



**UNIVERSIDAD
ACADEMIA**
DE HUMANISMO CRISTIANO

Escuela de Gobierno y Gestión

Políticas Públicas y Vivienda Social en Chile

Desafíos de la Política habitacional-Urbana,
orientada al entorno de la Vivienda.

Alumna: Paula Barrientos Dinamarca

Profesora Guía: Fabiola Miranda Pérez

Tesis para optar al título de Administradora Pública,
Licenciada en Gobierno y Gestión Pública

Santiago de Chile, 2015

Índice

Introducción	5
1.- Antecedentes de un Problema.....	7
2. Marco Teórico.....	9
2.1 Implementación de las políticas públicas a partir de los cimientos del neoliberalismo en el sector de vivienda	10
2.2. Características generales de políticas como factor de impacto en la satisfacción de los beneficiarios	10
3. Problemática	12
4. Hipótesis	15
5. Objetivos.....	15
5.1. Objetivo general	15
6. Justificación Metodológica.....	16
7. Marco Metodológico	18
7.1 Tipo de Estudio.....	18
7.2. Instrumento a utilizar: Entrevista en Profundidad.....	19
8. Marco Muestral.....	21
Capítulo I Políticas de vivienda y segregación en Chile: Antecedentes y análisis (1973-1990	24
“Elementos de integración social de las políticas públicas y segregación residencial como consecuencia de la planificación”	31
Diferentes Formas Enfoque de Segregación.....	31
Capítulo II: La problemática habitacional-urbana matices entre los gobiernos (1990-2014)	38

Propulsión Al Subsidio de localización como medio de mejor acceso	48
Capítulo III: Actores de la política de vivienda: acciones y recorridos	
hacia “la casa propia”	51
Organigrama de Actores del Sector de Vivienda y Urbanismo	59
Relatos de los actores	60
Entrevista Funcionario MINVU, Flavio Onetto, el día 22 de abril 2015.	61
Entrevista Funcionario de una EGIS, José Pedro Jara, el 28 de julio 2015. 64	
Entrevista funcionario SERVIU, Luis Núñez Rogas, el 09 de febrero 2015	68
Entrevista dirigente social de Recoleta, María Cristina Loncon, el día 27 de agosto del 2015.	93
Análisis de los resultados	99
Conclusiones	103
Bibliografía	107
ANEXO 1	109
ANEXO 2.....	10914

Introducción

En esta presente investigación se pretende abordar algunos hechos históricos que han cambiado la política habitacional-urbana, esto mediante el actuar del Estado de Chile, que ha representado en sus diferentes etapas o periodos, diferentes roles, desde un Estado de Bienestar que procuraba cubrir las necesidades básicas de los ciudadanos, considerando dichas necesidades como un derecho que el Estado era el responsable de satisfacer.

Esto previo al golpe de Estado de Septiembre de 1973, cuyo periodo de dictadura militar instauró el modelo neoliberal, re-enfocando las políticas sociales implementadas por la Unidad Popular, pero luego de salir de esta dictadura, los gobiernos continuaron con las políticas implementadas en los 80, o sea, las políticas públicas sucesivas fueron de carácter incrementalista, buscando el consenso entre los principales actores, principalmente del sector público, por lo que se tratará de describir los acontecimientos que marcaron el foco de la política habitacional-urbana.

Los gobiernos que sucedieron tuvieron que asumir una fuerte pobreza en el país, y que con políticas a corto plazo pudieron enfrentar el déficit habitacional que existía, pero cuyo déficit fue enfrentado de manera cuantitativa con construcciones de viviendas masivas para poder dar respuesta rápida a la demanda habitacional, y que de alguna manera se descuido el entorno a la vivienda.

Estas políticas orientadas a la disminución del déficit habitacional fue reaccionaria a la demanda de la población que solicitaba una solución habitacional, términos cuantitativos fue positivo, sin embargo se descuido el entorno que regía a la vivienda, limitando el desarrollo

íntegro de los habitantes que no solo demandan vivienda, sino que también fuentes de desarrollo como es el acceso a servicios esenciales como es la educación y la salud, como medio para no continuar reproduciendo la pobreza y poder, al menos, tratar de romper estos círculos.

Es por ello que se proyecta abordar el rol del Estado a través de sus instituciones gubernamentales, como también analizar el rol que cumple el sector privado en el desarrollo de las políticas sociales, como asimismo se analizará de quienes son beneficiarios de los subsidios habitacionales, y cuál es el marco en que se desarrollan estas políticas públicas, analizando alguna de sus consecuencias o el impacto que tiene hacia la población.

1.- Antecedentes de un Problema

En Chile, la planificación de políticas públicas de Vivienda y Urbanismo, ha pasado en los últimos 30 años por diferentes etapas, enfoques y prioridades, conforme a los paradigmas o temáticas principales que los distintos gobiernos han deseado enfrentar. Desde enfoques basados en la planificación centralizada, a mediados de la década de los 70, hasta políticas que buscan desconcentrar la intervención y otorgar una mayor participación a la organización social y ciudadana, en el período de post dictadura (1990 a la actualidad). Todo lo anterior, para resolver las altas tasas de déficit habitacional de nuestra población, fundamentalmente entregando importantes volúmenes de subsidios, focalizado en la población más pobre o vulnerable de nuestro país.

Es evidente, que las políticas públicas implementadas a partir de las temáticas urbanas, que tienen como foco los temas de ciudad, barrio, y sus programas habitacionales correspondientes, han adquirido significativa importancia en las estrategias de ocupación de suelo y en los proyectos que al respecto ha buscado desarrollar el Ministerio de Vivienda y Urbanismo¹. No obstante, siguen existiendo desafíos para las políticas habitacionales, ya que solamente la construcción de viviendas, no es suficiente para resolver otros temas importantes, como son el entorno relacionado con el mejoramiento del barrio y la ciudad de la población.

Al respecto, buscando ser las políticas de vivienda integrales desde su normativa e implementación, se comienza a valorizar factores no sólo inherentes a la calidad física de la vivienda, sino también con elementos

¹ Desde ahora MINVU.

relacionados al equipamiento y al acceso a servicios públicos (como los hospitales, consultorios, colegios, jardines, etc.). Los elementos recién nombrados conforman variables asociadas a la consolidación del entorno o el hábitat urbano, y éstos adquieren una enorme relevancia debido al impacto que tienen en la calidad de vida de las personas.

Estos elementos “externos a la vivienda”, pueden contribuir a acentuar o a disminuir las brechas sociales existentes en la población, así también, a favorecer o perjudicar la inserción de las personas en el tejido social.

Respecto a la inserción social y a la integración urbano-habitacional, ellas se relaciona con el facilitar el acceso que se le concede a la comunidad a bienes y servicios básicos, en pos de su bienestar. Así, es necesario que la población pueda contar, con edificaciones y espacios de sociabilización y compartimiento social.

Con los factores nombrados anteriormente, es posible conformar barrios y ciudades más integradas, con mayor inclusión social y más amigable con la comunidad, favoreciendo aspectos vinculados a la equidad socioeconómica, tanto para el acceso como para la distribución de bienes y servicios.

Conforme a lo señalado, y por diversos factores que se podrán analizar a través de esta tesis (precio del suelo, equipamiento, segregación espacial y social, etc.), las brechas sociales no han disminuido significativamente, producto de las políticas habitacionales implementadas en los últimos años. Si bien, el déficit habitacional en los

tres primeros quintiles² de ingreso se ha reducido de manera importante desde la década del 80³, la condición de desigualdad se ha mantenido constante, pese al mayor predominio de políticas participativas y a la entrada de más y mejores proveedores provenientes del mundo privado.

2. Marco Teórico

Este marco teórico tiene el fin de describir ciertos conceptos esenciales que son cruciales para entender cómo se abordará esta investigación, al igual que contextualizar ciertos factores como es la integración social relacionada con lo habitacional-urbano, y como estos pueden incidir en el bienestar y satisfacción residencial de la comunidad con su entorno, contando con edificaciones de salud y educación. Con esto se puede lograr entregar espacios de sociabilización y que puede incidir positivamente en el comportamiento social. Lo anterior, se puede lograr en base a políticas públicas que planifiquen con decisiones de vivienda e infraestructura, concibiendo la accesibilidad y la integración social como ejes de las políticas sociales que se implementan desde el nivel central. Además otro factor preponderante que puede determinar las políticas públicas implementadas por los gobiernos que han administrado el Estado de Chile, es el neoliberalismo, el cual forja la manera de construir nuestra sociedad.

² Cada quintil corresponde al 20% de la población nacional, ordenada de manera ascendente de acuerdo al ingreso per cápita, donde el primer quintil es el de menos ingresos. Consultado en: <http://www.ingresoequidad.uchile.cl/> el 23-08-2015

³Documentos de trabajo cámara chilena de la construcción política habitacional en Chile: Historia, resultados y desafíos.

2.1 Implementación de las políticas públicas a partir de los cimientos del neoliberalismo en el sector de vivienda

Es necesario entregar ciertas características que proporciona los cimientos de la implementación del neoliberalismo en la política habitacional-urbana, y cómo está influyó en la sociedad y en idear el otorgamiento de la vivienda y su entorno, que podrá mediar en el desarrollo de los individuos. Pero como primera instancia se definirá lo que es una política pública, y cómo está puede causar impacto en la ciudadanía a través del sector de vivienda y urbanismo.

2.2. Características generales de políticas como factor de impacto en la satisfacción de los beneficiarios

Para desarrollar esta investigación primero definiremos qué es una Política Pública, la cual viene a significar un eje de acción de las instituciones del Estado, la que puede ser causal de impacto positivo o negativo en la sociedad, es así también que se puede catalogar como la acción que una autoridad gubernamental electa en un periodo determinado, la que estará facultada para canalizar y tomar decisiones en amparo de las necesidades de la población convirtiéndolas en ejes centrales de las políticas públicas que implementará para resolver dichas necesidades o demandas.

Las políticas públicas pueden ser académicamente definidas como:

“Un conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, que actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los

ciudadanos". Peters, 1982 (citado en curso de Políticas Públicas para la Gestión Estratégica, 2013) n.d

“La política pública no es un fenómeno objetivo de perfiles claros y definidos, su existencia debe ser puesta de relieve como fruto de la investigación en el plano empírico. Mediante la identificación de sus elementos constitutivos. Sean estos declaraciones de intenciones, programas. Decisiones a cargo de uno o varios actores públicos. Resultados (*outputs*) y consecuencias (*outcomes*), a lo largo de un cierto período de tiempo. De la definición que se utilice como marco conceptual. Dependerá en buena parte que tal o cual acto, símbolo. Decisión o «no decisión» sean aceptadas por el investigador como constitutivas de una política pública singularizable, en un contexto marcado por la interacción entre políticas distintas, que se afectan y condicionan mutuamente. Con los problemas que ello plantea a cualquier intento de aislar el objeto de estudio”. (Fernández, 1999:pág.464)

De lo anterior, sirve, en lo macro para esta investigación definir las intenciones de los elementos participativos para la política de vivienda, la cual en algunos casos, entregará decisiones relevantes en los aspectos a beneficiar a la población demandante, y se verán las consecuencias (*outcomes*) como consecuencia de las decisiones que implementa el sector de vivienda hacia la población, esto enmarcado en el modelo neoliberal de nuestra sociedad.

“Proceso de mediación social, en la medida que el objeto de cada política pública es tomar a su cargo los desajustes que

pueden ocurrir entre un sector y la sociedad global". Muller, 2002: pág.1 (citado en Módulo de Políticas Públicas, 2007)

Por lo anterior, se puede esclarecer en lo teórico del sistema neoliberal y su pragmática del Estado, en cuanto a que este es menos eficiente que el sector privado, por lo que juega un papel preponderante en el desarrollo de las políticas públicas. Entonces, en teoría, viene a tomar el sector privado ese "desajuste" del Estado para hacer políticas más eficientes.

Y desde el punto de vista de la administración como:

"Conjunto de decisiones-concretas que adoptan los órganos políticos, marcando la línea de actuación que va a incidir en las conductas colectivas" Políticas Públicas para la Gestión Estratégica (2013) *n.d.*

Con esto se difiere que los organismos institucionales del Estado deben jugar un rol activo, según sean los lineamientos de cada gobierno, influyendo en el bienestar de la población, quienes han elegido a sus gobernantes, para estos entregar líneas programáticas de acción que cada organismo competente con su respectiva programación, pero que deben ser cada una de ellas vinculantes a la hora de integrar las demandas.

3. Problemática

Las políticas habitacionales implementadas han buscado resolver el acceso a soluciones habitacionales propias, por parte de un sector importante de la población, principalmente focalizado en los estratos más vulnerables, su respuesta como Estado-subsidiario, vale decir que

transfiere subsidios de forma complementaria al ahorro familiar, viene dado en un modelo en el cuál actualmente la ciudadanía, si bien puede intervenir, su participación está condicionada por otros actores, como Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS)/Entidad Patrocinantes (EP), Municipios, Consultores, ONG's, etc. Dicho concurso, que debería favorecer una mayor "democracia" a la hora de seleccionar un terreno y un modelo de vivienda y accesibilidad a servicios de salud y educación, se presenta en un escenario de falta de suelo habitable o de encarecimiento de éste. Con respecto al precio de vivienda se presenta a 1.300 UF⁴ como promedio por metro cuadrado, siendo las comunas de la periferia de la capital que registran las subidas más pronunciadas. Con esto, elegir dónde vivir, cada vez se hace más difícil.

El MINVU como encargado de direccionar la política habitacional y urbana del país, tiene que focalizar y dar prioridad a los grupos más vulnerables. Buscando dar rápida respuesta a este requerimiento, en los últimos 20 años, ha debido entregar un financiamiento acotado o restringido a las familias para que éstas compren o construyan su vivienda. La consecuencia ha sido una reducción en el tamaño de las viviendas y de los sitios, y un emplazamiento de estos en zonas periféricas alejadas de los servicios básicos.

Pese a este diagnóstico negativo, esta situación ha mejorado en los últimos 10 años, sin embargo, no se ha resuelto el problema de la segregación y de integración social.

Parece ser que al dar solución al déficit habitacional, no se tomaron necesariamente decisiones de vivienda e infraestructura, planificando a partir de factores de integración y accesibilidad, así como

⁴ Cifra entregada por Diario Financiero <https://www.df.cl/noticias/empresas/actualidad-09-11-2014>

de localización, valor de suelo, seguridad social, accesos, mercado laboral, entre otros. De este modo, el resultado ha sido una mezcla de improvisación y desregulación, traducido en inciertos niveles de mejoramiento del hábitat y calidad de vida.

Por otra parte, respecto al suelo, este constituye un elemento muy incidente, puesto que está marcado por fenómenos de especulación. La regulación del territorio y el valor por metro cuadrado, han favorecido a las grandes inmobiliarias, empresas que excepcionalmente invierten en vivienda social. La falta de terreno para la vivienda social, que los SERVIU han podido adquirir menos terrenos para sus propios programas de viviendas con los recursos públicos que han tenido a su disposición, mientras los suelos para viviendas sociales han tendido a agotarse en Santiago. El encarecimiento del suelo ha trasladado subsidio habitacional a sus propietarios, habitualmente pertenecientes a estratos de altos ingresos (Cámara de Diputados de Chile, 1999)⁵. Se vuelve poco atractivo para quienes construyen y desarrollan proyectos para la población más vulnerable, condicionan aún más la localización de los conjuntos destinados a familias que son beneficiadas por los subsidios habitacionales.

Entonces si sumamos aumento de valor del suelo, escasa posibilidad de elegir la localización de las viviendas, menor participación de empresas constructoras, etc.

⁵Políticas de Viviendas de Interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia, CEPAL, GüntherHeld, Santiago de Chile, junio de 2000

Con todo lo anterior, es necesario cuestionarse acerca de los resultados de la política habitacional-urbana implementada en los últimos años, lo que hace válida la **siguiente pregunta de investigación**:

¿Se ha preocupado la política habitacional-urbana de producir mayores niveles de integración social y de satisfacción residencial ciudadana?

4. Hipótesis

“La planificación habitacional desde el sector de vivienda ha estado orientada a disminuir el déficit habitacional, alcanzando cierto éxito en esta materia. Sin embargo, no ha tenido iguales resultados a la hora de establecer una planificación orientada a lograr mayor accesibilidad y cobertura a bienes y servicios básicos esenciales, como salud y educación, siendo menores los grados de satisfacción residencial ciudadana alcanzada por los demandantes de viviendas sociales”.

5. Objetivos

5.1. Objetivo general

Describir el impacto que tiene la política habitacional y urbana implementada en los últimos años, sobre los niveles de satisfacción residencial ciudadana y de los distintos actores que participan de ejecución de dicha política, vinculada operacionalmente a los grados de accesibilidad a servicios básicos, como son educación y salud.

5.2 Objetivos específicos

- Describir los procesos de planificación que realiza el Estado y sus organismos descentralizados en la generación de planes y proyectos regionales y la evaluación sobre sus resultados.
- Examinar el rol de los actores involucrados: SERVIU, SEREMI, MINVU, EGIS, Familias, etc.
- Identificar la coordinación intersectorial que se implementa en la política habitacional y urbana, entre otros.

6. Justificación Metodológica

Esta investigación tiene como finalidad generar una reflexión acerca de cómo se han implementado modelos de política habitacional y desarrollo urbano en los últimos años, a través de una revisión de bibliografías y recopilación de fuentes secundarias. Esto a fin de verificar si el tema de satisfacción residencial ha estado o no presente en la modelación de los programas y sí, en la práctica, a juicio de lo recopilado, se pueden detectar y evaluar las virtudes y deficiencias del modelo actual, en dicho sentido.

El enfoque de la investigación permitirá evaluar teóricamente el modelo, sin embargo, también, permitirá ponerlo a prueba con los resultados que se observan en materia de hipótesis y percepciones de los actores claves involucrados en su implementación. A través del presente trabajo, se pretende verificar la eficacia con que el nivel central ha enfrentado temas como la segregación espacial o la desintegración ciudadana en barrios de vivienda social, apelando al testimonio de

funcionarios y gestores que impulsan y desarrollan la política habitacional y urbana del MINVU. En síntesis, metodológicamente refiriéndose, la investigación enfrentará desde una óptica cualitativa, los alcances de la política habitacional y la lectura que hacen sus actores de los resultados que ésta arroja.

7. Marco Metodológico

7.1 Tipo de Estudio

El presente estudio tiene carácter hipotético-deductivo, creando hipótesis de los fenómenos a estudiar verificándolos con la experiencia. Considerando el énfasis en la recopilación de información cualitativa, donde la preponderancia se dará en lo individual de cada entrevistado, más allá que sea representante de una institución u organización social, donde las entrevistas se preverán dentro de una realidad social-institucional, ya que los entrevistados serán componentes de un sistema, en este caso del sector de vivienda, los que serán cada uno contrapartes de este, revelando distintas realidades de este sistema, por lo que se implementaran entrevistas en profundidad a ellos, y además se realizará una revisión bibliográfica de la experiencia en vivienda de los últimos años, como antecedente del momento que se está viviendo con el modelo económico que nos propugna.

La metodología que se aplicará, permitirá mostrar la política habitacional y urbana implementada en los últimos años, referida a los niveles de accesibilidad a bienes y servicios esenciales, como educación y salud. Y cómo esta se ha desenvuelto ante un sistema neoliberal que nos rige hoy en día.

La propuesta es tomar como ejemplo la Región Metropolitana, realizando una recopilación de información secundaria, a través de documentos, reglamentos, normativas y otros antecedentes relacionados con la aplicación de la política habitacional chilena en los últimos años.

Además se tomará como método de análisis de datos el de “componentes principales” (CP). Este método implica que esta investigación va estar orientada en el sentido profundo del discurso y en identificar su contenido. Tomando como primera fase en la definición del universo de análisis, es decir, las fuentes, y la selección de una muestra representativa de la misma en función de criterios teóricos relacionados con el tema de investigación. Esta simplificación y discriminación de la información con lleva el hecho de hacerla más abarcable y es similar al acto que se realiza cuando se utilizan los métodos historiográficos (Matilde EIROA: 2009).

7.2. Instrumento a utilizar: Entrevista en Profundidad.

En este caso se levantará información a partir de fuentes directas o primarias, como son “informantes claves” de los procesos de política habitacional llevados a cabo por el MINVU. En este caso el instrumento a utilizar será el de entrevistas en profundidad, permitiendo entregar significación y sentido a la información proporcionada por los actores, entregando trascendencias a sus percepciones de la realidad.

