

# Instrumentos de integración social en la nueva Política Habitacional y Urbana de Chile

## Social integration mechanisms in Chile's new Housing and Urban Policy

Paola Siclari Bravo\*

**Fecha de recepción:** enero de 2009

**Fecha de aprobación y versión final:** abril de 2009

### Resumen

El artículo indaga sobre la coherencia y eficacia de los nuevos mecanismos de integración social de la Política Habitacional y Urbana vigente en Chile para la población en situación de pobreza, a saber: promoción de adquisición de vivienda usada a través del Programa Fondo Solidario de Vivienda, Planes de Habilitación Social, Proyectos de Integración Social, Subsidio a la Localización y el proyecto de ley en trámite en el Congreso: Ley de Suelo e Integración Social. A partir de un somero análisis de la segregación urbana residencial nacional antes de haberse implementado estos mecanismos (situación de base), se evidencia que de segregación se sabe muy poco y desde esa falencia, las soluciones son, en parte, incoherentes. Asimismo, las deficiencias funcionales relativas a un oportuno monitoreo de los procesos y mejoramientos en curso (inexistentes) hacen que lo propuesto sea, también, ineficaz. Finalmente se explicitan aspectos de la segregación urbana a indagar, mecanismos de integración urbana alternativos con sus respectivas formas de “operacionalización”.

**Palabras clave:** segregación urbana residencial, integración urbana, Política Habitacional y Urbana en Chile, indicadores de integración social, indicadores de segregación.

### Abstract

This article discusses the coherence and efficiency of new social integration mechanisms deployed by Chile's current Housing and Urban Policy for low-income sectors, that is: promotion of house purchases through the *Programa Fondo Solidario de Vivienda*, social housing plans, social integration projects, subsidies and the bill on land use and social integration currently being discussed by the parliament. From a brief analysis of urban residential segregation at the national level before these mechanisms were implemented, it becomes evident that little is known about segregation and the solutions proposed for this problem are in many ways incoherent due to this deficiency. At the same time, the functional deficiencies regarding opportune monitoring mechanisms of processes and improvements in course (today non-existent) also turn current proposals inefficient.

Finally we specify aspects of urban segregation that need further research, and alternative urban integration mechanisms with their particular operational strategies.

**Keywords:** residencial urban segregation, urban integration, housing and urban chilean policy, integration indicators, segregation indicators.

\* Arquitecta por la Escuela de Arquitectura de la Universidad Católica de Valparaíso (1993). Especialista en planificación urbana para países en vías de desarrollo, Instituto Universitario Architettura di Venezia (2000). Coordinadora de estudios en el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo de Chile, miembro de la Red de Redes de Evaluación Relac LAC y de la Associazione Italiana di Valutazione. Correo electrónico: psiclari@yahoo.com

## Situación habitacional a inicios de la actual administración

**A**ntes de comenzar, es necesario entender por qué y cómo la última Política Habitacional y Urbana de Chile (2006) incorpora entre sus objetivos el concepto de integración social (tesis subyacentes).

En marzo de 2006, durante la administración Bachelet, la situación urbana nacional se presenta como sigue: Chile, con una población 14.800.126 millones de habitantes, de los cuales 87% corresponde a población urbana; 13% de la población total de país se concentra en la región metropolitana de Santiago. Cuando la actual Ministra de la Vivienda y Urbanismo asume su cargo, afronta un déficit cuantitativo habitacional de 543.542 viviendas y cualitativo en 431.681 viviendas; además de múltiples presiones producto de problemas de hacinamiento y segregación urbana residencial, no claramente medidos, muy sentidos por la población.<sup>1</sup>

El Ministerio intenta hacerse cargo de los efectos colaterales de una “buena cobertura con mala calidad” de la vivienda subvencionada, a través de los “perdonazos” a subsidios impagos, la detección y arreglo de 64 mil viviendas con fallas constructivas reflejado en una inversión

1 Si bien las políticas habitacionales precedentes habían dado respuesta de manera relativamente eficaz al déficit cuantitativo, hasta esa fecha las viviendas subvencionadas por el Estado hicieron que más de 2,5 personas ocuparan dormitorios (hacinamiento medio-alto, según los indicadores nacionales). Además se evidencian grandes problemas en la calidad: a pesar de lo que ha pasado, y si bien hemos construido 1.900.000 casas aproximadamente en estos 16 años, también no es menor que hay catastradas cerca de 22 mil viviendas como mal construidas. Si uno lo mira en el tiempo, ve que este 1% no es nada, acumulado desde 1990 al 2007. Pero la verdad es que tampoco son 22 mil, es bastante más que eso. Aun así, si habláramos del doble o el triple, estaríamos hablando de un porcentaje mínimo de viviendas mal construidas. Sin embargo, lo que es muy grave es que esas construcciones están entregadas justamente a las familias de menores recursos, las que menos pueden hacerse cargo de una mala construcción (Ministra, Encuentro de Expertos, Cido de Reuniones ProUrbana. Santiago, 2007).

de M\$60.000.000.000 (\$970 millones) (Ducci, 2008: 111).

Bajo este contexto, se diseñan e implementan los siguientes mecanismos de integración social:

a) *Planes de habilitación social* (Resolución 533/1997; Decreto 174/2005, Convenio Marco). Corresponden a procesos de integración con el objetivo de contribuir a superar las condiciones de pobreza y/o marginación social desde un enfoque habitacional y participativo, promoviendo el involucramiento de las familias en el proyecto habitacional y favoreciendo la integración en el barrio y en la red social<sup>2</sup> (MINVU, 2008). El Plan se concibe en dos etapas:

- Etapa previa a la selección del proyecto, en que las Entidades de Gestión Inmobiliaria y Social (EGIS)<sup>3</sup> deben realizar tres tipos de actividades: diagnóstico social de las familias, actividades de difusión del programa al que se postula y de participación en el diseño del proyecto.
- Etapa posterior a la selección del proyecto, en la que deben realizarse actividades relacionadas con el seguimiento del proyecto, con el propósito de involucrar a las familias en el desarrollo y avance del proyecto de construcción; formación de futuros propietarios, con actividades de mantención de la vivienda, gestión de ampliaciones, servicio posventa y conocimiento de redes sociales para favorecer la inserción en el barrio que las acoge.

