



**FLACSO – CHILE**  
**UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN**  
**MAGÍSTER EN POLÍTICA Y GOBIERNO**

**FONDO SOLIDARIO DE VIVIENDA**  
**¿qué hay de nueva política habitacional?**

**TESIS PRESENTADA PARA OPTAR AL GRADO DE**  
**MAGISTER EN POLÍTICA Y GOBIERNO**

**PROFESOR GUIA**

**SR. JOSE JARA LEÓN**

**ALUMNO**

**SR. DANTE PANCANI CORVALÁN**

**- JUNIO 2007 -**

## INDICE

<b>I. INTRODUCCION</b>	3
<b>II. DISEÑO DE INVESTIGACION</b>	9
1. Problemática de investigación	10
2. Pregunta de investigación	13
3. Hipótesis de trabajo	14
4. Objetivos	14
5. Marco metodológico	15
<b>III. ANTECEDENTES: DE ANTIGUA A NUEVA POLITICA HABITACIONAL</b>	17
1. La política que se reforma	18
2. Fondo Solidario de Vivienda	25
3. Fondo Solidario de Vivienda ¿nuevo paradigma de política pública?	28
4. Vivienda Básica v/s Fondo Solidario de Vivienda: de paradigma tradicional a uno emergente	32
4.1. Institucionalidad	32
4.2. Procesos de decisión: lógica burocrática o lógica de proyectos	34
4.3. Financiamiento	34
4.4. Objetivo: universalismo de la oferta o de la satisfacción	36
4.5. Población beneficiaria: grupos organizados (clase media o grupos pobres	37
4.6. Enfoque: en los medios o en los fines	37
4.7. Indicador utilizado: gasto público social o relación costo impacto	38
<b>IV. MARCO TEORICO</b>	40
1. Segregación residencial	41
2. Inequidades territoriales en el Gran Santiago	48

<b>V. ANALISIS</b>	61
1. Caracterización general Fondo Solidario de Vivienda	62
2. Fondo Solidario de Vivienda: cambio paradigmático	67
2.1. Se diversifican los operadores de proyectos	67
2.2. Se descentralizan los centros de iniciativa	68
2.3. Lógica de proyectos	68
2.4. Fuentes de recursos	69
2.5. Universalismo de la satisfacción, primero los más necesitados	70
3. El caso de la Región Metropolitana de Santiago	71
4. Análisis proyectos de Construcción en Nuevos Terrenos en Región Metropolitana: relación entre localización de los proyectos y domicilios de origen de las familias	74
4.1. Localización del proyecto v/s domicilio de la demanda	82
4.2. Comunas de emplazamiento de los proyectos	87
<b>VI. CONCLUSIONES</b>	92
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	99

# **I. INTRODUCCION**

**“Fondo Solidario de Vivienda: ¿qué hay de nueva política habitacional?”**; es una investigación para obtener el título de Magíster en Política y Gobierno de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede académica en Chile. Ofrece un análisis del cambio de política habitacional ocurrido en 2001 a través del principal programa que inaugura dicha política; el Fondo Solidario de Vivienda (FSV).

Nuestro país tiene una larga experiencia en políticas de vivienda social, se destaca por ser el único país latinoamericano que ha reducido sostenidamente el déficit habitacional, dando un gran avance en la década de los noventa, llegando a construir cerca de 300 mil viviendas en dicha década.

La política se enmarcaba en el concepto de subsidio a la demanda, el Estado asumió responsabilidades directas en la construcción de viviendas sociales y en su financiación; tanto por medio de subsidios como otorgando créditos hipotecarios; el programa de Vivienda Básica, es lo más expresivo del éxito de la política habitacional de los noventa.

Un conjunto de elementos relacionados, motivaron un profundo cambio de política habitacional, ya en el año 1997 María E. Ducci titulaba un artículo bajo el nombre de “Chile: el lado oscuro de una política de vivienda exitosa”. Los déficit de la antigua política pueden resumirse en: aumento en el precio de las viviendas con el consiguiente aumento en el monto de los créditos hipotecarios, una alta morosidad que terminó por desfinanciar el sistema, presencia de altos grados de desfocalización, una baja correspondencia entre la localización de la oferta y de la demanda habitacional y finalmente la concentración de la oferta habitacional en localización precaria.

Tras la evaluación realizada al programa de Vivienda Básica por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo modificó no solamente su oferta programática, sino su diseño de política.

El MINVU hizo una profunda revisión de la política habitacional dirigida a familias pobres; el programa de Vivienda Básica comenzaba a agotarse luego de su gran aporte a las políticas de vivienda; se cuestiona su lógica de operación cuya centralidad estaba en lo estatal (denominación que recogeremos de Rolando Franco en conceptualización de “paradigmas de política social”); generando la oferta de construcción (vía licitación y contratación de obras), organizando la demanda, adjudicando viviendas, otorgando servicios de pre y pos venta.

A contar de 2001 esta política ha terminado y actualmente, la atención de necesidades habitacionales de las familias se realiza a través del programa Fondo Solidario de Vivienda –FSV-, en lo fundamental se trata de la organización de la demanda por instituciones de carácter intermedio (empresas privadas, fundaciones, ONGs, corporaciones sin fines de lucro, municipios), la oferta habitacional combina las modalidades de construcción en sitios de allegados, compra de viviendas usadas o nuevas y proyectos de construcción. El Estado financia la demanda por medio de subsidios, pero a condición de postular con proyectos previamente visados por el MINVU a través de los Servicios de Vivienda y Urbanización –SERVIU-, y luego ejecutadas las obras por empresas constructoras. Son viviendas que se financian con ahorro de los postulantes más un subsidio estatal y que no permiten deuda hipotecaria.

El marco general de nuestra investigación está dado por este proceso de cambio; el cierre de la antigua política y la instalación de la Nueva Política Habitacional, para ello hemos recorrido la siguiente secuencia de investigación y que le da estructura al trabajo:

- Primero encontrarán el diseño de investigación; los límites y pretensiones del estudio: analizar la política habitacional en tanto nuevo modelo de política social (por contraste a la antigua política habitacional); estudiar la nueva política desde un marco de segregación residencial (uno de los déficits de la antigua política) y finalmente; estudiar el desarrollo del programa Fondo Solidario de Vivienda,

modalidad de Construcción en Nuevos Terrenos en la Región Metropolitana de Santiago, unidad de análisis de la presente investigación.

- Segundo, realizaremos un análisis de política social a partir del nuevo diseño de política; realizando una síntesis de los déficit de la antigua política y sobre los que diseñó el cambio; por una parte examinar los elementos críticos que se tuvieron en cuenta para decidir su cambio, describiendo el nuevo diseño de política mostrando cómo enfrentan los déficit de la antigua política.

Este capítulo transita en una doble condición; por un parte afirmamos que existe un cambio paradigmático en tanto concepción de gestión de política social (entre la antigua y la nueva política), siguiendo lo planteado por Franco, hablaremos de un cambio paradigmático de política, el que en propiedad nos permite referirnos a la Nueva Política Habitacional como un hecho profundo, más allá de la superposición de un programa por otro; sin embargo, también queremos examinar si la nueva política modifica los resultados (déficit) de la antigua política, a lo menos, respecto de la correspondencia entre la localización de las soluciones habitacionales (localización de la oferta) y el domicilio (comuna) de las familias que acceden a ellas (localización de la demanda). En este capítulo sólo reflexionaremos acerca del diseño de política, el que será complementado cuando analicemos los proyectos desarrollados al amparo de la nueva política.

- Luego viene el capítulo de Marco Teórico, ha querido profundizar en la concepción teórica que existe sobre la segregación residencial, este elemento fue sólo *uno* de los distintos aspectos que se consideraron al momento de modificar la política habitacional. En el planteamiento del problema afirmamos que este era un resultado problemático de la antigua política y por lo tanto, la nueva política habitacional habría que evaluarla también según su influencia en la segregación residencial. Sin embargo, como se trata de referirnos al caso de la Región Metropolitana de

Santiago, hemos recurrido a estudios que complementariamente la han conceptualizado y medido en la región.

- En el capítulo de análisis, nos centraremos en los proyectos desarrollados a partir de la Nueva Política Habitacional; el programa Fondo Solidario de Vivienda, primero respecto de su despliegue a nivel nacional en todas sus modalidades de operación, especialmente para apreciar el cambio de política desde la perspectiva de resultados de gestión. Luego, para el caso de la Región Metropolitana de Santiago, hacemos una revisión de los proyectos desarrollados bajo la modalidad de Construcción en Nuevos Terrenos, ya que es la línea continuadora de la construcción de viviendas sociales requiriendo nuevos suelos, tal como lo hacía el Programa de Vivienda Básica. A la luz de esta información nos hemos adentrado en resolver la pregunta acerca de la relación o correspondencia entre la localización de la oferta habitacional versus la localización (comuna) de las familias en la Nueva Política Habitacional. Complementariamente hemos puesto especial atención a la localización de la oferta habitacional en esta modalidad del Fondo Solidario de Vivienda.
- Finalmente, a la luz del problema de investigación estudiado, presentamos el capítulo de conclusiones; el principal hallazgo es que surge con fuerza una comunalización de la demanda y de la oferta, sin embargo, la oferta se ha dado preferentemente en las comunas que han tenido más posibilidades de acceso a suelo de bajos precios (fuera de la provincia de Santiago). La oferta de soluciones habitacionales para las 32 comunas de la provincia de Santiago, representa una baja presencia en los proyectos desarrollados a la fecha, por lo tanto, dicha demanda no estaría siendo atendida, a lo menos a través de esta modalidad de solución habitacional.

Hemos trabajado con fuente de información documental y análisis de datos cuantitativos, obtenidos desde los proyectos de Construcción en Nuevos Terrenos



beneficiados a través del programa Fondo Solidario de Vivienda, para los años 2001 a 2006, realizando un análisis descriptivo de ellos, de allí la validez empírica del análisis realizado.

Resulta pertinente esta investigación a la luz del ciclo actual de política social en vivienda, ya que este marco programático se ha constituido en el eje de la política habitacional; el gran cambio ocurrido en 2001, ha tenido un nuevo impulso desde fines de 2006, materializado en nuevos cambios a su reglamentación (que profundizan la estrategia de diseño de política habitacional), para mejorar las condiciones de gestión.

Sin embargo, se ha introducido un nuevo instrumento de política, complementario al Fondo Solidario de Vivienda, denominado Subsidio Diferenciado a Localización de los Proyectos, que tienen como propósito adquirir suelo bien localizado mediante un subsidio complementario, está dirigido a las familias del primer quintil de ingresos de los proyectos de Construcción en Nuevos Terrenos del Fondo Solidario de Vivienda, esto permitirá que las familias puedan acceder a suelo integrado en la ciudad; porque responde a los atributos de: 1 km de distancia peatonal de oferta de educación escolar, 2.5 km de distancia peatonal de salud primaria, 500 mt distancia de transporte público, está dentro del área de concesión de una empresa sanitaria y tiene acceso directo a una vía local.

Esta iniciativa es parte del diseño de política que busca favorecer la integración social en los proyectos de vivienda social, con proyectos de calidad, dirigidos especialmente para atender el déficit habitacional de las familias que viven en pobreza. La investigación que hemos realizado señala que la Nueva Política Habitacional por ahora no ha resuelto el acceso de las familias pobres a suelo bien localizado y este nuevo instrumento, deberá dar cuenta en el mediano plazo si resuelve este requerimiento de la política y para ello este trabajo puede ser un punto de partida, a lo menos respecto de la región Metropolitana de Santiago.

## **II. DISEÑO DE INVESTIGACION**

## II. 1. PROBLEMÁTICA DE INVESTIGACION

Nuestro país tiene una extensa trayectoria en políticas públicas tanto para de construcción como de financiación (subsidió a la demanda) de viviendas sociales, en especial, en aquellas políticas dirigidas a familias de los primeros quintiles de ingresos.

Sólo entre los años 1990 a 1999 el total de viviendas contratadas y de subsidió otorgados fue de 911.854 unidades, de las cuales 275.457 correspondieron a Viviendas Básicas Serviu y Progresivas Serviu (un 30.2% del total de soluciones con subsidió), construidas a un promedio superior de 27.000 viviendas anuales. Dicha política nos ha ubicado como el único país latinoamericano que reduce sostenidamente el déficit habitacional.<sup>1</sup> (Minvu, 2001: 21)

A contar de 1984 y hasta 2001 el principal programa de construcción de viviendas sociales dirigidas a familias pobres fue el Programa de Vivienda Básica –PVB-; en lo fundamental se trataba de contratar a privados la construcción de viviendas sociales por mandato del Estado, las que luego eran vendidas a familias de escasos recursos. Su financiamiento era tripartito: ahorro previo de las familias; subsidió del Estado y finalmente, crédito hipotecario otorgado por el Estado<sup>2</sup>.

Sin embargo, el éxito de dicha política, trajo consigo problemáticas que motivaron el surgimiento de una nueva política habitacional, son tres los problemas principales que se enfrentaron (Minvu, 2001):

- Producto de la necesidad de mejorar los estándares de construcción, el precio de las viviendas básicas entre 1990 a 1999 creció en un 33%, ello, sumado al aumento del

---

<sup>1</sup> A mediados de 2000, el MINVU convocó a una amplia comisión de expertos e instituciones, conformada con profesionales del ámbito público y privado; quienes redactaron el documento “Bases para una Nueva Política Habitacional”, coordinado por José Manuel Cortínez.

<sup>2</sup> El Programa de Vivienda Básica era regulado por el DS N° 62 de V. y U. de 1984.

valor del suelo, significó que la proporción de los créditos hipotecarios se incrementará en aproximadamente un 200%.

- La función crediticia del Estado tuvo una alta morosidad, desfinanciando así el sistema, en 2001 un 67% de los deudores SERVIU se encontraban en mora. Como los créditos hipotecarios se incrementaron, el problema de morosidad se amplificaba.
- Presencia de altos grados de desfocalización del programa Vivienda Básica, de las familias beneficiarias un 37% estaban dentro del dentro del primer quintil de ingresos, un 30% pertenecían al segundo quintil de ingresos, y el restante 33% se componía de familias pertenecientes incluso hasta el cuarto quintil de ingresos. Lo que también se profundizaba ya que las familias de menores recursos, no accedían a crédito hipotecario.

Complementariamente, hubo estudios sobre los costos para proyectos de inversión en vivienda social (tanto de CEPAL como del MINVU), consideraron análisis de proyectos por localización y por la satisfacción de los usuarios, desde la perspectiva de su contribución al conjunto de requerimientos y necesidades para la superación de condiciones de pobreza, referidos tanto a los costos directos por infraestructura (urbanización, costo de suelo, construcción, etc), así como costos derivados de la relación entre localización de la oferta y la demanda habitacional, generando nuevos requerimientos de; salud, educación, transporte, equipamiento, inversión vial, congestión, delincuencia, etc. Costos que se traspasan a las familias y al sector público. (Nieto, 1999)

Según datos de la encuesta CASEN 1998 un 17.8% de hogares son pobres y de ellos 4.7% son indigentes. Para dicha población, respecto de la propiedad de la vivienda, un 58% de los hogares en indigencia son propietarios de una vivienda y un 63% de los hogares pobres no indigentes también son propietarios, por lo tanto, no existiría una relación favorable entre acceso y/o propiedad de una vivienda y pertenecer (o no pertenecer) a los segmentos de pobreza e indigencia.

**Hay consenso en la valoración positiva de las políticas de vivienda; en especial en cuanto a su diversidad programática, pluralidad de actores (público + privado), volumen de construcción (disminución del déficit habitacional), credibilidad en los sistemas de acceso y asignación de viviendas, entre otros. Sin embargo,** el crecimiento económico y la modernización de la ciudad, han dado lugar a demandas por la “calidad” de las viviendas sociales; dentro de los atributos de calidad, una mejor localización de las construcciones de vivienda social. El emplazamiento de nuevas viviendas sociales está fuertemente determinada por el valor de suelo; el suelo de bajo costo está ubicado preferentemente en la periferia, dicha localización ha provocado: la atención preferente de familias de familias de comunas con acceso a suelo barato y también la erradicación de familias pobres desde áreas consolidadas de la ciudad a zonas periféricas.

Brain y Sabatini (Brain y Sabatini, 2006) advierten que la segregación residencial hacia la periferia urbana es una constante, lo que ha provocado “ghettización” de los barrios urbanos populares, así como la liberalización de los mercados de suelo, limitando a la política habitacional, toda vez que una importante proporción del subsidio se destina al valor de suelo, con el consiguiente deterioro en la calidad de las soluciones habitacionales.

**A contar de 2001 el programa de Vivienda Básica ha terminado** y actualmente la atención de familias del primer y segundo quintil de ingresos, se atiende<sup>3</sup> a través del Programa Fondo Solidario de Vivienda –FSV- en lo fundamental, se trata de la adjudicación de subsidios mediante un sistema de proyectos, generados desde instituciones de carácter intermedio (fundaciones, ONGs, corporaciones sin fines de lucro, Municipios y privados), son ellos quienes organizan la demanda y generan oferta habitacional, la que considera modalidades de solución como la construcción en sitios de allegados o densificación predial, compra de viviendas usadas o nuevas y, proyectos de construcción en nuevos terrenos (incorporando suelos nuevos para vivienda social). El Estado financia a

---

<sup>3</sup> Si bien existen otros programas como la Vivienda Social Dinámica Sin Deuda y que reemplaza también a la vivienda básica, aumentando subsidio y eliminando crédito hipotecario, ha sido un programa de transición. Es el Fondo Solidario de Vivienda el programa que concentra el mayor presupuesto e importancia.

través de un subsidio a la demanda, pero a condición de postular con proyectos previamente comprometidos y evaluados (sistema de Banco de Proyectos). Para el periodo analizado, son viviendas que se financian con ahorro de los postulantes de 10 UF, lo restante es un subsidio estatal que va desde las 280 a 320 UF (en la Región Metropolitana) y permite el aporte de terceros, no considera la financiación vía créditos hipotecarios<sup>4</sup>.

## II. 2. PREGUNTA DE INVESTIGACION

En el contexto de la nueva política habitacional, inaugurada a contar de 2001, queremos examinar la contribución del Fondo Solidario de Vivienda respecto de la localización de los proyectos de vivienda social, en términos de resultado, este atributo fue complejo y distintivo de la antigua política habitacional, para ello nos hemos planteado responder la siguiente pregunta de investigación:

**¿Qué efecto tiene la nueva política habitacional, encarnada en el programa Fondo Solidario de Vivienda - FSV, modalidad Construcción en Nuevos Terrenos, sobre la localización de los proyectos de vivienda social?**

La formulación de la nueva política habitacional estuvo centrada en la corrección de las distorsiones propias del Programa de Vivienda Básica (aumento en el valor de la vivienda, desfocalización, baja recuperación de créditos, aumento en montos de créditos hipotecarios), sin embargo, también hubo preocupaciones por la **calidad**; el tamaño de los conjuntos, su localización (relación entre demanda habitacional y localización de las soluciones), la precariedad de los nuevos barrios, dotación de equipamientos y servicios, efectos para la segregación residencial, entre otros.

---

<sup>4</sup> Para el periodo analizado, el Programa Fondo Solidario de Vivienda es regulados por el DS N° 155 de V. y U. de 2001.

### II. 3. HIPOTESIS DE TRABAJO

La **hipótesis de trabajo** que subyace es que: la política habitacional que inaugura el programa Fondo Solidario de Vivienda constituye un avance modernizador de la política social en vivienda, *representando un cambio paradigmático de gestión de política social* (supera eficientemente la antigua política), enfrentando los déficit de la antigua política, sin embargo, no resuelve las limitaciones dadas por la localización de los proyectos de construcción de vivienda social, por lo tanto, reproduce dinámicas de segregación residencial y/o no atiende eficientemente las necesidades habitacionales de las familias pobres que viven en sectores consolidados de la ciudad.

### II. 4. OBJETIVOS

El **objetivo general** de esta investigación es:

- Analizar el programa Fondo Solidario de Vivienda, modalidad de Construcción en Nuevos Terrenos, en el marco de la política habitacional y sus efectos sobre las dinámicas de segregación residencial en la Región Metropolitana.

Sus **objetivos específicos** son:

- Analizar la Nueva Política Habitacional, en tanto nuevo modelo de política pública.
- Estudiar la Nueva Política Habitacional desde un marco de análisis de la segregación residencial.
- Analizar el desarrollo del Fondo Solidario de Vivienda, modalidad Construcción en Nuevos Terrenos, en la Región Metropolitana.

## II. 5. MARCO METODOLOGICO

La investigación a desarrollar es de tipo descriptivo - explicativo, en tanto se intenta describir la nueva política habitacional, en comparación con la antigua política habitacional, a través del programa Fondo Solidario de Vivienda, es decir, inquirir sobre los elementos que la definen y caracterizan. Explicativa en tanto busca determinar que efectos tiene la aplicación y definición de esta política en las dinámicas de la segregación residencial del Gran Santiago.

La investigación considera un uso combinado de estrategias de aproximación a la realidad que se quiere conocer, por un lado se realizara análisis temático a partir de textos sobre política habitacional y la segregación residencial, y por otro, se trabajara con datos secundarios de carácter cuantitativo respecto de lo que ha sido la aplicación del Fondo Solidario de Vivienda en la modalidad de Construcción en Nuevos Terrenos (años 2001 a 2006), a partir de la base de datos del Banco de Proyectos del Fondo Solidario de Vivienda que tiene el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

El tipo de información cuantitativa a recabar dice relación con: los tipos de proyectos a ejecutar o ejecutados, la tipología de instituciones que los patrocinan, la relación entre comuna de origen de las familias versus comunas de destino (localización futura vivienda social), los grados de focalización alcanzados y las áreas de la ciudad que han concentrado demanda y oferta habitacional, a partir del análisis descriptivo de los mismos.

La confiabilidad de los resultados de la investigación estará relacionada con la capacidad de establecer un modelo de análisis teórico respecto de las variables a considerar. La confiabilidad de los datos o fuente de información, está definida a priori, ya que el sistema de adjudicación de los proyectos FSV supone procesos previos de certificación y evaluación técnica, financiera y social (familias).



Tipo de Estudio: descriptivo – explicativo.

Diseño Metodológico: análisis documental y técnicas de análisis de datos cuantitativos.

Unidad de Análisis: Proyectos Fondo Solidario de Vivienda, en la modalidad de Construcción en Nuevos Terrenos, emplazados en la Región Metropolitana, beneficiados entre los años 2001 y 2005 y que hallan iniciado obras, el marco de los datos a analizar es.

	<b>Total Nacional</b>	<b>Región Metropolitana</b>
Total proyectos y familias beneficiadas: ciclo 2001 - 2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1.907 Proyectos.</li> <li>• 121.104 Familias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 388 Proyectos (20.35% del total nacional).</li> <li>• 22.738 Familias (18.77% del total nacional).</li> </ul>
Total de proyectos y familias beneficiadas, modalidad de Construcción en Nuevos Terrenos: ciclo 2001 - 2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1.204 Proyectos (63.14 % del total de proyectos a nivel nacional).</li> <li>• 98.095 Familias (81% del total de familias a nivel nacional).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 68 Proyectos (5.64% del total nacional de proyectos en CNT)</li> <li>• 10.221 familias (10.41% del total nacional de familias en CNT).</li> </ul>
<p>Casos analizados:</p> <p>De la Región Metropolitana sólo excluimos 6 Proyectos del llamado 3/2003, que benefició a 1.256 familias del Campamento Peñalolén, cuya solución habitacional tuvo un marco presupuestario distinto.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 62 Proyectos, modalidad Construcción en Nuevos Terrenos, que corresponde al 91.17% total de proyectos de la RM, en la modalidad CNT.</li> <li>• 8.965 Familias que corresponden al 87.71% del total de familias beneficiadas en RM en la modalidad CNT.</li> </ul>	

**III. ANTECEDENTES:  
DE ANTIGUA  
A NUEVA POLITICA HABITACIONAL**

### **III. 1. LA POLITICA QUE SE REFORMA (o la antigua política habitacional)**

Desde que en 1984 se creara el Programa de Viviendas Básica Serviu (PVB), tuvo plena vigencia hasta 2001, si bien existen diversos periodos y énfasis de política habitacional (basta recordar los procesos de erradicación de mediados de los '80, luego inexistentes en el decenio posterior), en lo medular hay una continuidad en el diseño y operación de la política habitacional, por lo menos, hasta que en 2001 se inaugurara la Nueva Política Habitacional (NPH) y con ella los programas sin deuda, entre ellos el Fondo Solidario de Vivienda (FSV).