De esta manera, el diseño de esta investigación se va a presentar en la condición cualitativa, siendo abierta, tanto en lo que concierne a la selección de estos actores “claves” en la producción del contexto situacional de la política habitacional. Así como, en lo que atañe a la interpretación y análisis- vale decir, la articulación de los contextos situacional y convencional- ya que tanto el análisis como la interpretación se conjugan en el investigador (en tanto sujeto de la

investigación), que es quien integra lo que se dice y quién lo dice. (Delgado, 1995: pág.77)⁶

La Población objetivo en esta investigación serán aquellos actores involucrados en ejecutar la política habitacional-urbana referida a la localización de servicios básicos, como también la idea es recopilar percepción de sus beneficiarios, contrastando las apreciaciones de quienes implementan y quienes se benefician con esta política pública sectorial, por lo que la elección de los entrevistados van hacer:

- Sector de vivienda (sector institucional), ya sean funcionarios que han observado el desarrollo de las políticas de vivienda y urbanismo, desempeñando sus funciones en el MINVU, en la SEREMI de Vivienda y Urbanismo R.M, o SERVIU R.M.
- Sector privado, como por ejemplo una EGIS/EP quienes hayan ejecutado labores en el desarrollo del D.S 49, ya que este hace referencia al subsidio de localización, y el cual pretende entregar viviendas con centros de referencias⁷ para el desarrollo social de las personas;
- Sector beneficiario, quien haya obtenido algún beneficio relacionado con la mejora del entorno de las viviendas sociales

De esta manera, funcionarios del MINVU, SERVIU, SEREMI, EGIS o EP, y alguna familia beneficiada serán objeto de la investigación, a través de una pauta de entrevista.

⁶ Para ver el documento dirigirse:

<http://www2.facso.uchile.cl/investigacion/genetica/cg04.htm>, sitio web consultado el 04-06-2015)

⁷ Se refiere a centros de referencias aquellos centros de educación, salud, centros deportivos o culturales, etc.

Las Unidades de observación y análisis serán las instituciones relacionadas con la planificación de la política habitacional-urbana, y paralelamente para sus beneficiarios, logrando recopilar su percepción.

8. Marco Muestral

En relación al **tamaño de la muestra**, se considerará los actores claves de la ejecución y de la implementación de la política; el sector externo (privado) quienes insertan en un determinado espacio físico a la población beneficiaria que reciben subsidio habitacional.

Variable de cruce, testimonio de los actores claves quienes representaran el nivel centralizado de la política habitacional-urbana y/o sus programas, con la percepción de algún beneficiario.

Variable de triangulación, estará orientada a la recolección de información y relatos referidos a la integralidad de las políticas implementadas en los últimos años, en conjunto a la satisfacción de sus beneficiados.

Presentación de la tesis

En el presente desarrollo de esta investigación trataremos cómo la política habitacional-urbana se ha desarrollado en los últimos años tomando como antecedente del año 1973, pero previo a eso el rol que tenía el Estado de Chile, pasando por un Estado de Bienestar a un Estado Subsidiario, este último definido por la propuesta neoliberal surgida en los años de dictadura, pero cuya propuesta se implementó en un contexto no había consenso social para la aplicación del modelo neoliberal, por lo que solamente se instauró, para luego en los años 90 seguir con el modelo para consolidarlo con los sucesivos gobiernos.

Estos antecedentes quedarán en el Primer Capítulo “Políticas de vivienda y segregación en Chile: Antecedentes y análisis (1973-1990)”. Otro punto clave para el desarrollo de esta investigación es el factor de integración social de las políticas públicas y la segregación residencial, que ha sido causado por la respuesta que han tenido los gobiernos que retornaron luego de dictadura, ya que la respuesta mediante a políticas públicas fue hacia la disminución del déficit habitacional.

Este cambio de mando dictatorial a uno democrático, pero previo a estos dos, a un mando de Estado que reconocía el derecho de las personas, y cuyo derecho se hacía cargo. También se considerará en el Capítulo 2 “La problemática Habitacional-Urbana Matices entre los Gobiernos (1990-2014). Por lo que veremos el “cambio de paradigma del Rol del Estado” y “los esfuerzos en la disminución al déficit habitacional en el retorno a la democracia y la consolidación del mercado”. Notaremos que los sucesivos gobiernos han tenido la voluntad de querer hacer un cambio a estas políticas de disminución del déficit habitacional, pero

que sus consecuencias han llevado a la construcción de la segregación social de las ciudades. Esta voluntad de cambio ha significado clasificar e implementar los subsidios habitacionales orientados a la mejor accesibilidad de servicios al momento de tener que optar a una vivienda, por lo que veremos “Propulsión al subsidio de localización como medio de mejor acceso”. Esta orientación de hacerse cargo de la accesibilidad a servicios, esta mediada por actores del sector privado y público, revisándolos en el Capito 3 “Actores de la Política de Vivienda” y cómo se involucran los actores de la política de Vivienda, según las prioridades del contexto socio-económico en que se han resuelto las necesidades de los actores.

Capítulo I

Políticas de vivienda y segregación en Chile: Antecedentes y análisis (1973-1990)

Introducción

Como precedente de cambio, cabe destacar el periodo (1970-1973) donde el poder político electo estaba canalizado en una coalición de partidos de izquierda señalada como "Unidad Popular", el cual hacía el hincapié a que la vivienda tenía que ser concebida como un derecho irrenunciable, y que el Estado debía hacerse cargo de ello.

Con respecto del suelo urbano, aquellos terrenos que fueran destinados al uso social para familias más vulnerables socialmente, no podían estar sujetos a los efectos de la oferta y la demanda, correspondiendo estar orientadas a la satisfacción de las necesidades de la población, sin estar sujetas a la comercialización. De la misma manera, se integro la necesidad de entender a la vivienda no solo como una unidad habitacional, sino como un proceso social, que incluía equipamiento comunitario, redes vecinales, empoderamiento de dirigentes, etc. (Pincheira, 2014;pág. 70)

Se indica que en este período, junto con instalar el objetivo de "que cada familia llegue a ser propietaria de su casa", el gobierno también propuso diversas medidas, entre las que se destaca revertir las tendencias segregativas hacia las periferias urbanas con que se decide la localización de las viviendas populares, mediante acciones orientadas a la remodelación de las ciudades y barrios sin expulsar a los residentes. Trabajo de Raposo (Citado en MINVU, 2014;pág.140).

De lo anterior, se destaca la orientación integral que se estaba otorgando a las políticas públicas de “vivienda y urbanismo” factores integrados a dar un solución no tan solo de obtención de un techo, sino de entorno social con énfasis en la conformación de una sociedad heterogénea, la cual el gobierno tenía pretensiones de ir disminuyendo la segregación social y espacial. Más claro lo deja el siguiente párrafo:

“Las viviendas se relacionarán, en conjuntos residenciales homogéneos, tendiendo a conformar un nuevo concepto para el desarrollo de nuestra ciudades, rompiendo el esquema de la estratificación clasista, que se expresa en una sectorización inorgánica, y privativa de la ciudad, con los vicios inherentes a una injusta y desproporcionada repartición de los recursos urbanos de equipamiento; áreas verdes, movilización; fuentes de trabajo, etc.... El suelo urbano destinado a la satisfacción de necesidades sociales y habitacionales, debe administrarse en función de tan importantes requerimientos, al margen de la comercialización y una plusvalía perniciosa y limitativa de las posibilidades del Estado, para la consecución de sus propósitos en el Sector Vivienda” (Citado en MINVU, 2004: pág.139)

Política Habitacional-Urbana desde El Gobierno Militar hasta Los Gobiernos de la Concertación⁸

Las políticas públicas en Chile de índole “habitacional-urbana”, han sido orientadas desde el periodo del Gobierno Militar (1973-1990) a entregar la responsabilidad al individuo, a través de un ahorro personal mínimo a la vivienda, y así mismo, la implementación de políticas públicas han sido focalizadas a los estratos más vulnerables de la sociedad.

Los principios que orientaron las políticas a implementar de carácter habitacional-urbano en el periodo militar fueron, principalmente: la concentración de los esfuerzos del Estado en los hogares con limitado acceso a las fuentes privadas de financiamiento, por lo que el Estado proporcionaría ayuda a las familias más necesitadas suplementando su poder adquisitivo con subsidios directos, por lo que la banca privada ofrecería financiamiento suplementario; otra inclinada orientación fueron las ideas neoliberales, que serán los cimientos para la posterioridad y la mantención de estos ideales en nuestros tiempos, tanto en la sociedad como en el Estado.

Este factor neoliberal radicó en la liberación del mercado del suelo, en el cual se abarataría la vivienda por la disminución de los costos de los suelos disponibles. Estudio de Eduardo Rojas (Citado en Chile. Un Siglo de Políticas en vivienda y Barrio, 2004)

⁸La Concertación de Partidos por la Democracia (ahora en adelante Concertación) fue una coalición política de partidos de centro y centro izquierda, la cual gobernó Chile desde el 11 de marzo de 1990 al 2010, la composición de sus gobernantes fueron: Aylwin, Frei, Lagos y Bachelet. Esta coalición tiene su génesis desde la lucha por la democracia para derrotar al periodo del Gobierno Militar.

Con la implementación del neoliberalismo en nuestra sociedad, ocurrirá que la manera de comenzar a planificar, tanto la ciudad como el barrio, irá adaptándose legalmente, lo que se revela en lo siguiente:

“La construcción y el financiamiento de viviendas quedarían a cargo del sector privado y el gobierno sólo actuaría como facilitador” (E. Rojas, 1999: p.2). En 1978, el gobierno sumó a estas reformas profundos cambios en la planificación urbana con el propósito de liberalizar el desarrollo de los centros urbanos. Se simplificaron las reglas para incorporar terrenos a usos urbanos y se flexibilizaron las normas que regulaban el uso de la tierra para permitir que el crecimiento urbano marchase más de acuerdo a las tendencias del mercado.”(Rojas, 1999: pág.3)⁹

Con esta nueva visión de mercado, y con la necesidad de la población de obtener vivienda, el neoliberalismo recabará en la eficiencia como eje en las políticas sociales, existiendo la preponderancia del ajuste económico y en la liberación y acción del mercado, por sobre las necesidades emergentes de la población.

El autor recién citado señala acerca del periodo del Gobierno Militar y su nueva implementación del modelo neoliberal:

“La construcción y el financiamiento de viviendas quedarían a cargo del sector privado y el gobierno sólo actuaría como facilitador. Se consideró que las dificultades encontradas por el mercado para satisfacer las necesidades de la población de escasos recursos eran producto, más que nada, del bajo poder adquisitivo de esos hogares. Por eso, el Estado, en un papel

⁹ Citas también expuestas en Chile. Un Siglo de Políticas Públicas, 2004: pág.185

subsidiario, ayudaría a las familias más necesitadas suplementando su poder adquisitivo con subsidios directos, en tanto que los bancos privados ofrecerían financiamiento suplementario. Los sectores de ingresos medios y altos conseguirían financiamiento en los bancos privados. La securitización de hipotecas formaba parte del desarrollo futuro del sistema de financiamiento habitacional a medida que los mercados de capitales se expandieran y vigorizaran. (Rojas, 1999:pág. 2 y 3).

Lo anterior deja en evidencia el rol activo que jugará el sector privado en la planificación y elaboración de las viviendas demandadas desde los estratos más vulnerables, esto no sólo a nivel de las empresas constructoras, sino que además, desde el sector financiero, que mediará el financiamiento complementario que las personas harán desde su ahorro personal.

Conjuntamente se modificó la liberalización del desarrollo de los centros urbanos, significando un modelo "urbanismo pro-empresarial" en el cual la asociación público-privada es central en la toma de decisiones para el desarrollo urbano, lo que va hacer llevado como instrumentos de planificación comunal en el área central y peri central de Santiago y su relación con la inversión inmobiliaria, por lo que los municipios tenderán a producir "renovación urbana" de manera masiva.(Río, 2013: pág.143).

Acerca de lo qué es la Cooperación Público-privado, se debe destacar este factor, ya que según nuestro modelo de economía prepondera el rol sector privado, por lo que es participe activo de las implementaciones que el sector público establece en la políticas

públicas, siendo que la CONICYT¹⁰ lo describe como “un socio indispensable para el desarrollo sustentable, generación de empleo y reducción de la pobreza.”¹¹

A la vez, para una cooperación al desarrollo efectiva se requiere el conocimiento y el potencial aporte del sector privado, no solo en la incorporación de técnicas de gestión y evaluación de proyectos sino que también, como actor del sistema internacional de cooperación.”

Además de considerarla, tanto en nivel de aporte en técnicas de gestión, se destaca a nivel de su labor con responsabilidad social, indicando que:

“En los últimos años, la responsabilidad social empresarial (RSE) ha sido el marco desde el cual las empresas nacionales y corporaciones internacionales han operado en actividades de cooperación internacional...”¹²

Ya adentrados en la democracia la política habitacional-urbana se ha enmarcado en reducir el déficit habitacional, lográndolo con gran éxito. Con todos los esfuerzos institucionales en reducir este déficit, se fueron de alguna manera, desatendido lo que es la “integración social” o “inclusión social”, entiéndase este primer concepto, según Emile Durkheim e interpretado por Howard Richards. (13 agosto 2010)¹³ como un medio a través del cual las personas interactúan, conectan y se

¹⁰ Sigla CONICYT: Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica es una institución estatal de Chile que coordina, promueve y fomenta la investigación científica y tecnológica.

¹¹ Consultado en pág. web: <http://www.agci.cl/index.php/alianzas-publico-privadas> el 05-08-2015

¹² Textos extraídos de <http://www.agci.cl/index.php/alianzas-publico-privadas> el 25-05-2015

¹³Howard Richards, docente de la Universidad de Buenos Aires.

validan entre sí dentro de una comunidad, como también experimentando beneficios mentales, emocionales y físicos cuando creen que son un contribuyente, señala que para ser parte de un colectivo es necesaria la inclusión de los carenciados en la repartición de alimentos, de vivienda, de servicios de salud, y de otras necesidades básicas, además de incluir a las personas, independientemente de su condición económica, en la dignidad, en la responsabilidad.

Con lo anterior podemos pensar y hacer el vínculo de inclusión social según lo definido por la Política Nacional de Desarrollo Urbano como:

“Ciudades que deben ser lugares inclusivos, que entreguen condiciones básicas de calidad de vida a todos sus habitantes, respetando sus particularidades y su libertad de elección” (Política Nacional de desarrollo urbano, 2013: pág. 6)

Si relacionamos la integración social establecida, a través de la Política Nacional de Desarrollo Urbano, al concepto propuesto por Durkheim, podríamos tender a pensar que existen fuertes vínculos, tanto desde el punto de vista teórico como a través del texto estatal donde se destaca el derecho de las personas a participar en todos los ámbitos de la sociedad recibiendo el apoyo que necesitan en el marco de las estructuras establecidas por el Estado y con el apoyo de entes privados, que desarrollen en proyectos, tales como son la educación, salud, empleo, ocio y cultura, y servicios sociales, reconociendo los mismos derechos a toda la población.

“Elementos de integración social de las políticas públicas y segregación residencial como consecuencia de la planificación”

Pretenderemos abordar cómo la planificación de vivienda y urbanismo ha influido en la segregación residencial y cómo la aglomeración de pobres en una zona determinada puede influir o desatar en crear más o menos pobreza

Diferentes Formas Enfoque de Segregación

La escasa búsqueda de integración social por parte de los gobiernos de turno, por medio de las políticas públicas implementadas en el sector de vivienda y urbanismo en Chile, es revelador de diversos factores que impiden una mejora en la calidad de vida de los ciudadanos. La segregación urbana o segregación residencial es una de las principales consecuencias de lo anterior.

El sociólogo y planificador urbano, Francisco Sabatini, define tal realidad como un “fenómeno característico de las ciudades contemporáneas, especialmente las de mayor tamaño” (Sabatini, 2002: pág. 18). Indica que muchas veces se tiende a confundir la segregación con la pobreza urbana o con las desigualdades sociales. Categoriza que la segregación residencial es un fenómeno social que tiene una importante e ineludible dimensión espacial o territorial. También la define específicamente como la aglomeración geográfica de familias de una misma condición social (2002).

De esta forma, él asevera que las desigualdades sociales “son una peculiaridad tan central en nuestras sociedades, y en América Latina en dónde acostumbramos hablar de segregación de la población urbana según grupos socio económicos. De hecho, la aglomeración en barrios precarios de los grupos pobres es una antigua característica de las ciudades latino americanas. Por otra parte, asegura que la segregación entre los grupos pobres de nuestras ciudades, agudiza sus problemas haciéndolos más pobres o más marginalizados.”

La marginalización será relevante en la adopción del modo de planificación de estas últimas décadas donde se puede categorizar como lugares “periféricos o marginales”, en donde la población beneficiada por subsidios habitacionales, se puede ver vulnerable a distintos factores, por la poca integralidad y coordinación con que se implementan las políticas o programas habitacionales-urbanos.

Se puede indicar que grupos de personas adaptadas a la sociedad moderna, pueden estar afectadas a la coyuntura económica, propiamente a la inestabilidad que entrega el mercado. Estas personas expresan su malestar, frustración e inconsistencia posicional de manera de una percepción de manera colectiva, como se describe a continuación:

“Un problema no es que no “son” como los otros, el problema es que percibiéndose colectivamente como los otros sienten que sus posiciones son particularmente inestables... se encuentran definidos menos por la exterioridad... problema es que estando “dentro” (in) se sienten frágiles. (Araujo; Martuccelli; 2012: pág169)

Es en este mismo sentido la noción de inconsistencia posicional se distingue de la marginalidad. En ella, como se sabe, se subrayó una dimensión estructural particular: los límites del sistema capitalista en la región para absorber, a diferencia de los países centrales, el excedente de mano de obra proveniente del campo (Nun, 1969; Quijano, 1971).

Con lo anterior ocurre que la política habitacional-urbana no ha puesto énfasis en las políticas públicas que imparte el MINVU, en lo relacionado con el entorno y en la creación de barrios y ciudades integradas con la ciudadanía y sus necesidades. Quienes planifican han ayudado a solventar el déficit habitacional, y esto se puede apreciar en las tasas de la población sin vivienda, que han disminuido considerablemente, indican que el déficit habitacional cuantitativo alcanzaba al 2009 148.503 familias¹⁴, en demanda de una vivienda, dicha entidad concluye: "que la política de vivienda fue exitosa en términos de la "cantidad" de soluciones habitacionales entregadas, sin embargo, la "calidad" de ellas contrarrestó este buen desempeño y condujo a que el déficit de interés social continuara aumentando por esta vía".

Pero esta solución que han dado los gobiernos a cargo de administrar y dar los lineamientos a sus respectivas instituciones, las han planteado como políticas públicas de corto plazo, ya que es más viable y efectivo combatir las líneas de la pobreza y su demanda habitacional, transfiriendo subsidios y delegando al mercado la planificación urbana-habitacional, satisfaciendo de esta manera la misión de sus instituciones, ya que resulta más conveniente a corto plazo transferir subsidios que son

¹⁴Documento de Trabajo Cámara Chilena de la Construcción N° 72, Abril 2013: pág. 26

de manera casi inmediata, antes de planificar a largo plazo, ya que estos resultados difieren las administraciones de un gobierno a otro.

Planteamos que la construcción de viviendas no es suficiente, y ha demostrado en el tiempo tener resultados dispares y a veces poco satisfactorios, especialmente porque la sola resolución de la ejecución de una vivienda y de su emplazamiento en un terreno determinado, no ha permitido resolver otros temas también importantes. Entre estas problemáticas podemos destacar: el mejoramiento del barrio y de la ciudad, la recuperación de barrios y de espacios públicos que tienen por objeto implementar una estrategia de intervención participativa, que contribuya a la revitalización tanto de los espacios colectivos y entornos urbanos, como de la red social de los barrios, en virtud de un Plan Integral que identifica uno o más objetivos estratégicos, que detonaran un proceso de mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de un barrio.

