sin embargo, para el allegamiento externo e interno se debiera contar con mayores antecedentes para cada caso, para evitar incentivos no deseados.

- c) **Focalización:** se observa que durante el último tiempo el foco se ha ampliado a la entrega de subsidios habitacionales para la clase media. Para el primer y segundo quintil se redujo el déficit en 39.321 entre el 2013 y 2015, quedando un déficit cuantitativo de 228.768 viviendas. En igual período, el déficit para emergentes y clase media se redujo en 40.972, quedando un déficit de 150.286 viviendas en el tercer, cuarto y quinto quintil para el mismo año.

Resulta cuestionable que la metodología que utiliza el Gobierno para calcular el déficit habitacional considere a los hogares pertenecientes al 20% más rico de la población (con ingreso familiar superior a \$ 1.360.248 mensuales).

- d) **Allegamiento externo con hacinamiento:** la metodología para determinar el déficit cuantitativo por allegamiento externo no considera el nivel de hacinamiento que presenta el hogar. Se observa que existe una diferencia muy importante entre los hogares que tienen allegamiento externo con

hacinamiento con los que no tienen. Haciendo esta distinción, se observa que los hogares con allegamiento externo con hacinamiento son 31.965 viviendas, mientras que los hogares con allegamiento externo sin hacinamiento corresponden a 151.568 viviendas (82,6%).

Si bien estos hogares no tienen un presupuesto común con las familias con las que comparten su vivienda, es cuestionable entregar una vivienda a hogares sin hacinamiento y con buena materialidad.

ENTRE 2013 Y 2015 EL DÉFICIT DEL PRIMER Y SEGUNDO QUINTIL BAJÓ EN 39.321 VIVIENDAS

Cuadro N° 2. Reducción déficit cuantitativo, 2013-2015

	Quintil 1 + 2			Quintil 3 + 4 + 5		
	2013	2015	Diferencia	2013	2015	Diferencia
Viviendas calidad irrecuperable	22.005	27.642	5.637	9.955	13.178	3.223
+ Hogares en allegamiento externo	110.178	84.428	-25.750	123.096	99.105	-23.991
+ Núcleos en allegamiento interno hacinados	136.299	118.408	-17.891	58.251	38.209	-20.042
- Hogares doble contados	393	1.710	1.317	44	206	162
Déficit cuantitativo	268.089	228.768	-39.321	191.258	150.286	-40.972

Fuente: LyD sobre la base de encuesta CASEN 2015.

- e) **Razones del allegamiento interno:** de los 169.109 núcleos familiares que son parte del allegamiento interno del déficit habitacional, el 11% (18.528) corresponde a familias que por distintas razones no estarían dispuestas a cambiarse a otra vivienda. En la encuesta CASEN se pregunta por la principal razón para compartir la vivienda con otro hogar. Entre las respuestas, un 77% de las familias (14.269) señala que no estaría dispuestas a cambiarse a otra vivienda por razones económicas. Esto abre otro aspecto a explorar a la hora de buscar criterios de priorización para reducir el déficit habitacional.
- f) **Aumento del costo del Programa Habitacional:** según información de las Circulares de la División de la Política Habitacional, se observa que el costo de la construcción de viviendas sociales ha crecido de manera importante. Durante la última administración casi se ha duplicado el valor del subsidio habitacional para la población más vulnerable, lo que hace que el costo de la política sea mayor, elevando el respectivo costo fiscal. Entre los años 2014 y 2018 el DS.49 aumentó de UF 574 a UF 889, es decir un 55% (de casi \$ 15 millones a aproximadamente \$ 24 millones). Igualmente, el DS.1 aumentó un 17%, de UF 341 a UF 399, y el 3PF se elevó 3%, de UF 97 a UF 100.

ENTRE 2014 Y 2018, EL SUBSIDIO DS. 49 AUMENTÓ DE UF 574 A UF 889

Cuadro N° 3. Valor subsidio habitacional DS.49, DS.1 y 3PF, 2014 -2018

	2014	2015	2016	2017	2018	Variación (%) 2014-17	Variación (UF) 2014-17
DS.49	574	720	797	925	889	55%	315
DS.1	341	342	391	395	399	20%	59
3PF	97	87	123	100	100	39%	3

Fuente: LyD sobre la base Circulares División de Política Habitacional – DPH, MINVU.

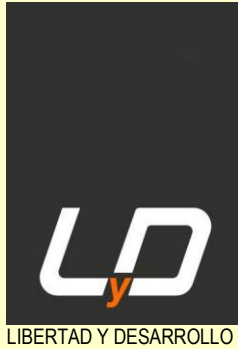
Aunque es posible justificar esta alza por el aumento del valor del suelo, se debe asegurar que este incremento llegue finalmente a las familias y se traduzca en mejores soluciones y no solo en transferencias a los propietarios de los terrenos.

CONCLUSIONES

A pesar de la importante disminución del déficit habitacional, se observa que existen nuevos elementos que van en aumento y que podrían frenar la capacidad y velocidad de reducción del déficit habitacional. Por una parte está la presencia de hogares que fueron beneficiados en el pasado por subsidios habitacionales, los denominados hogares inhábiles. También se refleja la situación emergente de los hogares con jefe de hogar migrantes.

En cuanto a la metodología, es cuestionable que el Gobierno considere con igual prioridad casos con mayores carencias y hogares con un solo integrante, familias pertenecientes al 20% más rico de la población y hogares con allegamiento externo sin hacinamiento. A su vez, que contabilice a los núcleos familiares allegados internamente que no estarían dispuestos a cambiarse a una vivienda. Otro elemento a considerar es el importante aumento en el valor de los subsidios habitacionales, lo cual encarece la política habitacional.

En suma, tanto desde el punto de vista metodológico como de definición de política pública, resulta relevante repensar las soluciones habitacionales a la luz de las nuevas necesidades e incorporar iniciativas que permitan densificar los ejes de transporte y que promuevan los subsidios de arriendo como soluciones inmediatas pero temporales. Asimismo, se observan otros fenómenos, como el envejecimiento de la población, que también deberían ser tomados en cuenta por la política habitacional.



ⁱ Este estudio se basa en la Serie de Informe Social 169 “Desafíos actuales del déficit habitacional: inhábiles y extranjeros” de Libertad y Desarrollo, próxima a ser publicada.

ⁱⁱ MDS (2016). “Vivienda y Entorno: Síntesis de Resultados”. Encuesta de Caracterización Nacional (CASEN). Ministerio de Desarrollo Social, Subsecretaría de Evaluación Social, 20 de Noviembre de 2016.

ⁱⁱⁱ Los núcleos familiares comparten presupuesto común, en cambio, cada hogar se hace cargo de su propio presupuesto.

^{iv} INE (2004). “Chile: proyecciones y estimaciones de población. Total país período de información: 1950-2050”. Instituto Nacional de Estadísticas. Página 39.