En lo fundamental el Programa Vivienda Básica se trataba de contratar a privados la construcción de viviendas sociales por mandato del Estado<sup>5</sup>, las que luego eran vendidas a familias de escasos recursos. Su financiamiento era tripartito: ahorro previo de las familias (10 UF en promedio); subsidio del Estado (140 UF) y finalmente, crédito hipotecario otorgado por el Estado a través de los Serviu.

El año 2000, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, hizo una evaluación de la gestión del programa PVB entre los años 1996 a 1999, periodo en el que se construyeron 80.983 viviendas. Se valora como un programa que contribuye a la superación del déficit habitacional cuantitativo, “sin embargo, persiste aún, a pesar de las modificaciones introducidas en su diseño una débil integración social y espacial (acceso a servicios y equipamiento de los conjuntos habitacionales)”.<sup>6</sup> (Dipres, 2000: 3)

---

<sup>5</sup> Vivienda social (cuyo valor de tasación no supera los 400 UF), de carácter definitivo, emplazada en conjuntos habitacionales, dotados de infraestructura y equipamiento comunitario. Dirigido a familias de escasos recursos pertenecientes al primer y segundo quintil de ingresos, busca la reducción del déficit habitacional y el mejoramiento de las condiciones de vida para la población que vive en condiciones de marginalidad habitacional.

<sup>6</sup> Respecto de la focalización, un 67% de las viviendas en el periodo beneficia al grupo objetivo, I y II quintil, aunque se advierte que el II, III y IV quintil suman un 63% de las soluciones, desfocalizando, lo que se explicaría por las exigencias en ahorro y acceso a crédito. Respecto de la recuperación de créditos hipotecarios otorgados por Serviu un 38.02% tiene más de 3 dividendos en mora. Por ello, recomienda estudiar la factibilidad de un subsidio diferenciado, sin crédito hipotecario.

A raíz de las evaluaciones de la Dipres, el Minvu estableció compromisos que son plenamente coincidentes con la estructura de la Nueva Política Habitacional, por ejemplo; desarrollar una metodología para dimensionar el déficit habitacional para grupos objetivos del programa (en esa época Vivienda Básica), profundizar la acción del Minvu en cuanto a la gestión de suelo, asegurando stock de terreno que procuren localizaciones más adecuadas, piden estudiar el traspaso de la cartera hipotecaria al sector privado y resolver la solución habitacional para los sectores que no son sujetos de crédito hipotecario, diseñando programas sin deuda. (Dipres, 2005: 1-6).

La formulación de la NPH se inicia a mediados del año 2000 y se consolida el 2001, nace como una respuesta del Minvu a las deficiencias de la antigua política habitacional, la discusión interna de reforma, es consolidada ampliando la participación a otros actores extra institucionales, la NPH se oficializó en el mensaje presidencial de Mayo de 2001.

Para formular la NPH se trabajó en comisiones conformadas por destacadas personas del Minvu y del sector privado, las áreas de trabajo fueron: diagnóstico, financiamiento, operación (acceso a la vivienda), pobreza, gestión inmobiliaria social. Todas ellas coordinadas por José Manuel Cortínez, quien compiló el documento “Bases Para Una Nueva Política Habitacional” de Enero de 2001<sup>7</sup>.

El diagnóstico sobre el cual se definió la NPH, destaca las fortalezas y éxitos alcanzados en los años '90, así como las dificultades del modelo, sobre tenemos que:

Los éxitos de la antigua política habitacional se refieren a la producción estable de un alto número de soluciones, en su capacidad para canalizar la demanda habitacional y su sistema de financiamiento que al momento, le aseguraba continuidad al sistema. Sin embargo, también existían importantes debilidades.

---

<sup>7</sup> José Manuel Cortínez, había sido Subsecretario de Vivienda y Urbanismo.

Veamos algunos datos para argumentar los éxitos; se sostiene que los noventa es la década más exitosa en materia habitacional, el índice nacional de viviendas permanentes por cada mil habitantes aumenta de 238 a más de 270 en menos de siete años. El stock habitacional del país crece en un 28% en sólo 7 años. (Minvu, 2001: 2)

Respecto de la credibilidad en el sistema de acceso, entre 1998 a 1999, el número de cuentas de ahorro creció de aproximadamente 450 mil a 1.5 millones y duplicando el monto de ahorro. (Minvu, 2001: 2)

Para el periodo 1990 a 2000 más de 300 mil viviendas contratadas directamente por el SERVIU, en igual periodo se entregaron alrededor 780 mil subsidios en los distintos programas privados, lo que estuvo marcado por el activo movimiento poblacional, que ayudo a revisar los sistemas de postulación y selección, absolutamente deslegitimados durante el periodo de dictadura. (Fundación Nacional Para Superación de la Pobreza, 2006: 150)

**Sin embargo**, hubo déficit que exigían modificar la política<sup>8</sup>, **entre ello tenemos:**

- **Débil atención a las necesidades habitacionales de los más pobres:** los recursos estaban desfocalizados en un rango de 22% al 65% según el tipo de subsidio. La aspiración era atender preferentemente al 20% más pobre de la población, sin embargo, según datos de la CASEN de 1998, entre los años 1994 a 1998 se focalizo en el 40% más pobre de la población.

Respecto de la demanda, sólo un 30% estaba inserto en el mercado de trabajo formal, el restante 70% se compone de: trabajadores informales (23%), sin ocupación y jubilados

---

<sup>8</sup> Existe plena coincidencia tanto en la evaluación realizada por la Dipres en el año 2000, como en los documentos internos que el Minvu produjo como antecedentes para el cambio de política, así como la publicación “Umbrales Sociales: Propuestas para la futura política social” de la Fundación Para la Superación de la Pobreza, en este texto sugerimos revisar un acucioso análisis en las páginas 147 a 153.

(40%), y desempleados (5%), lo que evidenciaba su incapacidad de asumir deuda hipotecaria. (Minvu, 2001: 3)

- **Incremento y superposición del valor en las viviendas:** para el Programa de Vivienda Básica Serviu entre 1990 a 1999 los precios promedios de las viviendas Serviu se incrementaron en un 33%. La proporción que corresponde a créditos hipotecarios experimentó un alza de 238%. (Minvu, 2001: 4)
- **Baja correlación entre la oferta y la demanda:** existe una desigual distribución de la actividad constructiva en las comunas, si ello se confronta con el Índice de Desarrollo Humano Comunal con los datos de permisos de edificación entre 1992 a 1998 y la evolución del stock de viviendas, permite observar que: “las comunas con IDH alto y medio alto concentran el 61.9% de los permisos de edificación durante el periodo. Las comunas con IDH bajo y medio bajo presentan sólo el 38.1% de lo edificado”, las comunas de IDH bajo son las que registran menos permisos de edificación con un 19.48%. (Minvu, 2001: 4-5)
- **Crisis en el sistema público de producción habitacional:** expresado en los sistemas de contratación, precariedad en el acceso a suelo, lo que le impide planificar nuevos barrios y tiende a generar crecimiento de la ciudad por agregación de conjuntos, especialmente homogéneos socialmente, con pobreza espacial y déficit de servicios. (Minvu, 2001: 5)
- **Existencia de subsidios ocultos:** lo que termina siendo un obstáculo para ampliar la participación del sector privado en el financiamiento de la vivienda para la demanda del sector de menores ingresos.

Otro elemento del diagnóstico es la orientación de la política y los programas casi exclusivamente al acceso de la vivienda. Las cifras de la encuesta Casen de 1998 indican que la obtención de la vivienda no es condición suficiente para egresar de la categoría de

pobreza, un 58% de los hogares indigentes son propietarios de la vivienda que habitan y un 63 % de los hogares pobres igualmente son propietarios.

**Los criterios y estrategias que se consideraron para formular la NPH:**

Fueron la reducción del déficit habitacional, ampliar el papel del sector privado, tanto en el financiamiento como en la producción de viviendas como en créditos hipotecarios, multiplicar los actores (descentralizar la acción especialmente en el caso de familias de menores ingresos), fortalecer el rol subsidiario del Estado (concentrando su participación en lo imprescindible, para responder con mejor acceso a la vivienda y desarrollo urbano). (Minvu, 2001: 5-6)

Así las cosas, las orientaciones estratégicas que marcaron la NPH fueron: a) generar las condiciones para que el financiamiento habitacional sea asumido por el sistema bancario, llegando a demanda de menores ingresos; b) tender a la eliminación de la producción directa del Minvu, lo que supone generar condiciones para que opere la oferta privada; c) reorientar la acción del Minvu en: dar solución habitacional a los más pobres, en especial a aquellos sin acceso a crédito hipotecario, acentuar focalización territorial y social, desarrollar una gestión inmobiliaria social disponiendo suelo urbano para vivienda social, fomentar la calidad y garantizar asistencia técnica; d) mejorar la operación en cuanto a: ampliar la participación y multiplicación de Municipios como centros de iniciativa, promover y regular el rol de los organizadores de demanda, fortalecer el concepto de subsidio a la demanda el que junto a ahorro y otros aportes financian este mercado y finalmente, promover la movilidad habitacional. (Minvu, 2001: 6-7)

La NPH tuvo como elemento directriz la segmentación de las familias que acceden a programas de subsidio según condiciones de pobreza referida a la variables ingreso (acceso v/s no acceso a crédito hipotecario), la nueva línea de programas se estructuró conforme a discriminar financiamiento, sistemas de acceso, atención a la demanda y gestión inmobiliaria social.

Respecto del financiamiento, se estimo necesario diferenciar familias que no podrían acceder a créditos hipotecarios, promover la incorporación del sector financiero otorgando créditos hipotecarios en segmento de menores ingresos, reducir costos y riesgos a dichos créditos, crear incentivos para evitar el “descreme” para así abordar al conjunto de la demanda y no sólo a los grupos de menor riesgo.

Respecto del acceso a la demanda en condiciones de pobreza, los criterios considerados fueron dar mayor flexibilidad a las soluciones, no restringir las soluciones a la construcción de nuevas viviendas; deben operar las entidades que estén más cercanas a la comunidad (no solamente Municipios) y finalmente flexibilizar los estándares ya que no se contará con créditos hipotecarios.

**Los programas que luego nacen con estas orientaciones son el Fondo Solidario de Vivienda** y la Vivienda Social Dinámica Sin Deuda (línea de acción directa de los SERVIU en modalidad de gestión similar a la vivienda básica), ambos programas no consideran crédito hipotecario y por lo tanto, se extreman los mecanismos focalizadores.

Respecto de la gestión inmobiliaria social, la NPH se planteó la necesidad de planificar la provisión de servicios, así como la promoción de la integración social mediante la creación, planificación y gestión de suelo para el desarrollo de proyectos de vivienda social, para ello se propuso orientar la acción de privados por medio del manejo de los instrumentos de planificación territorial (incentivos para vivienda social), orientar la demanda asociando subsidios a la localización, coordinar la inversión. Por otra parte, también se plantea la necesidad de densificar y/o reutilizar áreas al interior de la trama urbana, en zonas que antiguamente correspondía a la periferia. Sin embargo, para abordar estas tareas se deberá concertar la acción con los municipios, para el desarrollo de nuevas áreas urbanas se requiere concertar con iniciativas parlamentarias y reglamentarias de otros sectores, así como incorporar a todos los sectores involucrados en la discusión de la densificación y el crecimiento urbano, revisar la institucionalidad de los Serviu y Seremi (funciones de



ejecución y planificación) y finalmente examinar los costos asociados a la construcción de viviendas sociales. (Minvu, 2001: 15-21)

Una de las claves para comprender la agenda de vivienda es preguntarnos por los roles y actores que intervienen en el proceso de producción de viviendas; el Estado concentrado en las funciones de focalización y canalización de la demanda en especial para los más pobres, ampliar la participación del sector público (local) y privado, tercer sector, por medio de la regulación y normativas.

La respuesta a ello ha sido una menor participación del Estado central en la producción habitacional directa y suprimir la financiación mediante créditos hipotecarios otorgados por el Estado. Ha promovido la participación de nuevos actores del ámbito local, tanto a nivel público, privado y del tercer sector, ha propiciado una mayor participación de dichos actores en temas de vivienda y urbanismo.

Especial interés ha provocado la crisis por baja recuperación de créditos hipotecarios: a Enero de 2001, un 67% de los deudores Serviu se encontraba en mora, para una cartera de clientes por un monto de 615 millones de dólares (equivale al presupuesto de viviendas básicas de 3.14 años aproximadamente), la recuperación de créditos es muy por debajo de las carteras privadas<sup>9</sup>. Hubo un problema de gestión así como la ausencia de incentivos para los administradores de la cartera, tampoco hubo políticas eficientes para tratar a los deudores morosos, sin embargo, parte del problema de fondo es que se le otorgó créditos hipotecarios a familias que no reunían condiciones para cumplir con la deuda<sup>10</sup>. Las medidas que se consideraron buscaban primero premiar a quienes tenían buen

---

<sup>9</sup> Para Libertad y Desarrollo el año 2000 se comparó la cartera hipotecaria del Minvu con la del Banco Estado “mientras que para la cartera hipotecaria del MINVU un 53% de los deudores presentan en promedio 36 dividendos impagos, en el caso del Banco Estado sólo un 1% de sus deudores presenta más de 12 dividendos impagos.

<sup>10</sup> No resulta del todo comparable la situación de la cartera hipotecaria del MINVU respecto de otras del sector privado, ya que las condiciones de originación de créditos son disímiles, debido al efecto “descreme”; las instituciones privadas pueden seleccionar eficientemente los deudores, cuestión controversial para los SERVIU.

comportamiento de pago, regularizar la situación de deudores morosos; condonando intereses penales y parcialmente la deuda a las familias indigentes. El conjunto de medidas debería generar ingresos netos extras para el Minvu por 428 mil UF al año. (Minvu, 2001: 33-36)

Respecto de la necesidad de focalizar, los antiguos programas de vivienda exigían acreditar la encuestas CAS II, sin embargo, no estaban orientados eficientemente a llegar al primer quintil de ingresos, la vivienda básica llegó a atender demanda hasta del tercer quintil de ingresos, explicado fundamentalmente porque son las familias que mejor pudieron enfrentar el mayor costo de las viviendas mediante créditos hipotecarios. Para Libertad y Desarrollo en los programas dirigidos a los sectores más pobres existe una desfocalización que varía entre un 18% y un 31% (Libertad y Desarrollo, 2003: 8) El esfuerzo focalizador debe permitir obtener una vivienda sin deuda para las familias indigentes y pobres que no tienen acceso a crédito hipotecario (primer quintil de ingresos).

### **III. 2. FONDO SOLIDARIO DE VIVIENDA**

El Fondo Solidario de Vivienda, más que un programa habitacional aislado, se ha transformado en el elemento central de la política, inaugurando un modelo que ha perneado transversalmente la gestión del sector vivienda (encarna la política en sí).

La financiación de la política habitacional se orienta a dos grupos: familias que se ubican por debajo de la línea de pobreza y aquellas familias no pobres con capacidad de participar de la financiación privada (tienen acceso a créditos complementarios), para quienes existen variedad de programas de subsidio, los que van entregando un aporte menor de recursos en la medida que el valor de la vivienda aumenta.

El FSV, junto a la Vivienda Social Dinámica Sin Deuda (VSDSD), son los programas de la Nueva Política Habitacional dirigidos a las familias del primer grupo, o sea, que no pueden acceder a créditos complementarios.

El FSV financia diversas soluciones de infraestructura:

- **Construcción de vivienda en nuevos terrenos.**<sup>11</sup>
- Construcción de vivienda en sitio propio.
- Densificación predial
- Adquisición de viviendas ya construidas (usadas y nuevas).

Para acceder a subsidio en cualquiera de estas modalidades, se requiere previamente:

1. Que las familias se inscriban en el registro único del Serviu y ser parte de un grupo o comité de vivienda. Los antiguos comités de vivienda formados al amparo de la antigua política habitacional y que participaban de las postulaciones a Viviendas Básicas Serviu, en su mayoría se reinventaron en este nuevo programa.
2. Las familias deben cumplir con el perfil de calificación socioeconómica CAS 2 (actual Ficha de Protección Social), con un puntaje promedio del grupo igual o inferior al puntaje de corte para el primer quintil de ingresos, sin embargo, ningún miembro del grupo puede exceder individualmente el promedio en 50 puntos, lo que pone un techo de puntaje individual equivalente al corte de estratificación para el segundo quintil de ingresos.
3. El grupo es acompañado por una “Entidad Organizadora” (actuales Entidades de Gestión Inmobiliaria Social o EGIS), que son instituciones que organizan la demanda, desarrollan y/o contratan el desarrollo de proyectos (de carácter social y técnico; vivienda, loteo, urbanización), los presentan a la adjudicación de los subsidios, previa

---

<sup>11</sup> Esta es la modalidad que nos interesa estudiar, ya que las demás soluciones ya tienen internalizada una dinámica de segregación.

calificación y aprobación por equipos evaluadores de los SERVIU, para finalmente contratar obras y construir las viviendas. Son entidades de carácter privado (incluyendo corporaciones, fundaciones y empresas privadas) y en el ámbito público local, municipios. Los SERVIU se reservaron la posibilidad de desarrollar proyectos, a condición de justificar la ausencia de oferta privada, a la fecha ha patrocinado un número muy bajo de proyectos.

Se desprenden 4 elementos que distinguen al FSV respecto la antigua política habitacional: primero que todo focalización, más eficiente que en el modelo anterior; segundo, concursabilidad mediante un sistema de competencia entre proyectos; tercero, participación, porque sólo opera a través de grupos organizados (el modelo de gestión técnico y social garantiza participación ciudadana); cuarto, Flexibilidad, dada por la diversidad de soluciones, amplificación de organizadores de demanda y desarrolladores de proyectos, etc.

Por lo tanto los atributos del programa son:

Un programa focalizado, que se concentra en la atención de los más pobres, un programa sin deuda pero que reconoce la importancia del aporte de los beneficiarios al financiamiento, se aumenta el monto del subsidio respecto de la antigua política (en más de un 100%) para así eliminar los créditos hipotecarios, permitiendo e incentivando la incorporación de aportes de terceros (públicos y privados). Flexibilidad dada por la diversidad de soluciones, programa se orienta a la superación amplia de las condiciones de pobreza exigiendo el desarrollo de un programa de habilitación social paralelo a la solución de vivienda, abordando tanto el trabajo a nivel de individuo y familia como de desarrollo de la comunidad. Es un programa descentralizado que permite la participación de las unidades territoriales más próximas a las familias.

El año 2001 se genera el marco legal y la base para operar el FSV, sin embargo, sólo se convoca 1 llamado piloto para 5 regiones. A partir del año 2002 ya comienza con carácter

nacional y desde 2004 se transforma en el principal programa del Minvu para atender las necesidades habitacionales de las familias del primer quintil de ingresos.

### **III. 3. FONDO SOLIDARIO DE VIVIENDA ¿NUEVO PARADIGMA DE POLITICA PÚBLICA?**

Las políticas de vivienda social son de larga data en nuestro país, desde que en 1965 se creara el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, se han construido más de 2.3 millones de viviendas, sólo en el periodo 1990 – 2002 se construyeron 1.2 millones de viviendas.

Un sistema relativamente exitoso, que combinaba la construcción por mandato estatal y subsidios a la demanda, que poco a poco ha pasado a preocuparse por la calidad de las soluciones y no solamente por la cantidad de soluciones contratadas; en un país que tiene destacados indicadores de acceso a la urbanización; electrificación, alcantarillado público, agua potable, etc.

**¿Qué puede haber justificado un cambio en la política habitacional dirigida a los sectores más pobres?**, por qué después de más de 20 años de aplicación se hace un giro en la política y se decide cambiar su oferta programática.

El análisis de las políticas públicas combina las nuevas políticas (atender problemas nuevos), la evaluación de las existentes y los cambios de las políticas. En las siguientes páginas nos centraremos en analizar el cambio de política.

La antigua política habitacional tuvo importantes éxitos, principalmente en la producción estable de un alto número de soluciones, su capacidad para canalizar la demanda habitacional y en la maduración de un sistema de financiamiento que le aseguro parcialmente continuidad. Sin embargo, como se ha explicado, su evolución dejo en evidencia la existencia de debilidades que, no se resolvieron con ajustes, sino con una

profunda renovación. Esta renovación representa un cambio de paradigma de política pública; desde uno dominante a otro emergente, tal como lo define Rolando Franco.

Para Lahera, las Políticas Públicas se refieren a cursos de acción y flujos de información en relación a un objetivo público definido en forma democrática y puede ser desarrollada por el sector público, privado y la comunidad. Sin embargo en el contexto de una matriz de centralidad estatal (como la antigua política habitacional) las políticas públicas usualmente han sido desarrolladas por el Estado. (Lahera, 2002: 17.)

Como ya hemos dicho, a contar de 1984 y hasta 2001 el principal programa dirigido a familias pobres ha sido el Programa de Vivienda Básica, en lo fundamental se trataba de contratar a privados la construcción de viviendas sociales por mandato del Estado, las que luego son vendidas a familias de escasos recursos. Su financiamiento es tripartito: ahorro previo de las familias, subsidio del Estado y finalmente, crédito hipotecario otorgado por el Estado.

Este programa ha terminado y actualmente, la atención de este sector social, se reorienta<sup>12</sup> en el Programa Fondo Solidario de Vivienda –FSV-, en lo fundamental se trata de la organización de la demanda por instituciones de carácter intermedio (fundaciones, ONGs, corporaciones sin fines de lucro, municipios, entre otras), la oferta habitacional combina la construcción en sitios de allegados, compra de viviendas usadas o nuevas y proyectos de construcción en nuevos terrenos. El Estado financia la demanda, pero a condición de postular con proyectos previamente comprometidos y validados. Son viviendas que se financian con ahorro de los postulantes, lo restante es un subsidio estatal y se permite el aporte de terceros.

---

<sup>12</sup> Si bien existen otros programas como la Vivienda Social Dinámica Sin Deuda y que reemplaza también a la vivienda básica, aumentando subsidio y eliminando crédito hipotecario. Es el Fondo Solidario el que concentra el presupuesto a lo menos en la Región Metropolitana, los últimos años no consideran licitaciones de Viviendas Dinámicas Sin Deuda.