Este Plan Integral se constituye por el Plan de Gestión de Obras (PGO) y por el Plan de Gestión Social (PGS) y es diseñado por el Ministerio de la Vivienda¹⁵ⁱ. No obstante, estas intervenciones sólo responden a un tipo de modelo de políticas públicas incrementalista, donde las decisiones se adoptan siguiendo una estructura pragmática de tener la intención de “arreglar” una política pública que en cuya génesis no fue integral en todas sus dimensiones, por lo que en estas intervenciones se proporciona las comparaciones sucesivas de las políticas y sus decisiones previas, con el fin de aplicar modificaciones con cambios sucesivos en

¹⁵ Consultado en: ¹⁵http://www.minvu.cl/opensite_det_20110502115126.aspx el 05-03-2015

base a la interacción de los actores que participan en la arena política, manteniendo el *status quo* de la sociedad, sin la intención de cambios profundos en la estructura de la interacción del mercado con las necesidades de la sociedad, lo anterior en base a los postulados de Lindblom.

Es aquí donde sería interesante hacer el vínculo entre neoliberalismo y políticas sociales. El sistema político y económico neoliberal sin duda ha condicionado que las políticas sean cada vez menos integrales. Esto debido a la generación de las necesidades de la población se traspasa hacia el sector privado, y ante esto estamos bajo una lógica de negocio, y como primicia de este, siempre se va querer minimizar los costos para obtener mayor utilidad.

La solución que ha dado el nivel central respecto a disminuir el déficit habitacional de viviendas básicas para la población, se ha traducido en llevarlos a zonas alejadas de los mejores servicios que ofrece la ciudad. Esta segregación es la expresión en el territorio de la extrema desigualdad de la distribución de ingresos en el país.

Según Francisco Sabatini la segregación espacial se debe a:

“La gran distancia que se debe recorrer para llegar a lugares donde hay empleos o servicios de cierta calidad. En el caso de Santiago, las estadísticas muestran que viajan más tiempo en bus que cualquier otro grupo social de la ciudad que usa locomoción colectiva (Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001). La aglomeración de pobres en una o más “poblaciones” no logra constituir la capacidad de pago como para que se localicen allí buenos

servicios, oficinas y lugares de trabajo como ocurre, en cambio, con las zonas de la ciudad donde se aglomeran las familias de altos ingresos". (2006: pág.19)

Existe otro tipo de segregación, el cual también genera más vulnerabilidad a la población como es la segregación medio ambiental, que son aquellas zonas de suelo de menor valor, y que va a representar que el Estado puede pagar para implementar programas de viviendas para las familias que demandan una vivienda, por lo que entonces, se trataría de áreas ambientalmente degradadas o que conllevan riesgos para el asentamiento humano zonas donde suelen ocurrir inundaciones o hay peligro de avalanchas, o zonas cercanas a vertederos de basura o industrias contaminantes. (Sabatini, 2006: pág.19)

Un factor preponderante que debe buscar la implementación de políticas o programas es la integración de espacios públicos y de servicios, entendiéndolo y clasificándolo según la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC), como conjuntos de actividades tales como científicas, comercio, culto y cultura, deporte, educación esparcimiento, salud, seguridad, servicios, social, categorizado como "equipamiento".

Además como otra instancia importante, es considerar al sector salud comprendido por los servicios de salud pública en todos sus niveles, es decir, nivel primario o atención primaria en salud (consultorios) y atención de urgencia (postas de urgencia, SAPU; nivel secundario o atención de especialidades (CAE, CRS y CDT); y, el nivel terciario o atención cerrada (hospitales). También se consideran los servicios de salud privada. Se debe pensar de manera paralela el sector educación,

siendo estos establecimientos de tipos de financiamiento pagado; gratuito subvencionado; de corporaciones privadas; subvencionados de financiamiento compartido; fiscales, como el nivel de educación de los mismos (parvulario; básica, media científico-humanista).

Se puede analizar un factor estructural en la manera de planificar, ciudades y barrios, que estará supeditada al modelo neoliberal, el cual va a dejar que el mercado y la oferta sean características determinantes en la obtención de suelo, por consecuencia, el traslado de las familias beneficiarias a lugares en donde el precio del suelo es más económico

Podemos afirmar que el factor del entorno es relevante para el desarrollo de la población que es beneficiaria a una solución habitacional por parte del Estado, ya que este factor puede perjudicar o no a las familias que son trasladadas a lugares con poco acceso al desarrollo de actividades fundamentales, como centros de educación.

Este beneficio de obtener una vivienda propia, como se señaló, viene también acompañada de una homogenización de población pobre, donde se puede identificar la estructuración social que se ha producido por la creciente densidad poblacional, que junto con políticas públicas sociales tendientes en los sucesivos gobiernos en querer disminuir el déficit habitacional, se ha dejado de lado la construcción de una sociedad con iguales beneficios de fácil acceso. Este punto lo podemos ver como un factor tendiente a no seguir reproduciendo más pobreza por medio del acceso a educación, y centros de salud primaria como un bienestar de salud garantizado para el desarrollo de las personas.

CAPITULO II:

La problemática habitacional-urbana matices entre los gobiernos (1990-2014)

Introducción

En este capítulo se abordará los roles que asumió el Estado de Chile a través de las políticas públicas que han implementado los gobiernos electos democráticamente a partir de los años 90. Por otra parte, vamos a indagar cuál ha sido el énfasis de sus políticas, según las demandas de la población o la prioridad de las administraciones que sea por ideología o su tendencia política de quienes gobiernan el Estado.

La temática de los gobiernos que asumieron la administración del Estado estará enfocada en el quehacer de los distintos gobiernos según sus distintas orientaciones y cómo estas han influido en las políticas públicas, siendo esto paralelamente mediado en la vida de las personas a través del mercado y la actuación del Estado.

Con esto entra en cuestionamiento el rol del Estado que se ha establecido en los cimientos del capitalismo y cómo ocupa lugar el mercado en nuestra sociedad. Con lo anterior, se hace relevante la convivencia del Estado con el sector privado. Pero como revisamos en el capítulo anterior, el rol del Estado es facilitar al sector privado para el desarrollo de las políticas o programas, por lo que las circunstancias, el Estado juega un papel de regulador de la economía que va a trascender en lo social, ya que es el privado quien toma las políticas que planifican los gobiernos y las ejecuta en cuanto a la producción de bienes o

servicios. Con la irrupción del modelo neoliberal, las políticas sociales son focalizadas a los grupos más vulnerables de la sociedad.

Cambio de Paradigma del Rol del Estado

Este periodo va a representar la promoción del modelo implementado en dictadura respecto a la política habitacional, la cual se ajustaba al modelo económico neoliberal del gobierno militar, quienes adaptaron la implementación de políticas públicas a este nuevo modelo importado.

Dicho modelo apeló por la eficiencia del mercado, donde se desliga el MINVU de la producción directa de viviendas, es así como sus servicios dependientes se desintegran para conformar solo un servicio, SERVIU. El cual representará respecto al Estado: autonomía, personalidad jurídica propia, derecho público, patrimonio distinto al fisco, entiéndase como un servicio descentralizado, pero sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y además ejecutor e implementador de las políticas, planes y programas emanados desde el ministerio o la SEREMI correspondiente, este último entendido como la figura fiscalizadora de los SERVIU.

En este período el Estado, emanado desde la dictadura, actúa bajo la lógica del esfuerzo del ahorro individual, y el MINVU solo sería el medio facilitador de acceder a una vivienda, mediante subsidios

Además cambia el comportamiento de la demanda-oferta, estableciendo la demanda sobre la oferta de vivienda, por medio de tasas de interés y/o precios de vetas de las viviendas. A través de esto se busca un cierto comportamiento de ahorro en la población.

En el período de transición a la democracia constaban índices a nivel de la población en estado de pobreza de un 38,6%¹⁶ (Ministerio De Planificación y Cooperación División Social, 2000: pág.5) que había dejado el gobierno militar. La concertación de Partidos por la Democracia, quienes gobernaron de 1990 al 2009 para que luego retomar el poder en el 2014, pero autodenominados como Partidos por la gran Mayoría. Este sector de partidos políticos sigue respondiendo con la lógica del rol del Estado en base a la ideología neoliberal que se había implementado en los años 80', basándose en los subsidios entregados a los estratos más pobres de la sociedad, complementándolos con el ahorro individual del sujeto y con un crédito proveniente del sistema financiero privado.

Esfuerzos en la disminución al déficit habitacional en el retorno a la democracia

En términos cuantitativos se obtuvieron mejores resultados en la reducción del déficit habitacional que había dejado la dictadura, debido a que el principal arrastre que dejó en términos de viviendas fue un cuantioso déficit, el cual ascendía a las 900 mil familias sin hogar. (Rivera, 2012, pág: 38).

Por lo anterior se destacan las cifras que de los Gobiernos de la Concertación formularon en la absorción del déficit habitacional. Donde la producción y el aumento de la tenencia de vivienda propia (desde un 61.2% de los hogares en 1990 a un 70% en 1998); y con una fuerte reducción del déficit habitacional tanto cuantitativo como cualitativo que disminuyen, respectivamente de 1990 a 1998, desde cerca de un

¹⁶Extraído de <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/> documento consultado el 04-08-2015.

millón de viviendas a 750 mil en el primer caso, y desde 665 mil a 450 mil viviendas, en el segundo. (Chile. Un Siglo de Políticas en Vivienda y Barrio, 2004: pág. 231)

En el estudio del MINVU (Chile. Un Siglo de Políticas en Vivienda y Barrio) señala que: “A comienzos de la década de los noventa, la situación en materia de vivienda se caracterizaba por un déficit cuantitativo y de trayectoria creciente, reflejado en la existencia de más de 900 mil familias sin casa. Por su parte, la oferta de soluciones habitacionales existente cubría sólo de manera parcial las necesidades de los hogares más pobres del país”. Esto a nivel del sector de vivienda y urbanismo responde, por medio de la Concertación de Partidos por la Democracia con tres ejes principales a enfrentar, estos son:

- i) más viviendas para los más pobres y allegados;
- ii) mejores barrios y ciudades;
- iii) diseño y ejecución participativa de los programas habitacionales (Mac Donald, 1992).¹⁷

Lo anterior viene dado por la herencia del Gobierno anterior, los gobiernos de Concertación que estuvieron post-dictadura, responderán en torno a la focalización de las políticas públicas y la democratización de los beneficiarios de los programas habitacionales, haciéndolos participes en la generación de crear barrios más integrales a la comunidad, esto queriendo enfatizar en resolver los índices de pobreza que aquejaba al país a principios de los noventa.

¹⁷ MINVU,2004 Cap.: La vivienda social en los gobiernos de la Concertación de la década de los noventa, pág. 230

Pero pese a democratizar las políticas públicas a los beneficiarios, el rol del Estado no tiene sustantivo cambio, ya que es el mercado quien regula los precios y distribución del suelo, y es la descentralización del Estado a través de los contratistas, consultores, EGIS/EP, etc. que actuando como ejecutores de las demandas ciudadanas por vivienda, creación de barrios y ciudades, esto debido a que el MINVU delega facultades que antes eran propiamente ejecutadas por el Estado, ahora son delegadas al sector privado.

Los Partidos por la Concertación mantienen el modelo implementado por los *Chicago boys*¹⁸ el cual emanará y se consolida con cada gobierno sucesor de los de la Concertación, siendo este modelo un precursor del modelo neoliberal, ya que sus postulados se basan en las ideas de Adam Smith, el cual postula a un liberalismo absoluto debiendo existir un Estado débil, y que este debe responder a un rol netamente subsidiario.

Relevantes premisas se revelaron del diagnóstico de la época, en el cual se entregaron desde el Ministerio para orientar a la sociedad e identificar las necesidades de la población, estas son:

¹⁸ Nombre dado a un grupo de alrededor de 25 jóvenes economistas chilenos que formularon la política económica durante la dictadura del general Augusto Pinochet en Chile (1973 - 1990). Fueron los pioneros del pensamiento neoliberal Consultado en <http://www.historiacultural.com/2013/03/chicago-boys-economia-chile.htm> el 23-08.2015

Tabla 1: Orientaciones Generales: La vivienda social en los gobiernos de la Concertación de la década de los noventa

Primero:	“...la redistribución, esto se refería a contribuir al mejoramiento de la distribución del ingreso, favoreciendo los programas dirigidos a los sectores más postergados, sin descuidar políticas que permitieran a los sectores medios acceder a los instrumentos financieros y sociales necesarios)”
Segundo:	“Progresividad, que significaba contemplar mayores subsidios para las soluciones de menor costo unitario y mayor focalización en la pobreza”
Tercero:	“La regionalización, referida a delegar a las autoridades regionales las opciones de desarrollo de los programas habitacionales”
Cuarto:	“la ponderación de factores socio-económicos y habitacionales en la entrega de soluciones, premiando la focalización y los esfuerzos de organización de los postulantes;
Quinto:	“la libre asociación, referida a la creación de modalidades de postulación colectiva”
Sexto:	“la integración urbana, esto es la búsqueda de mecanismos de recuperación de sectores deprimidos y de incorporación de los beneficiarios de los programas habitacionales a la red de servicios sociales urbanos. Otros principios fundamentales que se dio el nuevo gobierno fueron la incorporación del medio ambiente, el desarrollo de un ministerio facilitador

	(pasando de ser una cartera ejecutora a ser una estructura facilitadora de procesos), la eficiencia, y la estabilidad de los distintos agentes”
Séptimo:	“la participación, referida a una política de puertas abiertas con las organizaciones del sector privado (Cámara Chilena de la Construcción), organizaciones sociales, y ONG su organismos no gubernamentales”

Fuente: Elaboración propia a partir de datos MINVU, 2004: p.230.

Inversamente lo anterior, de la gran disminución cuantitativa del déficit habitacional, las políticas generadas para disminuir esta carencia habitacional a nivel de país, se focalizó en la Región Metropolitana¹⁹, la cual tiene más densidad poblacional, en particular la comuna de Santiago.

Política de vivienda: estabilidad social y consolidación del mercado

En este segundo periodo²⁰ de Gobiernos de la Concertación, los objetivos estratégicos se basaron en función de la estabilidad del mercado, donde se desenvolvía la economía chilena. Estabilidad que también estaba dada por lo social y económico, donde se aprovechó de consolidar la conjugación del mercado y lo público.

¹⁹ Los datos que registra el Ministerio de Vivienda, indican que en la década de los noventa se construyeron 319.168 viviendas en todo el país, de las cuales 101.398 corresponden a la Región Metropolitana y 85.392 pertenecen a la ciudad de Santiago, en particular. La región que sigue a la Región Metropolitana en cuanto a intensidad de la construcción es la Región del BíoBío.

²⁰ Encabezada por Eduardo Frei Ruiz-Tagle

Se incorporó el elemento de megaproyectos urbanos orientados a la acción habitacional, búsqueda de ciudades sustentables, políticas integrales con la ciudadanía.

Una acertada respuesta fue la implementación intersectorial fueron los programas del Mejoramiento de Barrios del Ministerio del Interior, en conjunto el Subsidio de Especial de Renovación Urbana. Al igual que la implementación de la red de programas de espacio público dirigidos para atender el déficit de ciudad que afecta a los barrios pobres, sean estos programas de Equipamiento Comunitario; Pavimento Participativo; y Programas de Parques y de Vialidad Urbana.

Además en este período, y en lo que convoca esta investigación, fueron aquellos proyectos urbanos autofinanciados, consistentes en intervenciones de reciclaje urbano que integran Vivienda y Espacio Público, bajo la lógica antes señala, lógica de mercado, configurando la asociación público-privado.

Según lo define más claramente "Chile. Un Siglo de Políticas de Vivienda y Urbanismo" (2004: pág. 230-231):

"Política habitacional-urbana se basó en la estabilidad de las reglas del juego y la solidez alcanzada por el desenvolvimiento de la economía chilena durante el primer quinquenio de los años noventa; la estabilidad social y el alto grado de credibilidad de las políticas públicas en materia habitacional y urbana, junto al espíritu de colaboración logrado entre los sectores privado y público. Sobre estas bases, el MINVU introdujo nuevos énfasis dirigidos a perfeccionar la política habitacional, incrementando su funcionalidad con respecto a los

objetivos de equidad y con la vigorosa dinámica económica mostrada por el país. Para esto se privilegiaron las modalidades de postulación y asignación de naturaleza asociativa, se diversificó la oferta programática mediante mecanismos de Leasing, movilidad, se incrementó la calidad urbanística de los conjuntos y se generó nueva oferta de programas urbanos, incorporando la noción de mega proyectos urbanos que orienten la acción habitacional. Los principios orientadores de la política del ministerio en este segundo gobierno de la concertación fueron: uno, el ciudadano como centro de las políticas; dos, la equidad y solidaridad como sentido de la participación ciudadana; tres, la búsqueda de ciudades sustentables; cuatro, la consolidación de políticas integrales; cinco, la promoción de un Estado activo, regulador, subsidiario y facilitador; seis, la búsqueda de mercados urbanos eficientes (explicitando subsidios y costos); y séptimo, la consolidación de modalidades participativas de hacer ciudad"

Los Gobiernos de la Concertación se propusieron la absorción del déficit habitacional. Para lograr este objetivo, el MINVU se planteó una meta anual mínima de producción de 90 mil soluciones habitacionales para responder al crecimiento de los hogares y deterioro del parque habitacional (MIDEPLAN, 1998). La producción de soluciones habitacionales del MINVU alcanzó la meta anual indicada, superando significativamente a las 54 mil soluciones promedio anuales del sexenio 1984-1989 (esto es la mejor cifra dentro del período precedente).

Sin embargo, esta política de construcción masiva de conjuntos habitacionales detonó en un debilitamiento en cuanto a temas de equipamiento social y servicios como salud y educación, debido a la localización que se dio a la construcción masiva, ya con las metas establecidas de entregar soluciones habitacionales de manera urgente a gran cantidad de demandantes de vivienda, y por motivos de la

regulación propia del mercado la opción costo- beneficio, en este caso, el costo de los terrenos está dado a un menor costo localizados en la periferia de la ciudad, y además que el valor comercial de aquellos terrenos que son más óptimos, en tanto a las cercanías de servicios que demandan las población, comercialmente estos tienen un valor asociado mayor que aquellos ubicados en la periferia.

El beneficio está dado en la entrega de viviendas. Lamentablemente suele suceder que se actúa en base a lo urgente, y no de lo importante, como es la planificación orientada a generar mayor integración social, pero en vez de lo anterior, se tiende a generar segregación social afectando negativamente a niños y jóvenes que demandan acceso más próximo en cuanto a tiempo y distancia a educación y salud.

En el Gobierno encabezado por Ricardo Lagos Escobar (2000-2006), se plantea el tema de igualdad de oportunidades y la red de protección social, por lo que el MINVU hace sus lineamientos programáticos hacia planes y programas destinados a mejorar la gestión de la ciudad, y el territorio, "queriendo" propiciar el desarrollo de ciudades funcionales, equitativas, eficientes, socialmente integradas y con la construcción de viviendas que reconozcan la necesidad de barrios con equipamiento y espacios públicos donde se generen posibilidades de acceso a servicios básicos públicos.

En este último punto se reconoce la consolidación del Programa Chile Barrio que respondía a la rehabilitación de los espacios públicos de valor patrimonial; avance en la modernización de la gestión urbana a través de la reforma de instrumentos legales, normativos y el desarrollo de

instrumentos de planificación territorial. Además este programa estaba destinado a fortalecer la integración social mediante acciones que permitan a los pobladores conocer y dar acceso a la red social asistencial para mejorar la adaptación de la localización de las viviendas

Unos de los objetivos estratégicos del MINVU, que es relevante mencionar para esta investigación es la mejora de la calidad de vida de las personas, mediante lo que es la ciudad, aumentando la oferta de espacios públicos integrales.

Propulsión Al Subsidio de localización como medio de mejor acceso

En este período como mecanismo de mejorar el acceso a los servicios básicos, se sigue desarrollando los subsidios a la localización entregando el beneficio a más de 80,357²¹ familias para viviendas nuevas o ya existentes. Con esto se conformaron 750 barrios mejor localizados a nivel país. (Cuenta Pública 2006-210, 2010: pág.10)

En cuanto a infraestructura urbana y a los servicios básicos públicos se abordó los elementos que determinan la calidad de vida de la población, donde se considera al sector salud, comprendido por los servicios de salud pública en todos sus niveles, es decir, nivel primario o atención primaria en salud (consultorios) y atención de urgencia (postas de urgencia, SAPU; nivel secundario o atención de especialidades (CAE, CRS y CDT); y, el nivel terciario o atención cerrada (hospitales). También deben considerarse los servicios de salud privada.