2 Habilidadación Social se entiende como un proceso de desarrollo de habilidades permanentes orientado a que las personas –reconociéndose como sujetos de derechos y deberes– que superen su condición de pobreza y marginación social, fortaleciendo su autonomía, desarrollando una acción colectiva en colaboración e integrada con las redes sociales formales e informales.

3 EGIS: personas jurídicas, de derecho público o privado, con o sin fines de lucro, que prestan los servicios de asistencia técnica y social en el Programa Fondo Solidario de Vivienda y Subsidio Rural.

Para la modalidad adquisición de vivienda construida, el Plan se remite a la entrega de una cartilla informativa que da cuenta de las redes sociales existentes y de aspectos de gestión por compra como la Ley de Copropiedad 19.537.

Los Planes de Habilitación Social se evalúan sobre tres criterios: coherencia respecto al diagnóstico, integralidad y metodología. Son las propias EGIS las que proponen un programa de trabajo con indicadores de éxito, actividades, plazos y verificadores.

Los honorarios a pagar por el servicio de Habilitación Social por familia varía según el tamaño del proyecto; por la primera etapa se paga entre UF<sup>4</sup> 6 y UF 1 (\$ 200 a \$ 35) y por la segunda etapa entre UF 1 y UF 3 (\$ 35 a \$ 100). Los cortes previstos para pagos son: 1 a 10 familias, 11 a 50; 51 a 100 y más de 101 familias por proyecto, siendo los mejor remunerados los pequeños proyectos.

A la fecha, a escala nacional se han ejecutado 2.146 Planes de Habilitación Social (PHS), beneficiando estimativamente a 77 mil familias, con una inversión total estimada de UF 11.159 (\$ 381.039).

*b) Proyecto de integración social.* Proyecto habitacional de construcción simultánea con un máximo de 150 viviendas, que incluye un mínimo de 30% de viviendas destinadas al Programa Fondo Solidario de Vivienda (para población de quintiles 1 y 2) y además un mínimo del 30% de viviendas destinadas al Sistema de Subsidio Habitacional regulado por el DS 40 (V y U) de 2004 (población de clase media);<sup>5</sup> estos últimos reciben un

Tabla 1: Honorarios de Habilitación Social según tamaño de proyectos y etapa

Plan de Habilitación Social	Tramos de valores por familia en UF				Valor promedio en UF
	De 1 a 10 familias	De 11 a 50 familias	De 51 a 100 familias	De 101 familias y más	
Preselección, diagnóstico, información sobre programa y proyecto	6	5	2	1	3,5
Postselección del proyecto, seguimiento formación de nuevos propietarios, difusión sobre redes sociales	3	2	1	1	1,75

Fuente: Elaboración propia a partir de tabla 1, artículo 23, Resolución 533/1997 sobre procedimientos de servicio de asistencia técnica.

bono de incentivo adicional de hasta UF 100 (\$ 3.400) para que adquieran viviendas en proyectos con familias más pobres. El proyecto podrá tener viviendas de hasta UF 2 mil (\$ 68 mil). A la fecha, a escala nacional, existen dos proyectos en ejecución: Altos de Catapilco (Zapallar, V Región) y Las Araucarias (Coquimbo, IV Región); 150 familias estimativamente en ambos proyectos.

*c) Subsidio a la localización (DS 174/2005).* Corresponde a un subsidio complementario del Programa Fondo Solidario de Vivienda

de la Calidad e Integración Social (mayo de 2006) contempla tres objetivos: disminuir el déficit habitacional, garantizar calidad de las viviendas y promover integración social. Se implementa a través de programas habitacionales concebidos para sectores pobres, medios y población rural. Para los sectores pobres, existe a disposición el Fondo Solidario de Vivienda, programa que subvenciona: adquisición de vivienda nueva y usada, densificaciones prediales (construcción en fondo de patio), construcción en nuevos terrenos, construcción en sitio residente. El subsidio para este tipo de soluciones cambia según grado de vulnerabilidad de los beneficiarios potenciales medido a través de la Ficha de Protección Social (instrumento de focalización que categoriza según quintiles). La población asociada al primer quintil puede obtener un subsidio que fluctúa entre UF 330 y UF 370 (Unidades de Fomento) (\$ 11.400 a \$ 12.800).

4 La Unidad de Fomento (UF) es una unidad de cuenta reajutable de acuerdo con la inflación, usada en Chile. Su código ISO 4217 es CLF. Fue creada por el Decreto 40 del 20 de enero de 1967, siendo su principal y original uso en los préstamos hipotecarios, ya que era una forma de revalorizarlos de acuerdo con las variaciones de la inflación.

5 La nueva Política Habitacional de Mejoramiento

(FSV), premia la buena ubicación, entregando financiamiento para la adquisición de terrenos cercanos a centros educacionales, de salud, transporte, acceso a vía pública, o para comprar una vivienda ya construida bien localizada.

Si se trata de un proyecto de construcción colectivo (máximo 150 viviendas), a lo menos el 60% de los postulantes debe provenir de la Comuna o agrupación de comunas donde se localiza el terreno. Las viviendas deben estar en ciudades con un mínimo de 5 mil habitantes, dentro del límite urbano y en un área que cuente con servicios de una empresa sanitaria. También debe existir acceso directo a una vía pública, transporte colectivo, escuela con matrícula disponible y consultorio de salud.

El monto del subsidio se fija en relación al avalúo fiscal de la propiedad (sea vivienda o terreno), con un tope UF 200 (\$ 6.800) por vivienda. En casos de construcción se puede destinar hasta UF 100 (\$ 3.400) al mejoramiento del terreno.