La racionalidad que está a la base en estos dos modelos de política la comprenderemos respondiendo a qué paradigma corresponden, seguiremos esquemáticamente el modelo de Rolando Franco. (Franco, 1996)

La formulación de esta política tiene algunos antecedentes previos, a los cuales nos referiremos antes de inquirir sobre su paradigma. El camino octuple (8 vías) que propone Eugene Bardach (o los 5 que describe Manuel Tamayo Sáez) permiten comprender el proceso que esta a la base de la definición de esta política:

- **Definición del Problema:** el problema no solamente se refiere a la necesidad de asistir a las familias en la solución habitacional y de contribuir al modelo de ciudad. Las políticas implementadas eran parte del problema ya que generaban externalidades negativas.
- **Evidencias:** la evidencia fundamental no está dada por la cuantificación de la demanda, el centro está en las distorsiones que afectan fundamentalmente la focalización de la política habitacional: débil respuesta a las necesidades habitacionales de los más pobres, superposición en los valores de la vivienda y desequilibrio entre las señales que ofrecen los distintos programas de vivienda, existencia de subsidios ocultos, baja correlación entre la oferta habitacional y la localización de la demanda (MINVU, 2001: 3)
- **La construcción de alternativas:** la selección de alternativas está mediada por aspiraciones o criterios por cumplir: reducir déficit habitacional, ampliar el rol del sector privado (en la oferta de créditos y construcción para familias de menores ingresos), buscar mayor participación de los actores involucrados, multiplicando los centros de iniciativas, mayor diversidad en las soluciones y finalmente, fortalecer el rol subsidiario del Estado.
- **Seleccionar los criterios:** la evaluación de los resultados estará dado por el grado de cumplimiento de los atributos definidos en la construcción de alternativas: crear las condiciones para que el financiamiento sea asumido por el sistema bancario, creando incentivos (originación de créditos, seguros de remate), eliminar la producción directa del MINVU, reorientar la acción del MINVU hacia: soluciones

habitacionales a los más pobres, focalizar social y territorialmente, desarrollar una gestión inmobiliaria social, fomentar la calidad de las soluciones y el cumplimiento de estándares, garantizar asistencia técnica a la demanda habitacional y organizaciones intermedias. Enfatizar en los diseños de alternativas el papel de los municipios, los organizadores de la demanda, el concepto de subsidio y la movilidad habitacional (fortaleciendo un mercado de viviendas sociales usadas). Con estos criterios se consideran los resultados, por su eficiencia, equidad, igualdad de oportunidades, etc. Finalmente esta política requiere de la concertación de actores públicos y privados y será la participación de ellos la que verificará el éxito de la política, por ello, la posibilidad de optimizar el modelo, está abierta a la revisión de sus operaciones y la manera en que se instala o ejecuta, al no haber una planificación lineal centrada en la burocracia las posibilidades de modificar pautas son más flexibles (prueba de ello, es que la reglamentación del programa se ha modificado constantemente, sin alterar su contenido estratégico).

- **Proyectando los resultados:** existe numerosa información empírica sobre la situación base; de los déficit habitacionales, de las condiciones urbanas, de los sistemas financieros, de la aplicación de las políticas, entre otras. Las condiciones nuevas dadas por la flexibilidad de las nuevas soluciones habitacionales deben reflejarse en la estimación de resultados. Igualmente, la nueva política supone la existencia de un mercado abierto de viviendas sociales, tanto de construcción como de movilidad habitacional (vivienda usada), este mercado hasta ahora ha sido restringido por la acción del Estado, por lo tanto, se buscan maneras de introducir cambios y promover el funcionamiento de este mercado.
- **Evaluación de los resultados obtenidos:** Es la materia de esta investigación, lo que haremos es examinar el cumplimiento de las orientaciones que la política viene a privilegiar, especialmente en cuanto a: focalizar el gasto en las familias más pobres, incorporar al sector privado en el dinamismo del mercado abierto de viviendas sociales, número de soluciones realizadas, incorporación de nuevos actores en la organización de la demanda, localización de las soluciones, etc.



### **III. 4. VIVIENDA BÁSICA V/S FONDO SOLIDARIO DE VIVIENDA: DE PARADIGMA TRADICIONAL A UNO EMERGENTE**

#### **III. 4. 1. Institucionalidad**

Asistimos a un cambio de paradigma, que entre otros elementos redefine la institucionalidad de las políticas sociales; tanto por la responsabilidad estatal enfrentada a la pluralidad de actores, como de su centralismo enfrentado a la descentralización:

##### **a. Responsabilidad estatal o pluralidad de sectores:**

La Vivienda Básica se caracterizaba por ser un programa de financiamiento estatal (subsidio + crédito), el diseño, implementación y supervisión era de responsabilidad estatal. Todas las funciones radicaban en los SERVIU, responsables de ejecutar la política, si bien se trata de organismos descentralizados regionalmente, muchos ámbitos de su gestión se verificaba en el gobierno central.

Se trata del paradigma dominante, clásico de una matriz de centralidad estatal, la información y los cursos de acción de la política son definidos unilateralmente desde el Estado. Frente a una oferta limitada, hubo una demanda constante. Sin embargo, a lo menos tres procesos comienzan a hacer crisis:

- Impacto negativo en el diseño urbano, con grandes problemas de exclusión social.
- Desfocalización de la demanda.
- Desfinanciamiento del programa; créditos otorgados a familias sin capacidad de pago y de un alto costo de administración.

El sector privado tiene una participación limitada, actuaba dentro del sistema mediante la participación en licitaciones públicas para proveer stock de viviendas, sin embargo, no se genera un mercado abierto y competitivo de viviendas sociales.

El FSV es un modelo de gestión de la política que funciona a través de entidades públicas o privadas; ONGs, fundaciones, corporaciones, municipios, empresas privadas, etc., que organizan demanda referida a una oferta concreta. Las funciones de diseño de las

soluciones habitacionales, la implementación, supervisión y administración de la financiación son de responsabilidad de estas organizaciones. El rol estatal es de financiación a través de los subsidios y de control-supervisión. Claramente se inserta en la lógica de paradigma emergente, hay una multiplicidad de actores y con mayores grados de autonomía y responsabilidad.

**b. Centralismo o descentralización:**

El diseño de la política social es una actividad del gobierno central a través del MINVU, en el caso del sector vivienda, existen los Servicios de Vivienda y Urbanización, SERVIU, que son organismos descentralizados, regionales y que tienen como misión ejecutar los programas que la política define.

La política que caracterizaba la Vivienda Básica era rígida (el mismo producto a nivel nacional) y en el mejor de los casos una centralización regional, que reproducía relaciones desiguales entre provincia y comunas de una región, reproduciendo una lógica centralista (esta vez a la escala regional). En el mismo sentido, se tendía a concentrar la oferta, determinada fundamentalmente a las condiciones de valor de suelo (a mayor disponibilidad de suelo de bajo costo, mayor oferta de vivienda construidas por los SERVIU, las se ponían a disposición o postulación de todos los habitantes de la región).

El FSV supone la existencia de demandas dispersas, no favorece la concentración de la demanda y por lo tanto, permite que en igualdad de condiciones, se financien proyectos diversos y de menor escala, no requiere de un Estado centralizado, por el contrario, requiere de un Estado capaz de organizar su gestión en conjunto con otras instituciones privadas y públicas locales, con una alta capacidad para evaluar proyectos alternativos (cites, ampliaciones, compra de viviendas usadas, entre otros) característica de un nuevo paradigma emergente.

### **III. 4. 2. Procesos de decisión: lógica burocrática o lógica de proyectos:**

El paradigma dominante se basa en la capacidad del Estado para implementar programas sociales, en la cantidad y calidad que estima conveniente, tanto por razones administrativas, políticas o por presiones corporativas.

En esta lógica se inscriben muchos programas sociales e informa muchas de las políticas públicas. La vivienda Básica, con sus 20 años de gestión, funcionó en este esquema. Prueba de ello es la cantidad de viviendas construidas, en grandes conjuntos habitacionales, generando sectores homogéneos de viviendas sociales, una lógica burocrática que trajo consigo algunos efectos sociales no deseables; segregación, exclusión, inseguridad, problemas de transporte, desarraigo de familias, entre otras.

La participación de los usuarios era estrictamente informativa, valor agregado de la oferta, sin embargo, ellos no participan en ninguna de las fases de gestión de política pública, los mecanismos de postulación colectiva que existieron pueden interpretarse como buenos espacios de socialización política, pero que no llegan a constituirse en participación en la gestión, en la política como tal.

El FSV como parte del paradigma emergente, busca la participación de los actores, de los destinatarios de la política, como también de las instituciones que los apoyan. Los destinatarios deben aprobar el proyecto que propone la entidad que los auspicia, incluso debiendo firmar los contratos de construcción. La lógica burocrática es dejada atrás, hay una mayor identificación y conocimiento por parte de los beneficiarios de la estructura técnica de los proyectos y los mecanismos de gestión para llevarlos a cabo.

### **III. 4. 3. Financiamiento**

#### **a. Según las fuentes de recursos: Estatal o mediante co-financiación:**

En la lógica del paradigma tradicional la financiación de la política pública y/o social es estatal, la Vivienda Básica, si bien requiere del aporte de los beneficiarios por medio del

ahorro previo y de la obtención de créditos hipotecarios, la gestión central de los SERVIU es el elemento simbólico del paradigma dominante. La gestión para recuperar créditos hipotecarios otorgados con presupuesto público, derivó en el diseño de políticas para la recuperación de la cartera hipotecaria de los SERVIU, generando uno de los nudos más débiles de la política, al financiar viviendas con crédito para un sector de la población sin capacidad de pago y que “culturalmente” es consumidora de bienes del Estado, sin contraer obligaciones y compromisos.

El FSV es fundamentalmente financiación estatal, también considera los aportes de los beneficiarios y permite la incorporación de aportes de terceros y que por lo tanto lo instala en un paradigma emergente, ya que permite la posibilidad que otros actores participen de la financiación y no solamente el Estado. Aún es insuficiente el aporte de privados, especialmente porque la legislación para la materialización de estos aportes es compleja y desconocida. Sin embargo, la labor que desarrollan las instituciones que se dedican a este tipo de proyectos supone involucrar a nuevos actores en los procesos de gestión y ello se traduce en aporte a la financiación; preparación de proyectos, estudios de suelo, de demanda, etc.

**b. Según la asignación de recursos: subsidio a la oferta o subsidio a la demanda:**

El paradigma dominante privilegió por financiar los costos del proveedor, sin embargo, en vivienda ello no ocurrió así. Los subsidios son a la demanda, cada beneficiario es titular de una ayuda estatal que representa el Subsidio. En el caso de la vivienda básica, si bien el subsidio era individual, se aplica en el contexto de los procesos de construcción SERVIU, presupuestariamente hubo inversiones efectuadas directamente por el Estado, previo a la adjudicación de subsidios, este fue uno de los elementos que siempre discutió el sector privado, ya que en la financiación no se consideraron los “subsidios ocultos”, obras complementarias a la vivienda que tenían financiamiento independiente, que por lo tanto hacen que el valor de venta de las viviendas no correspondiera al valor real de producción: inversiones en macro infraestructura, obras complementarias para la habilitación de terrenos, manejo en el valor de los terrenos (transferidos a un precio menor al costo), etc.

En el caso del Fondo Solidario de Vivienda se trata típicamente de un subsidio a la demanda, presupuestariamente es dinero que es “gastado” por los titulares de subsidio, sin intermediarios, sin subsidio ocultos por parte del Estado y con ese financiamiento el beneficiario compra y/o construye una vivienda. Por la diversidad de soluciones hace que se genere propiamente un mercado abierto y competitivo de viviendas sociales, que no permite la existencia de “financiamiento ocultos” o no declarados en el proyecto.

### **III. 4.4. Objetivo: universalismo de la oferta o de la satisfacción:**

El paradigma dominante defiende el universalismo, una oferta homogénea y dirigida a todos. En el caso de las políticas de vivienda esto tiene algunos matices, entre otros elementos, porque estamos analizando una dimensión de la política (aquella dirigida focalizadamente en sectores pobres), sin embargo, es la que representa mayor gasto presupuestario.

Este tema es tratado de manera muy distinta por el FSV, asume el nuevo paradigma porque no se funda en la universalización de la oferta, sino en las necesidades de las personas, a cada cual según lo que necesita, para superar las diferencias hay que desarrollar políticas que promuevan la equidad. El FSV permite una focalización severa de la demanda, la que debe responder al perfil de beneficiarios del programa.

### **IV. Criterio de prioridad y expansión: ampliación progresiva de arriba hacia abajo, o primero los más necesitados**

El paradigma dominante genera una ampliación progresiva de los sistemas de bienestar, lo que genera que primero llegan los menos necesitados. La gestión de la Vivienda Básica tenía un mecanismo intermedio, los sistemas para focalización si bien existían, no eran estrictos, porque se moderaban con otros atributos, como la antigüedad en el sistema, el

monto de ahorro previo, la cantidad de personas que conforman un grupo familiar y finalmente las condiciones socioeconómicas medidas por Encuesta de Caracterización Socioeconómica – CAS 2).

En el caso del paradigma emergente opta preferentemente por los más necesitados y de esa manera ocurre en el FSV, el criterio principal es el de estratificación social mediante encuesta CAS 2 y que señala los puntajes para participar del programa. El criterio es la variable pobreza, no importa antigüedad en un registro o el monto de dinero ahorrado.

### **III. 4. 5. Población beneficiaria: grupos organizados (clase media) o grupos pobres:**

El paradigma dominante privilegió por clases medias organizadas y con capacidad de presión. En la Vivienda Básica fue un elemento relativo, si bien la política de vivienda social estaba dirigida a sectores pobres, no es menos cierto que los grupos de pobladores con más habilidades de organización y de acceso a la oferta estatal, no fueron los más pobres, tal como lo muestran los limitados porcentajes de focalización anteriormente descritos. En este sentido responde al paradigma dominante.

El paradigma emergente, está preocupado de lograr la equidad por medio de la atención de los más necesitados, destinatarios del FSV, sin embargo, la condición es que sean un grupo organizado y que sean apoyados por una institución, hay un reconocimiento a su capacidad relativa de ejercer presión y de participar de la red social.

### **III. 4. 6. Enfoque: en los medios o en los fines:**

El paradigma dominante tiene una tendencia a destacar los logros cuantitativos de la política, la cobertura, las unidades construidas. La vivienda Básica tuvo un alto costo político, la tentación por alcanzar logros, llevo a generar varios proyectos con viviendas defectuosas, junto al daño causado a las familias, se hizo un profundo perjuicio a la

percepción ciudadana de las viviendas sociales y de la labor que realiza el Estado, dañando con ello los altos logros obtenidos por el sistema público en la década de los '90.

Por el contrario, el paradigma emergente se preocupa por mejorar las condiciones de vida de la población y por el impacto de la política, los resultados están ponderados en una manera distinta en el FSV, se trata no solamente de la solución de infraestructura sino del proceso habilitador y generador de capital social. Parte integrante de los proyectos es la ejecución de un plan de habilitación social, que promueve intervención social para la construcción de nuevos barrios, para guiar los procesos de ampliación de vivienda y para mejorar las condiciones de vida en general. Por ello requiere de identificar claramente el grupo destinatario de la política y los logros que se espera generar. La principal presión al respecto es beneficiar familias de manera de reducir sostenidamente el déficit habitacional de las familias del primer quintil de ingresos.

### **III. 4.7. Indicador utilizado: gasto público social o relación costo impacto**

El indicador del paradigma dominante es el gasto público social y sus fluctuaciones. Usualmente creemos que a mayor gasto social, mayor bienestar tendremos y esta una proporción que encierra errores. En el caso de la Vivienda Básica tratándose de una solución de infraestructura, a mayor gasto probablemente mayores logros.

El paradigma emergente no establece una asociación lineal entre más gasto, mejores prestaciones. De hecho la gestión del FSV radica fundamentalmente en las Entidades Organizadoras y la decisión de beneficiar familias está condicionada a la evaluación rigurosa de los proyectos (lo que permite evaluar ex ante la viabilidad técnica y social de los proyectos; privilegiando proyectos de mejor impacto social además que tratándose de proyectos a pequeña escala, no hay una lógica universal y busca en cada caso los mejores impactos a menores costos.

**Finalmente...** En el caso de esta política pública, resulta claro el tránsito desde la gestión enmarcada en el paradigma tradicional (de centralidad estatal), respecto de uno emergente. El desafío está dado por la conservación de la responsabilidad estatal, por la activa participación de los involucrados, apoyados por organizaciones de la sociedad civil, del tercer sector, organizaciones públicas locales y privadas, entre otras.

En esta tarea la regulación estatal es la posibilidad para guiar las condiciones para la operación de este mercado, generando incentivos y resguardos para la participación del sector privado.



## **IV. MARCO TEORICO**

## IV. 1. SEGREACION RESIDENCIAL

Cómo se distribuye la población en las ciudades, en especial en Santiago de Chile; de qué manera las políticas de vivienda social pueden modificar la conformación que la ciudad tiene, cuál es el escenario de segregación sobre las cuales operan, esta interrogante es la que pretendemos abordar a través del presente capítulo.

La segregación residencial socioeconómica se puede definir como “la ausencia o escasez relativa de mezcla socioeconómica en las subunidades territoriales de la una ciudad...” (Rodríguez, 2001: 7)

Rodríguez, resume así; la combinación de causas que hacen de la segregación residencial un fenómeno social en aumento: (Rodríguez, 2001: 9)

- Cambios estructurales (globalización, desregulación) que tiende a beneficiar a ciertos grupos en perjuicio de otros.
- Tendencias a la liberalización de los mercados de tierras, que correlaciona el valor de suelo y el nivel socioeconómico de la población que lo ocupa.
- Las condiciones de inseguridad en las ciudades.
- Las pretensiones de exclusividad de los grupos socialmente emergentes.
- Las condiciones regresiva en que opera la descentralización; gobiernos locales con grandes desigualdades de recursos.

Todas las causas descritas sobre segregación residencial, se relacionan de manera directa con nuestro objeto de estudio, definido en el capítulo anterior y con el análisis de los proyectos desarrollados bajo la política habitacional inaugurada en 2001.

Por su parte, segregación en un sentido sociológico se refiere a la ausencia de interacción entre grupos sociales. Pero también en un sentido geográfico significa una desigual distribución de los grupos sociales en el espacio físico. Cabe mencionar que este elemento

estuvo presente en los análisis para el cambio de política, pero tuvo un menor desarrollo temático, sin embargo, existe una prolífica línea de investigación respecto de la contribución de las políticas habitacionales y urbanas para la integración social.

Para Arriagada, “las políticas de vivienda y emplazamiento de la infraestructura y servicios públicos también son mecanismos importantes de generación o atenuación de la segregación residencial socioeconómica” (Arriagada, 2003: 36). Cuando se da prioridad al requerimiento habitacional (usualmente en virtud de costos, buscando suelo barato) se ubica en un segundo plano la concentración de familias pobres en la periferia.

La inversión pública y privada, especialmente en vialidad, favoreció la dispersión de grupos sociales medios y altos hacia nuevos barrios, antiguamente populares (por ejemplo, las nuevas urbanizaciones de bastos sectores de la comuna de Peñalolén), hay una combinación de mecanismos inmobiliarios y de infraestructura. Lo que ha generado una fisonomía de periferias pobres, algunas con bolsones y/o suburbios de clase media y alta, ello ha influido en la orientación de políticas urbanas, que actúan como generación y/o inhibición de segregación, dependiendo si estos procesos generan interacción de grupos sociales distintos, la que no necesariamente se resuelve con la proximidad física.

Refiriéndose a Sabatini, Rodríguez agrega que “En términos más complejos, podemos diferenciar tres dimensiones principales de la segregación: (a) la tendencia de un grupo a concentrarse en algunas áreas; (b) la conformación de áreas socialmente homogéneas; y (c) la percepción subjetiva que tiene la gente de las dimensiones objetivas (las dos anteriores) de la segregación” (Sabatini, 1999: 3) (Rodríguez, 2001: 12)

La comprensión y análisis que hagamos de las políticas de vivienda social, en particular la manera en que el Fondo Solidario de Vivienda debería considerar esta triple condición, el emplazamiento de sus proyectos; ¿contribuyen a concentrar población de los primeros quintiles de ingresos? ¿contribuyen a consolidar áreas homogéneas?

Arriagada (2003) advierte de las dificultades de algunas definiciones de segregación (a secas), entre ellas, no distinguir que distancia física y distancia sociocultural no son equivalentes, ya que bajo ciertas condiciones la distancia resulta irrelevante (sociedad de castas por ejemplo), en cuyo caso las barreras culturales son las que impiden la interacción, más aún, la cercanía podría agudizar enfrentamiento entre grupos (Arriagada, 2003: 10) Agrega, que la interacción no ocurre sólo en el espacio residencial, ya que no es el único lugar en que interactúan grupos sociales.

Para fines metodológicos, será relevante definir qué escala de análisis será la referencia que utilizaremos, por ejemplo; en una zona de la ciudad en que hay personas de una misma categoría social y ella es nuestra unidad de análisis, es posible que no exista segregación, sin embargo, si ampliamos la unidad de análisis a otras zonas de la ciudad, podría ser una manifestación evidente de segregación en el marco de la ciudad. Por ello la noción de homogeneidad estará determinada por la escala de análisis.

Rodríguez nos advierte del rol que le cabe al concepto de distancia, que no está presente en las definiciones dadas y se explica por la dificultad de trabajarla, ya que no se restringe a la extensión física (difícil de precisar y medir) sino también a la distancia subjetiva y de interacción entre grupos sociales. (Kaztman, 2003: 19-20)

A mayor precisión, podemos hablar de la **segregación territorial** (dentro de la cual está la segregación residencial), aquí la categoría que separa a las personas es su localización geográfica, por lo tanto, **grupos sociales distintos, deben tener localizaciones diferentes**. Cuando introducimos el concepto de segregación residencial, es porque se expresan en características de los residentes de una localidad (y que también tienen una manifestación territorial), por un lado atributos relacionados con la estratificación socioeconómica (ingreso – educación – condiciones materiales de vida) y por el otro, con la segmentación biosociocultural (color de la piel - idioma – nacionalidad – etnia – religión – casta). (Rodríguez, 2001: 14) Es posible que ambas segregaciones operen conjuntamente.

¿Por qué resulta indeseable la segregación residencial socioeconómica?

Porque actúa como reproducción de desigualdades socioeconómicas, aísla a los pobres, “quienes al tener como contexto cotidiano sólo de pobreza y pares pobres, limitan sus horizontes de posibilidades, sus contactos y sus probabilidades de exposición a ciertos códigos, mensajes y conductas funcionales a una movilidad social ascendente” (Arriagada, 2003: 11) Tiene su contraparte en un encapsulamiento “de los ricos” que también pierden posibilidades de interacción con otros grupos socioeconómicos. Igualmente porque debido a la descentralización y servicios asumidos por el nivel local, se ve agudizada la calidad de los servicios (en educación y salud) que reciben unos y otros grupos, así como un contexto de exclusión deteriora la vida comunitaria y se multiplican conductas violentas y de desconfianza. (Arriagada, 2003: 38) La concentración de proyectos de vivienda social en determinados sectores de la ciudad, unido al desplazamiento de población desde diversas comunas, agudiza estos procesos de concentración de población vulnerable.

El trabajo de Rodríguez aborda la segregación residencial socioeconómica y busca examinar la segmentación del espacio urbano entre estratos socioeconómicos diferentes. Podrían darse situaciones de segregación residencial extrema que es la que ocurre cuando cada estrato de la población tiene una localización específica y exclusiva. Podrían darse muchas combinaciones de segregación, lo importante será explicitar qué atributo diferenciará a los grupos distanciados físicamente y segundo que debe definirse en relación a una determinada escala de análisis. (Rodríguez, 2001: 15)

Una posibilidad de explicitar este atributo de diferencia u homogeneidad, será el puntaje que las familias tienen en la encuesta de caracterización socioeconómica CAS 2, ya que recoge un conjunto de variables socioeconómicas; educación, condiciones de salud, ingresos, condiciones materiales de vida, etc. El Fondo Solidario de Vivienda es un programa altamente focalizado en el primer quintil de ingresos, las familias que componen sus proyectos son altamente homogéneas y por lo tanto, el desplazamiento desde sus

comunas a otras zonas, podría contribuir a profundizar la consolidación de zonas de la ciudad altamente homogéneas en pobreza.