El sector educación es otro de los subcomponentes a comprender en esta investigación, donde incluye para el análisis de carencias tanto el

²¹Cifra entregada por documento "Cuenta Pública 2006-2010" [http://:www.minvu.cl/incjs/download.aspx?](http://www.minvu.cl/incjs/download.aspx?) consultado el 20-08-2015

tipo de financiamiento de los establecimientos (pagado; gratuito subvencionado; de corporaciones privadas; subvencionados de financiamiento compartido; fiscales), como el nivel de educación de los mismos (parvulario; básica, media científico-humanista)²²

Sin embargo, se sigue con el modelo de políticas públicas incrementalistas donde los decisores estratégicos perciben este mordisqueo como una estrategia para moverse a través de una serie de cambios incrementales en la política. Reclaman que al hacerlo así centran el análisis del decisor de políticas públicas sobre experiencias más familiares y mejor conocidas; reduce mucho el número de las políticas alternativas a explorar; reduce el número y complejidad de los factores a analizar. (Lindblom, 1991: pág.53), donde se plantean pequeños cambios, o aplicaciones de conceptos de factores críticos de las coyunturas como la preponderancia a la construcción sustentable y a la promoción de la planificación, aumentado la inversión en infraestructura para la conectividad y en espacios públicos que fomenten la integración social.

En estudios realizados por estos gobiernos, hacen referencia a la satisfacción residencial que es analizada en términos de las categorías de funcionalidad, calidad constructiva, entorno barrial, accesibilidad a servicios básicos, mantención de redes de apoyo.

En este período se sigue consolidado la figura de las EGIS (Entidades de Gestión Inmobiliaria y Social) y EP (Entidades Patrocinantes, que sustituye a las EGIS) que deben asesorar a las familias que postulen al FSV, apoyando en la organización de los interesados, ejecutando un plan

²² Déficit Urbano-Habitacional: Una mirada integral a la calidad de vida y el hábitat residencial en Chile.

de habilitación social, identificando las redes que prestan servicios básicos a las familias y diseñando el proyecto a presentar al SERVIU en conjunto con las familias postulantes.

Los esfuerzos aplicados en disminuir el déficit habitacional concibió un aumento de la segregación urbana debido a la construcción masiva de viviendas sociales, afectando la distribución de los grupos sociales en la Región Metropolitana, entonces, el resultado al final del período fue cuantitativamente significativo, pero en términos cualitativos ha sido clasificado de bastante deficiente, esto referente a la calidad de los inmuebles y a la localización de los proyectos.

Capítulo III:

Actores de la política de vivienda: acciones y recorridos hacia “la casa propia”

Introducción

En este capítulo se abordará desde los actores de la política de vivienda, conociendo desde su percepción, su quehacer y la interacción que tienen con otros actores, y cómo el Estado ha actuado mediante la tercerización de los servicios ofrecidos a la población beneficiaria a una solución habitacional, mediante las EGIS o EP. Estas oportunidades de solución es bajo la lógica de un Estado subsidiario, donde el sector privado es el ejecutor de la operativa de las políticas y programas que los gobiernos deseen plantear según sea su foco a tratar. El Estado actuará, en su línea de sector público, a través de actores como MINVU; SERVIU (que es el ejecutor de los servicios) y SEREMI, quienes serán los establecedores de las prioridades de los gobiernos, los cuales han decidido reducir las cifras del déficit habitacional, y como mencionamos antes, esto en base a un Estado Subsidiario.

Prioridades según el Contexto Socio-Económico Dejado por la Dictadura

Las prioridades de Estado desde los noventa ha sido el disminuir el déficit habitacional, y en cada administración de Estado han puesto sus matices en la política habitacional-urbana, sin dejar como prioridad la entrega de subsidios con la mirada siempre orientada en el déficit habitacional. Esta prioridad, delegada al sector privado (EGIS/EP) actúan con los parámetros que el mercado les permite, esto en cuanto a la obtención de terrenos y precios que el mercado regula. Afectando directamente a las familias beneficiadas, que finalmente en ellos se ve el impacto de las políticas públicas, donde la satisfacción residencial y la

calidad de vida va estar mediada en los actores mencionados anteriormente

El Estado en Chile, como revisamos en los antecedentes anteriores ha cambiado el foco de sus prioridades y su intervención en las políticas públicas. El cambio más significativo a nuestro parecer en las políticas ha sido delegar la responsabilidad a terceros en la organización y ejecución de ellas. Por ejemplo podemos revisar textualmente lo que ha sido durante estos años de democracia el desarrollo de las políticas habitacionales:

“Se entiende por programa de subsidio habitacional o programa habitacional, la ayuda directa del Ministerio de Vivienda y Urbanismo que se concreta a través de un subsidio destinado a atender a grupos específicos de la ciudadanía, mediante la entrega de financiamiento parcial para la obtención de una vivienda definitiva y para el mejoramiento del parque de viviendas existentes y su entorno. Cada programa se encuentra regulado por un Decreto Supremo, el cual contiene el reglamento completo mediante el cual se rige la aplicación del mismo” (Manual Práctico para EGIS, 2010: pág. 5)

Lo anterior es en el plano macro de una política habitacional, ahora podríamos presentar los actores involucrados en el actuar de política del sector de vivienda y urbanismo, considerando el análisis que hace sobre ellos Subirats *et al* (2008)

a) Secretaría Regional Ministerial (SEREMI)

“El rol de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo (SEREMI-MINVU) es la representación administrativa del Ministerio en cada región del país- Entre sus facultades, su principal ocupación se encuentra en

supervigilar la correcta ejecución de los planes y programas habitacionales, así como también solucionar aquellos conflictos que surjan en la aplicación de la normativa vigente que regula estos planes.

Dentro de sus funciones en el ámbito de los programas habitacionales se destaca, según lo establecido en el Manual Práctico para EGIS/EP, lo siguiente:

- Suscribir el Convenio Marco Regional con las EGIS/ EP
- Auditar el Cumplimiento de los Requisitos Habilitantes del Convenio.
- Verificar que SERVIU Cumpla su Rol, en base a la normativa vigente.
- Resolver en conjunto con SERVIU Metropolitano los conflictos que surjan en la ejecución de los proyectos habitacionales.
- Administrar y mantener actualizada la Hoja de Vida Regional de las EGIS/ PSAT.
- Aplicar sanciones a las EGIS conforme a Convenio Marco, cuando corresponda.

b) Rol del Servicio de Vivienda y Urbanización Metropolitano

(SERVIU):

SERVIU es el responsable de aplicar los lineamientos y programas estipulados por el MINVU, trabajando para los objetivos que se estipulen, según sea la administración que requiera ciertas prioridades del momento. Por lo anterior, es el principal responsable de promover la gestión de los proyectos habitacionales-urbanos, esto en cuanto a las

dimensiones sociales, administrativas, técnico, económico y en términos administrativos.

Especificando un poco más sus funciones como ente operativo del MINVU en cada respectiva región, se puede precisar lo siguiente:

- Efectuar una adecuada evaluación administrativa, social, legal y técnico económico de los proyectos que postulen a los distintos programas habitacionales, haciendo hincapié en el control de los precios de cada proyecto, para que estos no alteren los valores de mercado.
- Velar por la correcta e integral ejecución de todas las labores que conforman el Programa de Asistencia Técnica, incluyendo el control de desempeño de las EGIS/ PSAT, periódicamente y en particular en las evaluaciones semestrales establecidas por decreto.
- Supervisión de Proyectos (Obras y Planes de Habilitación Social) y sistematización de la información de control vinculada a cada proyecto.
- Cursar los pagos de honorarios de las EGIS/PSAT y de las Constructoras cuando corresponda.²³

²³Los datos extraídos de las funciones son del "Manual Práctico para EGIS", 2010

Es conveniente indicar a cerca del saber de un funcionario público, con respecto al funcionamiento y los lineamientos que maneja SERVIU con respecto a la aplicación de la política habitacional-urbana, efectuando una adecuada evaluación administrativa, social, legal y técnico económico de los proyectos que postulen a los distintos programas habitacionales esto, también tiene relación a la ubicación que hacen las EGIS en dar una solución habitacional a la población que demanda vivienda, del mismo modo también demanda entorno.

Todo lo que está en relación con el acceso a servicios esta normado por el D.S 49, en el subsidio a la localización, pero que no necesariamente se cumple. Pero que en la práctica se cumple entregando más puntaje a aquellos proyectos que tienen en referencia recintos educacionales o de salud, entregando 200 U.F adicionales para el proyecto. Pero no es determinante para que se construya. Solo se entrega más puntaje, en todos los casos cuando hay concurso, en los proyectos se le asigna un puntaje "un factor ponderado de vulnerabilidad" siendo el proyecto que tenga más centros de referencia cerca, va a tener mayor impacto en la población, por tanto tendrá una calificación más positiva o un puntaje de mayor de vulnerabilidad con respecto a otros proyectos. El área rural no tienen ningún centro de referencia en su entorno, por tanto estos no tienen subsidios de localización.

El D.S 49 estipula el Subsidio Diferenciado a la Localización, que es una subvención adicional a la que acceden los postulantes y grupos de postulantes destinada al financiamiento del proyecto habitacional o a completar el precio de la vivienda en operaciones de Adquisición de Vivienda Construida. (Texto del D.S. N° 49, 2011: pág. 13). Este decreto establece la distancia que existe entre los centros educacionales y los establecimientos de salud primaria, específicamente indica que:

- El establecimiento de educación más cercano, que cuente con a lo menos dos niveles de educación pre-básica, y educación básica y/o media, se encuentre ubicado a una distancia recorrible peatonalmente no mayor a 1.000 metros, medidos desde el punto más cercano del terreno.
- El establecimiento de salud primaria más cercano se encuentre ubicado a una distancia recorrible peatonalmente no mayor a 2.500 metros, medidos desde el punto más cercano del terreno. D.S. 49(2011).

El D.S. 49 con el subsidio a la localización deja enmarcado la disposición de normar al ente privado para que cuando se construya o se planifiquen la localización de las viviendas, estas deben estar con centros educativos y de salud de referencia cercana, otorgándoles mayor puntaje si es que se cumple, pero aun así estableciéndose esto, no es determinante para las familias y para las EGIS/EP tener estas referencias, presentándose como un incentivo monetario, pero que es algo optativo. Dejando ver en el caso que no existan estas referencias al momento de construir, no se cuestiona, tendiendo a que estos problemas serán a mediano plazo cuando las familias ya estén demandando o necesitando estos centros de referencia.

c) EGIS, Entidad de Gestión Inmobiliaria Social

Las EGIS datan del año 2004 bajo un decreto promulgado por el MINVU y promocionado en el mandato de Ricardo Lagos. Estas entidades fueron establecidas para agilizar la asignación de subsidios, que antes estaban

a cargo de SERVIU, lo que generaba lentitud en su entrega, y bajo la lógica de mercado y el paradigma que este puede ser más eficiente, se les otorgó esta gestión a cualquier organización sin o con fines de lucro para que hiciera una labor antes emanada del sector público. Entonces sería el MINVU que entrega asesorías especializadas para guiar y respaldar a las familias que postulan a sus programas, mediante las EGIS/EP.

Las EGIS/EP asumen obligaciones específicas con los postulantes. Estos compromisos quedan establecidos en un convenio que cada entidad organizadora o prestadora debe suscribir con el MINVU antes de ofrecer sus servicios.

La asistencia de las EGIS/EP es pagada por el MINVU, por lo que es gratuita para las familias. Sin embargo, en algunos casos estas entidades cobran por servicios adicionales que deben declarar al MINVU al momento de firmar el convenio.

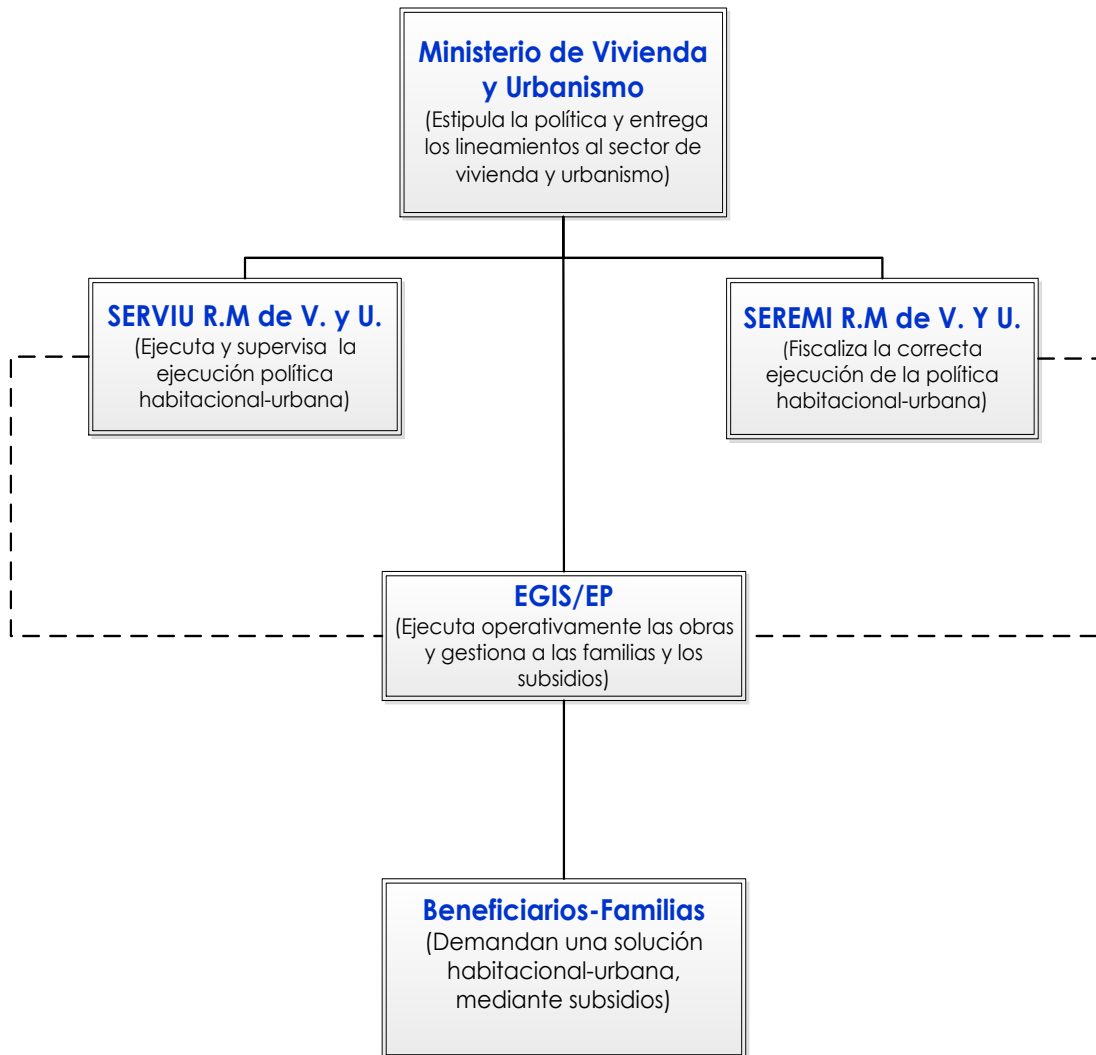
Como funciones deben realizar:

- Ejecutar todas las acciones necesarias para que las familias a las cuales presta sus servicios puedan acceder al subsidio correspondiente a su proyecto de vivienda.
- Organizar la demanda y desarrollar e implementar el Plan de Habilitación Social.
- Custodiar los antecedentes que respalden las inscripciones, actualizaciones y pago de subsidios, asegurando su más estricta confidencialidad.
- Entregar la información que requiera el MINVU y/o el Director del SERVIU.

- Asegurar la aplicación del ahorro comprometido en el financiamiento de los proyectos.
- Asesorar en la obtención del crédito a las familias que lo requieran²⁴.

²⁴Funciones de las EGIS extraídas de:
http://www.observatoriohabitacional.cl/opensite_20080603203158.aspx consultado el 09-08-2015

Organigrama Funcional de Actores del Sector de Vivienda y Urbanismos



Relatos de los actores

Las descripciones puntualizadas de los actores queda enmarcado en un esquema de tercerización de servicios que está en manos de las EGIS/EP que en su mayoría son provenientes del sector privado²⁵. Esta representación de actores viene dada desde los años 80', donde el rol del Estado ha sido minimizado en sus intervenciones en la sociedad, encontrándose establecida en el desarrollo de Alianzas del sector Público-Privado está centrada en la realidad de:

“La falta de recursos financieros en la administración del Estado, como resultado de las políticas neoliberales que tenían como eje rector el reducir el Estado a su mínima expresión, restringiendo diferentes políticas públicas en materia social” (Bresser, 1999, 34)

De esto se puede señalar: “el análisis de las privatizaciones para incluir alianzas público-privadas como una forma de injerencia del mercado en el sector público.” (Pliscoff & Araya, 2012, pág. 176). Se indica que existen ciertas áreas en que el Estado no posee los recursos ni las capacidades para intervenir, y, por lo tanto, es necesario un acuerdo con el sector privado para acotar esas áreas, como es la organización de las familias que buscan concretar un proyecto habitacional. Todo esto enmarcado en la realidad del desarrollo de la política habitacional, bajo el modelo neoliberal, y el cómo la planificación de viviendas ha sido llevado al alero de un sistema implementado en la década de los 80's.

²⁵ Existe la excepción que algunos municipios actúan como EGIS

Entrevista Funcionario MINVU, Flavio Onetto, el día 22 de abril 2015.

De lo anterior, se puede dar la visión de un funcionario de la SEREMI de Vivienda y Urbanismo Región Metropolitana, quien ha sido testigo de las últimas décadas de la aplicación de la política habitacional-urbana, desde la perspectiva de la inserción del sector privado a lo público, siendo que antes de la irrupción militar temas como la educación y la vivienda, por ejemplo, era de responsabilidad estatal.

La posible solución es el endeudamiento, ya sea en salud, educación y vivienda. Ya que si una persona no tiene casa, por su condición social limitada, va acceder al endeudamiento y eso lo avala el rol subsidiario del Estado. Todo se transforma una necesidad en un negocio. Porque si la persona no tiene dinero para pagar una ISAPRE, "estas frito" tienes que acudir a FONASA, pero en este último el sistema de atención es tan deficiente que es "casi" lo mismo que no tuvieras nada, ósea no puedes acceder a la salud si no tienes dinero, por lo que se vuelve a recaer en lo mismo, no es un derecho garantizado por el Estado, es un negocio. Lo mismo sucede en la educación, porque si tú tienes para pagar una carrera universitaria "estás frito", tienes que acceder al crédito, tienes que endeudarte, como están endeudados el casi 80% de los estudiantes universitarios de este país. Y ahí te das cuenta que hay derechos que no están garantizados por el Estado, y bajo esa lógica el tema de la vivienda evidentemente es deficitario. Ya que si tú dices "voy a buscar terrenos que sean baratos, pero podría ser de otra manera... podrías definir bajo políticas públicas y que a través del Estado definir cuáles son los lugares de asentamiento y grabar esos terrenos y expropiarlos. Garantizando una vivienda mucho más barata. El Estado podría generar a través de impuestos entrega de viviendas gratuitas para aquellas personas que no

puedan pagar, es el mismo concepto de la educación, ya que es gratuita en el acceso, no es gratuita en el costo.²⁶

Se deja de manifiesto que la inserción del sector privado a lo que es de interés público, en este caso la vivienda, ha sido llevado entorno a lo establecido en los años 80, el cual el modelo económico definió el actuar del Estado a uno subsidiario, dejándolo débil, por lo que ya no intervendría directamente, sino que por intermedio de un privado. El gobierno antecesor del régimen militar, había definido que el vivir bajo un techo constituía un derecho, y el Estado debía hacerse cargo de esta responsabilidad, no siendo objeto de un negocio que es delegado, aun sino un derecho.

Las EGIS han generado un grado de corrupción, dado que ellos (privados) capturan el negocio, y ellos se enriquecen con platas del Estado. Ya que la EGIS/EP es el intermediario entre el grupo que demanda la vivienda y el Estado, entonces ellos se consiguen terrenos, lo que finalmente reciben el dinero. Lo que al final es una “pega” que debería hacer el Estado, y que estas entidades ganan dinero por eso.