En proyectos de construcción, se entregan UF 5 (\$ 170) adicionales para financiar obras de equipamiento y mejoramiento del entorno urbano. Completando un ahorro adicional de UF 0,5 (\$ 17) por familia se puede postular al Fondo de Iniciativas que otorga hasta UF 7 (\$ 240). En caso de que el equipamiento incluya un Telecentro, el proyecto obtiene equipamiento de la Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL). El Telecentro o infocentro es un espacio comunitario que presta servicios a los vecinos permitiéndoles acceder a computadores con Internet.<sup>6</sup>

Desde 2006 a la fecha, han sido erogados 4.500 subsidios por un monto total estimado de UF 315 mil (\$ 10,7 millones).

*d) Proyecto de ley de cambio de uso de suelo e integración social.* Busca fomentar la integración social a través de dos ejes principales: la cesión de un porcentaje de terreno para vivienda social, en el caso de que un desarrollador inmobiliario no considere la construcción de viviendas de esa categoría en

nuevos proyectos, y la eliminación de los obstáculos que en los planes reguladores imposibilitan la construcción de vivienda económica en determinadas comunas.<sup>7</sup>

### Nueva Política Habitacional y Urbana

Los instrumentos señalados forman parte de la nueva Política Habitacional y Urbana que se propone: mejorar la calidad de la vivienda, reducir el déficit habitacional e integrar barrios y ciudades. Para ello y respecto a la política anterior, se reformulan los programas habitacionales y urbanos, incorporando varios cambios: fusión de varios programas habitacionales antiguos (por ejemplo, el Programa Vivienda Social Dinámica Sin Deuda, de costo cero para los beneficiarios y que es absorbido por el Título I del nuevo Fondo Solidario de Vivienda), la generación de un programa específico de mejoramiento de la calidad: Programa de Protección del Patrimonio Familiar (PPPF), obligaciones específicas respecto al tamaño de las viviendas, apoyo a mejores localizaciones, creación de un Programa de Aseguramiento de la Calidad (PAC), regulación a Entidades de Gestión Inmobiliaria y, como ya se mencionó, la incorporación de estos instrumentos de integración social. El énfasis está en lo cualitativo.

Esta nueva Política se implementa a través de programas habitacionales concebidos para sectores pobres, medios y población rural. Para los sectores pobres, existe a disposición el Fondo Solidario de Vivienda, programa que subvenciona: adquisición de vivienda nueva y usada, densificaciones prediales (construcción en fondo de patio), cons-

<sup>7</sup> "1. Los nuevos desarrollos inmobiliarios deberán entregar un 5% de la superficie total del proyecto para la construcción de viviendas sociales o, en su defecto, pagar el valor económico de esa superficie. 2. Combatir las prácticas en que incurren algunos municipios, que utilizan los planos reguladores para bajar la densidad e impedir por esa vía la construcción de viviendas sociales con superficies más pequeñas y con más habitantes. 3. Incentivo para que los municipios impulsen un cambio en el uso del suelo con fines habitacionales en aquellos sectores en que la actividad industrial no se desarrolló o se extinguió, lo que permitiría ingresar mayores superficies al mercado" (Extracto del editorial: "Integración social, un desafío país", *Ministra*, texto publicado en *El Mercurio*, 13 de noviembre de 2006).

<sup>6</sup> Para acceder al Fondo de Iniciativas, es necesario presentar un proyecto.

trucción en nuevos terrenos, construcción en sitio residente. Para este tipo de soluciones el subsidio (bono) cambia según *grado de vulnerabilidad* de los beneficiarios potenciales, medido a través de la Ficha de Protección Social (instrumento de focalización que categoriza según quintiles).

La población asociada al primer quintil puede obtener un subsidio que fluctúa entre UF 330 y UF 370 (\$ 11.400 a \$ 12.800), teniendo como obligación un ahorro mínimo de UF 10 (\$ 350). La población menos vulnerable puede optar a las mismas soluciones habitacionales que las concebidas para la población más pobre con un subsidio menor que fluctúa entre (UF 280 y UF 320), con ahorro mínimo de UF 30 (\$ 1.041) y crédito hipotecario opcional (ver nota al pie 4).<sup>8</sup>

En esta misma línea, la población rural (asociada en su mayoría a los dos primeros quintiles), puede optar a soluciones singulares obteniendo un subsidio de UF 230 (\$ 7.900) con la obligación de UF 10 de ahorro (\$ 350) y crédito opcional. Existe también la opción de subsidios rurales en villorrios: UF 280 (\$ 9.700), con ahorro de UF 10 (\$ 350) y crédito opcional. Todos estos subsidios dejan abierta la posibilidad a aportes de terceros.

Adicionalmente, los beneficiarios del Fondo Solidario de Vivienda pueden optar por el Subsidio a la Localización, que varía entre UF 35 y UF 100 (\$ 1.100 a \$ 3.400), y que tiene por objetivo emplazar proyectos del Fondo Solidario en zonas mejor ubicadas y habilitar terrenos bien localizados pero que requieren mejoramiento del suelo, tratamiento de pendientes, drenajes y sistemas de evacuación de aguas lluvias, rellenos, factibilización (sanitaria o eléctrica), demoliciones y despejes. Los terrenos deben cumplir condiciones de buena accesibilidad: tener acceso a establecimientos educacionales con matrícula disponible para los nuevos habitantes, tener acceso a establecimiento de salud primaria, transporte público y vía

pública. Estar emplazados en ciudades de más de 30 mil habitantes; tamaño máximo del proyecto: 150 viviendas; 60% de los habitantes deben residir en la Comuna donde se localiza en terreno.

Para los sectores medios (clase media), la oferta corresponde al Subsidio General (DS 40/04) en cuatro modalidades: subsidio general, subsidio de interés territorial (para repoblar áreas centrales), rehabilitación patrimonial y *leasing* habitacional. De acuerdo con una serie de características de los proyectos y de los beneficiarios potenciales, los subsidios fluctúan entre UF 90 y UF 250 (\$ 3 mil a \$ 8.500), el ahorro obligatorio (excepto para el *leasing*), fluctúa entre UF 50 y UF 200 (\$ 1.700 a \$ 6.800).