Sin embargo, habrá que prevenir ciertos errores; por ejemplo, si las localidades adyacentes corresponden a un similar grupo socioeconómico, tendríamos a pensar que se trata de cierta homogeneización, sin embargo, si la escala es mayor, como la ciudad y en ella hay heterogeneidad de grupos sociales, estaríamos en presencia de segregación residencial, por el contrario grupos heterogéneos pero próximos, igualmente podrían comportarse como grupos segregados, el criterio estará dado por la escala y modalidad en que se comporta la segregación. (Rodríguez, 2001: 17)

Por lo tanto, Rodríguez afirma que la **“segregación residencial debe ser definida con arreglo a criterios relacionales que consideren más rigurosamente la dimensión espacial y no sólo las condiciones de homogeneidad / heterogeneidad de los territorios”**. (Rodríguez, 2001: 17)

Arriagada menciona como determinantes directos de segregación (considerando que en última instancia se trata de una distribución territorial de población); a) los diferenciales de crecimiento natural de la población de los diferentes grupos sociales; **b) los patrones de migración intra y extrametropolitana** y, c) modificaciones dentro de cada grupo social. (Arriagada, 2003: 38)

Una manera de medir la segregación residencial es mediante comparaciones aritméticas (o gráficas) de las condiciones sociales a lo largo de las subdivisiones territoriales de referencia, a mayor contraste, mayor segregación residencial. Por ejemplo: si se utiliza la variable ingreso, y la escala es a nivel de comunas, se producirá una distribución de cada estrato dentro de la comuna, igualmente se podría obtener los ingresos promedio de las comunas, así se podrá examinar si los ingresos se localizan en una determinada zona de la ciudad. Ello permitiría observar las modalidades de segregación residencial (baja, moderada o elevada. (Rodríguez, 2001: 21)

La medida más utilizada para estudiar la segregación residencial es el “índice de disimilitud de Duncan” (en adelante también “D”), originalmente elaborado para cuantificar la segregación residencial de las minorías raciales en los EEUU (relación entre la composición racial de las subunidades territoriales y la composición social de las unidades territoriales de orden superior). Si la composición tiene diferencias significativas, se estará en presencia de segregación residencial, ya que la distribución de los grupos sociales está desalineada respecto de la representación en el conjunto de la ciudad. Por ello el indicador va de cero –segregación nula- (todos los grupos sociales están representados a escala) a 100, segregación total, ya que ninguna subunidad registra una composición mixta (Rodríguez, 2001: 22)

$$D = \frac{1}{2} \sum \left| \frac{N_{1i}}{N_1} - \frac{N_{2i}}{N_2} \right|$$

Donde  $N_{1i}$  = población del grupo 1 en la subdivisión territorial  $i$ ésima;  $N_{2i}$  = población del grupo 2 en la subdivisión territorial  $i$ ésima;  $N_1$  = población total del grupo 1 en la unidad territorial superior; y  $N_2$  = población total del grupo 2 en la unidad territorial superior.

Existen otras metodologías que combinan Duncan con la distancia física, que generan cuatro ecuaciones; “a) distancia media de las personas en la unidad territorial superior sin relación con la pertenencia a grupos; b) distancia media entre individuos del grupo mayoritario; c) distancia media entre individuos del grupo minoritario y, d) distancia media entre individuos del grupo minoritario e individuos del grupo mayoritario. Con los parámetros que se deducen de cada fórmula, el autor propone un índice sintético que se interpreta como el promedio de las distancias intragrupo ponderado por la fracción de cada grupo en la población”. (Rodríguez, 2001: 23)

En Chile, Francisco Sabatini ha trabajado la segregación residencial, examinando su evolución y relacionándola con problemas urbanos y desventajas sociales. Para ello ha

utilizado la encuesta origen y destino, utiliza indicadores de vida urbana (tiempo de viaje en bus, desempleo en jóvenes), en zonas contrapuestas de segregación.

Utiliza como indicadores: índice de disimilitud de Duncan para medir la tendencia de los grupos a concentrarse en ciertas áreas de la ciudad, segregación por localización de grupo, utiliza la desviación estándar del ingreso familiar para medir segregación denominada por exclusión. (Rodríguez, 2001: 26-27)

Hay evidencia, consenso técnico y político generalizado sobre las inequidades socioeconómicas que existen en América Latina, el indicador más utilizado es el de ingresos, en el caso de Santiago, una de las expresiones es la desigualdad territorial, segregación residencial de los grupos desventajados, Sabatini la ha estudiado y la ha calificado como una de las más segregadas del planeta.

Rodríguez ha realizado un estudio sobre la segregación residencial en el Área Metropolitana del Gran Santiago – AMGS – compuesta por 34 comunas (32 comunas de la provincia de Santiago, más comunas de Puente Alto y San Bernardo), caracterizada por: una población estimada en 5.5 millones de habitantes, un ritmo de crecimiento del 1.5% medio anual, tasa de fecundidad de 2.3 hijos por mujer, esperanza de vida de 75 años, tasa bruta de mortalidad cerca de 6 por mil y tasa de inmigración del orden de 1 por mil, densidad media llega a 100 habitantes por hectárea. (Rodríguez, 2001: 36)

El crecimiento de la ciudad ha sido extensivo, las comunas del anillo central han perdido población entre 1970 y 2000, en cambio las comunas que conforman el anillo periférico multiplicaron su población en cuatro en el mismo periodo, explicado en parte, por el precio de los terrenos y las viviendas. (Rodríguez, 2001: 37) En parte, explicado por la importante actividad de construcción de viviendas sociales. En esta investigación revisaremos la manera en que el Fondo Solidario de Vivienda ha emplazado sus proyectos, poniendo



acento a lo que ocurre especialmente al interior de la provincia de Santiago. “El AMGS registra marcadas disparidades internas en materia demográfica, socioeconómica y política – lo que es antecedente de la existencia de algún grado de segregación residencial socioeconómica”. (Rodríguez, 2001: 37)

Sin embargo, existen algunos indicadores moderados, explicados por la buena cobertura de servicios básicos y por el parque habitacional, por ejemplo, baja la mortalidad infantil en todas las comunas, aunque la brecha entre el mejor indicador (6.2 por mil en Las Condes) sea de un 100% con el peor indicador (13.3 por mil en Cerro Navia), respecto del analfabetismo la brecha es de 55% entre el mejor y peor resultado. (Rodríguez, 2001: 38)

Considerando la importancia de la descentralización, así como las tareas de desempeño municipal, cobra especial importancia la diferencia de recursos disponibles en cada comuna, ya que sus ingresos, en parte, dependen del nivel de ingresos de las comunas (contribuciones por la propiedad de inmuebles, permisos de circulación vehicular e impuestos territoriales), lo que profundiza las inequidades entre comunas.

#### **IV. 2. INEQUIDADES TERRITORIALES EN EL GRAN SANTIAGO**

El estudio citado, utilizó cuatro variables de segmentación socioeconómica: Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) promedio por hogar, los años de estudio del jefe de hogar, los años de estudio promedio de las personas entre 30 a 39 años y los años promedio de estudios de toda la población. Para 1992 las desigualdades intercomunales mostraban que los jefes de hogar en la comuna de Vitacura tenían en promedio casi 15 años de estudio, mientras que en Cerro Navia no superaba los 7 años. (Rodríguez, 2001: 39)

A continuación el cuadro que muestra estos indicadores en el AMGS (Rodríguez, 2001, 41)

**ÁREA METROPOLITANA DEL GRAN SANTIAGO Y COMUNAS INTEGRANTES:  
MEDIAS DE CUATRO INDICADORES DE SEGMENTACIÓN  
SOCIOECONÓMICA Y POBLACIONES DE REFERENCIA**

Comuna	Años de estudio del jefe de hogar	Promedio de NBI por hogar $\bar{x}$	Total hogares $\Sigma$	Años de estudio población total	Población total	Años de estudio grupo 30-39 años	Población 30-39 años
Santiago	10.48	0.455	64 453	9.53	199 855	11.53	33 379
Independencia	9.48	0.393	21 026	8.99	69 237	11.15	11 853
Conchalí	8.10	0.654	37 730	7.89	136 050	9.78	23 122
Huechuraba	7.24	1.018	14 498	7.08	54 326	8.47	7 948
Recoleta	8.34	0.663	41 791	7.98	145 639	9.77	24 776
Providencia	13.57	0.057	34 936	11.73	99 267	13.87	15 215
Vitacura	14.59	0.086	18 142	11.38	72 613	13.65	11 144
Lo Barnechea	10.54	0.786	10 539	8.61	41 394	11.19	8 292
Las Condes	13.55	0.115	52 563	11.04	188 225	13.49	31 608
Nuñoa	11.97	0.151	46 678	10.51	155 777	13.15	26 996
La Reina	12.37	0.235	22 734	10.27	83 160	13.06	14 211
Macul	9.87	0.414	30 749	9.00	107 289	11.18	19 019
Peñalolén	7.88	0.828	44 520	7.5	156 811	9.18	26 634
La Florida	9.73	0.452	82 335	8.5	292 289	10.79	57 137
San Joaquín	8.35	0.561	29 127	8.16	100 687	10.06	17 119
La Granja	7.88	0.703	32 872	7.4	117 262	9.26	23 350
La Pintana	7.26	0.740	39 794	6.71	147 312	7.96	28 445
San Ramón	7.37	0.827	24 807	7.37	89 217	8.79	13 658
San Miguel	9.71	0.440	21 143	9.17	72 384	11.31	12 202
La Cisterna	9.39	0.519	24 287	8.85	84 639	10.98	14 429
El Bosque	8.12	0.670	41 928	7.7	151 050	9.41	27 069
Pedro Aguirre C.	8.02	0.559	32 867	7.81	116 301	9.68	21 990
Lo Espejo	7.23	0.705	28 705	7.17	105 262	8.72	19 683
Estación Central	8.78	0.536	36 055	8.41	123 456	10.31	21 362
Cerrillos	8.62	0.599	17 909	8.17	63 573	9.82	10 665
Maipú	9.95	0.408	64 140	8.59	225 324	10.85	49 528
Quinta Normal	8.38	0.673	31 065	8.15	103 818	9.99	17 811
Lo Prado	8.26	0.668	28 132	8.05	9 875	9.61	15 334
Pudahuel	7.80	0.831	33 907	7.35	119 501	8.83	22 252
Cerro Navia	7.08	0.905	37 888	7.08	137 189	8.41	22 555
Renca	7.63	0.795	31 029	7.27	113 688	8.76	20 176
Quilicura	8.56	0.914	9 825	7.51	36 033	9.51	7 606
Puente Alto	9.15	0.546	63 030	8.01	217 602	10.22	48 742
San Bernardo	8.25	0.815	44 872	7.58	165 712	9.28	30 566
AMGS (media) <sup>b/</sup>	9.29	0.555		8.43		10.35	
AMGS (varianza) <sup>b/</sup>	18.99	0.90		20.52		15.03	
AMGS (desviación estándar) <sup>b/</sup>	4.35	0.95		4.53		3.87	
AMGS (coeficiente de variación) <sup>b/</sup>	46.89	171.58		53.70		37.45	

Fuente: Procesamiento con REDATAM de la base de microdatos del Censo de 1992.

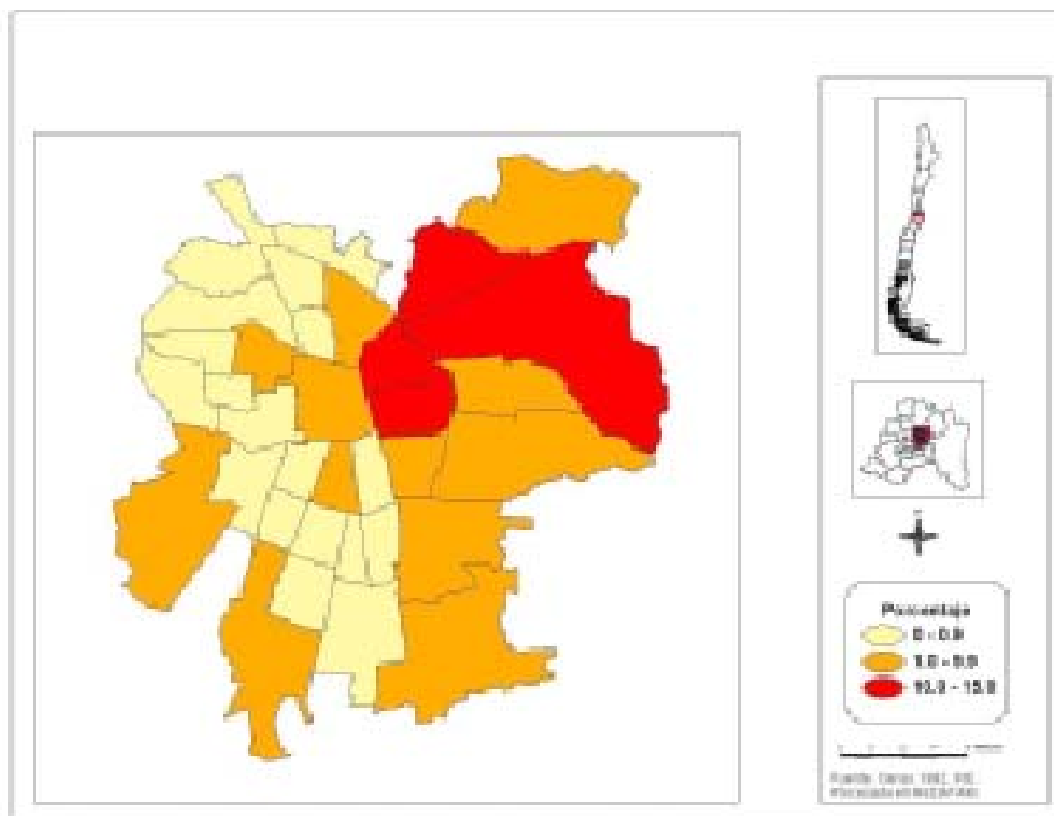
<sup>a/</sup> Hogares particulares ocupados.

<sup>b/</sup> Calculada respecto de la distribución original de hogares.

Fuente: Rodríguez, Alfredo: 2001 "Segregación residencial socioeconómica: ¿qué es?, ¿cómo se mide?, ¿qué está pasando?, ¿importa?"

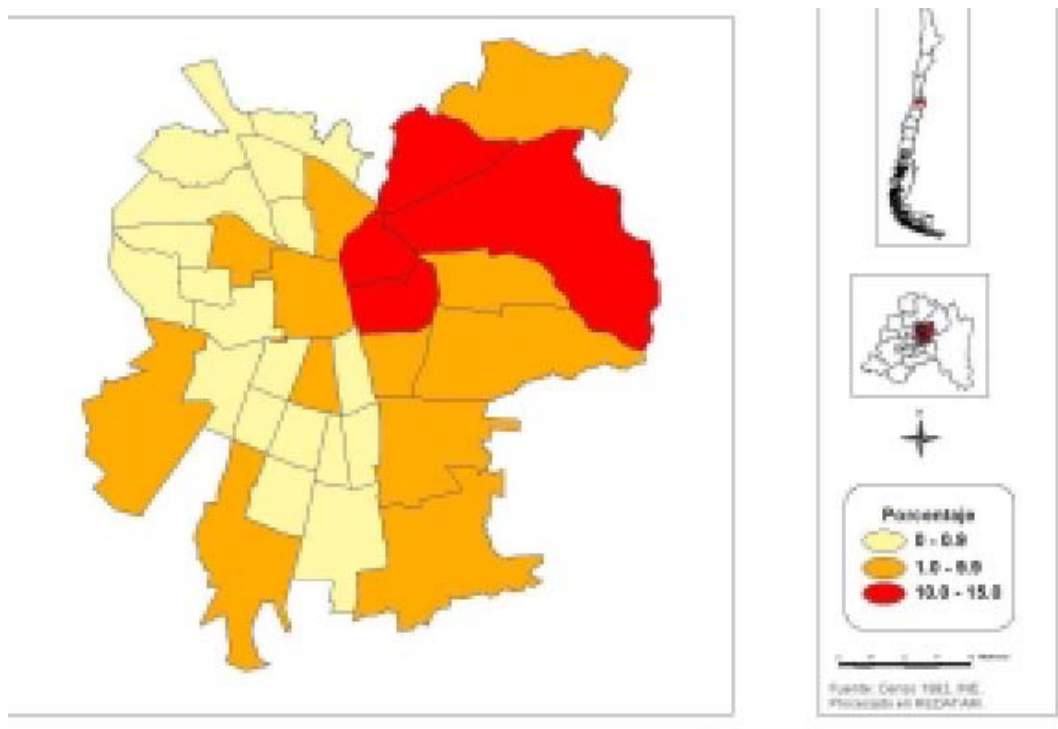
**Segregación residencial en AMGS:** Los datos demuestran que hay segregación por localización, las comunas con mejores indicadores se encuentran agrupadas en ciertos sectores de la ciudad, mientras que las que presentan resultados opuestos se ubican de manera segmentada en las periferias del sur, oeste y norte de la ciudad.

**AREA METROPOLITANA DEL GRAN SANTIAGO. DISTRIBUCIÓN RELATIVA DE LA POBLACIÓN DE 20 AÑOS Y MAS DE ESTUDIO POR COMUNA, 1992**



Fuente: Rodriguez, Alfredo: 2001 "Segregación residencial socioeconómica: ¿qué es?, ¿cómo se mide?, ¿qué está pasando?, ¿importa?" Pág 43.

**AREA METROPOLITANA DEL GRAN SANTIAGO, NÚMERO MEDIO DE NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS (NBI) POR HOGAR SEGÚN DISTRITO CENSAL, 1992**



Fuente: Rodríguez, Alfredo: 2001 "Segregación residencial socioeconómica: ¿qué es?, ¿cómo se mide?, ¿qué está pasando?, ¿importa?" Pág 44.

En los dos mapas anteriores, queda en evidencia que tanto la categoría media de NBI como de promedio de años de estudio del jefe de hogar, tienen una localización territorial, dándose la situación que en los distritos del sector oriente tienen una población acomodada con alto nivel educacional y bajos hogares con NBI, por el contrario, la población de bajos recursos se localizan en las periferias del sur, poniente, norte y parte del sector sur oriente. (Rodríguez, 2001: 43-44)

Para el estudio de Rodríguez, el comportamiento del Índice de Disimilitud de Duncan aumenta en la medida que el nivel de agregación se reduce, por ejemplo el distrito censal (similar a los barrios), en el caso de las NBI el índice aumenta en 0.1 punto si en vez de

utilizar la escala de comuna se utiliza la escala de zona censal, eso significa que dentro de las comunas existen importantes diferencias también.

El análisis de Duncan en AMGS se desprende que hay segregación residencial socioeconómica, lo que se desprende que “entre un 6% y un 33% de la varianza de los atributos socioeconómicos tiene una raigambre territorial... ello se expresa a escala de todas las subdivisiones territoriales, aunque con diferente intensidad, lo que significa que hay segregación residencial dentro de las subdivisiones. (Rodríguez, 2001: 46)

La segregación residencial de los hogares según NBI, hay comunas en que prácticamente no existe y otras en que son muy intensas. Por ejemplo cita a Las Condes, que tiene una media de NBI baja en el contexto del AMGS, sin embargo, registra una varianza entre distritos alta (8.4% de la varianza total). Por el contrario, comunas como La Reina, La Florida y Maipú tienen índices de segregación socioeconómica a muy baja a escala de distrito, sin embargo, cuando se miden a escalas de distritos censales se eleva significativamente, esto significa que en promedio entre los distritos no difieren en media de NBI por hogar, dentro de sus zonas difieren mucho. (Rodríguez, 2001: 49)

**Dicho estudio, resalta que más que el nivel socioeconómico de la comuna es su ubicación dentro de la ciudad, las comunas más cercanas al centro de la ciudad (Santiago, Independencia, Recoleta, Quinta Normal, Providencia, Ñuñoa, San Joaquín) “se caracterizan por una baja segregación interna y las periféricas se distinguen por una mayor segregación residencial. (Rodríguez, 2001: 50)**

Estos antecedentes contribuyen a relevar la información que será analizada en el siguiente capítulo, ya que una de las variables fundamentales será examinar en qué áreas de la ciudad se localizan los proyectos Fondo Solidario de Vivienda, así como la comuna (de origen) en que residen los beneficiarios de dichos proyectos.

Hay significativas diferencias en los niveles de segregación entre comunas, como también las modalidades de segregación. Por otro lado, “una alta heterogeneidad socioeconómica a escala comunal no tiene relación lógica (salvo casos extremos, como la homogeneidad absoluta) ni empírica con la segregación residencial socioeconómica dentro de las comunas”. (Rodríguez, 2001: 51)

Resulta controvertido para la hipótesis de esta investigación, que comparando los censos de 1982 y 1992 la segregación residencial no aumentó en este periodo, el autor se sorprende (y nosotros también) ya que la opinión generalizada es que en los procesos de erradicación de población pobre a la periferia, se produjo una fuerte segregación, otra explicación es que se debe a los avances educacionales del periodo (media de años de estudio subió de 8.1 a 9.3 años). (Rodríguez, 2001: 52), es decir los jefes de hogar de zonas pobres aumentaron su educación, por lo tanto, la población que se desplazó tenía mayor educación que los residentes de comunas receptoras de inmigración.

Sin embargo, el autor nos previene de una paradoja respecto del tema de las escalas, ya que podría ocurrir que todas las comunas del AMGS baje la segregación residencial, y simultáneamente aumentar en el AMGS; ello podría ser por una segregación nula a escala de comunas (ya no hay a quien segregar) o porque dentro de la comuna hay una distribución no sesgada de los distintos niveles socioeconómicos. Es evidente que la primera situación si puede ser indicativa de segregación (la última no lo es), por lo tanto el atributo de segregación no está en la comuna sino en el agregado metropolitano. (Rodríguez, 2001: 52)

Podría ocurrir que una comuna homogéneamente pobre que recibe personas de alto nivel socioeconómico, produce mayor heterogeneidad intra comunal, lo que no significa necesariamente aumento o disminución de la segregación, ello dependerá de la ubicación aleatoria o concentrada, ampliando y/o disminuyendo la relación entre manzanas. Aún así,

si consideramos que en la segregación residencial, la distancia física también es un elemento importante, aunque se localicen concentrados, amplía (positiva y/o negativamente) la heterogeneidad social y el universo simbólico ya que posibilita la interacción social.

Dicho estudio, respecto de la segregación residencial socioeconómica y la evolución entre censos, agrupa las comunas del AMGS en 2 grupos: 17 comunas incrementan la segregación y otras 15 disminuyen. “El incremento más significativo lo registran las comunas periféricas (Puente Alto, Quilicura y Pudahuel), que en virtud de la llegada de pobladores de otras comunas del AMGS, tuvieron una fuerte expansión demográfica en el periodo 1982- 1992” (Rodríguez, 2001: 57), podemos inferir una profundización, debido al crecimiento de la construcción de viviendas sociales en la década de los ´90 en dichas comunas. Por el contrario, las comunas que redujeron su nivel de segregación residencial fueron las comunas de altos ingresos (Las Condes, La Reina, Ñuñoa, Vitacura) que tenían bolsones de pobreza y que fueron erradicados.

Finalmente, los cuadros siguientes permiten caracterizar las comunas del AMGS, respecto la heterogeneidad entre ellas y la homogeneidad dentro de ellas.

Primero, **heterogeneidad entre ellas**; categoriza las comunas en tres niveles educacionales: **alto nivel educativo** con una media comunal superior a la media metropolitana en 0.5 o más desviaciones estándar; **comunas de nivel medio** cuya media comunal se sitúa en un rango cercano a 0.4999 desviaciones estándar y; **comunas de bajo nivel educativo** cuya media comunal es inferior a la media metropolitana en 0.5 (o más) desviaciones estándar. Intuitivamente quedan todas las comunas del sector oriente con alta educación, por lo tanto ya demuestra segregación. Sin embargo, si agregamos el grado de **homogeneidad que hay al interior de ellas** de años de escolaridad del jefe de hogar, la situación es:

Tal como lo muestra el siguiente cuadro, la comunas de alto nivel educacional tiene una alta homogeneidad intracomunal, por el contrario, todas las comunas de bajo nivel educacional registran una alta heterogeneidad interna.