Por otro lado, también el factor de obtención de suelos para la promoción de la integración social o la no segmentación de clases, para que así la segregación social y/o espacial pueda reducirse, esto en base a localización de las personas que optan al subsidio a suelos más integrados en cuanto a la accesibilidad de servicios y equipamiento en sus lugares de residencia, la no obtención de esto podría permitir o generar a un mayor empobrecimiento, ya que la poca accesibilidad conlleva aislamiento físico.

²⁶ Flavio Onetto

La integración social no ha mejorado, lo que ha ido generando una segregación muy grande en la ciudad donde hay sectores muy pobres y sectores de mucha riqueza y que está claramente diferenciado, por lo que la planificación no ha ido generando integración. Si bien en términos teóricos es la idea, pero en la lógica práctica no."

El plantearse una política habitacional con la orientación clara a la integración social, es complejo ya que con la reforma económica de los años 80 el sector inmobiliario tuvo una apertura al juego de la especulación, por lo que fomentó la segregación urbana debido a que produjo la distancia física de los grupos económicos existentes. Esto fue lo que hizo el cambio de rol del Estado, y el permitir que entrara lo que antes era de interés del Estado ahora entraría a la dinámica del mercado, y que aquellas personas con capacidad de compra pudiesen tener el poder de elegir.

"...De nuevo se hace relevante el rol subsidiario que tiene el Estado, donde entra a solucionar problemas que el mercado no pudo solucionar, o no quiso solucionar o no le interesa solucionar, entonces en ese rol la vivienda no es un derecho hoy en día, pero que debiera ser un derecho al igual que la educación y la salud. Indica que el esquema es así, la solución de la vivienda, independientemente a la condición económica de la familia, está dada por la banca o el subsidio del Estado. Sin considerar a la persona que tiene dinero para comprar, que podría ser el 1% de la población, el resto es la población que se endeuda con la banca, y ese negocio no lo van a cambiar, porque es un muy buen negocio, ya que cuando adquieres una propiedad te endeudas 20 años, pagas 4 o 5 veces el valor de la propiedad, además de esa manera mantienen la especulación del costo de las viviendas y el suelo, y es la

banca quien los mantiene en torno a la especulación de la compra y la venta.²⁷

Entrevista Funcionario de una EGIS²⁸, José Pedro Jara, el 28 de julio 2015.

La percepción de las EGIS es influyente para conocer en términos prácticos como ha sido el desarrollo de los esfuerzos o los lineamientos que han puesto los gobiernos, en términos monetarios, en cómo han dirigido la política habitacional en otorgar mayor recursos en la aplicación de subsidios habitacionales que puedan fomentar la accesibilidad a los servicios y equipamientos, donde se localizan a los demandantes de una vivienda. De igual manera, en querer dirigir los esfuerzos en dar más recursos en estos subsidios, el mercado del suelo se ha aprovechado de estos recursos entregados por el Estado.

Básicamente cuando nació, por ejemplo 370 UF para construir viviendas y se suponía que había 200 UF para comprar un terreno y ese terreno tenía que cumplir con ciertos criterios básicos que eran cercanía con colegio, consultorios, movilización cercana. Pero, como el subsidio era para la compra de terreno se mal utilizó íntegro el dinero o se perdía, y lo que produjo el subsidio a la localización fue que el SERVIU no tenía mecanismos para controlar el valor del metro cuadrado de suelo.

El establecimiento del aumento de los subsidios, no trajo muy buenos resultados, ya que con este aumento solo sirvió para solventar la compra de suelo

Ese tiempo [período de gobierno de Piñera] estaba mal definida la política, porque si tú no utilizabas lo que te daba el subsidio, por ejemplo las 200 UF las perdías no las podías utilizar. Por ejemplo si se utilizaban 80 o 150 UF de ese subsidio para comprar el terreno quedaba adentro no

²⁷ Flavio Onetto.

²⁸ Nuevo Proyecto.

venía a enriquecer el proyecto, por lo tanto había un incentivo para gastar las 200 UF. y lo que ocurrió curiosamente que muchas inmobiliarias tenían los valores a 200 UF que estaban para la compra del terreno. Entonces se transformó en un gran negocio, muchas inmobiliarias privadas vinieron e hicieron negocio con el terreno ganaron plata, pero no así con la construcción, la construcción a duras penas tenías con 370 UF tenías que urbanizar y construir la vivienda, o sea con un poco más del doble del subsidio para comprar el terreno tenías que urbanizar y construir la vivienda, la cual es un costo bastante elevado.

Funcionó bien hasta el año 2010-2011, que se entregaron los subsidios, después el SERVIU se dio cuenta "la medida de pata" que era este valor únicamente para la compra de terreno y cambiaron los criterios, por ejemplo SERVIU empezó con mecanismos de tasación de terrenos, lo que definió que ellos definían los precios, pero tampoco de manera antojadiza SERVIU, sino que se establecían los precios en base una tasación comercial. Ellos deben tener un grupo de tasadores o una unidad que se encarga, ellos mandaban a tasadores y determinaban en base a lo que costaba el terreno en el sector, y a lo más tú podías incrementarlo al 10%, pero aun así el restante del subsidio había que devolverla.²⁹

Los gobiernos han querido dar, no tan solo solución habitacional, sino que también se han planteado generar mayor accesibilidad a servicios con la aplicación del D.S 49 con el Subsidio Diferenciado a la Localización el cual ha establecido una subvención adicional que establece no resulta conveniente desarrollar proyectos en atención a razones tales como que éste contribuye a consolidar fenómenos de segregación socio-espacial debido a una excesiva concentración de vivienda social, a déficit de equipamiento y servicios, a baja

²⁹José Pedro Jara

disponibilidad de medios de transporte y a proximidad a usos peligrosos o molestos, como vertederos y fuentes contaminantes, entre otros.(D.S. N° 49, 2011: p.13)

Si bien no ha beneficiado sustantivamente a las familias (esto respecto al D.S. 49 y el subsidio a la localización), bien fue un avance que existiera el subsidio a la localización, porque antiguamente no existía y la verdad es que estaba en "tierra de nadie", pero hubieron grandes negociados que se hicieron. algunas familias e inmobiliarias que dieron terrenos pésimos algunos "vivos" que vendieron terrenos pésimos, compraron y se quedaron con toda la diferencia al revendérselo al SERVIU. Ese fue el negocio inmobiliario, y que también hizo que el mercado inflará los precios en sectores marginales, lo que los promotores inmobiliarios empezaron con la lógica de "hay hasta 200 UF por familias para pagar esto, por lo que hay que subir los precios" entonces ese es el esquema que ha funcionado el D.S. 49 y el famoso subsidio a la localización que por una parte tenía para mejorar el terreno que tu gastabas un porcentaje de las 200 UF y el resto se podía justificar metiéndolo en el terreno con obras de mejoramiento del terreno o con algún tipo de obra en específica que había que hacer, ya que por lo general los terrenos para obras sociales son malos había que mejorar la calidad de terreno, tenías que mejorar según lo establecido por el MINVU y que al final ocupabas las 200 UF.³⁰

Un factor clave para el desarrollo de las políticas públicas sociales son las adquisiciones de terrenos que se puedan obtener, siendo la tenencia de ellos una oportunidad de mejorar las distancia hacia los centros que permiten desarrollo, pero esto significaría mayor precio del suelo o que alguna política pública que definiera lo contrario.

³⁰ José Pedro Jara

Ya que si tú dices "voy a buscar terrenos que sean baratos, pero podría ser de otra manera"... podrías definir bajo políticas públicas que a través del Estado definir cuáles son lugares de asentamiento y grabar esos terrenos y expropiarlos. Garantizando una vivienda mucho más barata. El Estado podría generar a través de impuestos entrega de viviendas gratuitas para aquellas personas que no puedan pagar, es el mismo concepto de la educación, ya que es gratuita en el acceso, no es gratuita en el costo...la vivienda la deberíamos pagar entre todos, y el que no tiene acceso a su vivienda que acceda a su vivienda y entre todos la pagamos, entonces es otra lógica que nos está instaurada hoy en día."³¹

La localización de viviendas sociales, se encuentra supeditada a la dinámica de desarrollo de las ciudades y el aumento de los ingresos de la población en los últimos veinte años, lo que ha provocado un alza muy significativa en los precios de la tierra, especialmente entre 1990 y 1996.³². Esto deja notoriedad como el mercado inmobiliario actúa en base a la valorización del suelo, junto con las tendencias económicas que pueden ser reflejo de un periodo determinado o de un sector determinado, además deja ver que existe una clasificación de quienes pueden elegir dónde vivir y los que quedan rezagados (lo que deja el mercado, o lo que este permite obtener).

³¹ Flavio Onetto.

³² Sabatini; Brain; Cubillos, 2007

Entrevista funcionario SERVIU, Luis Núñez Rogas, el 09 de febrero 2015

Es relevante conocer la percepción de un funcionario del servicio que ejecuta los lineamientos que entrega el MINVU, y en otros términos conocer los principales aspectos de la política habitacional y urbana que favorecen la mejor localización de conjuntos de vivienda social, en relación al acceso a servicios básicos.

Esto esta normado por el D.S 49 en subsidio a la localización, que no necesariamente se cumple pero, que en la práctica se cumple entregando más puntaje a aquellos proyectos que tienen en referencia recintos educacionales o de salud, entregando 200 U.F adicionales para el proyecto. Lo que no es determinante para que se construya.

Es importante saber cómo se ejecutan los subsidios y la política habitacional, y si prácticamente se consideran factores de accesibilidad

Solo se entrega más puntaje, en todos los casos cuando hay concurso, en los proyectos se le asigna un puntaje "un factor ponderado de vulnerabilidad" siendo el proyecto que tenga más centros de referencia cerca, va a tener mayor impacto en la población, por tanto tendrá una calificación más positiva o un puntaje de mayor de vulnerabilidad con respecto a otros proyectos. Los proyectos con subsidios de localización y los proyectos aplicados en ubicación rural. El área rural no tienen ningún centro de referencia en su entorno, por tanto estos no tienen subsidios de localización. Y un proyecto es prácticamente inviable si no tiene subsidio a la localización, o sea debe contar si o si con centros de referencia.

Se plantea la posición del mercado del suelo con respecto a la accesibilidad de compra que tiene el sector público y el sector privado.

Se expone que el mercado va a dar más opción de compra al privado que al público.

El mercado está orientado a la capacidad de compra que tienen uno del otro .Es impensado comprar un terreno que tenga un precio de 2 o 3 U.F por metro cuadrado, pero para un privado no, pueden comprar lo que quieran y/o donde quieran.³³

De lo anterior se deduce que la construcción y planificación de las viviendas quedan supeditadas a las ubicaciones en los sectores de periferias.

No necesariamente, pero se da que en la práctica, los terrenos más baratos están alejados del centro, que es para SERVIU lo más asequible. Eso se está tratando de modificar y nivelar un poco más las modificaciones del D.S. 49 donde los montos de subsidios van a subir, lo que permitiría subir los montos de subsidios, lo que permitiría comprar terrenos un poco más caros, pero más cercanos al centro, lo que tendería en apalear un poco ese alejamiento que se produce con las familias más vulnerables.

Existe un plan maestro que se está ejecutando SERVIU con ayuda de otros actores y otros financiamientos, se están adquiriendo grandes compras de terreno que están muy bien ubicados, en Puente Alto, La Pintana, La Granja, que no están en la periferia.³⁴

Se plantea que esta investigación se basa en el desarrollo de la política habitacional bajo el modelo neoliberal, pero un punto importante es la localización de conjuntos de vivienda social en estos últimos años, y si se ha permitido incrementar los niveles de integración

³³ Luis Núñez Rogas

³⁴ Luis Núñez Rogas

social, o sólo han logrado disminuir los niveles de déficit habitacional históricos:

La planificación en la construcción masiva ha causado segregación residencial. Da como ejemplos: campamentos que están muy bien ocupados, donde surgen tomas como por ejemplo en la comuna de la Reina "los Ermidas" donde son tomas de terrenos que posteriormente se regularizan cuando la ciudad va creciendo, porque son tomas de terrenos al momento en que están en la periferia de la ciudad, entonces al estar en la periferia no hay mucha accesibilidad son sitios eriazos, son terrenos que no están ocupados, es por eso que la gente se los toma. Pero luego la ciudad empieza a crecer y desarrollar y donde se van quedando de la ciudad, los cuales esos casos son muy típicos. Peñalolén "Rebeca Matte" y "Exequiel González Cortez" en Ñuñoa,..."son sectores muy pobres que partieron de tomas, los cuales eran sectores eriazos y que luego se fueron regularizando, que en los 80's el Estado lo que es un plan de erradicación, que en realidad se iban sacando a la periferia esas poblaciones e iban generando bolsones de pobreza y segregación. Para luego en la década de los 90's el esquema era "terrenos baratos" donde se encontraban en la periferia de la ciudad, generando bolsones de pobreza, con poca conectividad. Pero reitera que: " por crecimiento de la ciudad quedan dentro del límite urbano, pero son zonas periféricas que por leyes del mercado se busca precios más baratos de suelo para poder construir más viviendas que se van a la periferia, lo que hace la ciudad se extienda, hace que de ir a un punto a otro te demores mas 2 o 3 horas, y es el mismo Estado que va extendiendo la ciudad bajo normativas, pero lo que está en el fondo es un negocio, lo que se puede entender el fenómeno de la vivienda, la solución de la necesidad de vivienda es un negocio porque la compra y venta de terrenos la hace el Estado que se las traspasa el dinero al privado, entonces las ofertas de terrenos normalmente, la oferta y compra de terrenos la hace el Estado

que es un circuito que lo hace el Estado que es un negocio que están insertos las inmobiliarias, los dueños de los terrenos y que muchas veces están de acuerdo con el gobierno de comprar y vender esos terrenos. ,o que está en la base “el negocio” transformar un derecho una necesidad social en una oportunidad de negocio, entonces el negocios es para quien vende el terreno al Estado, el negocio es para quien construye vivienda bajo un cierto estándar y finalmente quien obtiene la vivienda a través de un subsidio dado por el Estado y por otro lado el sistema financiero que permite poder acceder a la compra esa vivienda al complemento del ahorro de esa persona”³⁵

La integración social, se puede constituir como aquello que establece el Estado para promover derechos como educación y salud.

Eso no ha mejorado, que ha ido generando una segregación muy grande en la ciudad donde hay sectores muy pobres y sectores de mucha riqueza y que está claramente diferenciado, por lo que la planificación no ha ido generando integración. Si bien en términos teóricos es la idea, pero en la lógica practica no.³⁶

Se plantea que las políticas públicas han sido incrementalistas, siendo parches a una política que en sus génesis no fue participativa y mucho menos inclusiva, por ejemplo hay programas como “Quiero mi Barrio”.

De nuevo se hace relevancia al rol subsidiario que tiene el Estado, donde entra a solucionar problemas que el mercado no pudo solucionar, o no quiso solucionar o no le interesa solucionar, entonces en el ese rol la vivienda no es un derecho hoy en día, pero que debiera ser un derecho al igual que la educación y la salud. Indica que el esquema es así, la solución de la vivienda, independientemente a la condición económica

³⁵ Flavio Onetto.

³⁶ Flavio Onetto.

de la familia, está dada por la banca o el subsidio del Estado. Sin considerar a la persona que tiene dinero para comprar, que podría ser el 1% de la población, el resto es la población que se endeuda con la banca, y ese negocio no lo van a cambiar, porque es un muy buen negocio, ya que cuando adquieres una propiedad te endeudas 20 años, pagas 4 o 5 veces el valor de la propiedad, además de esa manera mantienen la especulación del costo de las viviendas y el suelo, y es la banca quien los mantiene en torno a la especulación de la compra y la venta. Si tú vendes algo a cierto valor, y como la banca lo financia es eso lo que vale, entonces se basa en el endeudamiento de una enorme cantidad de gente que tienen deuda hipotecaria para poder tener acceso a la vivienda, y que toda la vida activa de una persona esta endeudada e hipotecada. Y ese negocio que es muy bueno para la banca no se quiere cambiar y no hay interés, porque es un muy buen negocio. Aquellas personas que no tienen acceso al crédito hipotecario, que son aquellos que tienen subsidios, pero el subsidio en realidad cubre una necesidad bastante más pequeña de la población, lo que viene a significar una solución "parche" que está en la misma lógica, porque también es un negocio, ya que recae en el privado y ellos disminuyen el estándar al mínimo, para que la viviendas sean económicas, y en el fondo el negocio se pague, solo el Estado invierte muy poco en eso. La cantidad de dinero que invierte el Estado en los que son los subsidios, se puede ver que es muy poco el dinero, entonces el Estado subsidiariamente está dando respuesta mínima a la necesidad de la población en base al endeudamientos, porque el subsidio paga una parte y el resto la persona, entonces es la lógica del negocio y la vivienda se va entender no como un derecho, pero que debiera serlo.³⁷

Se plantea que hay una limitación a una condición social, donde la posible solución es el endeudamiento, ya sea en salud o en educación.

³⁷ Flavio Onetto

Ya que si una persona no tiene casa, por su condición social limitada, va hacer el endeudamiento y la necesidad del rol subsidiario del Estado, por lo que el entrevistado plantea:

Todo se transforma una necesidad en un negocio, también plantea el caso de la salud... porque si la persona no tiene dinero para pagar una ISAPRE, "estas frito" tienes que acudir a FONASA, pero en este ultimo el sistema de atención es tan deficiente que es "casi" lo mismo que no tuvieras nada, no puedes acceder a la salud si no tienes dinero, por lo que se vuelve a recaer en lo mismo, no es un derecho garantizado por el Estado, es un negocio. Lo mismo sucede en la educación, porque si tú tienes para pagar una carrera universitaria "estas frito", tienes que accedes al crédito, tienes que endeudarte, como están endeudados el casi 80% de los estudiantes universitarios de este país. Y ahí te das cuenta que hay derechos que no están garantizados por el Estado, y bajo esa lógica el tema de la vivienda evidentemente es deficitario. Ya que si tú dices "voy a buscar terrenos que sean baratos, pero podría ser de otra manera... podrías definir bajo políticas públicas y que a través del Estado definir cuáles son lugares de asentamiento y grabar esos terrenos y expropiarlos, garantizando una vivienda mucho más barata. El Estado podría generar a través de impuestos entrega de viviendas gratuitas para aquellas personas que no puedan pagar, es el mismo concepto de la educación, ya que es gratuita en el acceso, no es gratuita en el costo. El entrevistado indica que la educación igual es pagada ¿pregunta: ¿pero quién la paga? Todos nosotros la pagamos".

La vivienda la deberíamos pagar entre todos, y el que no tiene acceso a su vivienda que acceda a su vivienda y entre todos la pagamos, entonces es otra lógica que nos está instaurada hoy en día.³⁸

³⁸ Flavio Onetto

Se bosqueja que hace un tiempo en el senado había un proyecto de generación de cuotas de viviendas sociales bien localizadas, pero este proyecto quedo durmiendo, lo que relévela que existe inmovilización de las clases sociales en el país, reproduciendo aun más lo que es la segregación social.

No hay voluntad de cambiar el modelo.

Se plantea si en materia de política habitacional ha favorecido la inserción de las EGIS en una mejor relación entre familias o proyectos habitacionales y entorno urbano (generación de barrios)

Son procesos más participativos, pero está dentro de la misma lógica. Da como ejemplo los comités que acelera y/o agiliza la gestión, nada más pero están en las mismas condiciones, pero estas condiciones no cambian, porque al final acceden al mismo subsidio y a veces de manera grupal. Pero al final es lo mismo, el Estado entrega el terreno, se consigue la constructora, esta les hace las casas, el subsidio paga las casas y que a su vez ellos se endeudan con la banca dependiendo del poder adquisitivo. Pero algunas EGIS han generado un grado de corrupción, dado que ellos (privados) capturan el negocio, y ellos se enriquecen con platas del Estado. Las EGIS/EP son el intermediario entre el grupo que demanda la vivienda y el Estado, entonces ellos se consiguen terrenos, hace el proyecto, se aprueba en el SERVIU y en la municipalidad hace todas las gestiones, lo que finalmente recibe el dinero. Y la entrega de viviendas que el Estado financia. Lo que al final es una "pega" que debería hacer el Estado, y que estas entidades ganan dinero por eso.