Por último, para apoyar el déficit cualitativo, desde 2006, el Ministerio de la Vivienda ha puesto a disposición 100 mil bonos dirigidos a la recuperación de barrios vulnerables y patrimoniales y de viviendas sociales construidas con menores estándares: Programa de Protección del Patrimonio Familiar, con tres modalidades: mejoramiento del entorno, mejoramiento de la vivienda y ampliaciones.

Los compromisos generales en este período son: a) reducir el déficit habitacional de los sectores que viven en pobreza con la entrega de 223 mil subsidios; b) exigir al menos dos dormitorios ampliables en las viviendas subvencionadas; c) entregar 100 mil subsidios para ampliar, reparar y mejorar viviendas existentes; y d) recuperar 200 barrios beneficiando a 100 mil familias.

### Aspectos específicos de los instrumentos de integración social

*Primer aspecto: ¿qué se entiende por integración social?*

Esta se concibe en Chile como la no pertenencia al sistema de protección social, y como el ejercicio de deberes y derechos cívicos expresado en registros anagráficos al día, situación militar regular, grupos vulnerables (niños, ancianos, discapacitados,

8 Al 18 de enero de 2009, 1 Unidad de Fomento (UF) correspondía a 21.371 pesos chilenos (\$ 34,1).

grupos étnicos, entre otros) haciendo uso de derechos, situación laboral y/o de pensión irregular o inexistente, deserción escolar, exclusión, filiación sanitaria, entre otros.

Los procesos de integración social tienen por objetivo facilitar condiciones que permitan diversificar a distintas poblaciones en un territorio, facilitar la socialización entre ellas, motivar el ejercicio de deberes y de derechos cívicos.

Para entender y “operacionalizar” integración social hay que entender segregación residencial. De manera sintética: segregación residencial remite a formas de desigual distribución de grupos de población en el territorio, manifestándose como la proximidad física de grupos sociales diferentes, la homogeneidad social de las distintas subdivisiones territoriales, entre otras. “La segregación residencial socioeconómica favorece la reproducción de las desigualdades socioeconómicas y dificulta los esfuerzos descentralizadores y de gobernabilidad metropolitana” (Arriagada y Rodríguez, 2003: 7). Es, en este marco conceptual, que se diseñan los programas de integración socio-residencial urbana de chilenos, siendo el MINVU responsable de algunos aspectos a través de la subvención de localizaciones mejor dotadas, promoviendo participación en el diseño del proyecto habitacional (cuando es proyecto nuevo), y dando a conocer algunos servicios (sobre todo educación, salud); por último, promoviendo convivencia barrial de grupos de distinto estrato socioeconómico con la proximidad física de diversas poblaciones (Proyectos de Integración Social).

*Segundo aspecto: ¿porqué las políticas públicas se hacen cargo de la integración social?*

Se ha asumido institucionalmente que la exclusión social activa retroalimenta procesos de degradación social y urbana: delincuencia, tráfico y consumo de alcohol y drogas, inseguridad, deterioro físico y ocupación ilícita de espacios públicos, paulatina

pérdida del control social de los espacios urbanos, entre otros. Hay teorías fundantes de estas afirmaciones: teoría del contagio o de influencia del grupo de pares; teoría de la socialización colectiva a partir del modelo que entregan los adultos del barrio; teoría institucional que destaca el rol de las escuelas, entre otras.<sup>9</sup>

*Tercer aspecto: ¿cómo se mide integración social en Programas Habitacionales y Urbanos en Chile?*

No existen indicadores consensuados para medir el proceso, sino más bien un set de indicadores elegidos en parte desde referencias internacionales (Indicadores de Laeken) y a partir de cuánto es utilizado por otras instituciones gubernamentales precedentes. En concreto, ha sido medida la capacidad de diseñar proyectos y de movilizar recursos externos (número de proyectos por tipo y recursos involucrados) en programas tales como Puente (FOSIS), Un barrio para mi familia (FOSIS), evaluación ex post del programa Chile-Barrio. La reciente evaluación de los Planes de Habitación Social desarrollada dentro del Ministerio no incluyó indicadores de este tipo, más bien consignó la frecuencia de actividades por etapas.<sup>10</sup>

9 “La segregación residencial socioeconómica actúa como mecanismo de reproducción de las desigualdades socioeconómicas de las cuales ella misma es una manifestación. Se ha destacado el hecho de que ‘aisla a los pobres’” (Katzman y otros, 2001: 183-186), quienes al tener como contexto cotidiano solo pobreza y pares pobres limitan sus horizontes de posibilidades, sus contactos y sus probabilidades de exposición a ciertos códigos, mensajes y conductas funcionales a una movilidad social ascendente. Sin embargo, cabe señalar que su efecto también corre por otro canal: “la clausura de los ricos” quienes, junto con activar lógicas de exclusividad residencial, tienden a concentrar sus servicios y sus opciones laborales en su entorno, lo que atenúa los requerimientos de circular por la ciudad y las posibilidades de conectarse con otras realidades y relacionarse con personas de nivel socioeconómico inferior (Arriagada, 2003: 11).

10 Evaluación de Planes de Habitación Social, MIN-CU-AGCI, 2008.

*Cuarto aspecto: ¿qué instrumentos existen y se ponen en práctica para lograr mejores niveles de integración social?*

El Estado, a través del Ministerio de la Vivienda invierte en integración social urbana expresada en una mayor difusión de los Programas Habitacionales y Urbanos, promoción de la participación directa de los beneficiarios en fases específicas de los proyectos (diseño y fiscalización de obra), con capacitación y difusión de la red social pública y privada, y promoviendo la localización estratégica para los habitantes más pobres de la ciudad. Finalmente, propiciando cercanía física de poblaciones de diverso

estrato socioeconómico a través de un incentivo monetario entregado a la clase más alta (PIS).