SEGREGACIÓN A ESCALA DE COMUNAS: CLASIFICACIÓN USANDO LA VARIABLE EDUCACIONAL Y CRITERIOS DE DIFERENCIACIÓN Y DE HOMOGENEIDAD INTERNA

Jerarquización comunal según años de escolaridad promedio de los jefes de hogar (distancia en desviaciones estándar respecto de la media metropolitana)	Homogeneidad intracomunal (coeficiente de variación de la distribución de la variable años de escolaridad del jefe de hogar de cada comuna)		
	Alta (menos de 40%)	Media (40%-45%)	Baja (más de 45%)
Alta (media simple + 0.5 desviaciones estándar)	Santiago, Vitacura, Providencia, Las Condes, Ñuñoa, La Reina		Lo Barnechea
Media (media simple $\pm$ 0.499999 desviaciones estándar)	Recoleta, Estación Central, Cerrillos, Quinta Normal, Lo Prado, San Bernardo	Independencia, Macul, La Florida, San Joaquín, San Miguel, La Cisterna, Quilicura, Puente Alto	Maipú
Baja (media simple - 0.5 desviaciones estándar)		Conchalí	Huechuraba, Peñalolén, La Granja, La Pintana, San Ramón, El Bosque, Pedro Aguirre Cerda, Lo Espejo, Pudahuel, Cerro Navia, Renca

Fuente: cálculos propios basados en el cuadro 16<sup>a</sup>: la media y la desviación estándar de la distribución se calcularon usando como unidad de análisis las medias comunales. Se trata, por lo tanto, de una distribución de 34 casos con una media de 9.22 años de estudio y una desviación estándar de 1.92 años de estudios (los cálculos se efectuaron sin ponderaciones).

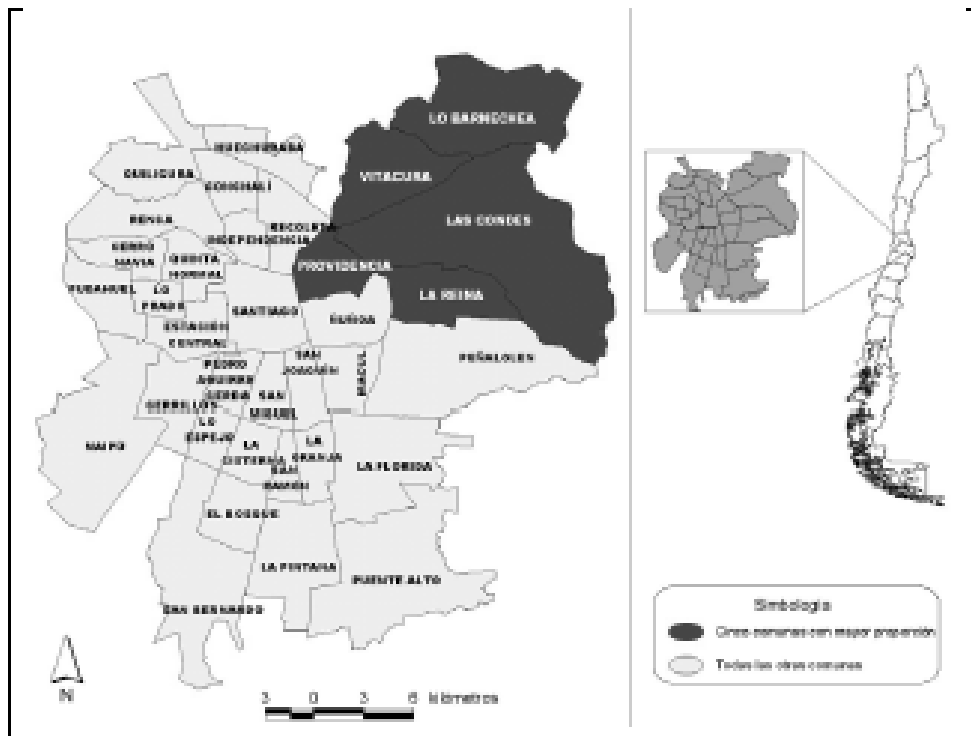
Fuente: Rodríguez, Alfredo: 2001 "Segregación residencial socioeconómica: ¿qué es?, ¿cómo se mide?, ¿qué está pasando?, ¿importa?" Pág 60.

Arriagada hace una combinación de variables de educación con variables de inserción laboral, lo que permite comparar grupos socioeconómicos polares, utilizando los microdatos censales de 1992, muestra una concentración territorial de grupos socioeconómicos, la elite se concentra en el sector oriente, "más de la mitad de los patrones con nivel de educación alto residían en las 5 comunas más pudientes... (que sumadas concentran un 13% de la Población Económicamente Activa (PEA) metropolitana)." (Arriagada, 2003: 20) Los lugares en que vive la elite son todos vecinos, lo que demuestra una segregación a gran escala; hay una gran separación territorial de elite socioeconómica,



con un índice de Duncan de 49% (segregada) (ver mapa 1). Para el grupo de subordinados (educación básica o menos) el índice es de 23% en Santiago, una segregación menor lo que se evidencia en la localización dispersa en la periferia. (ver mapa 2)

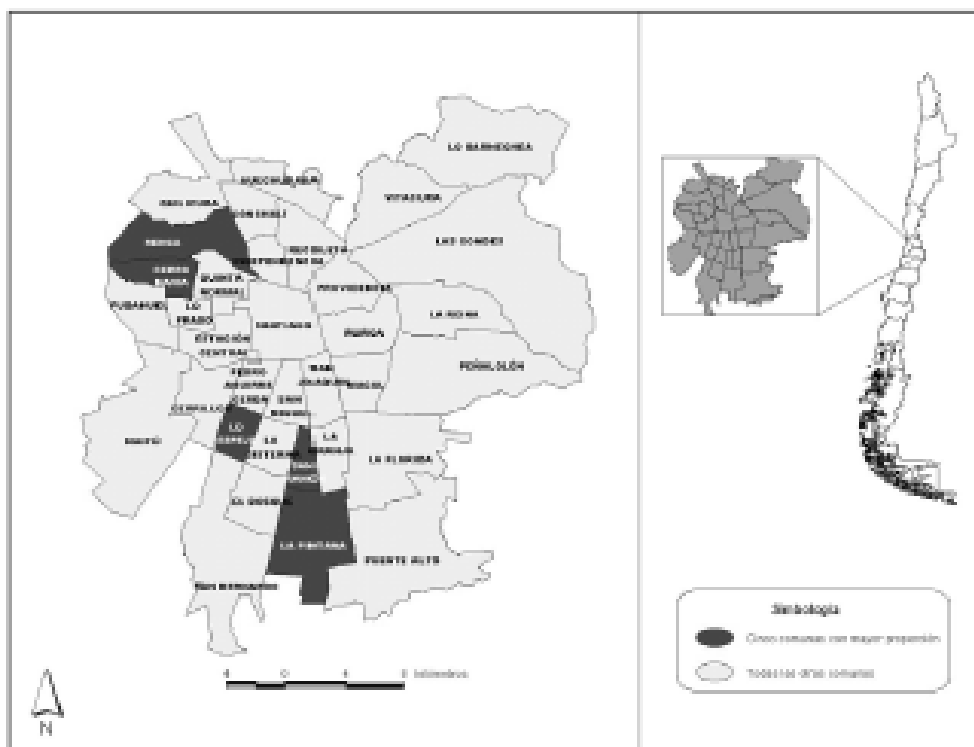
CHILE, GRAN SANTIAGO: CINCO COMUNAS CON MAYOR PORCENTAJE DE POBLACIÓN DE LA ELITE SOCIOPRODUCTIVA, 2002



Fuente: Procesamiento especial en REDATAM para el censo de 2002.  
 Nota: Los límites que figuran en este mapa no implican su apoyo y aceptación oficial por las Naciones Unidas.  
 (\*) Empleadores con educación superior

Fuente: Arriagada, Camilo – Rodríguez, Jorge: 2003 “Segregación residencial en áreas metropolitanas de América Latina: magnitud, características, evolución e implicaciones de política” Pág 26.

CHILE, GRAN SANTIAGO: CINCO COMUNAS CON MAYOR PORCENTAJE DE POBLACIÓN ASALARIADA, 2002



Fuente: Procesamiento especial en REDATAM para el censo de 2002.

Nota: Los límites que figuran en este mapa no implican su apoyo y aceptación oficial por las Naciones Unidas.

(\*) Asalariados con educación básica o menos.

Fuente: Arriagada, Camilo – Rodríguez, Jorge: 2003 “Segregación residencial en áreas metropolitanas de América Latina: magnitud, características, evolución e implicaciones de política” Pág 23.

Arriagada plantea que según datos censales de 1992 la migración intrametropolitana para Santiago (y otras ciudades latinoamericanas), utilizando sólo la migración entre comunas, migración reciente porque considera sólo 5 años previos al censo (hay que advertir que dentro del periodo se produjo la creación de nuevas comunas), sólo se consideró la población entre 25 a 39 años para controlar la variable de años de estudios, es importante aclarar que los cálculos no están orientados a cuantificar el volumen total de migración, sino examinar sus efectos en la segregación residencial socioeconómica. (Arriagada, 2003: 39), la idea es ver la selectividad de socioeconómica de los principales flujos, los principales resultados son:

Primero que todo, hay importantes cambios de residencia en el periodo (Arriagada, 2003: 40): para Santiago de Chile, la cifra es de 306.940 personas entre 25 a 39 años, la escolaridad media de migrantes intrametropolitanos es de 11.0, levemente superior a la escolares media de no migrantes 10.3 años de estudio.

Respecto de intercambios centro-periferia, los datos muestran altos índices de emigración desde el anillo central a la periferia, hay un proceso de expulsión de población a zonas periféricas. Así lo muestra la siguiente tabla (fuente: Arriagada, 2003: 40):

INDICADORES SELECCIONADOS DE LA MIGRACIÓN INTRAMETROPOLITANA DE PERSONAS DE ENTRE 25 Y 39 AÑOS DE EDAD, CUATRO CIUDADES SELECCIONADAS DE LA REGIÓN

Ciudad y periodo de referencia de la migración	Cantidad de migrantes intra-metropolitanos	Tasa (por mil) de movilidad intrametropolitana	Escolaridad media migrantes intrametropolitanos	Escolaridad media no migrantes
Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 1995-2000	552 801	24,5	10,53	9,83
Rio de Janeiro, 1995-2000	102 190	7,8	8,4	8,5
Santiago, 1987-1992	306 940	53,1	11,0	10,3
São Paulo, 1995-2000	222 733	9,88	8,06	8,48

Fuente: Procesamiento especial de las bases de datos censales (con REDATAM) (insumos de los cálculos disponibles a solicitud).

Nota: se trata de migrantes en los 5 años previos al censo (migrantes residentes). La tasa de movilidad intrametropolitana es media anual; su denominador es la población residente en el aglomerado metropolitano al momento del censo. La escolaridad media corresponde a años de educación (su cálculo excluye a las personas que no respondieron las preguntas necesarias para la estimación).

solicitud).  
Nota: se trata de migrantes en los 5 años previos al censo (migrantes residentes).

Fuente: Arriagada, Camilo – Rodríguez, Jorge: 2003 “Segregación residencial en áreas metropolitanas de América Latina: magnitud, características, evolución e implicaciones de política” Pág 40.

Dicho estudio arroja una relación entre migración y selectividad educativa de los flujos, correlacionada con los lugares de destino, tiende a profundizar la segregación residencial socioeconómica, si bien las comunas reciben migrantes con mejor nivel educativo que los nativos, sin embargo, aquí no está lo relevante, “el indicador más preciso es la diferencia entre la escolaridad de los inmigrantes intrametropolitanos y los emigrantes intrametropolitanos. Con dicho indicador aumentan las comunas perdedoras netas de

recursos humanos. En general, las comunas con mayores índices educativos son las que tienden a registrar mayores ganancias de capital humano por migración. (Arriagada, 2003: 47)

Para ello, hay que examinar la siguiente matriz de intercorrelaciones simples entre los indicadores de escolaridad de los inmigrantes, emigrantes y no migrantes y las diferencias entre ellos, los que se van no son diferentes de los que se quedan, a mayor educación, mayor ganancia de los que reciben, para las tres comunas de mayor y menor escolaridad los datos son:

**ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO (2000), SANTIAGO DE CHILE (1992), SÃO PAULO (2000) Y RIO DE JANEIRO (2000): MEDIA DE ESCOLARIDAD<sup>4</sup> DE NO MIGRANTES, DE INMIGRANTES Y EMIGRANTES INTRAMETROPOLITANOS, TRES SUBDIVISIONES TERRITORIALES DE MAYOR PROMEDIO DE ESCOLARIDAD**

Área metropolitana, año y nombre de la subdivisión territorial	Escolaridad Inmigrantes Intrametropolitanos	Escolaridad emigrantes Intrametropolitanos	Escolaridad no migrantes	Diferencia escolaridad Inmigrantes y emigrantes Intrametropolitanos	Diferencia escolaridad Inmigrantes Intrametropolitanos y no migrantes	Diferencia de escolaridad no migrantes y emigrantes Intrametropolitanos
<b>ÁREA METROPOLITANA DEL GRAN SANTIAGO, 1992</b>						
Vitacura	13,8	12,9	14,0	0,88	-0,19	1,1
Providencia	14,0	13,8	14,0	0,45	0,04	0,4
Las Condes	13,9	12,5	13,5	1,36	0,37	1,0

**ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO (2000), SANTIAGO (1992), SÃO PAULO (2000) Y RIO DE JANEIRO (2000): MEDIA DE ESCOLARIDAD<sup>4</sup> DE NO MIGRANTES, DE INMIGRANTES Y EMIGRANTES INTRAMETROPOLITANOS, TRES SUBDIVISIONES TERRITORIALES DE MENOR PROMEDIO DE ESCOLARIDAD**

Área metropolitana, año y nombre de la subdivisión territorial	Escolaridad Inmigrantes Intrametropolitanos	Escolaridad emigrantes Intrametropolitanos	Escolaridad no migrantes	Diferencia escolaridad Inmigrantes y emigrantes Intrametropolitanos	Diferencia escolaridad Inmigrantes Intrametropolitanos y no migrantes	Diferencia de escolaridad no migrantes y emigrantes Intrametropolitanos
<b>ÁREA METROPOLITANA DEL GRAN SANTIAGO, 1992</b>						
La Pintana	8,3	9,2	8,3	-0,84	0,01	-0,9
Cerro Navia	9,1	9,8	8,8	-0,44	0,33	-0,8
Huechuraba	9,1	9,2	8,8	-0,13	0,27	-0,4

Fuente: Arriagada, Camilo – Rodríguez, Jorge: 2003 “Segregación residencial en áreas metropolitanas de América Latina: magnitud, características, evolución e implicaciones de política” Pág 50 - 51.

Finalmente, lo que hemos querido establecer en el marco teórico es una referencia conceptual para hablar de segregación residencial, que nos acompañará en nuestro análisis de datos y debe constituirse en una referencia en la manera que trabajaremos la información de los proyectos Fondo Solidario de Vivienda.

En la constitución de nuestro objeto de estudio, hemos puesto especial atención al cambio paradigmático que tuvo la política de vivienda, el tránsito desde la antigua matriz de centralidad estatal dada por el programa de Vivienda Básica y que dio paso a un modelo de gestión de política pública distinta, caracterizada según la matriz emergente que propone Franco. Nuestra hipótesis de trabajo reconoce el aporte sustantivo desde la perspectiva de cambio de política pública (que permite hablar en propiedad de Nueva Política Habitacional), Sin embargo, queremos complementar ese análisis, con la visión entregada a lo largo del marco teórico, en el sentido de si la nueva política limita, profundiza o revierte este proceso de segregación.

Adentrarnos simultáneamente en la conceptualización de la segregación residencial con estudios sobre su comportamiento en la Región Metropolitana, nos permite afirmar que se trata de una región con procesos de segregación en curso, los que son influidos a través de las políticas sociales en vivienda.

## **V. ANALISIS**

## **V. 1. CARACTERIZACION GENERAL FONDO SOLIDARIO DE VIVIENDA**

Si bien nuestro objeto de análisis serán los proyectos Fondo Solidario de Vivienda modalidad de Construcción en Nuevos Terrenos en la Región Metropolitana, antes de ello, haremos una revisión del despliegue nacional del programa, haciendo mención cuando corresponda, a los elementos que se consideraron para el cambio de la política habitacional ocurrido en 2001: desfinanciamiento debido al aumento en monto de créditos hipotecarios, así como por incumplimiento en el pago de la deuda, desfocalización beneficiando a familias por sobre la línea de pobreza, débil respuesta a las condiciones de mercado (superposición de valores de la vivienda, existencia de subsidios ocultos), mala calidad de las soluciones en especial debido a su localización y a la baja correspondencia entre la localización de la demanda y de la oferta habitacional.

Cabe destacar que si bien hubo un periodo de transición en el inicio en plenitud del programa Fondo Solidario de Vivienda, dado por el Programa de Vivienda Social Dinámica Sin Deuda, que respondía al modelo de gestión de la antigua política habitacional (construcción contratada por el sector público a través de los SERVIU, asignación de viviendas mediante oferta central) y que estuvo vigente paralelamente en los inicios del Fondo Solidario de Vivienda. La coexistencia con la Vivienda Social Dinámica sin Deuda, explica la curva de crecimiento del número de proyectos que se adjudican por año, hay que señalar que durante 2001 y 2002 se produce la instalación del programa a nivel nacional y solamente a contar del año 2003 opera en plenitud y con mayor presupuesto.

La información que analizaremos incluye el año 2006 de manera parcial, toda vez se excluye unos 200 proyectos que beneficiaron a fines de 2006 a cerca de 14 mil familias y que corresponden a un nuevo ciclo de política habitacional: marcado por el aumento de recursos y la generación de nuevos instrumentos de política y que por lo tanto, no es absolutamente comparable con la etapa anterior.

Como lo muestra el cuadro siguiente, a contar del año 2001 y hasta antes de finalizar 2006, se han adjudicado un total de 1.907 proyectos en el Programa Fondo Solidario de Vivienda, a través de sus distintas modalidades, beneficiando a 121.104 familias, sus distintas

modalidades de proyectos han sido: Construcción en Nuevos Terrenos (63.14%), Construcción en Sitio de los Residentes (24.23%), Densificación Predial (2.41%), las Adquisición de Viviendas Nuevas y/o Usadas (10.12%) y la Alteración o Reparación de Inmuebles (0.10%).

Sin embargo, si observamos el total de familias beneficiadas bajo las distintas modalidades de proyectos, la distribución porcentual es distinta, la mayor diferencia esta dada en la modalidad de Construcción en Nuevos Terrenos que tiene un 63.14% del total de proyectos, **pero respecto del total de familias representa el 81% de las familias beneficiadas en el programa.** Por el contrario en la modalidad de Construcción en Sitio Residente es el 24.23% del total de proyectos, sin embargo, sólo se trata del 10.47% de las familias.

Esto significa que los proyectos de Construcción en Nuevos Terrenos, tienen un número de familias superior al promedio. La unidad que analizaremos se centra en la modalidad de Construcción en Nuevos Terrenos, que a nivel nacional representa el mayor porcentaje de proyectos (63.14%) pero a nivel de familias es el 81% de ellas.

Proyectos Fondo Solidario de Vivienda: Proyectos y Familias  
Total País, años 2001-2006

Tipo Proyecto	Total de Proyectos		Total de Familias	
	Nº	%	Nº	%
Alteración y Reparación	2	0,10%	43	0,04%
Adquisición Vivienda*	193	10,12%	9.381	7,75%
Construcción Nuevos Terrenos	1.204	63,14%	98.095	81,00%
Construcción Sitio Residente	462	24,23%	12.683	10,47%
Densificación Predial	46	2,41%	902	0,74%
<b>Total General</b>	<b>1.907</b>	<b>100,00%</b>	<b>121.104</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a sistema de registro y seguimiento a proyectos Fondo Solidario de Vivienda MINVU



Como veremos más adelante, en el caso de la Región Metropolitana, las distintas modalidades del programa no corresponden al esquema de distribución porcentual que se produce a nivel nacional, por ejemplo, en el caso de Construcción en Nuevos Terrenos a nivel nacional representa 63.14% del total de proyectos, sin embargo, en la Región Metropolitana es de sólo un 17.53%. Asimismo, en la modalidad de adquisición de viviendas a nivel nacional representan un 10.12% del total de proyectos, sin embargo, en la Región Metropolitana corresponde a un 38.40% del total de proyectos. Esto se explica porque hay regiones que tienen mayor o menores condiciones para una u otra modalidad del programa.

Asimismo, el cuadro anterior muestra una diversificación respecto de las formas en que el Estado enfrentó las políticas de vivienda; entre otros elementos, porque utiliza el mismo modelo de gestión y de financiación para soluciones diversas. La antigua política habitacional dispuso de una oferta programática distinta para cada una de las soluciones habitacionales, con instrumentos reglamentarios y de financiación diversos, con ello termino incentivando “unas” modalidades de operación por sobre otras. Por el contrario el nuevo marco de política otorga mayor equidad y oportunidad a las diversas soluciones habitacionales, ya que dispone del mismo modelo de gestión y de financiación. Lo que explica las diversidades regionales según condiciones de mercado habitacional: mayor o menor disposición de suelo (precio), mayor o menor mercado de viviendas sociales preferentemente usadas, sitios que requieren renovar el parque habitacional, etc.

Los antecedentes nos muestran cómo las modalidades de adquisición de viviendas, usadas especialmente, se han constituido como una modalidad que casi se da preferentemente en las zonas Metropolitanas de las regiones de Valparaíso, Bío Bío y Santiago; alcanzando un 10.12% de los proyectos a nivel nacional, sin embargo, para el caso de la Región Metropolitana representa un 38.40% de los proyectos, tal como lo muestra el siguiente cuadro:

Proyectos Fondo Solidario de Vivienda, según modalidad  
Total País según región, años 2001-2006

Región	Construcción Nuevos Terrenos	Construcción Sitio Residente	Adquisición Vivienda *	Densificación Predial	Alteración y reparación	Total General
Tarapacá	50 52,08%	46 47,92%				96 100,00%
Antofagasta	203 97,13%	5 2,39%		1 0,48%		209 100,00%
Atacama	30 88,24%	4 11,76%				34 100,00%
Coquimbo	68 98,55%	1 1,45%				69 100,00%
Valparaíso	95 52,78%	57 31,67%	22 12,22%	5 2,78%	1 0,56%	180 100,00%
Libertador B. O'higgins	43 100,00%					43 100,00%
Maule	158 95,18%	8 4,82%				166 100,00%
Bío – Bío	165 50,61%	141 43,25%	19 5,83%		1 0,31%	326 100,00%
Araucanía	170 75,22%	43 19,03%	3 1,33%	10 4,42%		226 100,00%
Los Lagos	96 93,20%	7 6,80%				103 100,00%
Aysén	25 73,53%	3 8,82%		6 17,65%		34 100,00%
Magallanes	33 100,00%					33 100,00%
Metropolitana	68 17,53%	147 37,89%	149 38,40%	24 6,19%	0,00%	388 100,00%
<b>Total</b>	<b>1.204</b> <b>63,14%</b>	<b>462</b> <b>24,23%</b>	<b>193</b> <b>10,12%</b>	<b>46</b> <b>2,41%</b>	<b>2</b> <b>0,10%</b>	<b>1.907</b> <b>100,00%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a sistema de registro y seguimiento a proyectos Fondo Solidario de Vivienda MINVU

Las modalidades de recuperación del parque habitacional existente; Construcción en Sitio Residente (24.23%) y Densificación Predial (2.41%), son importantes para mejorar condiciones de vivienda, con la virtud que no modifican la situación actual de las familias respecto su localización. Aún son incipientes los proyectos en Densificación Predial (2.41%), que permiten la generación de nuevo suelo urbano, en el futuro cercano se implementarán medidas que incentiven su uso, entre ellas, asignar valor al suelo que es transferido entre familiares, así como la flexibilidad para operar cuando por resultado de la aplicación de la normativa de planificación territorial se obstaculice su aplicación. Aún así, el horizonte es finito y restringido a los sectores urbanos (mayormente antiguos) que se planificaron con baja densidad predial.