Algunas estafas que han cometidos algunas de estas entidades, porque se roban las platas, lo que es un desastre. Donde debiera el Estado hacerse cargo y no pasarlo a un privado.³⁹

Ante esto se apunta que esto es un paradigma del neoliberalismo, donde la participación del Estado se disminuye a su mínima expresión y el mercado actúa y auto regula, y que como paradigma del neoliberalismo el mercado ante el Estado es mayormente eficiente.

El privado también es ineficiente, y eso lo hacen en la lógica de cómo trasladar fondos del Estado a los privados o cómo robar plata para los privados, que es el dinero de todos los chilenos.⁴⁰

Se plantea si la labor de estas entidades es una labor social.

No, al menos como está concebido no."

Otro factor que señala es el estándar de calidad que tienen las viviendas,

Se están entregando casas de 30 ms que son un desastre, y luego hay un criterio economicistas frente a la solución de vivienda donde se busca el menor costo, debido a que se le está pagando al privado el costo del terreno a precio de mercado, lo que no debiera ser, lo que es bastante impopular, pero no debiera ser. Indica otro ejemplo que el si yo tengo un terreno, y el Estado decide a través de la regulación definir terrenos para la vivienda social debería grabarlos o de otra manera debería dictar decretos que indiquen que son para viviendas sociales, por lo tanto el precio del terreno disminuye lo mismo que sucede con la afectaciones de utilidad pública que cuando tú dices que en ese terreno no puedes construir inmediatamente disminuye el precio, entonces el Estado de esa manera puede expropiar a un costo muy bajo, porque son terrenos que

³⁹ Flavio Onetto.

⁴⁰ Flavio Onetto

no se pueden construir. Son políticas públicas, en donde tú dices que estos terrenos son para viviendas sociales.⁴¹

Acerca de los terrenos que tiene SERVIU, los cuales a veces los venden a precios muy bajos.

Es la misma lógica de mercado, y que hay veces se presta para corrupción, porque el tipo que es "amigo" de quien trabaja en SERVIU le entrega el dato, y se vende a precio muy bajo.

Y si bajo lo anterior, si se pensará en políticas públicas reales pensadas en que la vivienda es un derecho, debiera ser consecuente con eso, entonces si el costo del terreno (bajo la lógica del mercado) lo abaratas al mínimo tu puedes inmediatamente mejorar el estándar y entregar casas con mayor metros cuadrados, como aquellas que se hacían en la décadas del 40 y 50. Hoy en día es impensado, pero la privada hace ese tipo de departamentos, porque esta la rentabilidad máxima, entonces te endeudas por un departamento que tiene 2 o 3 dormitorios durante más de 20 años y estas pagando 3 o 4 veces su costo.

Entonces si se considera la vivienda como un negocio se cae en los estamos hoy en día, donde hay bolsones de viviendas sociales segregadas, donde se ubican en terrenos que son más baratos, donde obligas a irse a la periferia a lugares más alejados donde la conectividad se hace difícil, donde el estándar de vivienda social es muy bajo y deficiente."⁴²

Se señala según lo anterior si el Estado o el ministerio podrían capturar lo que es la tercerización de los servicios

La tercerización es la misma lógica de mercado, ya que el Estado instala al privado en el negocio, porque esa labor debiera hacerla y planificarla

⁴¹ Flavio Onetto

⁴² Flavio Onetto

el Estado, tendiendo a una política de Estado, concibiéndola como un derecho.⁴³

Siguiendo con el rol de las EGIS y la experiencia como prestadores de servicios habitacionales de los últimos años, ¿ha sido posible privilegiar en los proyectos habitacionales el acceso a servicios como educación o salud? ¿O solamente han podido asesorar a las familias en trámites de acceso a subsidios y materialización de viviendas, sin importar el entorno?

El D.S. 49 el 2014 estuvo prácticamente paralizado, ya que lo que “predica el D.S 49” que es lo que quiere conseguir y lo otro cual fue la realidad, y la realidad fue que nació abortado nació sin recursos económicos para que efectivamente las familias pudieran postular por un lado las familias de allegados y por otro lado las familias de sitios propios, que es la modalidad de construcción de nuevos terrenos que se trabaja con grupos grandes y se les entrega barrios nuevos y la diferencia con los sitios propios que por una condición de puntaje de protección social, básicamente con el 49 tampoco Obtuvieron subsidios, porque estaban al final de los que estaban de allegados. Entonces entregaron 20 mil o 30 mil subsidios a comités de allegados y no había posibilidad de comprar terrenos y que con el dinero que quedaba una empresa constructora les pudiera construir, y no era algo antojadizo era que la plata no alcanzaba y eso se modifico ahora con otro decreto (105).

El 49 vino a complejizar y a estigmatizar mucho a las familias que postulan a esto a tratar de sacarlas, de hacer un último paso por el cedazo y a sacar muchas familias cómo quien dice “vayan a postular a otros subsidios y que ojala le entregaran un crédito a través del banco para hacerlos deudores, entonces hubo mucha estigmatización y eso

⁴³ Flavio Onetto

mismo hizo que el 49 no tuviera mucha importancia. Por eso el 49 nació medio muerto.⁴⁴

Se le pregunta por el subsidio a la localización, de cómo interactúan con las familias y el municipio. Se pregunta acerca del subsidio de localización y la cercanía que tienen servicios como educación y salud.

Básicamente cuando nació, por ejemplo 370 UF para construir viviendas y se suponía que había 200 UF para comprar un terreno y ese terreno tenía que cumplir con ciertos criterios básicos que eran cercanía con colegio, consultorios, movilización cercana. Pero como el subsidio era para la compra de terreno se mal utilizó el dinero o se perdía, y lo que produjo el subsidio a la localización fue que el SERVIU no tenía mecanismos para controlar el valor del metro cuadrado de suelo.⁴⁵

Se aborda el papel del mercado y cómo este manipula los precios.

El mercado regula el precio del suelo, pero lo que es para familias vulnerables esto vino hacer un tremendo negocio para las inmobiliarias, se interesaron familias para hacer un negocio inmobiliaria que para entregar una buena solución de vivienda para las familias. Y en ese tiempo (periodo de gobierno de Piñera) estaba mal definida la política, porque si tú no utilizabas lo que te daba el subsidio, por ejemplo las 200 UF las perdías no las podías utilizar. Por ejemplo si se utilizaban 80 o 150 UF de ese subsidio para comprar el terreno quedaba adentro no venía a enriquecer el proyecto, por lo tanto había un incentivo para gastar las 200 UF. Y lo que ocurrió curiosamente que muchas inmobiliarias tenían los valores a 200 UF que estaban para la compra del terreno. Entonces se transformo en un gran negocio, muchas inmobiliarias privadas vinieron e

⁴⁴ José Pedro Jara

⁴⁵ José Pedro Jara

hicieron negocio con el terreno ganaron plata, pero no así con la construcción, la construcción a duras penas tenias con 370 UF tenias que urbanizar y construir la vivienda, ósea con un poco más del doble del subsidio para comprar el terreno tenias que urbanizar y construir la vivienda, la cual es un costo bastante elevado. Funciono bien hasta el año 2010-2011, que se entregaron los subsidios, después el SERVIU se dio cuenta "la metida de pata" que era este valor únicamente para la compra de terreno y cambiaron los criterios, por ejemplo SERVIU empezó con mecanismos de tasación de terrenos, lo que definió que ellos definían los precios, pero tampoco de manera antojadiza SERVIU, sino que se establecían los precios en base una tasación comercial. Ellos deben tener un grupo de tasadores o una unidad que se encarga, ellos mandaban a tasadores y determinaban en base a lo que costaba el terreno en el sector, y a lo más tú podías incrementarlo al 10%, pero aun así el restante del subsidio había que devolverla.

Hubo un cambio inteligente recién en el tema económico del subsidio, es el que hay hoy en día mientras tu encuentras un terreno más barato el diferencial lo puedes utilizar para construir y para mejorar la solución de vivienda o para complementar un valor de una vivienda que por lo que entrega el subsidio se hace económicamente inviable.⁴⁶

Se plantea que entonces no ha beneficiado a las familias.

Si bien no ha beneficiado sustantivamente a las familias, bien fue un gran avance que existiera el subsidio a la localización, porque antiguamente no existía y la verdad es que estaba en "tierra de nadie", pero hubo grandes negociados que se hicieron. Algunas Familias e inmobiliarias que dieron terrenos pésimos algunos "vivos" que vendieron terrenos pésimos, compraron y se quedaron con toda la diferencia al revendérselo al SERVIU. Ese fue el negocio inmobiliario, y que también hizo que el

⁴⁶ José Pedro Jara

mercado inflará los precios en sectores marginales, lo que los promotores inmobiliarios empezaron con la lógica de "hay hasta 200 UF por familias para pagar esto, por lo que hay que subir los precios" entonces ese es el esquema que ha funcionado el D.S. 49 y el famoso subsidio a la localización que por una parte tenía para mejorar el terreno que tú gastabas un porcentaje de las 200 UF y el resto se podía justificar metiéndolo en el terreno con obras de mejoramiento del terreno o con algún tipo de obra en específica que había que hacer, ya que por lo general los terrenos para obras sociales son malos había que mejorar la calidad de terreno, tenías que mejorar según lo establecido por el MINVU y que al final ocupabas las 200 U.F. ⁴⁷

Retomando la pregunta si es que había mejor accesos a servicios de salud y educación.

No ha habido ningún mejoramientos, porque lo que pedía en el fondo era que para tu emplazar un proyecto y tuvieras opción a tener el complemento de subsidio para comprarlo el terreno mejorarlo, tenías que tener una cercanía a un consultorio o un colegio que ya estaba establecido, por lo que no había ningún tipo de recursos, de asesorías o de tecnología que pudiera entregar la EGIS o el MINVU que se vaya un consultorio o se establezca un jardín infantil o una escuela.⁴⁸

Por lo que se plantea que no hay coordinación u organización entre EGIS, Municipios u otros Ministerios para la elaboración de una planificación integral entre los actores mencionados.

No hay ningún tipo nada de relación entre el subsidio de localización y con el eventual mejoramiento del entorno, cero comunicación, ya que todo está asignado directamente a la familia y para poder tener el

⁴⁷ José Pedro Jara

⁴⁸ José Pedro Jara

subsidio la familia tenía que cumplir con los requisitos ya establecidos, como las distancias de cercanía a un colegio o a un centro de salud.⁴⁹

También existen las familias con ya un terreno asignado.

A veces tenemos un terreno y buscamos familias, pero la generalidad de las veces se parte con un grupo que tienen ya un terreno.

Por lo que se pregunta si los comités determinan su condición en lugar a la cercanía a recintos de salud y educación.

[...] Cuando las familias van a alguna EGIS o al SERVIU, las familias ya tienen visto un terreno. Y cuando esto pasa llaman los comités de viviendas o a alguna EGIS para ofrecer el terreno, pero nosotros no buscamos terreno. Porque no tienen relación, y en su momento se empezó a mal interpretar que las EGIS tuvieran terrenos, y que la EGIS comenzará a buscar familias para completar una lista.

Ahora, si bien hay pocos terrenos, todos los comités que hemos recibido ya tenían un terreno visto, ya tenían una conversación previa con los dueños de los terrenos, nosotros lo único que hacemos es hacer estudio de factibilidad, un estudio de cabida de familias en ese terreno, factibilidad legal-técnica y económica y eso se presenta al SERVIU para que ellos indiquen cuánto cuesta ese terreno y después se negocia con los propietarios, y en el caso que todos estén de acuerdo se firma una promesa de compra-venta y luego se postula el proyecto con ese terreno. Pero hoy día hay una escases tremenda de terrenos y eso hace que los comités que andar de tras de los terrenos.

El D.S.49 volvió a crear una tipología de funcionamiento que había sido desechada por la practica como es entregar subsidios sin tener proyecto

⁴⁹ José Pedro Jara

y sin tener terrenos, ósea tu entregas “el plato, pero no hay comida para echarle al plato” o “hay comida, pero no hay plato donde echarla”⁵⁰

Se indica que esa es un poco la lógica de corto plazo de los gobiernos, ya que se vuelve positivo entregar subsidios.

[El Presidente] Piñera [tuvo] una manera decorosa de salir del paso, ya que se entregaron 30 mil subsidios y casi 25 mil en la R.M. y se ideó y se inventó un modelo con el D.S 49 que modificó al 174, este era una evolución natural de un sistema que tenía muchos defectos, se entregaban muchos subsidios y la gente no tenía terreno, ni factibilidad legal ni económica y tú te encontrabas con gente que ya tenía casa y quienes querían construir una segunda casa en su patio y eso no era posible. Te encontrabas con subsidios que eran entregados a familias no tenían terrenos, pero ellos decían que sí tenían terrenos y que este era de una sucesión. Y como ya se había designado el subsidio, las cifras para los gobiernos eran pésimas. Indica que él viene trabajando del año 1998 y en ese año tenían licitaciones y se ganaban 3.500 familias para atender y al cabo del 21 meses que es el plazo legal que tiene el subsidio no había más de 40% de las familias que habían podido efectivamente ejecutar el subsidio y el resto de subsidio se tenían que devolver todos. Porque no tenían factibilidad económica, de suelo o legal, entonces se llegó al D.S. 174 como evolución natural de un sistema que no funcionaba, que entregaba muchos subsidios, pero que al final el Estado gastaba la mitad de los recursos.

Se llega al D.S 174 y se instala la modalidad de Entidades Patrocinantes (EP) o también las EGIS quienes van armar todo el proyecto y por una lado consiguen el terreno, todos los proyectos técnicos y trabajan con comités de viviendas, a los cuales también hay que hacerles un

⁵⁰ José Pedro Jara

diagnostico familiar y social para ver si pueden integrarse a los grupos vulnerables para llenar todos los cupos que va a tener el proyecto y con eso se hizo una amalgama que funcionó bastante bien, porque en el fondo ya ingresabas a las familias ya filtradas y si SERVIU las rechazabas tú ya tenías una lista de espera por lo que si entregabas un proyecto de 200 familias cuando se construía, ya las 200 familias estaban copadas, ósea, se gasto toda la plata que se había asignado. Y cuando llego el gobierno de Piñera se les ocurrió volver atrás, volver a entregar subsidios sin tener proyectos.

Y desde la experiencia, no por un tema político, desde la práctica el sistema estaba destinado al fracaso y así fue, en el ese gobierno se entregó una cantidad de subsidio tremendo, también entregando una ilusión, una esperanza, pero a los pocos meses se retrocedía, ya que no tenían proyectos⁵¹

Se señala que la entrega de subsidios es buena para los gobiernos, ya que esta bajó una esperanza de solución habitacional, no priorizando, también el entorno y la accesibilidad a servicios.

Es alentador para los gobiernos y para las familias, porque el D.S. 49 iba a tener subsidios sin proyecto y supuestamente este 49, lo que es sospechoso.

La derecha económica lo bien sabe es sumas 2 más 2, de hecho es la que mejor sabe cuando un proyecto le es rentable o no, por eso es que tengo miro con muchas sospecha las modificaciones que se hicieron al D.S. 49, creo que lo quisieron condenar a muerte, por qué, porque así como el transantiago, eran miles de pequeños emprendedores se borraron y bajo la modernización que efectivamente es así, pero se les entrego a grupos de inversionistas a grupo de gentes que vienen hacer negocios, por lo que yo creo que ellos hacen un gran negocio, porque

⁵¹ José Pedro Jara

todo el mundo y en especial los sectores más vulnerables tienen que necesariamente pagar la micro, con la vivienda social pasa lo mismo. Piñera inventó los subsidios para las familias vulnerables, ósea tú con un ahorro adquieres una vivienda y no una deuda. Luego se inventó un tramo de familias "emergentes" y esas familias era un nicho que no estaba explotado, que son familias que tienen la opción a endeudarse. Y desde el punto de vista de la banca tú puedes decir esta persona gana \$400 mil pesos mensuales yo a este le puedo dar un crédito siempre y cuando pague a la banca a 30 años, por ejemplos cuotas de 30 mil pesos y el banco le presta 300 o 400 UF. Y el cálculo que se puede sacar es que la gente paga 3 o 4 veces el préstamo que solicito, es un excelente negocio a largo plazo para la banca.

Entonces ellos acercaron a las personas, a las clases media que son sujetos de créditos y tienen un sueldo estable en el tiempo y los endeudaron, la banca bajo los indicadores y llegaron a estas familias "emergentes" y que supuestamente son profesionales más jóvenes con un buen comportamiento y la banca los endeudó a 30 años. Lo que fue un buen negocio para las inmobiliarias y para los bancos, que finalmente declaraba a la persona sujeto de crédito y el Estado entrega subsidio y la inmobiliaria le entregaban proyectos de los cuales la rentabilidad es mayor que en el subsidio para las familias vulnerables. De esto hubo una campaña como del "terror" ya que aparecieron en los medios familias que no ocupaban las casas y las arrendaban o las tenían para vacacionar hicieron un negocio, empezaron a aparecer todos esos casos que existen, pero que 300 familias que obtienen vivienda son 10, pero hay 290 que si necesitaban las casas. Pero curiosamente esas 10 familias empezaron a aparecer en la TV acto seguido modifican el decreto, y hacen el enroque de los pueden postular con o sin proyectos. Y supuestamente los que postulan sin proyecto iban a ver en la cartera de los SERVIU en donde las familias iban poder elegir, y lo que era el discurso de la derecha era que "la libertad de vivir donde tú quieras, la

libertad de elegir el tipo de vivienda que tú quieras" e iban a ir donde a las dependencias del SERVIU y las inmobiliarias iban a exponer distintos tipos de viviendas a elección de los beneficiarios sean las construcciones en diferentes comunas de la Región. Cosa que en la teoría era fantástico, pero en la práctica no funciono, porque cuando nació el D.S. 49 en el 2012 los valores de la mano de obra y los materiales para la construcción subieron, D.S. 49 nació manteniendo 580 UF tope de subsidio que era lo mismo que existían desde el 2008 para adelante, no modificaron los montos y las empresas constructoras que trabajaron, las grandes inmobiliarias que podían tener grandes proyectos y que podían venderles viviendas a las familias vulnerables, se fueron todas. Y la derecha no es inocente en eso, ellos sabían lo que iba a suceder y pusieron una cantidad grande de requisitos para las EGIS y las para familias, como por ejemplo declaración jurada de si la señora se quedaba en la casa, declaración jurada si dependía del marido, si es pensionado una declaración jurada, las ultimas 12 liquidaciones de sueldos, etc. Una serie de papeles y burocracia, y precisamente la derecha no es precisamente los modelos de la derecha no es una adoradora de la burocracia.

Se pensó cuando llego Piñera, de manera inocente, que iba a eliminar mucha de la burocracia que había en el Ministerio y al contrario, en este tramo de subsidios aumento la burocracia. Y eso no solo del punto de vista de las EGIS sino también de SERVIU y el Ministerio".⁵²

Se expone que todo lo que planteó se basa en una lógica neoliberal.

Si es todo bajo la lógica de mercado, y la lógica de subsidio y de entregar beneficio⁵³

⁵² José Pedro Jara

⁵³ José Pedro Jara

A propósito de lo anterior, se distinguen ciertos matices en los cambios realizados por los últimos gobiernos a nivel de política habitacional.

“Nunca nos fue tan mal, hay errores en la política habitacional como es lo es trabajar con familias de sitios propios, ejemplo tu eres dueña de un terreno, llegaste a los 60 años jubilaste y nunca pudiste construir una vivienda decente en tu terreno y que a su vez venían de tomas de terreno u operaciones sitios que fueron urbanizaciones que se hicieron, pero el tema de la casa que el Estado nunca logro trabajar, son familias que toda la vida han trabajado, pero que el dinero le alcanzaba a vivir escasamente y no se pudieron construir viviendas, entonces una parte importante de los subsidios que hay es para construir viviendas en la periferia de Santiago donde no se construyeron viviendas y ese subsidio funcionó muy bien, pero en el gobierno de Piñera, pero con el tema de pasar a tener preponderancia la ficha de protección social, si tu al menos tienes el terreno eres más rico que el allegado que no tiene nada, entonces para todos los concursos la mayoría de los que postulaban se iban para los que eran allegados y el 1% de los que tenían sitio propio, entonces las familias que tenían sitios postulaban hasta 3 o 4 veces y no obtenían subsidios porque según el criterio del Estado eran más ricos por tener un terreno, lo cual tener un terreno es una ventaja. Y ahora recién van haber concursos diferenciados entre los allegados y quienes tienen sitio, porque en el fondo los dos tienen la carencia habitacional, inclusive en los que tienen terreno el Estado le cuesta menos plata dar una solución habitacional eventualmente sería un programa mucho más exitosos que comprar terrenos y construir, hoy en día han aumentados los subsidios, pero han subido el valor de los terrenos, si los privados no son “tontos” ellos especulan. El Estado subió de 700 UF a 1000 UF, entonces el privado sube el precio del terreno. Hoy día hay personas que tienen subsidios y pueden a 900 UF de optar a subsidios y construir, el valor de los terrenos están caro dentro del Gran Santiago que prácticamente

cuando compras el terreno el diferencial que te quedan alrededor de 500 o 600 UF, no hay ninguna empresa constructora que haga departamentos de 3 dormitorios y 55 metros cuadrados, y nuevamente caemos en que hay que ir a golpear la puerta a la Ministra, al diputado o al concejal y decirles "no nos alcanza la plata, qué hacemos".⁵⁴

Se plantea nuevamente de cómo infiere el mercado del suelo y la especulación en la política habitacional, y de cómo se fue construyendo bolsones de pobreza en la periferia, y cómo el mercado aun sigue especulando entorno a terrenos ubicados en la periferia, suele ser un poco insostenible los precios que entrega SERVIU y los precios que pone el mercado.