*Quinto aspecto: ¿cuál es la inversión necesaria para aumentar los niveles de integración social de una familia chilena pobre?<sup>11</sup>*

Se sabe poco de los resultados a partir de *inputs* específicos (eficiencia). Evaluaciones precedentes de procesos análogos muestran que con una inversión media de \$ 100 por familia, con procesos de capacitación de ocho meses (50 horas y más), una o dos veces a la semana, y la posibilidad de un fondo perdido para ejecutar proyectos comunitarios es posible: a) aumentar el acceso a servicios y beneficios en un 30% (a partir de la situación de base); b) desarrollo de al menos un proyecto complementario por comunidad (fondo perdido); y c)

Tabla 2: Mecanismos de integración social: inversión y resultados nacionales, período 2006-2008

	Unidades y número de familias beneficiadas	Inversión estimada \$	Productos	Resultados y efectos
<b>Subsidio para la compra de vivienda usada (Fondo Solidario Vivienda)</b>	502	M \$ 6.2	Pago de 502 subsidios	Adquisición de 502 viviendas usadas
<b>Planes de Habilitación Social</b>	2146 planes/77.000 familias beneficiadas	381.000		No se conocen
<b>Proyectos de Integración Social</b>	2/300 familias	512.000	Proyectos en ejecución en Catapilco y Coquimbo	Familias de distintos estrato socioeconómico compartiendo cercanía física
<b>Subsidio a la Localización</b>	4.000 familias	M \$ 9.5 millones (A)	4.000 subsidios pagados	4.000 familias beneficiándose de una buena ubicación
<b>Totales</b>	81.800 familias	16.6		

Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos DITEC, MINVU. (A): Con promedio de UF 70 por familia, UF 280 mil.

movilización de recursos externos y aumento de la capacidad de ahorro en un 300% respecto a aquellas comunidades que no reciben acompañamiento (Sicliari, 2007).

*Sexto aspecto: ¿cuánto se ha movilizado e invertido según la situación inicial?*

Entre PHS, PIS y Subsidio a la Localización, la inversión estimada es de \$ 10,4 millones, habiendo beneficiado por tipo de instrumentos a las familias que señala el Prospecto a continuación:

En este contexto deben analizarse los instrumentos de integración social. Un aspecto positivo de los actuales Planes de Habilitación Social, raro en nuestro medio, es haber considerado en el presupuesto el costo de instrumentos análogos implementados en precedencia (Modelo de Acción Participativo del programa Chile-Barrio y Acompañamiento del programa Un barrio para mi familia), en torno a \$100 por familia.

11 Se piensa en una familia tipo compuesta por cinco integrantes, concientes de que la estructura familiar en Chile en esta última década se ha atomizado y diversificado.

*Séptimo aspecto: ¿qué y cómo se ha monitoreado y evaluado de estos instrumentos de integración social?*

Hasta hoy, el Ministerio ha evaluado el proceso y producto de los Planes de Habilitación Social<sup>12</sup>, habiendo obtenido resultados relevantes en los que respecta al número de actividades realizadas por Plan en una muestra de 27 planes elegidos aleatoriamente de nueve regiones del país.

La adquisición de vivienda usada (como estrategia de movilización social) es una práctica aún no evaluada. En similar situación se encuentra el Subsidio a la Localización, los Proyectos de Integración Social (PIS), entre otros.

Para la evaluación de los instrumentos mencionados, se encuentra en ejecución el diseño de un Sistema Integral de Evaluación para todos los Programas Habitacionales y Urbanos vigentes del Ministerio, que arrojará los primeros resultados en mayo de 2009 (Diagnóstico Nacional de Evaluación Habitacional y Urbano, COD. BIP 587-111-A107).

### El problema reinterpretado

Existe un conjunto de elementos que deben tomarse en cuenta en la redefinición del problema. ¿Cuáles son sus características, cuánta es y cómo se distribuye en el territorio la exclusión urbana residencial a resolver?

Siguiendo la lógica del discurso: para facilitar integración social hay que coincidir en una definición medible, y desde esa referencia observar la realidad. No hay que perder de vista que la población asociada a los dos primeros quintiles, según datos censales y de la Encuesta de caracterización socioeconómica (CASEN), es población que en términos de exclusión social presenta las siguientes características:

- Se estima que el 85% de los jóvenes mayores de 18 años no tiene libreta de ahorro para la vivienda.

<sup>12</sup> Evaluación en el marco del proyecto "Consolidación de un modelo participativo de gestión habitacional y urbana", financiado por el Programa de Modernización del Estado (AGCI-UE), 2007.

- 28,5% no cuenta con CI al día.
- 13,6% de los jóvenes no cuenta con la situación militar regularizada (32% en 1996).
- 6% no pertenece al sistema de salud.
- 30% de los hombres mayores de 65 años y mujeres mayores de 60 años de edad se encuentra con controles médicos obsoletos.
- 24% de los menores de seis años no asiste a la educación preescolar.
- 46% de las mujeres embarazadas no retira alimentos en los últimos tres meses.
- 30% de las mujeres entre 25 años y 64 años de edad no cuenta con el PAP al día.
- 26% de las personas mayores de 15 años de edad no cotiza en algún sistema provisional.
- La población entre 18 años y 24 años de edad tiene en promedio 10 años de estudio; la población entre 25 años y 55 años de edad cuenta con 7,5 años promedio de estudio; las personas con más de 55 años de edad cuentan con 4,3 años promedio de estudio.

No hay información respecto a la pertenencia a organizaciones comunitarias para esta población específica, pero observando lo relevado por Asesorías para el Desarrollo en los beneficiarios del programa Chile-barrio (ex post; asociable al primer quintil), se sabe que:

- 74% de la población participa en un JV.
- 60% en organizaciones deportivas.
- 19% en comités de allegados.
- 32% en organización de mujeres.
- 22% en organizaciones productivas.
- 25% en organizaciones religiosas.