En el caso de la modalidad de Construcción en Nuevos Terrenos, regiones como Antofagasta, Atacama, Coquimbo, Rancagua, Maule, Los Lagos y Magallanes, tienen sobre un 88.24% de los proyectos en esta modalidad. Por el contrario, regiones con grandes zonas metropolitanas son las que tienen un menor porcentaje de proyectos en esta modalidad; Valparaíso (52.78%), Bío Bío (50.61%) y Metropolitana de Santiago (17.53%). Las características socio urbanas de las regiones que tienen sobre un 88.24% de los proyectos en la modalidad de Construcción en Nuevos Terrenos, es porque tienen mayores facilidades para acceder a suelo. Sin embargo, es evidente que las condiciones para las grandes ciudades son distintas.

**Nuestro objeto de análisis son este 17,53% de proyectos de Construcción en Nuevos Terrenos de la Región Metropolitana, sobre ellos nos hemos preguntado acerca de la relación entre los domicilios de origen (comunas) de las familias beneficiadas, versus la localización futura en los proyectos adjudicados. Toda vez que uno de los objetivos del cambio de política era mejorar las condiciones para la integración social y limitar los efectos sobre la segregación residencial, dada por la localización de los proyectos de vivienda social y por la baja relación entre localización de la oferta y de la demanda.**

## V. 2. FONDO SOLIDARIO DE VIVIENDA, CAMBIO PARADIGMATICO:

### V. 2. 1. Se diversifican los operadores de proyectos:

Una de las características del paradigma de política social emergente es la multiplicación de actores, la antigua política habitacional concentró roles y responsabilidades en los SERVIU. Por el contrario, la nueva política habitacional se propuso la multiplicación de actores, restringiendo a condiciones muy especiales la posibilidad que el Estado a través de los SERVIU puedan llevar adelante proyectos del Fondo Solidario de Vivienda, los proyectos han sido ejecutados por más de 190 entidades distintas, que corresponden principalmente al mundo privado a través de Consultoras y Fundaciones (42.68% y 10.70% respectivamente), luego hay una importante participación del ámbito local a través de los Municipios (40.38%) y finalmente los proyectos preparados y ejecutados por los SERVIU sólo representan un 6.24%.

Los Municipios han asumido un importante rol en la organización de la demanda, en la presentación de proyectos y en la gestión de las soluciones habitacionales (40.38% del total de proyectos), esto contradice a quienes señalan que el FSV ha traído consigo exclusivamente una privatización de las políticas de vivienda. El siguiente cuadro muestra el total de proyecto según la entidad que los dirige.

	Consultoras	Fundaciones	Municipios	SERVIU	Total General
Total de Proyectos	814	204	770	119	1.907
	42,68%	10,70%	40,38%	6,24%	100,00%

Fuente: Elaboración propia en base a sistema de registro y seguimiento a proyectos Fondo Solidario de Vivienda MINVU

### **V. 2. 2. Se descentralizan los centros de iniciativa:**

Los centros de iniciativa son de carácter regional; los proyectos son calificados y adjudicados en procesos regionales, dependen de la capacidad de iniciativa que tengan las entidades que organizan demanda, desarrollan y presentan proyectos, la decisión de aprobar y/o rechazar un proyecto pasa por la evaluación que realiza una comisión de técnicos del SERVIU a nivel regional. Como mencionamos anteriormente, más de 190 entidades han estado involucradas en estas tareas, las que son muy diversas; públicas y privadas. La antigua política tuvo como atributo que los SERVIU eran los únicos centros de iniciativa, por lo tanto, la multiplicación resulta evidente.

### **V. 2. 3. Lógica de proyectos:**

La antigua política, enmarcada en la matriz estado-céntrica, puso acento en programas de carácter nacional gestionados por el Estado, por el contrario los 1.907 proyectos beneficiados en el periodo estudiado, son demostrativos de la lógica de proyectos en que se basa el programa, con un promedio de 64 familias por proyecto: durante el inicio del programa no hubo límite a la cantidad de soluciones por proyecto, hasta 2003 sólo 6 proyectos han estado por sobre las 300 familias (318, 340, 386, 403, 460 y 500 familias), sin embargo, a contar de 2004 se redujo el límite a 300 familias. A nivel nacional, en la modalidad de Construcción en Nuevos Terrenos, el promedio de familias por proyecto es de 81.4 soluciones habitacionales construidas, escala mucho menor a los grandes conjuntos habitacionales de la antigua política. Las modificaciones realizadas a la reglamentación, junto a la creación de nuevos instrumentos de financiación, reducen la escala de proyectos a un máximo de 150 viviendas a contar de Noviembre de 2006. Esta producción a pequeña escala permite una apropiación e identificación de las familias con su solución habitacional, su barrio y entorno.

#### **V. 2. 4. Fuentes de recursos:**

Sin considerar el aporte que cada familia hace (10 UF de ahorro previo mínimo obligatorio), el total de recursos por subsidios asciende a 34.7 millones de UF, siendo un promedio de 285.2 UF de subsidio por persona. Son cifras que difieren de las que corresponden a la antigua política habitacional, ya que se trata de viviendas que no permiten endeudamiento y en las que el Estado, a través del Subsidio Habitacional asume casi la totalidad de su costo (el antiguo subsidio era de 140 UF por familia). Tal como se señalo en capítulos anteriores, este elemento fue relevante para decidir un cambio de política, la antigua vivienda básica hizo crisis, entre otros elementos, por la baja tasa de recuperación de créditos hipotecarios, desfinanciando el sistema.

Sin embargo, junto al aporte del Estado también se reportan 767 mil UF definidos como “aportes de terceros” (provenientes de apoyos privado y públicos) lo que significa una inversión adicional en promedio de 6.3 UF por familia.

La nueva política entrega más claridad en las fuentes y montos de los recursos por solución habitacional, en el antiguo modelo, las soluciones habitacionales tuvieron subsidios ocultos que contribuían a distorsionar el mercado (subsidios por obras complementarias, macroinfraestructura, etc), no reflejaban el valor real de las soluciones habitacionales, por el contrario, ahora existe una relación directa entre el costo real y los valores de transferencia.

Recordemos que este es un aspecto que el sector privado puso énfasis, ya que representaron al Minvu que el comportamiento del mercado y la participación del sector privado en él, se vio disminuido por las distorsiones de mercado producidas por la existencia de estos subsidios “ocultos”, por lo tanto, precisar las fuentes de recursos y el costo final de los proyectos les entrega una oportunidad de ampliar la participación en dicho mercado, con la consiguiente competencia entre operadores. Sin embargo, la acción del estado a través de los subsidios, así como de reglamentar los estándares de satisfacción, hacen que el mercado

se ajuste a las condiciones de financiación de los subsidios, lo que es aceptado, ya que el mercado por sí sólo, no generaría oferta para el precio de viviendas sociales.

#### **V. 2. 5. Universalismo de la satisfacción, primero los más necesitados:**

Esta gran inversión se ha concentrado en familias que pertenecen al primer quintil de ingresos, definidos según la homologación de las encuestas CASEN y CAS 2. El promedio CAS 2 de los proyectos es de 508.35 puntos, con una focalización en el primer quintil de ingresos cercano al 90%, hay que considerar que el puntaje de corte en la Encuesta CAS 2 para el primer quintil es de 543 puntos a nivel nacional y de 597 puntos para el segundo quintil.

La reglamentación controla eficientemente la focalización ya que el promedio grupal debe estar por debajo del primer quintil de ingresos, asimismo, una familia de manera individual no se puede exceder en 50 puntos del corte señalado por el primer quintil, lo que significa que no pueden exceder los 597 puntos que es el corte del segundo quintil de ingresos, esto asegura un alto grado de focalización en el primer quintil de ingresos.

La severa focalización en el primer quintil de ingresos es justificada, entre otros elementos, porque si bien existe cofinanciación de las soluciones habitacionales, a través del esfuerzo de ahorro previo que hacen las familias (requisito ineludible), es relativo en tanto el Estado asume el mayor costo de las soluciones habitacionales a través de los subsidios (hay que considerar que este programa no permite créditos complementarios). Lo importante es que las familias hacen su aporte en consonancia con su realidad social y económica.

Asimismo, esto controla que el acceso a los subsidios esté dirigido sólo a quienes más lo requieren y no a los grupos de presión, los que sólo acceden en la medida que cumplen con las exigencias del programa.

Este elemento debe relacionarse con el objeto de investigación, ya que hace que las familias sean homogéneamente pobres.

### V. 3. EL CASO DE LA REGION METROPOLITANA DE SANTIAGO

En la región Metropolitana de Santiago, a contar del año 2001 se han beneficiados 388 proyectos del Fondo Solidario de Vivienda, a través de sus distintas modalidades, la región se diferencia respecto de la distribución nacional en cuanto al número de proyectos por modalidad; la mayor aplicación es la adquisición de viviendas con un 38.4% del total de proyectos (36.8 % de las familias), seguido por Construcción en Sitio Residente con un total de 37.9% de los proyectos (16% del total de familias), **luego tenemos que la modalidad de Construcción en Nuevos Terrenos concentra un 17.5% de los proyectos, pero que benefician a un 45% del total de familias beneficiadas en la región**, finalmente, los proyectos de Densificación Predial alcanzan sólo un 6.2% de los proyectos (2.2% del total de familias). Los cuadros siguientes nos muestran el detalle de proyectos y familias en el periodo estudiado.

**Proyectos Fondo Solidario de Vivienda, según modalidad y EGIS  
Total Región Metropolitana, años 2001-2006**

Tipo Proyecto	Consultoras	Fundaciones	Municipios	SERVIU	Total	%
Adquisición Viviendas	123		25	1	149	38,4%
<b>Construcción Nuevos Terrenos</b>	<b>12</b>	<b>11</b>	<b>36</b>	<b>9</b>	<b>68</b>	<b>17,5%</b>
Construcción Sitio Residente	62	65	20		147	37,9%
Densificación Predial	11	2	11		24	6,2%
Total de Proyectos	208	78	92	10	388	100%
% Familias	53,6%	20,1%	23,7%	2,6%	100%	

Fuente: Elaboración propia en base a sistema de registro y seguimiento a proyectos Fondo Solidario de Vivienda MINVU



**Familias Fondo Solidario de Vivienda, según modalidad y EGIS  
Total Región Metropolitana, años 2001-2006**

Tipo Proyecto	Consultoras	Fundaciones	Municipios	SERVIU	Total	%
Adquisición Viviendas	6.033		1.881	460	8.374	36,8%
Construcción Nuevos Terrenos	1.978	1.120	5.472	1.651	10.221	45,0%
Construcción Sitio Residente	1.764	1.201	680		3.645	16,0%
Densificación Predial	141	29	328		498	2,2%
<b>Total de Familias</b>	<b>9.916</b>	<b>2.350</b>	<b>8.361</b>	<b>2.111</b>	<b>22.738</b>	<b>100%</b>
<b>% Familias</b>	<b>43,61%</b>	<b>10,34%</b>	<b>36,77%</b>	<b>9,28%</b>	<b>100,00%</b>	

Fuente: Elaboración propia en base a sistema de registro y seguimiento a proyectos Fondo Solidario de Vivienda MINVU

La evolución del número de proyectos beneficiados es de 5 proyectos en 2001, 11 proyectos en 2002, 64 en 2003, 96 en 2004 y finalmente a 153 en 2005 y durante 2006, parcialmente 59.

Los cuadros anteriores nos muestran cómo las modalidades de adquisición de viviendas (nuevas y/o usadas, especialmente estas últimas), se han constituido como un elemento relevante para generar soluciones habitacionales en la región Metropolitana. Asimismo, las modalidades de recuperación del parque habitacional existente; Construcción en Sitio Residente y Densificación Predial, concentran un total de 44.1% del total de proyectos, sin embargo, sólo el 18.2% del total de familias asociadas a los proyectos. Finalmente, la modalidad de Construcción en Nuevos Terrenos, representa sólo un 17.5% del total de proyectos, sin embargo, agrupa al 45% del total de familias beneficiadas en la región. Por lo tanto, es la modalidad que nos interesa profundizar su análisis.

Cómo lo señala los cuadros anteriores, de 388 proyectos, sólo un 2.6% de ellos (10) ha sido desarrollado por los SERVIU, entre ellos, 6 proyectos para 1.257 familias del Campamento Peñalolén en la modalidad de Construcción en Nuevos Terrenos y que no serán analizados respecto de su localización, ya que dichos proyectos tuvieron condiciones de financiación y gestión especiales que lo hacen incomparable a los demás proyectos.

Un 23.7%% de los proyectos son presentados por Municipios, luego un 56.6% corresponden a proyectos desarrollados por consultoras y el 20.1% por fundaciones. Esto significa que en la región un 76.7% de los proyectos son desarrollados por entidades privadas, las que han atendido a un 53.95% del total de familias beneficiadas, lo que es expresivo del alto grado de descentralización que tienen la política y la ampliación de la participación del sector privado, tanto en las labores de organización de la demanda, como en la presentación y ejecución de proyectos técnicos y sociales. Este es un atributo distintivo de la nueva política habitacional, representa una superación de la antigua y un cumplimiento de uno de los objetivos explícitos de reforma: ampliar la participación del sector privado.

Los proyectos son conformados por 58.6 familias en promedio, sólo 2 proyectos superan las 300 familias; uno de ellos siendo de adquisición de viviendas (460 familias) y el otro de Construcción en Nuevos Terrenos en la comuna de Lo Barnechea (386 familias), los restantes se concentran en una escala menor a 200 familias, siendo el 95.1% del total de proyectos. Tal como lo señaláramos anteriormente, esto representa una diferencia notable con la antigua política, que se benefició de economías de escala en base a grandes proyectos.

La escala de los proyectos tiene un mejor impacto para facilitar la integración social, así como neutraliza la antigua conformación de viviendas sociales en base a grandes proyectos habitacionales, que asignaban identidad de vivienda social a sectores no consolidados de la ciudad, predefiniéndolos como receptores de vivienda social.

El total de recursos asciende a 6.5 millones de UF, siendo un promedio de 288.2 UF de subsidio por persona. Esta gran inversión se ha concentrado en familias que pertenecen al primer quintil de ingresos, el promedio CAS 2 de los proyectos es de 533.8 puntos, lo que demuestra el altísimo porcentaje de las familias pertenecen al primer quintil de ingresos, otro de los objetivos explícitos de la reforma de política habitacional.

#### **V. 4. ANALISIS: PROYECTOS CONSTRUCCIÓN EN NUEVOS TERRENOS REGION METROPOLITANA: relación entre localización de los proyectos y domicilio de origen de las familias**

La siguiente información es lo central en nuestro análisis, nos referiremos al grupo de familias que han obtenido una solución habitacional a través de la modalidad de Construcción en Nuevos Terrenos en la Región Metropolitana 68 proyectos que representan el 17.5% del total de proyectos en la región, pero que acogen al 45% de familias beneficiadas en la región (10.221 familias de un total de 22.738 familias), para ellos nos hemos preguntado acerca de la relación que existe entre sus domicilios de origen con la localización futura, toda vez que uno de los objetivos del cambio de política era mejorar las condiciones para la integración social y limitar los efectos sobre la segregación residencial, dada por la localización de los proyectos de vivienda social y la baja correlación entre oferta y demanda.

Uno de los objetivos explícitos para la formulación de la Nueva Política Habitacional, el año 2000, fue abordar las limitaciones que tuvo el modelo de construcción de Viviendas Básicas, entre otros elementos, por la localización de su oferta, preferentemente ubicada en la periferia de la ciudad, utilizando suelo de bajo costo y, por lo tanto, precario; en el sentido de lejanía de los centros laborales y de servicios, conformadas por población altamente homogénea; todos pobres, en grandes extensiones, las que por agregación fueron concentrándose en su vocación para acoger viviendas sociales.

Tal como explicáramos en capítulos anteriores, hubo una baja correspondencia entre la localización de la oferta y la localización de la demanda; el sistema se basaba en la construcción de viviendas por mandato del SERVIU, las que luego se ofertaban a todos los postulantes de la región. Los mecanismos de selección fueron valorados positivamente por la ciudadanía, ya que la reglamentación controlaba eficientemente la discrecionalidad (sólo un 4% de lo construido se entrega bajo la modalidad de “Reserva Ministerial” que posibilitaba asignar viviendas al margen del sistema de puntajes).

En la naturaleza del modelo de gestión de la vivienda básica, se incubaba una contradicción dada por la construcción de viviendas según oportunidades de suelo, ejercicio de la libertad individual para postular a la oferta disponible versus localización de la demanda. Los agentes (familias) resolvían esta contradicción accediendo a una vivienda que no respondía a sus necesidades de localización, pero que por sus méritos (sistema de puntajes), podían ser beneficiados. Las familias debían decidir la relación costo oportunidad entre acceder a una oferta concreta (siempre limitada y con determinados atributos de localización)) versus sus necesidades de localización. En el nuevo modelo de gestión de política habitacional, esta contradicción se resuelve bajo otras circunstancias estructurales.

### **¿El Fondo Solidario de Vivienda, resuelve esta contradicción?**

Analizaremos la información acerca de cómo en el caso del Fondo Solidario de Vivienda, se comporta la relación entre localización de la oferta habitacional (en qué comuna se emplaza) versus el origen de su demanda o comuna de domicilio.

Entre los años 2001 a 2005, periodo estudiado, en la RM se han beneficiado 68 proyectos en la modalidad CNT, sin embargo, tal como señaláramos anteriormente para nuestro análisis excluimos 6 proyectos del año 2003 que corresponden a 1.256 familias del Campamento Peñalolén, para ellos hubo una solución que consideró recursos complementarios y que lo hace incomparables a los demás proyectos.<sup>13</sup>

Nuestro análisis serán los 62 proyectos de la modalidad de Construcción en Nuevos Terrenos en la Región Metropolitana, que benefician a un total de 8.965 familias equivalentes al 39.42% de las familias beneficiadas en la región, entre los años 2001 a

---

<sup>13</sup> El año 2003 se benefician a 1.716 familias de Campamento Peñalolén, emplazado sobre terrenos del empresario Miguel Nasur, la negociación con los pobladores les permitió acceder a suelo emplazado en la comuna a condición de obtener créditos hipotecarios. Esta excepción se aleja de la línea de política habitacional analizada, por ello se decidió excluir 6 proyectos de construcción de este análisis.

2006.<sup>14</sup> El siguiente cuadro, muestra el total de proyectos a analizar, señalando el número de familias, la comuna, la entidad de Gestión Inmobiliaria Social que acompaña el proyecto y el promedio de puntajes en la Encuesta Caracterización Socioeconómica, CAS 2:

**Total de Proyectos Fondo Solidario de Vivienda**  
**Modalidad Construcción en Nuevos Terrenos, años 2001-2005**

	<b>Año</b>	<b>NºFamilias</b>	<b>Comuna</b>	<b>Nombre Proyecto</b>	<b>Entidad Gestión Inmobiliaria Social</b>	<b>Promedio Ficha CAS II</b>
1	2001	60	Til Til	Comité Santa Matilde	San José De La Dehesa	512,3
2	2002	232	Huechuraba	Barrio Nuevo (Chile Barrio)	Municipalidad	501,1
3	2003	70	La Reina	Comité De Alleg. Luz Y Esperanza Cordillera De La Reina	Fundación De Viviendas Hogar De Cristo	537,2
4	2003	149	Colina	Su Casa Ii Segunda Etapa	Corporación Habitacional	548,3
5	2003	298	La Florida	Comité Casa Nueva Vida Nueva	Serviu	529,6
6	2003	386	Lo Barnechea	Ermita De San Antonio Iii (Chile Barrio)	Municipalidad	555,4
7	2003	199	Colina	La Reina Y Esperando Un Nuevo Hogar	Municipalidad	528,8
8	2003	123	Colina	Los Canadienses	Municipalidad	530,8
9	2003	144	Puente Alto	Enrique Alvear	Municipalidad	515,0
10	2003	292	Buín	Conjunto Habitacional Tierras Del Maipo	Municipalidad	513,3
11	2003	126	Colina	Mi Casa Es Mi Sueño	Municipalidad	533,1
12	2003	147	Colina	Sueño Y Esperanza	Municipalidad	533,6
13	2003	10	Curacaví	Villorrio Sagrados Corazones	Municipalidad	530,3
14	2003	66	Calera De Tango	Comité San Manuel (Chile Barrio)	Fundación De Viviendas Hogar De Cristo	527,5
15	2003	15	Colina	Unión Y Esperanza	Municipalidad	496,3

<sup>14</sup> Hemos considerado la totalidad de los proyectos FSV a nivel nacional, para los años 2001 a 2006, que corresponden a la original Nueva Política Habitacional, iniciado bajo el gobierno del Presidente Lagos y hasta su vigencia: primeros meses del Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet. Excluimos el último proceso de selección de proyectos posterior a las importantes modificaciones reglamentarias de Noviembre de 2006, que aumentó los valores de subsidio y creó un nuevo instrumento de financiación complementaria denominada “Subsidio Diferenciado a la Localización de Proyectos”, innovación que sólo permite adquirir suelo bien emplazado y a condición que a lo menos un 60% de las familias pertenezca a la o las comunas cercanas al terreno.

16	2003	29	Melipilla	Comité Huechún	Municipalidad	510,1
17	2004	70	Colina	Su Casa Ii Etapa2 - Sub Etapa-2 B	Corporación Habitacional	550,4
18	2004	234	La Florida	Unidos Por La Casa Propia	Municipalidad	511,7
19	2004	217	La Florida	Futuro Familiar Don Vicente Ii	Municipalidad	529,1
20	2004	116	Colina	Su Casa Ii Etapa 3 Sub-Etapa 3 A Comité Su Casa Ii Etapa Iii	Corporación Habitacional	543,3
21	2004	271	San Bernardo	Proyecto Santa Bernardita Comité San Pedro Nolasco, San Bernardo	Corporación Habitacional	522,0
22	2004	129	San Bernardo	Proyecto Santa Bernardita Comité Huelche N° 2 De San Bernardo	Corporación Habitacional	523,0
23	2004	170	Renca	Construyendo Nuestro Futuro / Renca	Corporación Privada De Desarrollo Social Jundep	504,3
24	2004	140	Buín	Erradicación Campamento Puente Maipo	Municipalidad	528,4
25	2004	85	Colina	Nva. Esperanza Cam Coq/ Camino A Mi Casa	Municipalidad	516,4
26	2004	88	Lampa	Aires Nuevos De Lampa Ii Etapa	Municipalidad	509,0
27	2004	200	Melipilla	Proy. Doña Florencia Comité-Todos Unidos Por Un Techo Prometido	Corporación Habitacional	515,3
28	2004	215	Colina	La Ilusión De Mi Casa	Municipalidad	525,8
29	2004	122	Melipilla	Los Bollenes 1	Municipalidad	507,9
30	2004	290	Lampa	Aires Nuevos De Lampa	Municipalidad	510,7
31	2004	214	Colina	Alto De Colina Y Nuevo Hogar	Municipalidad	522,1
32	2004	50	Pudahuel	Construcción Conjunto Habitacional Padre Hurtado	Municipalidad	485,5
33	2004	159	Buín	Villa Lo Salinas 1	Municipalidad	512,0
34	2004	196	Lampa	Jose Filomeno Cifuentes De Batuco	Municipalidad	521,3
35	2005	169	Colina	Su Casa Ii Etapa 3 Sub Etapa 3B	Corporación Habitacional	542,6
36	2005	86	Talagante	Villa Esperanza De Lonquen	Planificación E Ingeniería	557,7
37	2005	70	La Pintana	Mi Gran Ilusion	Municipalidad	508,1
38	2005	82	Melipilla	Creciendo Juntos 2	Corporación Habitacional	529,8
39	2005	90	Melipilla	Proyecto Creciendo Juntos I	Corporación Habitacional	523,1
40	2005	150	La Pintana	Villa Esperanza Ii	Municipalidad	518,6
41	2005	214	Paine	Proyecto Estrella De Belen	Corporación Habitacional	532,1
42	2005	198	Paine	Proyecto Universidad De Chile	Corporación Habitacional	524,2

43	2005	200	Buín	Jose Miguel Carrera 1	Municipalidad	522,7
44	2005	30	Lo Espejo	El Sueño Por Cumplir	Serviu	506,8
45	2005	30	Melipilla	Villa Fundacion	Fundación Esperanza Y Solidaridad	513,1
46	2005	120	Peñalolén	El Sueño De Todos	Municipalidad	526,9
47	2005	290	Melipilla	Proyecto Nuestro Futuro	Corporación Habitacional	523,8
48	2005	148	Puente Alto	San Pedro Y San Pablo I	Municipalidad	543,9
49	2005	200	Buín	Jose Miguel Carrera 2	Municipalidad	522,2
50	2005	152	La Pintana	Camino A Mi Casa Futura	Municipalidad	523,6
51	2005	152	Lampa	Carolina Cifuentes De Batuco	Municipalidad	534,9
52	2005	198	Paine	Proyecto Solidaridad Comuna De Paine	Corporación Habitacional	521,4
53	2005	152	Lampa	Elena Cifuentes De Batuco	Municipalidad	536,4
54	2005	156	Puente Alto	San Pedro Y San Pablo Ii	Municipalidad	514,6
55	2005	287	Til Til	Comites De Viviendas De Huertos Familiares	Planificación E Ingenieria Sa	541,5
56	2005	231	Melipilla	Los Bollenes Ii	Municipalidad	525,4
57	2005	45	San Bernardo	Villa Nueva Esperanza	Corporación Privada De Desarrollo Social Jundep	544,3
58	2005	74	Melipilla	El Bollenaar	Fundación Esperanza Y Solidaridad	533,3
59	2005	34	Melipilla	La Cañamera	Fundación Esperanza Y Solidaridad	517,7
60	2005	67	Renca	Parcela 4	Serviu	499,7
61	2005	12	Pudahuel	Conjunto Habitacional Magaly Osses I	Municipalidad	471,4
62	2005	16	Pudahuel	Conjunto Habitacional Villa La Paz I	Municipalidad	478,7

Fuente: Elaboración propia en base a sistema de registro y seguimiento a proyectos Fondo Solidario de Vivienda MINVU

Tal como lo muestra el siguiente cuadro, sobre el total de proyectos (62), tenemos que el 30.6% de los proyectos están ubicados en la **Provincia de Chacabuco (19 proyectos)**, acogiendo a un total de **2.853 familias (31.82 % del total de familias)**.