Se han encontrado terrenos en la Comuna de Renca, Pudahuel, El Bosque, que son de privados que te dicen y se consulta a cuanto quieren, luego se hace una tasación. Y el SERVIU siempre está por debajo por una U.F. a diferencia del privado. Y le pides al privado que baje del precio por la que la respuesta es negativa.⁵⁵

Se analiza, y obtiene que es una media de especulación, ya que se espera más a venderlo y se obtiene más dinero y por el terreno. Y eso hace que la política se complejice más en la ejecución.

Pasó que en la segunda llegada de la [Presidenta] Bachelet que llegó gente que conocía más y venia a traer mayores soluciones se suprimió las postulaciones sin proyecto y se aumentaron de una máximo de 690 UF que tenías tú para construir departamentos y se aumentó, dependiendo de ciertas condiciones, se aumentó a casi las 1000 UF por familias, pero aun así los terrenos aun están más caros. Si haces la sumatoria entre lo

⁵⁴ José Pedro Jara

⁵⁵ José Pedro Jara

que vas a pagar por el terrenos, lo que se necesita para urbanizar y construir la unidad de vivienda, a pesar de las 900 UF o 1000 UF, se empieza hacer deficitaria la operación.⁵⁶

El D.S. 49, con el subsidio a la localización ha podido satisfacer más las necesidades o la mejor perspectiva de quienes demandan no tan solo vivienda, sino también entorno

Del D.S. 49 hay poco bueno que decir, es mas cuando se generó el D.S. 49 y estábamos trabajando en Melipilla con 300 familias de 3 proyectos para 3 etapas y el Estado a la familias les entregaba 582 U.F a las familias y ellas a partes ponían 10, 5 UF y teníamos 592,5 UF de presupuesto por familia, y se le ocurrió al Estado modificar el D.S. 174 por el D.S 49 y les saco 50 UF de subsidios. Entonces la preparación de un nuevo proyecto, quedo en nada. Hubo un incentivo a las familias para que ahorran 30 UF mas. Se podía acercar y llegar al monto que existía en el 2010, pero con la evolución de los costo de mano de obra y la minería que se empezó a llevar a gran parte de las personas que cubrían la construcción con mano de obra, se empezaron a ir hacia el norte porque habían mejor sueldos, y subieron los sueldo en la construcción, por lo tanto con 580 UF aunque llegaran con el ahorro de las familias ya nadie podía construir con esa suma, era directo a irse a la quiebra como constructora, y es mas al rebajarlo a 530 teníamos mucho familias que eran de tercera edad que nunca tuvieron un terreno o una vivienda en su vida y empezaron a quedar en un principio excluidos de los proyectos, y por qué, porque lo único que podían aportar esas 30 UF eran parejas jóvenes que los dos trabajaban y eran sujetos de créditos para la banca privada les podía prestar las 530 UF y con eso el Estado le entregaba 25 UF mas y con eso se podía llegar a algún acuerdo con las constructoras, pero ya

⁵⁶ José Pedro Jara

no estaban interesadas en ejecutar proyectos con esos valores, por lo tanto se desarmaron esos grupos de familias, llevan 3 años todas esas familias con subsidios en manos, deambulando buscando proyectos.⁵⁷

El impacto que genera constituir conjuntos de viviendas que significan una solución de vivienda, debe ser significativas para quienes obtienen el beneficio, pero ¿existe algún indicador que señale los grados de satisfacción, ya posterior a la entrega de vivienda?

No, posterior a la entrega vivienda no. Por normativa de Convenio Marco (lo maneja la SEREMI) y la política (el Ministerio) y el control y fiscalización lo hace SERVIU. Nosotros prácticamente por Convenio Marco tenemos que estar de 2 a 3 meses que es la post venta de la vivienda y la entrega de las escrituras luego no tenemos nada más que hacer. Existía el PHS que ahora se llama de otra manera, pero que ahora va hacer un poco a suplir una deficiencia que tenían los otros subsidios, pero en general si tu conversas con la gente, a ellos no les interesa el PHS y nosotros si tenemos que hacer un Plan de Habilitación Social porque a las familias hay que organizarlas, hay que diagnosticarlas y que después durante el periodo de construcción de sus viviendas una vez que se adjudican el subsidio hay que capacitarlas en diferentes áreas como es el tema legal y de convivencia hay que acordar temas prácticos de cómo se van a llamar las calles, cómo se va a llamar el barrio, cómo se van a adjudicar las casas en el momento que ya estén listas, porque al final todos quieren vivir en la casa esquina o la casa con el terreno más grande, entonces hay que buscar sistema. Durante todo el periodo se va haciendo una capacitación social y técnica, porque en todo el proceso se hacen visitas en terrenos con las familias para que vean y conozcan las casas pilotos, se les informa de los avances por medio de fotografías de las obras. También el PHS se les da un tilde legal, entorno a los derechos y deberes que tienen ellos como habitantes del nuevo barrio, cómo hasta

⁵⁷ José Pedro Jara

donde llega mi libertad y dónde estoy atropellando la libertad del vecino, las manera de solucionar los problemas de convivencia, la manera de la organización vecinal, luego que se va la EGIS, que permitir seguir postulando a otras mejoras, a preocuparse de la basura, de la seguridad, de áreas verdes, etc.

Lo malo del PHS, es que cuando tu entregas la vivienda a las familias ellas no quieren seguir participando mas. Entonces el DS 49 exigía que luego de entregada la familia la EGIS tenía que trabajar 9 meses más con las familias, y como uno está en contacto con la realidad sabe que mientras esté pendiente la entrega de las vivienda la gente asiste a las reuniones, pero una vez que les entregas las llaves la gente está "ni ahí" no quiere nada mas, les da una lata encuentran que nada que ver porque ellos querían una casa, nada más.

Pero es importante dar un diagnostico a la vida de barrio luego de entregada la vivienda, pero eso no existe. EL PHS al cabo de un determinado tiempo se acaba, hoy día con las modificaciones del 49 se definieron que deben haber 9 meses de acompañamiento a las familias en la conformación de nuevos barrios, porque es importante el proceso de organización, porque hay gente que se empieza tomar las sedes sociales se creen dueños y empiezan a manejar las llaves. Hay que organizarse respecto a las eventuales coordinaciones con el municipio, etc. Pero a nosotros como EGIS nos interesa más el tema de organizar a las familias, el proyecto, contactar a la constructora, construir la vivienda, entregarla y listo. Pero después esto que es un trabajo netamente social, consideramos que EGIS no es la ideal, si las EGIS son mas técnicas, desde el punto de vista de la arquitectura, de la ingeniería, de la construcción que del lado social. Entonces la modificación del 49 dice que al momento de entregar las viviendas y las escrituras a las familias, el SERVIU se encargan de un trabajo posterior que va a durar 9 meses, y que también lo puede subcontratar con alguien donde efectivamente se trabaje la postventa, pero a nivel de guía de barrio, a cómo elegir a las

personas para junta de vecinos y otras conexiones que se refieran a organizarse con el municipio. Y también el municipio necesita integrarse al tema de seguridad pública. Todo esto para que las familias se empoderen del barrio y lo cuiden⁵⁸.

En el desarrollo de proyectos, ¿han podido fomentar o no adecuados procesos de coordinación con Municipios? ¿Con SERVIU? ¿Con otros servicios públicos? ¿Con otros entes privados? ¿Por qué?

SERVIU aparece cuando hay conflictos dentro del tema de la obra, cuando la constructora esta en atraso en la entrega, cuando la constructora ni puede seguir construyendo porque va a quebrar. Ahí la EGIS informa al SERVIU e intentamos "apagar el incendio" y buscar estrategias para evitar el conflicto, y evitar que la gente salga a la calle y valla a la televisión y muestre su descontento y disconformidad, se hace lo posible para que no se haga publica una mala gestión que eventualmente puede ser de las EGIS o del SERVIU. Entonces estratégicamente SERVIU aparece en esas condiciones, ellos tienen durante el proceso de construcción una intervención más técnica, ellos no tienen una visión social o un avance del grupo nada, sino que tenemos que entregar informes. Pero desde nuestro punto de vista la gente que está en el SERVIU está absolutamente desbordada de trabajo, y que finalmente tienen que aparecer cada tres meses y no alcanzan, es muy raro que SERVIU aparezca, lo que si nosotros como EGIS en estos proyectos grandes si involucramos a los municipios, y dentro del PHS invitamos a muchos actores municipales para que vayan entrando en contacto con la familia del nuevo barrio para que expliquen cómo funciona el municipio y sus distintos departamentos y cuáles son los beneficios que ellos pueden acceder a través de estos distintos departamentos, ya sea gente de la tercera edad, familias sin trabajo o

⁵⁸ José Pedro Jara

familias con discapacidad. En el fondo se les muestra cómo funciona el municipio y cuál es el apoyo que puede entregar el municipio una vez que el barrio este instalado, para que la gente tenga una adecuada coordinación para los problemas pos entrega de la vivienda que siempre existe.

Entrevista dirigente social de Recoleta, María Cristina Loncon, el día 27 de agosto del 2015.

Se plantea que esta investigación es en base a política de vivienda en torno a la creación masiva de viviendas, y cómo se estableció en los años 90 una masiva construcción dejando de lado aspectos como el entorno

Yo soy dirigente del año 2005, y antes de eso habían pasado varias directivas anteriormente, pero nosotros cuando llegamos a trabajar masivamente para hacerle un cambio al entorno de donde nosotros vivimos. A nosotros nos costó mucho saber dónde dirigirnos "como pajarito nuevo.

Se Consulta dónde ella coordinaba

En la Municipalidad coordinaba todo, pero habían cosas que no me parecían y buscaba información en otros lados, en el Ministerio del Interior, a SERVIU, porque ahí en SERVIU tenía una persona conocida que nos podía coordinar, nos entrevistábamos con gente de la SEREMI o del SERVIU para que nos pudieran orientar con los temas. Pero igual iba Municipalidad a hacer cosas, pero no resultaba. Y me decía ¿pucha cómo es esto? Y se me presentó la opción la opción de hacer un diplomado en la Universidad Andrés Bello y ahí hice el diplomado que me sirvió mucho, porque me entregó muchas herramientas que me fueron útiles. En el Municipio hice cursos o iba a charlas, pero no fue lo mismo. Pero lo que se necesitaba era tener, y lo que me entrego este diplomado fue tener un liderazgo y cómo coordinar las cosas, no solo las bonitas porque siempre hay cosas no te ayudan tanto, y de ahí fui aprendiendo muchas cosas de las cosas que nos enseñaron, para hablar con otros dirigentes de otras comunas, tanto de Santiago y de otras, y que en conjunto me ayudaron mucho a desarrollarme más, lo que me ayudo a

platear las cosas que estaba haciendo, por ejemplo nosotros hemos hecho el mejoramiento de los departamentos.

Se habla acerca de la figura del alcalde y el desarrollo que han tenido dentro de la comunidad.

Hemos tenido buena acogida con las personas que él trabajaba me han ayudado hartito, no tengo nada que decir, las EGIS del Municipio de Recoleta. Tuve buena llegada con ellos, los he "catetiado" hartito y me ayudaron mucho.

Se consulta el rol que ha tenido el SERVIU respecto a las intervenciones que han tenido que solicitar

El SERVIU ha jugado bien dentro de los plazos que nos han dado, igual una vez tuve un problema con el primer proyecto que hicimos que fue el de mejoramiento, que hubo problemas con la constructora y fui a la SEREMI hable con alguna gente, les explique e hicimos una reunión con abogados, con gente de la constructora más la personas de las EGIS, vinieron a la reunión y yo especifique todo, por qué no sabía qué hacer, y hay gente de nuestra comunidad que también presiona, entonces uno también tiene que saber responderles, pero se supo y así que pude responder.

Ustedes como han trabajado con las EGIS se supone que ellos tienen un rol facilitador entre el SERVIU y el municipio

Hemos tenido buenos resultados, ahora estamos con un cierre perimetral que todavía no resulta, y el Municipio dice que no, pero yo como dirigente he venido a hacer las instancias para hablar, pero ese problema está stand by todavía, ahora estoy pidiendo audiencia con el Alcalde para que el me ayude como autoridad máxima de la comuna el intervenga en este proyecto que se hizo una reunión, pero que no se cumplieron los plazos, porque hubo problemas de plata, de la

constructora, desconozco como ha sido esto, pero creo que el cambio de persona en el SERVIU influyó, porque no se bien ahora con quien dirigirme. He mandado correo a las supuestas personas que están a cargo, pero aun no he recibido respuesta. Así que estoy tocando puertas y quiero seguir tocando por eso pedí al alcalde para que interviniera, porque quizás a él le puedan dar una respuesta más concreta.

En los últimos años, a su juicio el nivel de participación social de las familias en la elección de algún proyecto, ha aumentado o disminuido el nivel de participación social.

La personas tienen intereses creados, cuando hay un proyecto todos participan, pero cuando tu llamas a otras cosas es poca la participación, por ejemplo cuando hay proyecto la gente aparece, porque les interesa los proyectos, en sí a la gente hay motivarlas, decirles las cosas bien, ya que todo no sale de la noche a la mañana, que tienen que tener paciencia y tolerancia. Pero cuando hay proyectos o llamados del SERVIU casi todas las personas participan. El último llamado que hizo el SERVIU llevo mucha gente, porque el proyecto era de mejoramiento de las viviendas, pero no se pusieron muchas "lucas", por eso intervino el municipio, porque o si no el proyecto se caía, porque era un proyecto de gran impacto, así que el municipio no iba a permitir que se cayera el proyecto. Y la gente ahí empezó a aparecer.

De lo anterior, se deduce que existe mayor participación cuando hay interés del municipio, ya que es un tipo de motor acelerador de los proyectos, además de estar respaldando los proyectos que participa la comunidad.

Ahora la gente está creyendo un poco más, porque ya se han vistos los resultados, incluso había gente que no participaba mucho en las reuniones.

Se puede indicar la importancia de la labor de ser dirigente, porque si los dirigentes no se arman y no hay insistencia por sacar adelante los proyectos no quedan en nada, y se pierde el interés por participar y además se pierde el proyecto que genera el SERVIU se pierde

Cuando yo hice el curso, creé varias redes con varios dirigentes, y con ellos nos avisábamos los proyectos en que podíamos postular, así que todos empezábamos a averiguar y nos ayudábamos donde teníamos que ir y todo el tema.

Los actores públicos y privados son relevantes para poder desarrollar la política pública de vivienda-urbana en lo relacionada con el mejoramiento a la accesibilidad a servicios.

En sí, sería bueno que ellos estuvieran más en terreno, para que vieran la realidad. Porque al final somos los dirigentes que hacemos "la pega" porque nosotros le llevamos todas las problemáticas listas para que ellos puedan evaluar. Por eso sería bueno que las autoridades, todo lo que es SERVIU y municipios, vieran todas las carencias, y las necesidades de las personas, porque pueden ir un día, pero que lleguen un día y vean la realidad, que es distinta a cuando dicen que va venir la autoridad, está todo armado, pero es diferente que lleguen de sorpresa para ver lo que está pasando.

También es relevante que la población va en aumento, así que las necesidades de abastecimientos de centros de salud y educación han ido cambiando.

Todo ha ido cambiando y creciendo, y todas las políticas también han cambiado, por lo que las temáticas de las políticas también cambian.

Se consulta acerca de las decisiones de gobiernos o de las autoridades que haya impacto o que se hayan tomado carta en el asunto, respecto a las necesidades de, por ejemplo, tener un consultorio o mejorarlo.

Hay distintas opiniones, hay algunas personas que le va bien y a otras que no. Aparte hay muchas personas inmigrantes, eso ha influido mucho, ya que a veces tienen más beneficios los inmigrantes que los propios chilenos, entonces ese es el tema que se ha estado planteado.

Hemos visto que los distintos gobiernos elegidos democráticamente han tenido, de un gobierno a otro, matices que puede que los diferencien. Por lo que se consulta cómo se podrían definir, o cuál ha sido el que ha gestionado mayores beneficios.

Yo creo que los políticos ya no cumplen con lo que prometen, y últimamente ya no se cree en ellos por todas las cosas que han pasado, por los casos de corrupción. La gente, yo creo, se ha desilusionado tanto de este sector de la política [Nueva Mayoría] y los del otro sector [de derecha], porque se están creando los bienes para ellos y no para la comunidad que necesita. También influye el tema de la pobreza, porque yo sé que hay gente pobre, pero también hay pobres que le gusta serlos, porque reciben mayores beneficios, pero si tú vez la gente de clase media es casi nulo los beneficios, tenemos que arreglárnosla solas no más, y somos la mayoría. Y si tú por ejemplo lo del tema de la ficha de protección social, porque si tú tienes más puntos no vas recibir beneficios, es por eso que la gente encalilla para tener sus cosas, su casa, educación, etc. Por lo que sé que muchas promesas no se cumplen.

Entonces, de lo anterior, es que estamos en una situación de endeudamiento para la adquisición de una vivienda o su mejoramiento,

al igual que otros aspectos como es la educación y la salud y al ser de clase media se carga con una “mochila” de endeudamiento.

El pobre siempre va ser pobre, porque sabe que lo pueden ayudar, todos los meses o lo bonos, pero que al final este ultimo te va durar ¿Cuánto? Un día, pero están acostumbrados a que les den las cosas. Pero hay gente que realmente necesita, y los intereses que tienen los políticos son los pobres, pero no les importa casi nada lo que le esté pasando a las demás gente, y yo que llevo mucho tiempo me he dado cuenta de las cosas que pasan realmente, porque a mí no venir un político a “engrupirme”.

Se consulta cómo fue la obtención de la vivienda y la planificación o la participación de las viviendas sociales,

En ese entonces fueron las últimas viviendas sociales que entregó SERVIU en el gobierno militar, salieron buenas, han resistido ya dos terremotos. Y la obtención de las viviendas fue a través de postulación, y cuando ya se construyeron nos enviaron. Uno en ese entonces no sabía mucho de la participación, poco uno hacia las intervenciones, era casi nada o nada en realidad. Pero al menos cuando llegamos, si habían colegios, y con los años después se formó un SAPU, que es de Conchalí, pero que igual nos servía a nosotros, ese fue en el primer mandato de [Presidenta] Bachelet.

Análisis de los resultados

En este proceso de investigación se revisó de manera teórica cómo se han desarrollado los procesos hacia el desafío del déficit habitacional que los gobiernos han querido dar solución, y cómo los actores que intervienen en este proceso constructivo han mediado en la planificación, o más bien en la ejecución en materia habitacional urbana, ya que por lo revisado la planificación queda medianamente ausente, por no ser por el D.S. 49 que rige la construcción de proyectos o de viviendas que elijan las familias con cercanía a centros de salud y educación como referencia a la vivienda.

Por otro lado, revisando desde el sector privado el rol de las EGIS y cómo estas han abordado el déficit habitacional-urbano, lo que es relevante indicar es que las EGIS/EP, actúan bajo la injerencia del mercado para entregar respuesta a lo que es de interés público, ya que el Estado, bajo el paradigma neoliberal, se mantiene al margen de la ejecución de la política habitacional dejándose en manos de un privado, siendo solo el Estado, mediador cuando existen conflictos entre las EGIS y las familias.