El ingreso promedio por hora de ocupación principal por quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar es de \$ 604 (\$ 1,3 a diciembre de 2008) (Siclarí: 2008). A partir de estas cifras deberían diseñarse las intervenciones.

En segundo lugar, respecto al diseño de los Instrumentos, las preguntas principales son: ¿la tríada información, participación y localización?

zación es la fórmula apropiada que garantiza integración social en Chile? ¿La segregación es solo producto de desinformación, de la falta de participación en el diseño de los proyectos y en una localización en la ciudad “poco feliz”?

Hay que preguntarse sobre las condiciones que facilitan procesos de exclusión social y urbana, porque una mejor localización o la cercanía física entre grupos parecen no garantizar integración social, ya que la distancia física no es la única variable que determina el proceso. Hay otras culturales, políticas, físicas, de las que se sabe muy poco (castas).

La eficacia de los Planes de Integración Social está por verse. Según Sabatini, existe un factor identitario en la evolución de la segregación urbana relacionado con algo que se podría denominar “adolescencia urbana”; es decir, el hecho de querer distinguirse excesivamente de los otros y el rechazo a vivir con quienes podrían confundirse socialmente (Sabatini, 2008: 9). En este sentido, juntar pobres e inmediatamente menos pobres es una receta que pudiera llegar a causar grandes brechas sociales en vez de integrar.

En tercer lugar, el set de instrumentos utilizados para facilitar integración social parecen ser idóneos, pero existen otros, como se verá en la sección final de este documento. Además, al no existir una estimación de base de segregación urbana residencial a nivel comunal por quintiles, los recursos movilizados resultan ser una *aproximación* de lo necesario como solución y por tanto –en parte– incoherentes.

En cuarto lugar, en términos de proceso, los Planes de Habilitación Social desarrollados están a medio cumplir: falta fiscalización; funcionan en algunas situaciones, no pueden ser estándar.

En quinto lugar, en cuanto a la falta de evaluación *ex post* de resultados de los PHS a partir de una línea de base del grado de integración social de los beneficiarios directos que no se conoce o que se conoce parcialmente, falta una evaluación de resultados y de efectos del Subsidio a la Localización.

Y por último, a la luz de la teoría y del aporte de experiencias internacionales, a continuación se detalla una serie de reflexiones y

proposiciones como aporte constructivo a la gestión ministerial chilena y regional; enfatizando –como hipótesis– que la eficacia del proceso de integración socio-residencial urbano chileno, activado por el Ministerio de la Vivienda, depende de la coherencia de los recursos movilizados para tal efecto respecto a la situación de base, eso implica determinar a nivel nacional –de manera urgente– “la situación en tiempo cero”, reprogramar la movilización de recursos en función de resultados precedentes (“cuánto y cómo para lograr qué”), evaluar procesos y resultados.

### Reflexiones finales

#### *El escaso conocimiento y la ambigua definición conceptual y operativa de integración social*

Tanto de integración social como de segregación socioeconómica residencial se sabe muy poco. Hay evidencia dispersa en que se indica que la segregación afecta negativamente el capital humano. Esto se refleja en los textos que abordan la situación desde ángulos conceptuales e instrumentales distintos: cohesión social (Febres y Vergara, 2007: 87), que apunta operativamente a la participación de la población en la Sistema de Protección Social Público y en los apoyos sociales privados, y segregación urbana residencial que, concebida como concentración de población socioeconómica homogénea en el territorio (Arriagada, Rodríguez, Sabatini, entre otros), tiene como opuesto evitar guetos o diversificar población en el territorio. Evidentemente esta falta de consensos tiene implicaciones en los instrumentos implementados.

En la región existe una propuesta preliminar de indicadores de cohesión social (cercana a la integración social), desarrollada por Feres y Vergara en el marco del Programa EUROsocial. Lo realizado por la Unión Europea es un referente por cuanto a partir del Tratado de Maastrich (1992) y sucesivamente con los acuerdos que se sucedieron (sobre todo Laeken en 2001 y 2006), permi-

tieron sancionar 21 indicadores comparables entre países comunitarios, facilitadores de la evaluación del Fondo Social Europeo y de los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social, divididos en dos categorías: primarios y secundarios.<sup>13</sup> En este contexto, Cohesión Social se entiende como un concepto cualitativo, que refleja la consistencia y la calidad de los enlaces sociales e institucionales necesarios para asegurar el bienestar de la sociedad en su conjunto y que expresa el modelo social europeo. La Comunidad Europea mide cohesión social en cuatro niveles: tendencias, por grupos vulnerables, por ámbitos de cohesión, como un todo. CEPAL, en tanto, por las especificidades de la región ha desarrollado un indicador de tres partes, que considera subindicadores de distancia (brechas), institucionales y de pertenencia (discriminación, solidaridad, confianza, entre otras).

La segregación residencial urbana se mide, en general, con el índice de Disimilitud de Duncan, indicador compuesto por tres subín-

dicadores: necesidades básicas insatisfechas, hacinamientos y nivel educacional del jefe de hogar (nivel universitario como unidad discriminatoria). La medida es un cotejo de la proporción metropolitana respecto a la representación en las subdivisiones menores. La comparabilidad entre áreas metropolitanas nacionales y de la región es aún incipiente, pero datos norteamericanos señalan que altos índices de disimilitud giran entorno al 80%. Es decir, hay que redistribuir al 80% de la población en un área metropolitana para que el hacinamiento, las necesidades básicas insatisfechas y el nivel de escolaridad alcancen proporciones metropolitanas.<sup>14</sup>

Podría adelantarse que hasta que las instituciones abocadas a la generación e implementación de políticas públicas de integración social no acuerden una definición político-operativa del concepto, será difícil implementar instrumentos coherentes, poder evaluar resultados, impactos y proponer mejoramientos.<sup>15</sup>

A esto hay que agregar otras causales de segregación que deberían ser asumidas como parte del set de soluciones al problema: la propia normativa segregadora; la autoexclusión; la falta de equitativa distribución de costos y beneficios de la producción de la ciudad.<sup>16</sup>

13 Indicadores primarios:

- Tasa de renta baja después de las transferencias (umbral fijado en el 60% de la renta mediana).
- Tasa de renta baja después de las transferencias, valores ilustrativos.
- Distribución de la renta.
- Brecha de la renta baja mediana.
- Cohesión regional.
- Tasa de desempleo de larga duración.
- Personas que viven en hogares donde no trabaja ninguno de sus miembros.
- Personas que abandonan prematuramente la enseñanza y no siguen ningún tipo de educación o formación.
- Estudiantes de 15 años de edad con bajos rendimientos en las pruebas de lectura.
- Esperanza de vida al nacer.
- Brecha de empleo de los inmigrantes.