Comuna	N° Proyectos	% Proyectos	N° Familias	% Familias
Colina	12	19,35%	1.628	18,16%
Lampa	5	8,06%	878	9,79%
Til Til	2	3,23%	347	3,87%
<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>30,65%</b>	<b>2.853</b>	<b>31,82%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a sistema de registro y seguimiento a proyectos Fondo Solidario de Vivienda MINVU

El 19.35% de los proyectos están ubicados en la **Provincia de Maipo (12 proyectos)**, acogiendo a un total de **2.112 familias (23.5 % del total de familias)**.

Comuna	N° Proyectos	% Proyectos	N° Familias	% Familias
Buín	5	8,06%	991	11,05%
Calera de Tango	1	1,61%	66	0,74%
Paine	3	4,84%	610	6,80%
San Bernardo	3	4,84%	445	4,96%
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>19,35%</b>	<b>2.112</b>	<b>23,56%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a sistema de registro y seguimiento a proyectos Fondo Solidario de Vivienda MINVU

El siguiente 19.35 % de los proyectos están ubicados en la **Provincia de Santiago (12 proyectos)**, acogiendo a un total de **1.455 familias (16.23 % del total de familias)**. En la provincia de Santiago se ubica la comuna de La Florida, que sin embargo, tiene sus 3 proyectos emplazados en comuna de Puente Alto, provincia de Cordillera, además está el caso de la comuna de La Reina, que tiene 1 proyecto, cuyo terreno se ubica en la comuna de Peñaflor de la provincia de Talagante, ambos casos serán considerados en las comunas de localización de los proyectos.

Comuna	N° Proyectos	% Proyectos	N° Familias	% Familias
Huechuraba	1	1,61%	232	2,59%
La Pinatana	3	4,84%	372	4,15%
Lo Barnechea	1	1,61%	386	4,31%
Lo Espejo	1	1,61%	30	0,33%
Peñalolén	1	1,61%	120	1,34%
Pudahuel	3	4,84%	78	0,87%
Renca	2	3,23%	237	2,64%
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>19,35%</b>	<b>1.455</b>	<b>16,23%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a sistema de registro y seguimiento a proyectos Fondo Solidario de Vivienda MINVU



El siguiente cuadro muestra los proyectos emplazados en la **Provincia de Melipilla (11 proyectos)**, acogiendo un total de **1.192 familias (13.30% del total de familias)**.

Comuna	N° Proyectos	% Proyectos	N° Familias	% Familias
Curacaví	1	1,61%	10	0,11%
Melipilla	10	16,13%	1182	13,18%
<b>Total</b>	11	17,74%	1192	13,30%

Fuente: Elaboración propia en base a sistema de registro y seguimiento a proyectos Fondo Solidario de Vivienda MINVU

El siguiente 9.68% de los proyectos están ubicados en la **Provincia de Cordillera (6 proyectos)**, acogiendo a un total de **1.197 familias (13.34 % del total de familias)**, Acoge 3 proyectos (8.35% de las familias) que pertenecen a familias originarios de la comuna de La Florida.

Comuna	N° Proyectos	% Proyectos	N° Familias	% Familias
La Florida	3	4.83%	749	8.35%
Puente Alto	3	4.83%	448	4.99%
<b>Total</b>	6	9,66%	1.197	13,34%

Fuente: Elaboración propia en base a sistema de registro y seguimiento a proyectos Fondo Solidario de Vivienda MINVU

Finalmente, el restante 3.23% de los proyectos están ubicados en la **Provincia de Talagante (2 proyectos)**, acogiendo a un total de **156 familias (1.74 % del total de familias)**, acoge 1 proyecto para 70 familias (0.78%) que pertenecen a familias originarias de la comuna de La Reina.

Comuna	N° Proyectos	% Proyectos	N° Familias	% Familias
La Reina	1	1,61%	70	0,78%
Talagante	1	1,61%	86	0,96%
<b>Total</b>	2	3,23%	156	1,74%

Fuente: Elaboración propia en base a sistema de registro y seguimiento a proyectos Fondo Solidario de Vivienda MINVU

Esta información demuestra que la oferta habitacional/proyectos se ha concentrado en las diversas provincias de Santiago, distintas de la provincia de Santiago, que si bien agrupa a 32 comunas que concentran la población de la región, sólo se han desarrollado 12 proyectos que han beneficiado al 16.23% del total de familias beneficiadas en el programa en la región, en la modalidad estudiada.

**Las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social –EGIS- responsables de estos proyectos,** han sido gestionados principalmente desde las Municipalidades con un 58.1% de los proyectos (36 proyectos) para 5.472 familias (61.0% del total de familias). Luego un 19.4% de los proyectos (12 proyectos) se han desarrollado a instancias de instituciones estrictamente privadas (consultores) atendiendo a 1.978 familias (22.1% del total de familias); luego vienen fundaciones con un 17.7% de los proyectos (11 proyectos) que han atendido a 1.120 familias (12.5% de total de familias) y; finalmente, el SERVIU Metropolitano ha sido EGIS solamente para el 4.8% de los proyectos, que han atendido a 395 familias (4.4% del total de familias), el detalle según lo muestra el siguiente cuadro:

EGIS	N° Proyectos	% Proyectos	N° Familias	% Familias
Consultoras	12	19,4	1.978	22,1
Fundaciones	11	17,7	1.120	12,5
Municipios	36	58,1	5.472	61,0
SERVIU	3	4,84	395	4,4
<b>Total</b>	62	100	8.965	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a sistema de registro y seguimiento a proyectos Fondo Solidario de Vivienda MINVU

Es significativo la ampliación de la participación del sector privado, pero especialmente de la capacidad que han demostrado los gobiernos locales, un 61% de las familias han obtenido soluciones habitacionales a través de un municipio, significa un gran esfuerzo descentralizador ya que en la antigua política el único operador relevante era el Estado central a través de los SERVIU, los que en el actual esquema sólo han dado solución directa al 4.4% del total de familias, por lo tanto, se ha retirado radicalmente de la producción directa de viviendas.

**El promedio de soluciones habitacionales por conjunto es de 144.6 viviendas y/o familias,** no existiendo diferencias relevantes entre las distintas EGIS. Sin embargo, respecto del tamaño de los conjuntos, existen 22 proyectos hasta las 100 viviendas (la mitad de ellos son inferiores a 50 viviendas), luego tenemos 12 proyectos sobre 100 y hasta 150 viviendas; 14 proyectos entre 151 a 200 viviendas; 7 proyectos entre 201 a 250 viviendas y finalmente 7 proyectos sobre las 251 viviendas, llegando a tener 1 proyecto con 386

viviendas. La escala es considerablemente menor a la que utilizaba la antigua política habitacional, por lo tanto, el emplazamiento de proyectos Fondo Solidario de Vivienda tiene un impacto menor en la localización ya que no constituyen grupos que tengan la capacidad de homogeneizar sectores de la ciudad.

#### **V. 4. 1. Localización del proyecto v/s domicilio de la demanda:**

Para medir la relación o correspondencia entre comuna de localización del proyecto de construcción, versus la comuna de domicilio de las familias, hemos analizado las bases de datos de beneficiados de los 62 proyectos, registrando la comuna en que se emplaza el terreno acreditado para desarrollar el proyecto de construcción y luego registrando el domicilio (comuna) en que se aplicó la Encuesta de Caracterización Socioeconómica CAS 2; dicho instrumento es obligatorio para cada una de las familias (8.965) y les habilitó para participar de este programa, ya que a través de ella focalizamos los recursos.

De esta manera mediremos la variable más sensible de nuestra hipótesis de trabajo; la relación entre localización del proyecto y comuna de residencia de las familias beneficiarias, los siguientes cuadros organizan los proyectos en virtud de 3 grandes grupos: **primero proyectos sin correspondencia entre localización del proyecto y comuna de origen de la demanda**, en un rango de hasta 5% de familias con domicilio en la misma comuna en que se emplaza el proyecto. Luego **proyectos con baja correspondencia** entre localización del proyecto y comuna de origen de la demanda y, finalmente **proyectos con alta correspondencia**:

**Existen 8 proyectos con baja correspondencia entre comuna de localización del proyecto y comuna de residencia de la demanda:** destacan 4 proyectos emplazados en comuna de Colina, 2 de ellos con 0% de familias de la misma comuna y los 2 siguientes con 4.3% y 4.7%; todos patrocinados por la Corporación Habitacional de la Cámara Chilena de la Construcción. A ellos debemos sumar 3 proyectos emplazados en comuna de Puente Alto y que acogen a familias con domicilio en comuna de La Florida, comunas

vecinas y que Puente Alto, debido a su disponibilidad de suelo se transforma en comuna receptora de familias de La Florida. Finalmente, tenemos el proyecto “Comité de Allegados Luz y Esperanza Cordillera” de la comuna de La Reina, en que todas las familias son de dicha comuna, sin embargo, con terreno emplazado en comuna de Peñaflor.

Año	NºFamilias	Provincia	Comuna	Nombre Proyecto	Entidad Gestión Inmobiliaria Social	Nº Familias de la misma comuna	% Familias de la misma comuna
2003	70	Talagante	La Reina	Comité De Alleg. Luz Y Esperanza Cordillera De La Reina	Fundación De Viviendas Hogar De Cristo	0	0,0
2003	149	Chacabuco	Colina	Su Casa Ii Segunda Etapa	Corporación Habitacional	0	0,0
2003	298	Cordillera	La Florida	Comité Casa Nueva Vida Nueva	SERVIU	0	0,0
2004	70	Chacabuco	Colina	Su Casa Ii Etapa2 - Sub Etapa-2 B	Corporación Habitacional	0	0,0
2004	234	Cordillera	La Florida	Unidos Por La Casa Propia	Municipalidad	0	0,0
2004	217	Cordillera	La Florida	Futuro Familiar Don Vicente Ii	Municipalidad	0	0,0
2004	116	Chacabuco	Colina	Su Casa Ii Etapa 3 Sub-Etapa 3 A Comité Su Casa Ii Etapa Iii	Corporación Habitacional	5	4,3
2005	169	Chacabuco	Colina	Su Casa Ii Etapa 3 Sub Etapa 3B	Corporación Habitacional	8	4,7

Fuente: Elaboración propia en base a sistema de registro de beneficiarios Fondo Solidario de Vivienda MINVU

**Existen 2 proyectos con baja correspondencia entre comuna de localización del proyecto y comuna de residencia de la demanda:** 1 proyecto en comuna de San Bernardo con un 67.5% de familias acreditan domicilio en la misma comuna en que se emplaza el proyecto, además del proyecto en comuna de Talagante que acoge sólo a 72.1% de familias de la misma comuna.

Año	Nº Familias	Provincia	Comuna	Nombre Proyecto	Entidad Gestión Inmobiliaria Social	Nº Familias de la misma comuna	% Familias de la misma comuna
2004	271	Maipo	San Bernardo	Proyecto Santa Bernardita Comité San Pedro Nolasco, San Bernardo	Corporación Habitacional	183	67,5
2005	86	Talagante	Talagante	Villa Esperanza De Lonquen	Planificación E Ingeniería	62	72,1

Fuente: Elaboración propia en base a sistema de registro de beneficiarios Fondo Solidario de Vivienda MINVU

**Los restantes 52 proyectos tienen una alta correspondencia** entre comuna de localización del proyecto y comuna de residencia de la demanda, que van desde un 91.4% a un 100% de familias con domicilio en la misma comuna en que se emplaza el proyecto de construcción, a continuación está el detalle de proyectos:

Año	Nº Familias	Provincia	Comuna	Nombre Proyecto	Entidad Gestión Inmobiliaria Social	Nº Familias de la misma comuna	% Familias de la misma comuna
2005	70	Santiago	La Pintana	Mi Gran Ilusion	Municipalidad	64	91,4
2004	129	Maipo	San Bernardo	Proyecto Santa Bernardita Comité Huelche Nº 2 De San Bernardo	Corporación Habitacional	119	92,2
2005	82	Melipilla	Melipilla	Creciendo Juntos 2	Corporación Habitacional	77	93,9
2005	90	Melipilla	Melipilla	Proyecto Creciendo Juntos I	Corporación Habitacional	85	94,4
2005	150	Santiago	La Pintana	Villa Esperanza Ii	Municipalidad	143	95,3
2005	214	Maipo	Paine	Proyecto Estrella De Belen	Corporación Habitacional	206	96,3
2005	198	Maipo	Paine	Proyecto Universidad De Chile	Corporación Habitacional	191	96,5
2005	200	Maipo	Buin	Jose Miguel Carrera 1	Municipalidad	193	96,5
2005	30	Santiago	Lo Espejo	El Sueño Por Cumplir	Serviu	29	96,7
2005	30	Melipilla	Melipilla	Villa Fundacion	Fundación Esperanza Y Solidaridad	29	96,7
2005	120	Santiago	Peñalolén	El Sueño De Todos	Municipalidad	117	97,5
2005	290	Melipilla	Melipilla	Proyecto Nuestro Futuro	Corporación Habitacional	283	97,6

2004	170	Santiago	Renca	Construyendo Nuestro Futuro / Renca	Corporación Privada De Desarrollo Social Jundep	166	97,6
2005	148	Cordillera	Puente Alto	San Pedro Y San Pablo I	Municipalidad	145	98,0
2005	200	Maipo	Buin	Jose Miguel Carrera 2	Municipalidad	196	98,0
2005	152	Santiago	La Pintana	Camino A Mi Casa Futura	Municipalidad	149	98,0
2005	152	Chacabuco	Lampa	Carolina Cifuentes De Batuco	Municipalidad	149	98,0
2005	198	Maipo	Paine	Proyecto Solidaridad Comuna De Paine	Corporación Habitacional	195	98,5
2004	140	Maipo	Buin	Erradicación Campamento Puente Maipo	Municipalidad	138	98,6
2005	152	Chacabuco	Lampa	Elena Cifuentes De Batuco	Municipalidad	150	98,7
2003	386	Santiago	Lo Barnechea	Ermite De San Antonio Iii (Chile Barrio)	Municipalidad	381	98,7
2005	156	Cordillera	Puente Alto	San Pedro Y San Pablo Ii	Municipalidad	154	98,7
2004	85	Chacabuco	Colina	Nva. Esperanza Cam Coq/ Camino A Mi Casa	Municipalidad	84	98,8
2004	88	Chacabuco	Lampa	Aires Nuevos De Lampa Ii Etapa	Municipalidad	87	98,9
2005	287	Chacabuco	Til Til	Comites De Viviendas De Huertos Familiares	Planificación E Ingeniería Sa	284	99,0
2003	199	Chacabuco	Colina	La Reina Y Esperando Un Nuevo Hogar	Municipalidad	197	99,0
2004	200	Melipilla	Melipilla	Proy. Doña Florencia Comité- Todos Unidos Por Un Techo Prometido	Corporación Habitacional	198	99,0
2004	215	Chacabuco	Colina	La Ilusión De Mi Casa	Municipalidad	213	99,1
2005	231	Melipilla	Melipilla	Los Bollenes Ii	Municipalidad	229	99,1
2004	122	Melipilla	Melipilla	Los Bollenes 1	Municipalidad	121	99,2
2003	123	Chacabuco	Colina	Los Canadienses	Municipalidad	122	99,2
2003	144	Cordillera	Puente Alto	Enrique Alvear	Municipalidad	143	99,3
2004	290	Chacabuco	Lampa	Aires Nuevos De Lampa	Municipalidad	288	99,3
2003	292	Maipo	Buin	Conjunto Habitacional Tierras Del Maipo	Municipalidad	291	99,7
2001	60	Chacabuco	Til Til	Comité Santa Matilde	San José De La Dehesa	60	100,0
2002	232	Santiago	Huechuraba	Barrio Nuevo (Chile Barrio)	Municipalidad	232	100,0
2003	126	Chacabuco	Colina	Mi Casa Es Mi Sueño	Municipalidad	126	100,0
2003	147	Chacabuco	Colina	Sueño Y Esperanza	Municipalidad	147	100,0
2003	10	Melipilla	Curacaví	Villorrio Sagrados Corazones	Municipalidad	10	100,0

2003	66	Maipo	Calera De Tango	Comité San Manuel (Chile Barrio)	Fundación De Viviendas Hogar De Cristo	66	100,0
2003	15	Chacabuco	Colina	Unión Y Esperanza	Municipalidad	15	100,0
2003	29	Melipilla	Melipilla	Comité Huechún	Municipalidad	29	100,0
2004	214	Chacabuco	Colina	Alto De Colina Y Nuevo Hogar	Municipalidad	214	100,0
2004	50	Santiago	Pudahuel	Construcción Conjunto Habitacional Padre Hurtado	Municipalidad	50	100,0
2004	159	Maipo	Buín	Villa Lo Salinas 1	Municipalidad	159	100,0
2004	196	Chacabuco	Lampa	Jose Filomeno Cifuentes De Batuco	Municipalidad	196	100,0
2005	45	Maipo	San Bernardo	Villa Nueva Esperanza	Corporación Privada De Desarrollo Social Jundep	45	100,0
2005	74	Melipilla	Melipilla	El Bollenar	Fundación Esperanza Y Solidaridad	74	100,0
2005	34	Melipilla	Melipilla	La Cañamera	Fundación Esperanza Y Solidaridad	34	100,0
2005	67	Santiago	Renca	Parcela 4	Serviu	67	100,0
2005	12	Santiago	Pudahuel	Conjunto Habitacional Magaly Osses I	Municipalidad	12	100,0
2005	16	Santiago	Pudahuel	Conjunto Habitacional Villa La Paz I	Municipalidad	16	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a sistema de registro de beneficiarios Fondo Solidario de Vivienda MINVU

#### V. 4. 2. Comunas de emplazamiento de los proyectos:

Si bien es importante establecer la relación entre comuna de emplazamiento del proyecto y comuna de residencia de las familias, también es importante conocer acerca de las comunas que concentran mayores oportunidades para emplazar oferta habitacional, más aún, considerando que los datos anteriores muestran una positiva relación entre comuna de emplazamiento de los proyectos y el domicilio de las familias. Sin embargo, la información analizada nos señala en qué comunas se concentra la oferta y por lo tanto, frente a una comunalización de la demanda, cuáles son las comunas que no han tenido proyectos, y por lo tanto, no han podido satisfacer las necesidades habitacionales de sus habitantes, a lo menos, al amparo de esta modalidad del programa.