El Estado, ha tomado las problemáticas que caucionó las construcciones masivas de viviendas en los años 90, originando segregación social y espacial, respecto a la localización de las viviendas y acceso a servicios o centros de interés para el desarrollo integral de las personas, esta responsabilidad de la problemática se está haciendo mediante el D.S. 49 con el subsidio a la localización que entrega mas puntaje para aquellos proyectos de vivienda que tengan centros de referencia, o para aquellas familias que no opten a proyectos, sino que tan solo elijan una vivienda de manera individual y que tengan centros

de referencia. Pero este decreto tiene una data, año 2011, posterior a la construcción masiva de vivienda, por lo que se puede clasificar como una política pública reaccionaria e incrementalista.

Sabatini advierte que la población beneficiada por los subsidios habitacionales se ve "marginalizada" en lugares periféricos, causando segregación urbana, agudizando los problemas de las personas menos favorecidas haciéndolos más pobres. Por lo que se establece que existe una limitación al desarrollo de las personas, ya que como se evidencio en la entrevista a Flavio Onetto:

Se ha ido generando una segregación muy grande en la ciudad donde hay sectores muy pobres y sectores de mucha riqueza y que está claramente diferenciado, por lo que la planificación no ha ido generando integración. Si bien en términos teóricos es la idea, pero en la lógica practica no.

Sabatini, menciona lo que es la segregación espacial respecto a cuánto la población tiene que recorrer para llegar a sus empleos o servicios de cierta calidad. Por lo que la integración social va estar mediado por la distancia que existe en la conectividad de la vivienda con centros de desarrollo de quienes lo requieran.

El Estado de Chile con los gobiernos que lo han administrado, se han hecho cargo de la problemática del acceso, esto con el D.S 49, donde se establece normas para la adquisición de una vivienda con acceso a equipamiento y servicios cercanos, pero se observa en la entrevista realizada a un funcionario de las EGIS, este indica que este subsidio focalizado a la localización, se mal adquirió en la compra de terreno

“Básicamente cuando nació, por ejemplo 370 UF para construir viviendas y se suponía que había 200 UF para comprar un terreno y ese terreno tenía que cumplir con ciertos criterios básicos que eran cercanía con colegio, consultorios, movilización cercana, pero como el subsidio era para la compra de terreno se mal utilizo integro el dinero o se perdía, y lo que produjo el subsidio a la localización fue que el SERVIU no tenia mecanismos para controlar el valor del metro cuadrado de suelo.”

De lo anterior se hace relevancia al factor mercado, y cómo este toma el beneficio, (este subsidio entrega el mayor puntaje en el caso que cumpla con los puntos de cercanía) que entrega el Estado para la adquisición de mejores terrenos, pero con la especulación que tiene el mercado, absorbió el subsidio a la localización con la compra del terreno quedando menos margen para la construcción.

El Estado en su rol de subsidiado, ha dejado que el mercado se regule, y la solución propuesta en el D.S 49 de incrementar la cantidad de dinero para la obtención de un terreno se ha visto vulnerada con el rol del sector privado, dejando a las familias al margen de la diversidad social y funcional de la ciudad, ya que como indica Opazo (2014)

El Crecimiento de la ciudad [la construcción de viviendas] quedan dentro del límite urbano, pero que son zonas periféricas que por las leyes del mercado se buscan precios más baratos del suelo para poder construir viviendas que se van a la periferia, lo que hace que la ciudad se extienda, y hace que el ir de un punto a otro te demores más de dos horas

Por lo demás, la edificación masiva de viviendas tiene, se dijo anteriormente, la consecuencia de la segregación social, que está definida por la política de viviendas sociales de la década de los 90's (recordar, que desde 1990 la tenencia de vivienda propia fue en

aumento a un 61,2% a un 70% en 1998). Esto forjó una respuesta al déficit cuantitativo que había en la época, pero que se descuidó el entorno y la accesibilidad a servicios y equipamiento provocando una homogenización de la población, resignando la planificación que estará sometida al precio del suelo como instrumento del modelo neoliberal. Además, podemos añadir el escaso acceso al equipamiento, ya que el mercado deja aquellos terrenos más asequibles (monetariamente) para la construcción de viviendas sociales, cuyos terrenos no se encuentran consolidados.

Conclusiones

De acuerdo a los análisis realizados en esta investigación se puede indicar que la política habitacional-urbana que comenzó en década de los 90's orientada a disminuir el déficit habitacional, esto bajo un contexto instaurado en los años 80's mediante el modelo del neoliberalismo, donde la respuesta y el rol del Estado cambia a la hora de "planificar", ya que se libera el mercado del suelo y se introduce el sector privado al mundo público para ejecutar las obras de viviendas, quedando las familias supeditadas a la localización que plantea el sector privado para el traslado de los beneficiados a su casa propia.

Esta "planificación" se hace entorno a dependencia del valor del suelo que el mercado regula, por lo que se puede indicar que es una planificación mediada por lo que el mercado le permite a la EGIS o las familias optar por la ubicación de una vivienda y el equipamiento que existe alrededor, dejando claramente la intersectorialidad supeditada al mercado o lo que el mercado deja, y que este especula con el valor de los terrenos según sean los parámetros que el Estado otorgue en los subsidios, ya que como se revisó anteriormente, el Estado otorga mayor subsidio para aquellos proyectos que tengan centros de referencias, y el sector público al hacer un aumento monetario mediante el subsidio de la localización, el privado hace una especulación o un aumento de dinero en los suelos que deja en venta.

Por otro lado la respuesta que entrega el Estado al establecer en el D.S 49 con el Subsidio a la Localización es generar mayor accesibilidad a los servicios y equipamiento urbano, pero que dentro del contexto neoliberal queda sujeto a la absorción de las variables del mercado, lo que genera que el mercado suba los precios de los terrenos, ya que el

Estado entrega más recursos a la adquisición de terrenos, mas allá de lo que es la vivienda como tal, lo que juega como “arma de doble filo”.

Dado la repuesta del Estado, con el D.S 49, a la mejor localización de las viviendas, no se considera lo que es la segregación social, solo se orienta a la segregación espacial que apunta a la integración de las personas a centros de desarrollo, sean educacionales o de salud, en cuanto a la cercanía, pero no se piensa en la segregación social, como un fenómeno de aglomeración de población que es homogénea y que la interacción con otras clases sociales es limitada geográficamente lo que genera el *statu quo* de la sociedad, en seguir reproduciendo una sociedad homogénea en clases.

Con esto se puede afirmar que, si bien el Estado ha tomado la responsabilidad de la consecuencia de la construcción masiva de viviendas en los años 90’s, se sigue reproduciendo un modelo de políticas públicas limitadas, en cuanto a la integración de factores como es la segregación social que repercutirá en la integración social de aquellas familias que demandan el beneficio que entrega el Estado a través de subsidios

En la entrevista a la dirigente social, se resalta su labor en la disposición de querer mejorar el espacio donde se encuentra su vivienda, donde ha buscado distintas instancias para suplir las necesidades que presentan las viviendas que otorga el Estado mediante un privado.

Es relevante concluir que las mismas personas tienen que canalizar todas sus carencias y hacer las gestiones para permitir una mejor calidad de vida de la comunidad. Entonces, lo que no se hizo en primera instancia en la planificación de las viviendas, lo demandan y gestionan los mismos habitantes, lo que hace que las políticas sociales sean de

carácter incrementalistas, tendiendo a las soluciones habitacionales que son consensuadas con el sector privado, dejando la construcción por parte de los habitantes una participación mediatizada por las EGIS/EP.

En tanto se puede concluir que los factores como el valor del suelo; la descentralización que hace el Estado por medio del sector privado que es una tercerización de la ejecución que alguna vez tuvo el Estado como responsabilidad; y la participación activa de las familias en elegir un sector donde estará ubicada su vivienda y su vida para el buen desarrollo en base a un entorno consolidado, hipótesis:

“La planificación habitacional desde el sector de vivienda ha estado orientada a disminuir el déficit habitacional, alcanzando cierto éxito en esta materia. Sin embargo, no ha tenido iguales resultados a la hora de establecer una planificación orientada a lograr mayor accesibilidad y cobertura a bienes y servicios básicos esenciales, como salud y educación, siendo menores los grados de satisfacción residencial ciudadana alcanzada por los demandantes de viviendas sociales”.

La hipótesis, se acepta, ya que pasando por diferentes hechos históricos que hicieron un cambio en el rol del Estado, obteniendo en los años 80's disminuir sus responsabilidades entorno a la construcción de una sociedad más heterogénea e instaurando un modelo siniestro que medía las necesidades y el desarrollo de las personas por medio del mercado. Quedando la proyección de la creación de ciudades y barrios dominada a lo que deja el precio del suelo.

Sin embargo el Estado ha tomado medidas para aumentar mayor accesibilidad, pero como se estudió son medidas de políticas públicas incrementalistas, cuyas políticas sociales de viviendas en su génesis carecieron de ser integrales y que no pudieron abarcar en aquellas áreas orientadas de las políticas sociales que querían conseguir los gobiernos con el déficit habitacional, abarcando solamente un factor, disminuir el déficit habitacional que había dejado la dictadura, dejando de lado integración de otros factores, y no siendo integral a la variable de accesibilidad, actuando la primera variable (déficit habitacional) por sobre accesibilidad y equipamiento.

Bibliografía

Araujo, Kathya; Danilo Martuccelli (2013) "La inconsistencia posicional: un nuevo concepto sobre la estratificación social" Revista CEPAL

Cámara Chilena de la Construcción (2013) "Política habitacional en Chile: Historia, resultados y desafíos" Santiago

Rojas, Eduardo (1999) "El largo camino hacia la reforma del sector vivienda Lecciones de la experiencia chilena

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos (CEHU) (2009) "Déficit Urbano-Habitacional: una mirada integral a la calidad de vida y el hábitat residencial en Chile"

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2004) "La vivienda social en el período de participación popular" (pp.138-145) Santiago

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2004) "La vivienda social en el período del Gobierno Militar" (pp. 184-190) Santiago

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2004) "La vivienda social en los gobiernos de la Concertación de la década de los noventa" (pp.230-248)

Ministerio de Vivienda y Urbanismo Texto Del D.S. N° 49, (2011), Aprueba Reglamento Del Programa Fondo Solidario De Elección De Vivienda.

Opazo, Magdalena (2014) "Evaluación de la política de vivienda social en la década de los noventa sobre la segregación y movilidad residencial en Chile" (Tesis de doctorado). Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Autónoma de Madrid. https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/661951/opazo_breton_magdalena.pdf?sequence.

Pliscoff, Cristián; Araya, Juan Pablo (2012) "Las alianzas público-privadas como gatilladoras de innovación en las organizaciones públicas: Reflexiones a partir de la situación chilena" Revista Chilena de Administración Pública, pág. 176.

Sabatini, Francisco; Brain, Isabel; Cubillos, Gonzalo (2007) "Integración social urbana en la nueva política habitacional" Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos UC

Sabatini, Francisco; Brain, Isabel (2008) "La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves" Revista Eure, Vol. XXXIV, N° 103, pág. 5-26

ANEXO 1

A continuación se explicará brevemente conceptos claves para entender y contextualizar la implementación de la política habitacional-urbana puesta en marcha por el Ministerio de la Vivienda (MINVU).

Fondo Solidario de Vivienda

El Fondo Solidario de Vivienda (FSV) es un programa del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) que se origina el año 2001, como iniciativa piloto, y continúa ejecutándose actualmente. Su objetivo es proporcionar soluciones habitacionales integrales a familias de escasos recursos que no han podido acceder a la oferta habitacional pública-subsidiada o privada de manera autónoma.

Este fondo fortalece el rol del Estado, subsidiario y regulador, donde actúa el sector privado y la ciudadanía, como Fundaciones privadas, ONG's, EGIS, EP, comunidad organizada (comités vecinales), etc. El FSV asigna mayor subsidio por localización, mayor acceso a servicios básicos o zonas urbanizadas orientando a la política habitacional a mayor integralidad de las soluciones habitacionales, a un entorno urbano con servicios básicos y equipamiento comunitario.

Fondo Solidario de Elección de Vivienda (DS 49) (Decreto Supremo 49)

Este programa es un aporte estatal que permite adquirir una vivienda (casa o departamento) nueva o usada, sin crédito hipotecario, en sectores urbanos o rurales, para uso habitacional de los beneficiarios y sus familias. La modificación del FSV, por el FSEV, es parte de la

reestructuración integral de la política de vivienda que está llevando a cabo el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Adicionalmente al subsidio para la obra, las familias cuentan con servicios de asistencia técnica constructiva, asesoría legal y habilitación social, brindados por una Entidad Patrocinante o por el SERVIU.

Actuarán como Entidades Patrocinantes: cooperativas, corporaciones, fundaciones, inmobiliarias, constructoras y profesionales prestadores de servicios. Ninguna Entidad Patrocinante podrá realizar cobro alguno a las familias por sus servicios, pues éstos son completamente financiados por el SERVIU.

Subsidio Diferenciado a la localización

El Subsidio Diferenciado a la Localización es una subvención adicional a la que podrán acceder los postulantes y grupos de postulantes destinada al financiamiento del proyecto habitacional, actúa a través del Fondo Solidario de Elección de Vivienda, que tiene por objeto entregar soluciones habitacionales con optima ubicación dentro de la ciudad debiendo otorgar un mínimo de urbanización consolidado, garantizando el acceso a servicios básicos esenciales para el contribuir e integrar a las familias más vulnerables de la sociedad.

En los proyectos de Construcción en Nuevos Terrenos o Densificación Predial, el terreno en que se desarrollará el proyecto habitacional deberá cumplir con a lo menos tres de los siguientes requisitos:

1. Que el establecimiento de educación más cercano que cuente con, a lo menos dos de los siguientes niveles educacionales: pre-básica, básica y/o media, y se encuentre ubicado a una distancia

recorrible peatonalmente no mayor a 1.000 metros, medidos desde el punto más cercano del terreno.

2. Que el establecimiento de salud primaria o de nivel superior de atención más cercano se encuentre ubicado a una distancia recorrible peatonalmente no mayor a 2.500 metros, medidos desde el punto más cercano del terreno.
3. Que la vía más cercana al terreno por la cual circula un servicio de transporte público se encuentre a una distancia recorrible peatonalmente no mayor a 500 metros, medidos desde el punto más cercano del terreno.
4. Que el equipamiento comercial, deportivo o cultural existente y más cercano, de escala mediana o mayor según los artículos 2.1.33 y 2.1.36 de la OGUC, se encuentre ubicado a una distancia recorrible peatonalmente no mayor a 2.500 metros, medidos desde el punto más cercano del terreno.
5. Que el área verde pública más cercana, prevista en el instrumento de planificación territorial correspondiente, de superficie mayor a 5.000 metros cuadrados, se encuentre ubicada a una distancia recorrible peatonalmente no mayor a 1.000 metros, medidos desde el punto más cercano del terreno.

Las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social, EGIS

Las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS) son las encargadas de gestionar los subsidios habitacionales, organizar a los postulantes,

informando y asesorándolos en los requisitos para postular a los programas habitacionales, elaborar el diseño y preparación de los proyectos, obtener los terrenos para proyectos de viviendas sociales, desarrollar los planes de arquitectura, licitar la construcción y supervisar el desarrollo del proyecto.

Las EGIS pueden ser: municipalidades, fundaciones y corporaciones dedicadas a gestionar programas habitacionales. Para ser considerada una de ellas, hay que suscribir un convenio con la SEREMI de Vivienda y Urbanismo de cada región, en donde quedan consignados las responsabilidades y el compromiso con la labor que realizan.

Entidad Patrocinante

Las Entidades Patrocinantes (EP), en la actualidad reemplazan a las EGIS. Tienen la función de desarrollar proyectos habitacionales para ser calificados en el SERVIU respectivo. Para estos efectos, deben suscribir un Convenio Marco con la Secretaría Regional Ministerial de cada región.

La labor de las EP, abarca desde la organización de los postulantes, diseño y preparación de los proyectos, hasta nueve meses después de entregada la vivienda a los beneficiarios del subsidio (proyectos colectivos con familias) de asesorar a las familias para acceder al subsidio habitacional, puede ser una persona natural o jurídica, pública o privada, con o sin fines de lucro, tales como cooperativas abiertas de vivienda, corporaciones, comités de vivienda, fundaciones, inmobiliarias y empresas constructoras, cuya función sea la de desarrollar proyectos habitacionales y/o presentar proyectos para ser calificados por el SERVIU respectivo y/o desarrollar proyectos habitacionales. Para estos efectos

debe suscribir un Convenio Marco con la respectiva Secretaría Regional Ministerial en la región en que presente proyectos al SERVIU.ⁱⁱ

La Entidad Patrocinantes tiene la obligación de realizar todas las acciones necesarias para que la o las personas que organice, puedan acceder al beneficio y/o subsidio correspondiente y, si resultaran favorecidas, apliquen dicha ayuda estatal a la construcción o adquisición de su vivienda, dando estricto cumplimiento a las obligaciones que imponen a la Entidad los respectivos reglamentos y la Resolución que fija el procedimiento para la prestación de los servicios de asistencia técnica, jurídica y social.

Las Entidades Patrocinantes deberán acreditar que cumplen los requisitos de solvencia económica, capacidades técnico-profesionales y experiencia en trabajos similares.

ANEXO 2: **Pauta de Entrevista**

A continuación se detalla la pauta que se utilizó en la aplicación de las entrevistas en profundidad a los actores involucrados.

MINVU

- ¿El Ministerio, a través de su planificación urbana habitacional, ha mejorado o empeorado en los últimos 10 años los niveles de integración social y de satisfacción residencial ciudadana? ¿Por qué?
- Respecto al acceso a servicios básicos, a su juicio, ¿la localización de conjuntos de vivienda social en estos últimos años, ha permitido incrementar los niveles de integración social, o sólo han logrado disminuir los niveles de déficit habitacional históricos? ¿Por qué?
- ¿Cuáles, a su juicio, han sido los ejes claves que en materia de política habitacional han favorecido una mejor relación entre familias o proyectos habitacionales y entorno urbano (generación de barrios)?

SERVIU

- A juicio de SERVIU, ¿cuáles son los principales aspectos de la política habitacional y urbana que favorecen la mejor localización de conjuntos de vivienda social, en relación al acceso a servicios básicos? y ¿cuáles son los aspectos que mayormente impiden una mejor ubicación de estos conjuntos?

- De acuerdo a su experiencia, le agradeceré me dé su opinión acerca del rol que han jugado los siguientes actores en el desarrollo de proyectos habitacionales y, cómo han incidido en el desarrollo (o no) de conjuntos habitacionales mejor integrados a nivel de barrio: EGIS o Entidades Patrocinantes; Constructoras o Contratistas; Comités Habitacionales
- A su juicio, en los últimos años, ¿han mejorado o no los niveles de satisfacción residencial de las familias? ¿esto en relación al producto vivienda, su entorno y el acceso a servicios?

EGIS o EP

- De acuerdo a su experiencia como prestadores de servicios, ¿en los últimos años, ha sido posible privilegiar en los proyectos habitacionales el acceso a servicios como educación o salud? O solamente han podido asesorar a las familias en trámites de acceso a subsidios y materialización de viviendas, sin importar el entorno? ¿Por qué?
- En el desarrollo de proyectos, ¿han podido fomentar o no adecuados procesos de coordinación con Municipios? ¿con SERVIU? ¿con otros servicios públicos? ¿Con otros entes privados? ¿Por qué?
- Por último, le agradeceré me dé su opinión acerca de la política habitacional y urbana que ha impulsado el MINVU en los últimos años, en especial si a su juicio ésta ha favorecido procesos de

integración social y, con ello, mayores niveles de satisfacción residencial de las familias? ¿Por qué?

DIRIGENTES DE COMITÉS

- De acuerdo a su experiencia, y las de otros comités que Ud., conozca, el desarrollo de este y otros proyectos habitacionales, en general han mejorado la calidad de vida de la gente? Tienen buen acceso a servicios públicos?, la calidad de los barrios ha mejorado?
 - En los últimos años, a su juicio ¿el nivel de participación social de las familias en la elección del proyecto y ubicación del conjunto, ¿ha aumentado o disminuido con el tiempo? Por qué?
 - ¿Qué acciones debieran desarrollar los actores públicos y privados para mejorar la política habitacional, en lo relacionado con la localización de conjuntos y acceso a servicios?
-