Indicadores secundarios:

- Dispersión en torno al umbral de renta baja.
- Tasa de renta baja en un momento determinado.
- Tasa de renta baja antes de las transferencias.
- Coeficiente de Gini.
- Persistencia de la renta baja (tomando como base el 50% de la renta mediana).
- Trabajadores en riesgo de pobreza.
- Proporción del desempleo de larga duración.
- Personas con bajos niveles educativos (Feres y Vergara: 2007: 90).

14 Otro modo de medir segregación es utilizando la varianza. El índice de segregación será el cociente entre la varianza de algún indicador relevante elegido previamente (ingreso, años de educación, NBI, entre otros), de nivel intrametropolitano y la varianza total, el primer valor como subconjunto del segundo (Arriagada, 2003: 31).

15 Hay algunos que apoyan la tesis de que integración social es inmedible.

16 Es la propia normativa relativa a los usos de suelo que determina diferencias al acceso a ciertos espacios de la ciudad, además de los acuerdos normativos que faltan para hacer uso inteligente de las superficies subutilizadas y *stock* de viviendas sociales vacías que impiden la habitación en zonas bien equipadas y de fácil acceso. A nivel regional, según Clichevsky (2002), la superficie urbana vacía alcanza el 44% de la superficie de Río de Janeiro; el 32% en Buenos Aires; el 22% en Quito, siendo gran parte de las zonas perfectamente equipadas que incluyen tierra retenida para propósitos especulativos y tierra fiscal no registrada que, de ser utilizada en proyectos habitacionales, podría moderar la segregación social resultante de procesos de urbanización periférica. Existe una cantidad importante de población que se autoexcluye: 28,5% de la población no contaba con carné de identidad al

*Con la misma inversión, redefinir instrumentos de integración a partir de las causas de la segregación e incluir nuevos*

Una de las grandes amenazas a la integración es la falta de servicios cívicos y equipamientos en la periferia pobre de la ciudad. A la fecha, la inversión en procesos de integración social (planes, proyectos integrados y Subsidio a la Localización) supera los \$ 16 millones. Con ello han sido beneficiadas aproximadamente 81.800 familias, lográndose resultados poco claros (por el modo de relevar los mismos).

¿Sería posible pensar en una intervención alternativa respetando costos? Por ejemplo, un fondo concursable colectivo dirigido a estos mismos beneficiarios para la construcción y administración de subcentros de equipamientos y servicios.

Históricamente el Ministerio de la Vivienda ha subvencionado la adquisición, construcción y mejoramiento de viviendas, localizaciones estratégicas y obras urbanas de diverso tipo. La subvención de servicios estratégicamente localizados en la ciudad, apoyados por una suerte de convenios de localización (como el suscrito con SUBTEL), garantizaría una dotación hoy precaria o inexistente que obliga a la población periférica a tener que incurrir en pesados costos de movilización para llegar al centro y así poder ejercer derechos y deberes cívicos (como el pago de impuestos y costos por servicios básicos). Esto considerando sobre todo que en Chile la disposición de servicios públicos y de equipamientos depende del presupuesto ministerial, que a su vez depende de fuentes territoriales (impuestos, contribuciones, pagos de bienes raíces, entre otros), y que, bajo esa estructura, determina localizaciones de equipamientos y servicios muy determinadas por el nivel de riqueza comunal.

No se deberían perder de vista obras estratégicas como el proyecto Subcentro Escuela Militar, al final de la línea 1 del metro, que con una inversión de \$ 6 millones ha hecho posible la

conjunción en un solo punto de la ciudad de una serie de servicios utilizados por una población flotante diaria estimada en 30 mil personas. Bastarían 10 de estos centros, de inversión menor (por ejemplo \$ 800 mil), para facilitar el acceso a equipamientos y servicios a 300 mil personas estimativamente (1,5 personas por cada vivienda que falta en la región metropolitana de Santiago).<sup>17</sup>

Es indudable también que la segregación socio-residencial urbana remite a procesos forzados de erradicación y hoy a la falta de revisión y cambio de la normativa que facilita el proceso. Por ejemplo, cuando a través de los Planos Reguladores se intenta ampliar los límites urbanos, notamos que las empresas sanitarias no tienen ningún incentivo ni mucho menos la obligación de ampliar su territorio operacional. El territorio operacional de las sanitarias queda definido cuando se constituye la sanitaria. Ésta tiene su plan de ampliaciones y no tiene ninguna necesidad de ir a la par con el crecimiento urbano. Entonces, nos encontramos con zonas dentro de la ciudad que están dentro del límite urbano, que deberían ser factibles para construir, pero que no tienen sanitarias que les presten el servicio (Prourbana, 2007). Se hace inminente la revisión de las densidades de ocupación, de las cuotas de vivienda social por proyectos, y la activación de operaciones interligadas tendientes a recuperar plusvalías, direccionando dicha recuperación a proyectos de integración social.