**Respecto de la localización de los proyectos, sólo un 6 proyectos (9.68%), para 345 familias (3.84%) está emplazado al interior del anillo conformado por la circunvalación Américo Vespucio, todos ellos responden a intervenciones del sector público cuyas EGIS son Municipios (Pudahuel) y SERVIU Metropolitano (Lo Espejo y Renca), así como el proyecto enmarcado en el concurso “Elemental” emplazado sobre terrenos del SERVIU Metropolitano pero organizado por un consultor privado, el siguiente es el detalle de dichos proyectos:**

Año	NºFamilias	Provincia	Comuna	Nombre Proyecto	Entidad Gestión Inmobiliaria Social
2005	30	Santiago	Lo Espejo	El Sueño Por Cumplir	Serviu
2004	170	Santiago	Renca	Construyendo Nuestro Futuro / Renca	Corporación Privada De Desarrollo Social Jundep
2004	50	Santiago	Pudahuel	Construcción Conjunto Habitacional Padre Hurtado	Municipalidad
2005	67	Santiago	Renca	Parcela 4	Serviu
2005	12	Santiago	Pudahuel	Conjunto Habitacional Magaly Osses I	Municipalidad
2005	16	Santiago	Pudahuel	Conjunto Habitacional Villa La Paz I	Municipalidad

Fuente: Elaboración propia en base a sistema de registro y seguimiento a proyectos Fondo Solidario de Vivienda MINVU



Luego tenemos sólo 2 proyectos (3.22%), para 352 familias (3.92%) emplazados en comunas que colindan con el anillo Américo Vespucio; Peñalolén y Huechuraba, ambos a iniciativa de Municipalidades:

Año	Nº Familias	Provincia	Comuna	Nombre Proyecto	Entidad Gestión Inmobiliaria Social
2005	120	Santiago	Peñalolén	El Sueño De Todos	Municipalidad
2002	232	Santiago	Huechuraba	Barrio Nuevo (Chile Barrio)	Municipalidad

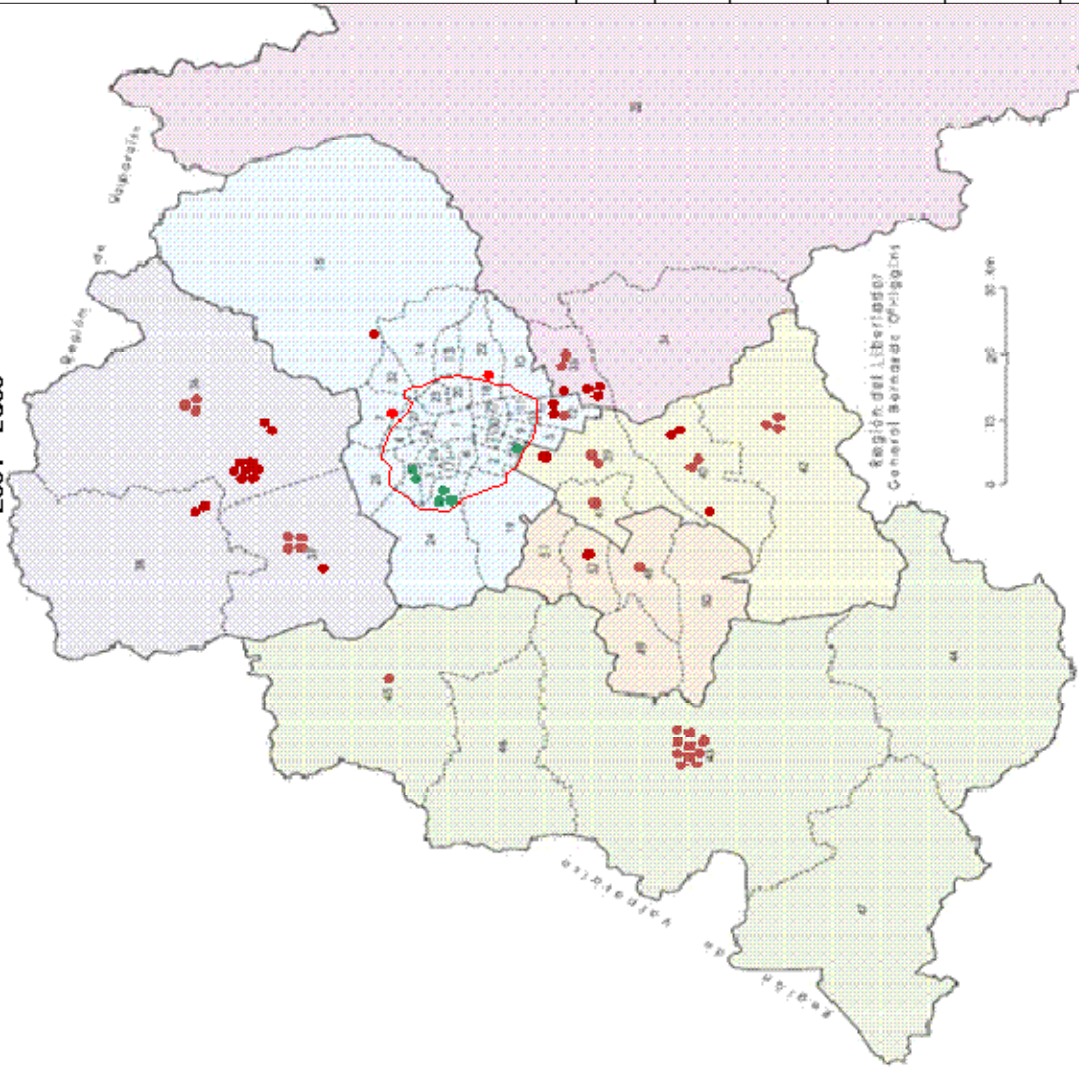
Fuente: Elaboración propia en base a sistema de registro y seguimiento a proyectos Fondo Solidario de Vivienda MINVU

Finalmente, los 54 proyectos restantes (87.09%) para 8.268 familias (92.22%), están emplazados en comunas que están fuera y/o no colindan con el anillo conformado por la circunvalación Américo Vespucio, concentrados preferentemente en las provincias de Chacabuco, Maipo y Melipilla, tal como lo señala el siguiente cuadro:

Provincia	Comuna	Nº Proyectos	Nº Familias
<b>Chacabuco</b>	<b>Colina</b>	12	1.628
	<b>Lampa</b>	5	878
	<b>Til Til</b>	2	347
	<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>2.853</b>
<b>Cordillera</b>	<b>Puente Alto</b>	<b>6</b>	<b>1.197</b>
<b>Maipo</b>	<b>Buín</b>	5	991
	<b>Calera De</b>	1	66
	<b>Paine</b>	3	610
	<b>San Bernardo</b>	3	445
	<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>2.112</b>
<b>Melipilla</b>	<b>Curacaví</b>	1	10
	<b>Melipilla</b>	10	1.182
	<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>1.192</b>
<b>Santiago</b>	<b>La Pintana</b>	3	372
	<b>Lo Barnechea</b>	1	386
	<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>4</b>
<b>Talagante</b>	<b>Talagante</b>	1	86
	<b>Peñaflor</b>	1	70
	<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>2</b>
<b>Total</b>		<b>54</b>	<b>8.268</b>

Fuente: Elaboración propia en base a sistema de registro y seguimiento a proyectos Fondo Solidario de Vivienda MINVU

**FONDO SOLIDARIO DE VIVIENDA  
PROYECTOS CONSTRUCCION EN NUEVOS TERRENOS  
2001 - 2006**



----- Delimitación Circunvalación Américo Vespucio

Provincia	Comuna	N° Proyecto	N° Familia
Santiago	1 Santiago	1	232
	2 Cerrillos		
	3 Cerro Navia		
	4 Coquebón		
	5 El Bosque		
	6 Erizón y Central	2*	532
	7 Huelmo		
	8 Independencia		
	9 La Cisterna		
	10 La Florida	3	372
	11 La Granja	1**	70
	12 La Pintada		
	13 La Reina		
	14 Las Condes		
	15 Lo Barnechea	1	388
	16 Lo Espejo	1	30
	17 Lo Prado		
	18 Macul		
	19 Mapocho		
	20 Maipo		
	21 Pedro Aguirre Cerda		
	22 Peñalolén	1	120
	23 Providencia		
	24 Pudahuel	3	78
	25 Quilicura		
	26 Quinta Normal		
	27 Recoleta		
	28 Renca		
	29 San Joaquín		
	30 San Miguel		
	31 San Ramón	2	237
	32 Vitacura		
Cordillera	33 Peñe Alto	4	666
	34 Rapel		
	35 San José de Maipo		
Chacabuco	36 Colina	12	1.628
	37 Lampa	5	878
	38 Tiltil	2	347
Maipo	39 San Bernardo	3	445
	40 Bih	5	591
	41 Calkre de Tango	1	66
	42 Paine	3	610
Melipilla	43 Melipilla	10	1.182
	44 Alhó		
	45 Curacautín	1	10
	46 María Pinto		
	47 San Pedro		
Talagante	48 Taboante	1	86
	49 El Monte		
	50 Estre de Maipo		
	51 Padre Hurtado		
52 Peñalón			
TOTAL	Comunas con proyecto	62	8.966

\* Los 2 proyectos con Familias de comuna La Florida, sin embargo, pertenecen a comuna de Peñe Alto  
 \*\* Proyecto con Familias de comuna de la Reina, sin embargo, pertenecen a comuna de Peñalón.

**En el caso de los 8 proyectos con baja correspondencia entre comuna de localización del proyecto y comuna de residencia de la demanda: tenemos tres situaciones diversas:**

Primero, tenemos el proyecto “Comité de Allegados Luz y Esperanza Cordillera” de la comuna de La Reina, con terreno emplazado en comuna de Peñaflores en que se produce propiamente una expulsión de 70 familias a una comuna de la provincia de Talagante.

Segundo; tenemos tres proyectos de la comuna de La Florida, que son emplazados en la vecina comuna de Puente Alto, que si bien, pertenece a una provincia distinta, corresponde al crecimiento natural de La Florida.

Tercero, tenemos 4 proyectos emplazados en comuna de Colina, provincia de Chacabuco, todos patrocinados por la misma EGIS de carácter privado, que conforma sus proyectos con familias pertenecientes a las diversas comunas de la Región Metropolitana, llegando a tener 2 proyectos en que ninguna familia pertenece a la comuna de emplazamiento del terreno y otros donde un 4,3 y un 4.7 % de las familias son de la misma comuna en que se emplaza el proyecto.

Para un total de 504 familias (5.62% del total de familias analizadas) de este grupo de proyectos, solamente 20 familias pertenecen a la provincia de emplazamiento de los proyectos (Colina 13 familias, Lampa 7 Familias), las restantes 494 familias vienen de 36 comunas distintas, tal como lo muestra el siguiente cuadro:

**Comuna de procedencia, familias 4 proyectos en comuna de Colina, con menor correspondencia entre localización de la oferta y comuna de procedencia de la demanda**

Provincia	Comuna Domicilio	Nº Familias
Santiago	Cerrillos	5
	Cerro Navia	36
	Conchali	21
	El Bosque	20
	Estacion Central	8
	Huechuraba	14
	Independencia	4
	La Cisterna	3
	La Florida	16
	La Granja	22
	La Pintana	31
	Lo Espejo	14
	Lo Prado	17
	Macul	11
	Maipú	21
	Ñuñoa	1
	P. Aguirre Cerda	14
	Peñalolen	30
	Pudahuel	29
	Quilicura	5
	Quinta Normal	15
	Recoleta	23
	Renca	21
	San Joaquin	9
	San Miguel	2
	San Ramon	18
	Santiago	25

Provincia	Comuna	Nº Familias
Chacabuco	Colina	13
	Lampa	7

Cordillera	Puente Alto	28
------------	-------------	----

Maipo	San Bernardo	13
-------	--------------	----

Talagante	Peñaflor	3
-----------	----------	---

Otra región	Curarrehue	1
	Placilla	1
	Talcahuano	1
	Teodoro Schmidt	1
	Valparaíso	1

Provincia	Total Familias
Chacabuco	20
Cordillera	28
Maipo	13
Santiago	435
Talagante	3
Otra región	5
Total general	504

Fuente: Elaboración propia en base a sistema de registro de beneficiarios Fondo Solidario de Vivienda MINVU

Los proyectos con baja correspondencia entre comuna de emplazamiento de la demanda comuna de residencia de las familias, responden al patrón definido por la antigua política habitacional, todos ellos son desarrollados a instancias de una institución privada. Sin embargo, son los únicos que acogen familias de las diversas comunas de la provincia de Santiago.

## **VI. CONCLUSIONES**

Recordemos cuál fue la pregunta que ilumina esta investigación; ¿Qué efecto tiene la nueva política habitacional, encarnada en el programa Fondo Solidario de Vivienda - FSV, modalidad Construcción en Nuevos Terrenos, sobre la localización de los proyectos de vivienda social?

Para resolver esta pregunta, partimos de un supuesto de investigación “la política habitacional que inaugura el programa Fondo Solidario de Vivienda constituye un avance modernizador de la política social en vivienda, representando un cambio paradigmático de gestión de política social (supera eficientemente la antigua política), sin embargo, no resuelve las limitaciones dadas por la localización de los proyectos de construcción de vivienda social, por lo tanto, reproduce dinámicas de segregación residencial y/o no atiende las necesidades habitacionales de las familias pobres que viven en sectores consolidados de la ciudad.

Tres elementos están implícitos en nuestra hipótesis de trabajo:

- Un avance modernizador; cambio paradigmático de política social.
- No resuelve limitaciones de la antigua política habitacional; referidas a la localización de los proyectos de construcción.
- No atiende las necesidades habitacionales de las familias pobres que viven en sectores consolidados de la ciudad.

Veamos estos elementos, a luz de los antecedentes analizados; estudiando solamente lo que ocurre en la Región Metropolitana de Santiago, en la modalidad de Construcción en Nuevos Terrenos.

Uno de los objetivos fue analizar la Nueva Política Habitacional en tanto nuevo modelo de política pública, la matriz utilizada (en base a un texto de Rolando Franco) nos permite afirmar nuestra hipótesis de trabajo en el sentido que efectivamente asistimos a un cambio paradigmático, de un modelo cuya centralidad estaba dada por la acción del Estado, versus un modelo que promueve la incorporación de nuevos actores y en que la decisión de la

inversión responde a una lógica de proyectos, entre otros elementos. Estas dos características nos permiten en propiedad, hablar de Nueva Política Habitacional, ya que los cambios no se refieren sólo al cambio en la oferta de programas y montos de subsidio, sino de un profundo cambio en el “cómo se lleva a cabo la política”. En el capítulo anterior analizamos el comportamiento del programa en sus 6 años de aplicación y a nivel nacional, poniendo acento en la información que mejor describe el modelo de gestión de política social que subyace.

Hubo quienes interpretaron este cambio como un proceso privatizador, sobre ello, tenemos que en el acumulado nacional: el 39.39% de las familias que han obtenido una solución habitacional ha sido bajo proyectos desarrollados por los municipios, los que sumado a la acción de los SERVIU (4.26% de las familias) son importantes actores a la hora de organizar la demanda y generar proyectos.

Si bien, la mayor cantidad de familias obtienen una solución a través del mundo privado; Consultores (45.31%) y Fundaciones (11.04%) en conjunto atienden al 56.35% de las familias beneficiadas; la lógica de funcionamiento y de regulación logran ser conducción de la gestión privada, ya que el Estado, regula: el financiamiento, la solución habitacional (cuadro normativo de superficies y recintos de la vivienda y de sus especificaciones técnicas), rol de las familias y las aprobaciones que deben hacer (aprueban formalmente el proyecto técnico arquitectónico, el proyecto social y de asistencia técnica, además concurren a la firma del contrato de construcción). Hablamos de gestión privada de un bien público y las modificaciones reglamentarias han ido en la dirección de hacer más efectiva la capacidad de regulación del Estado, sin embargo, ha sido en base a la multiplicación de actores públicos (Municipios) y privados. Lo importante, es que la Nueva Política Habitacional multiplique los centros de iniciativa, tanto dentro del sector público como del sector privado.

Respecto del segundo elemento de nuestra hipótesis de trabajo, en el sentido de afirmar que la Nueva Política Habitacional, “no resuelve las limitaciones dadas por la localización de

los proyectos de construcción de vivienda social, por lo tanto, reproduce dinámicas de segregación residencial...” tenemos que:

La existencia de mecanismos eficientes de focalización, nos permite deducir que cuando hablamos de familias beneficiarias del Fondo Solidario de Vivienda, hablamos de un grupo homogéneo que pertenece al primer quintil de ingresos y que por lo tanto, es una población altamente vulnerable, cumple un objetivo implícito de la nueva política; concentrar su atención en el primer quintil de ingresos.

Si la localización de los proyectos se realiza en zonas de la ciudad altamente homogéneas en pobreza contribuirá a profundizar las dinámicas de segregación, así como, si utilizamos como escala de análisis el nivel comunal, se produciría que si los proyectos no modifican la adscripción comunal, los patrones de segregación quedarían detenidos.<sup>15</sup>

La información analizada señala que existe un interesante proceso de “comunalización de la demanda”, lo que contradice parcialmente nuestra hipótesis de trabajo, ya que para 7.426 familias (82.8%) se ha generado oferta habitacional en la misma comuna en que residen, las restantes 1.539 familias (17.2%) se han debido desplazar de la comuna en que residen.

Esto representa un cambio relevante respecto de la antigua política habitacional caracterizada por una escasa correspondencia entre localización de la oferta y la demanda habitacional, es interesante este proceso de comunalización de la demanda y un resultado que se explica por la nueva política habitacional. Un flujo menor de migración intercomunal podría interpretarse parcialmente a lo menos como una moderación de los procesos de segregación residencial ocurridos, por la acción de las políticas de vivienda social.

---

<sup>15</sup> Tal como se señala en nuestro marco teórico, esta afirmación es controversial ya que todo dependerá de la escala de análisis que se utilice ya que en una zona de la comuna se podría concentrar todos los proyectos de construcción dirigidos a familias que están bajo la línea de pobreza, segregándolos. Sin embargo, nuestra unidad de análisis ha sido la escala comunal y sólo hemos podido observar los procesos de migración comunal.



Sin embargo, del 17,2% de familias que se desplaza de su comuna, se concentran preferentemente entorno a 8 proyectos, todos ellos conforman el grupo que tiene menor correspondencia entre la localización de la demanda versus la localización de la oferta. Muchas de las familias hacen frente a su necesidad habitacional dada la ausencia de oferta en las comunas del perímetro central de la ciudad, y que tienen menos oportunidades para acceder al mercado de suelo dentro de sus comunas.

Esto nos lleva a referirnos al tercer elemento de nuestra hipótesis de trabajo y que se refiere a que no se atiende eficientemente las necesidades habitacionales de las familias pobres que viven en sectores consolidados de la ciudad.

Del total de proyectos desarrollados; las comunas en que emplazan proyectos, tenemos que sólo 12 proyectos (19.35%) se emplazan en la provincia de Santiago, el restante todos son emplazados en provincias periféricas; Chacabuco (30.65%), Maipo (19.35%), Melipilla (17.74%), Cordillera (9.68%) y, Talagante (3.23%), todas las comunas, a excepción de Cordillera que acoge a la comuna de Puente Alto (con 6 proyectos), son comunas con más disponibilidad de suelo urbano y a bajo precio. Por el contrario, las familias con domicilio en comunas de la provincia de Santiago, dentro o cercanas al perímetro central de la ciudad, entorno al anillo Américo Vespucio, **sólo representan un 15.9% de la población beneficiada.**

Esto confirma nuestra hipótesis en el sentido de afirmar que las familias que habitan en la provincia de Santiago, han accedido en menor medida a las políticas de vivienda y por lo tanto el déficit habitacional podría agudizarse para ellas.

Dentro de los proyectos con menor correspondencia entre localización de la solución habitacional versus comuna de residencia de la demanda, hay 4 proyectos emplazados en la comuna de Colina, los que en conjunto acogen 504 familias, sólo 13 familias son de la misma comuna y 7 son de la vecina comuna de Lampa, las restantes 484 familias,

pertenecen preferentemente a comunas de la provincia de Santiago (435 familias, Cordillera (28 familias), Maipo (13 familias), Talagante (3 familias) y las restantes 5 son de otras regiones. Es significativo que las familias beneficiadas y con domicilio en la provincia de Santiago pertenezcan a 27 comunas distintas. Concluimos que en los proyectos que no tienen una identidad comunal particular, son los únicos que logran acoger a familias con domicilio en las comunas de la provincia de Santiago.

Sin embargo, por el contrario, la mayoría de los proyectos tienen una fuerte identidad comunal (82.8% de las familias), un 80.65% de ellas no pertenecen a la provincia de Santiago, lo que significa que las familias pobres que viven en una de las 32 comunas de dicha provincia, no están accediendo a soluciones habitacionales bajo esta modalidad de construcción de viviendas sociales.

Sin embargo, esta investigación no da cuenta de la totalidad de política habitacional y por lo tanto, una investigación complementaria sería conocer si dichas familias acceden a una solución habitacional a través de las otras modalidades de operación del programa, especialmente la adquisición de viviendas, ampliamente utilizada en la región Metropolitana.

La información recabada demuestra cómo la Nueva Política Habitacional ha conectado de manera más directa la generación de soluciones habitacionales con la realidad comunal, materializando proyectos en cerca de 300 municipios del país.

La alta correspondencia entre localización de los proyectos de construcción y el domicilio de las familias es un éxito que no tuvo la antigua política habitacional, y este hecho se produce sin haber resuelto la principal dificultad; los valores y condiciones para acceder a suelo, ya que es una debilidad a la que la nueva política también se ve ha visto enfrentada.

Atribuimos este éxito a su modelo de gestión, al hecho de abandonar la matriz estado céntrica que describe Franco, a la multiplicación de sus operadores, a la descentralización

de las funciones de organización de la demanda y generación de proyectos de construcción, conservando responsabilidad en la conducción de la construcción de viviendas sociales.

A contar de fines de 2006 (periodo que expresamente no hemos estudiado) se ha profundizado la política de integración social en base a mejorar las condiciones de acceso a suelo para vivienda social, desarrollando políticas dirigidas a las familias que viven en sectores de la ciudad mejor localizados y que por lo tanto, el suelo es más costoso (menos accesible), a los que la política vigente no ha logrado atender en plenitud, para ello se ha credo el nuevo Subsidio Diferenciado a la Localización de los proyectos.

En la región Metropolitana ya existen 6 proyectos que han podido acceder a suelo en las comunas de Peñalolén (3), La Pintana (2) y Renca, todos ellos accedieron al Subsidio Diferenciado a Localización de los Proyectos, cumpliendo con un estándar de buena localización, definida como: distancia peatonal a 2.5 km de Salud Primaria, distancia peatonal de 1 km de educación pre y escolar, distancia de 500 mt. de transporte público y estar dentro del área de concesión de una empresa sanitaria. Las familias deben provenir a los menos en un 60% de la comuna en que se emplaza el proyecto (o de una agrupación de comunas vecinas).

Estos proyectos no los consideramos en el análisis porque son expresivos de un nuevo impulso a la nueva política habitacional, que profundiza los rasgos anteriores y que busca enfrentar la debilidad que señala la información analizada, baja oportunidad de acceder a suelo en la provincia de Santiago, dimensión que la nueva política no ha resuelto satisfactoriamente. Queda pendiente dar seguimiento y análisis a este nuevo instrumento, para ello, esta investigación sirve de base.

## **BIBLIOGRAFIA**

## **BIBLIOGRAFIA**

Arriagada, Camilo – Rodríguez, Jorge, 2003: “Segregación residencial en áreas metropolitanas de América Latina: magnitud, características, evolución e implicaciones de política” Serie Población y desarrollo N° 47, CELADE.

Brain, Isabel. Sabatini, Francisco; 2006: “Los precios del suelo en alza carcomen el Subsidio Habitacional, contribuyendo al deterioro en la calidad y localización de la vivienda social” Estudio sin editar.

CEPAL, 2004: “La Otra Agenda Urbana” Documento de Discusión, XIII Asamblea General de Ministros y Autoridades Máximas de Vivienda y Urbanismo de América Latina y el Caribe. Sin Editar, CEPAL.

Cohen, Ernesto – Franco, Rolando, 2005: “Gestión Social: cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales”, CEPAL, Ed. Siglo XXI.

Departamento de Economía Universidad de Santiago, 1999: “Diagnóstico Cálculo de Costos Marginales en el crecimiento de la Ciudad”, Sin Editar.

Edwards, Gonzalo, 1994: “Externalidades e Instrumentos de Regulación Urbana” Documento de trabajo, Instituto de Economía UC. Sin Editar.

Franco, Rolando, 1996: “Los paradigmas de la política social en América Latina”, Revista de la CEPAL, N° 58, abril de 1996.

Fundación Nacional Para Superación de la Pobreza, 2006: “Umbrales Sociales 2006; Propuestas para la futura política social” . 1ª Edición, FUNASUPO.

Gobierno Regional Metropolitano, 2006: “Atlas socioeconómico: Región Metropolitana de Santiago, 2006”.

Held, Günther, 2000: “Políticas de viviendas de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia” Serie Financiamiento del Desarrollo N° 96, CEPAL.

Kaztman, Rubén, 2003: “La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana” N° 59, serie Medio Ambiente y Desarrollo, CEPAL.

Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, 2001: “Síntesis Ejecutiva N° 16/17/18 Programa de Viviendas Básicas SERVIU, Adquisición de Terrenos, Infraestructura Sanitaria, Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Sin Editar.

MIDEPLAN – PNUD, 2004: “Las Trayectorias del Desarrollo Humano, en las comunas de Chile (1994-2003). Editado por MIDEPLAN Y PNUD.

MINVU, 2001: “Bases Para una Nueva Política Habitacional”, documento interno, texto coordinado por José Manuel Cortínez. Documento sin publicar

MINVU, 2004: “Chile: un siglo de políticas de vivienda y barrio”, Editado por MINVU.

MINVU, 2004: “El Déficit Habitacional en Chile” Editado por MINVU.

MINVU, 2006: “Atlas de la evolución del déficit habitacional en Chile 1992 – 2002”, Editado por MINVU.

Nieto, María de la Luz, 1999: “Metodología de evaluación de proyectos de viviendas sociales” Serie Manuales N° 4, CEPAL.

PROURBANA, 2005: “Evolución del Valor de la Vivienda Social – Región Metropolitana” Informe de estudio. Sin Editar.

PNUD, 2004: “Las Trayectorias del Desarrollo Humano en las Comunas de Chile (1994 – 2003)”, en serie Temas N° 1 Temas de Desarrollo Humano Sustentable.

Rodríguez, Jorge, 2001: “Segregación residencial socioeconómica: ¿qué es?, ¿cómo se mide?, ¿qué está pasando?, ¿importa?” Serie Población y Desarrollo N° 16, CEPAL.

Saravi, Gonzalo, 2004: “Segregación urbana y espacio público: los jóvenes en enclaves de pobreza estructural” Revista de la CEPAL, N° 83, Agosto de 2004.