*Rediseñar los Planes de Habilitación Social según grupos vulnerables, preservando las redes sociales existentes*

Hasta hoy, los Planes de Habilitación Social obligan la realización de una serie de acti-

---

17 Ficha técnica del Subcentro de Santiago:  
Mandante: Urban Development.  
Arquitecto: Sabbagh Arquitectos.  
Empresa constructora: Constructora AJS.  
Ingeniero calculista: Pedro Araneda de ARA Ingeniería.  
Localización: Metro Escuela Militar.  
Superficie total construida: 27.300 m<sup>2</sup>.  
Comercio: 4.300 m<sup>2</sup>.  
Circulación peatonal: 3.000 m<sup>2</sup>.  
Plazas: 4, con un total de 20 mil m<sup>2</sup>.  
Población flotante: 66 mil personas.  
Costo: \$ 6 millones (S/a, 2007: 99).

---

día en 2006 (CASEN: 2006). Finalmente, la recuperación de plusvalías es, aún, un tema con modalidades incipientes.

vidades por líneas de intervención (reforzamiento de la organización local, mejoramiento físico de la vivienda y barrio, entre otros). Tomando en cuenta la heterogeneidad de la población, es necesario mejorar el contenido de los planes, rediseñándolos y aplicándolos según grupos vulnerables y por zonas geográficas del país. La cohesión social no puede ser estándar, ello atenta contra el sentido profundo del proceso.

### *Evaluar procesos y resultados*

Los instrumentos implementados deberían evaluarse considerando la definición operativa de integración social, la pertinencia de los recursos movilizados en función de la situación nacional de base, los resultados esperados y los dispositivos de evaluación y de retroalimentación concebidos para el mejoramiento del proceso.

En síntesis, en Chile se sabe poco acerca de los procesos de segregación urbana. Concebir integración urbana como mejor localización y uso de los beneficios públicos sociales es un primer paso. Para mejorar la integración de los más pobres, es necesario estudiar los procesos, establecer metas, movilizar recursos coherentes con la dimensión del problema, monitorear, evaluar, retroalimentar la gestión a partir de las evaluaciones, trabajar intersectorialmente y posicionar políticamente el tema en el lugar que merece, puesto que la existencia de asimetrías distributivas y la insatisfacción de las demandas sociales pueden erosionar los vínculos entre las personas y las instituciones, provocar un bajo compromiso de los ciudadanos con el Estado y la democracia, y generar riesgos para la gobernabilidad. Un campo donde pueden manifestarse estas tensiones es en la baja credibilidad de las instituciones judiciales y la desigualdad social real, constituyendo una fuerte amenaza a la cohesión social porque implica una percepción ciudadana de asimetría en las reglas de juego y consecuente disolución de identidades compartidas, cemento social de sistemas sociales (Feres y Vergara, 2007: 88). **h**

## **Bibliografía**

- Amadeo E. e I. Novakovsky (1996): "Social exclusion and the insitutionalization of the social policy". *Annual world bank conference on development in Latin America and the Caribbean, 1996: Poverty and inequality (Bogotá conference)*. Washington D. C: Ed. Sharid Javed Burki, Sri-Ram Aiyer y Rudolf Hommes.
- Arriagada, Camilo y Jorge Rodríguez (2003). "Segregación residencial en áreas metropolitanas de América Latina: magnitud, características, evolución e implicaciones de política". *Población y Desarrollo*, documento 47. Santiago de Chile: CEPAL.
- Brain, Isabel y otros (2007). *Integración social urbana en la nueva política habitacional*. Santiago de Chile: Dirección de Asuntos Públicos, Pontificia Universidad Católica de Chile, documento de trabajo 7.
- CEPAL Chile (2007a). *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: LC/G.2335.
- CEPAL Chile (2007b). *Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones*. Santiago de Chile: Sojo y Uthoff Editores.
- Ducci, María Elena (2007). "La política habitacional como instrumento de desintegración social. Efectos de una política de vivienda exitosa", en: María José Castillo y Rodrigo Hidalgo. *Cien años de política de vivienda en Chile (1906-2006)*. Santiago de Chile: Ediciones UNAB.
- DS 174/2005, actualizado al 3 de enero de 2008.
- Feres y Vergara (2007). "Hacia un sistema de indicadores de cohesión social en América Latina. Avance de proyecto", en: Sojo y Uthoff (eds). *Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones*. Santiago: CEPAL, LC/W.120.
- MINVU (2008a). *Resultados de evaluación PHS*. División de Política Habitacional, documento interno de trabajo.

MINVU (2008b). *Resolución 533/1997*, actualizada al 3 de enero de 2008.

Sabatini (2008). “Tres mitos y cinco claves de la segregación residencial en las ciudades de Chile”. *Seminario integración social urbana y negocio inmobiliario: ¿una sociedad posible?* Santiago: ex Congreso Nacional, ProUrbana UC y Lincoln Institute, 11 y 12 de septiembre.

Santibáñez, Claudio (2006). *Pobreza y desigualdad en Chile: antecedentes para la construcción de un sistema de protección social*. Santiago de Chile: Banco Interamericano de Desarrollo.

Siclari, Paola (2008). “Integración social en programas habitacionales y urbanos chilenos como aporte a la integración social nacional (1996-2006)”, en: Jaime Erazo (coord.) *Inter/secciones urbanas: origen y contexto en América Latina*. Quito: FLACSO, sede Ecuador.

Stewart, K. (2003). “Monitoring social inclusion in Europe’s regions”. *Journal of European Social Policy* 13, 335.

S/a (2007). “Subcentro en Las Condes: luz en la oscuridad”. *Revista BIT*. Santiago de Chile: noviembre.

## Páginas web consultadas

- Comisión Económica y Social para América Latina y el Caribe:  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)
- Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda del Gobierno de Chile:  
[www.dipres.cl](http://www.dipres.cl)
- Ministerio de Planificación del Gobierno de Chile:  
[www.fosis.cl](http://www.fosis.cl)
- Ministerio de la Vivienda y Urbanismo del Gobierno de Chile:  
[www.minvu.cl](http://www.minvu.cl)
- Ministerio del Trabajo y Prevención Social del Gobierno de Chile:  
[www.proteccionsocial.cl](http://www.proteccionsocial.cl)