



**UNIVERSIDAD DE CHILE**  
**FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS**  
**DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL**

REFERENCIALES DE CALIDAD  
EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA SOCIAL EN CHILE

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE  
MAGISTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

JOAQUÍN SUBERCASEAUX GARCÍA DE LA HUERTA

PROFESOR GUÍA:  
PABLO GONZÁLEZ SOTO

MIEMBROS DE LA COMISIÓN:  
MACARENA ORCHARD RIEIRO  
VIVIANA FERNÁNDEZ PRAJOUX

SANTIAGO DE CHILE

2013

## Resumen

Las políticas de vivienda social no pueden limitar sus objetivos a la entrega de un techo. Esta es una aseveración que cualquier actor o institución con interés en la vivienda social suscribiría. Los programas de vivienda social en Chile, haciendo eco de esto, no solamente se plantean superar el déficit, sino también entregar viviendas apropiadamente construidas, con acceso a servicios y áreas verdes, y, más aún, se plantean la generación de espacios de decisión para los beneficiarios y la integración social entre ellos.

Particularmente desafiantes para la política son las dimensiones de autonomía e integración social. Estas dimensiones, que podemos llamar "de segunda generación", presentan dificultades especiales sobre los medios adecuados para obtener resultados en torno a ellas. Mientras que elementos como la provisión de un techo, la disposición de áreas verdes o la accesibilidad a servicios encuentran generalmente consensos en cuanto a los mecanismos que la política debe ejecutar para lograr su cometido (en particular: imposiciones verticales establecidas en los reglamentos respectivos), la autonomía y la integración presentan mayores espacios para el debate. En el caso de la libertad, la imposición vertical es, desde luego, una contradicción en los términos, de modo que otras vías para alcanzarla deben buscarse. Surgen entonces algunos puntos de discusión: ¿qué dificultades devienen de que el mercado canalice las elecciones de los beneficiarios?, ¿respecto de qué características de la vivienda debiera fomentarse la elección? También se suscitan problemas en el caso de la integración social: ¿qué rol le cabe al Estado para asegurar la integración?, ¿cómo afecta la participación privada en los resultados de segregación residencial?

Las dificultades que imponen estas dimensiones exigen recurrir a herramientas analíticas para contextualizar y entender comprensivamente las posiciones que en torno a ellas asumen actores e instituciones involucrados en el diseño y la implementación de la política. El concepto de referencial de política pública es una herramienta que permite visualizar de forma amplia el razonamiento de los actores, y vincular sus posiciones específicas con marcos de pensamiento más amplios a los que ellos adscriben. El referencial nos muestra también que las discrepancias que tienen distintos actores o instituciones pueden, en algunos casos, obedecer a diferencias de fondo, o, si se quiere, valóricas. En este sentido, diferencias aparentemente limitadas respecto de la calidad de la vivienda (por ejemplo, respecto de la importancia de la libertad, de la integración, o de los modos de alcanzarlas) pueden, al ser revisadas con atención, revelar visiones de sociedad distintas.

Este trabajo busca identificar, mediante una metodología cualitativa basada en entrevistas y revisión de documentos, qué referenciales de calidad están presentes en la racionalización de los actores involucrados en la política de vivienda social en Chile. Se evalúa también la eventual existencia de un referencial hegemónico, es decir, de una visión global de la política pública que predomine por sobre las demás y permee el tratamiento de problemas específicos de vivienda social. Para esto, se avanza de forma sucesiva en los siguientes objetivos secundarios: (i) revisión de dimensiones constitutivas de una vivienda de calidad, (ii) registro de dimensiones de calidad de la vivienda consideradas en las políticas públicas actuales de vivienda social y (iii) presentación de prioridades, diagnósticos y propuestas por parte de actores e instituciones.

Los principales aportes de este estudio consisten en mostrar la mecánica que utiliza la política de vivienda social para conseguir resultados en torno a la integración y la autonomía, sintetizar posiciones institucionales (allí donde las hay), y poner de manifiesto la existencia de una visión dominante en la política de vivienda social. Se muestra finalmente que esta visión está actualmente en tensión, al no contar con herramientas efectivas para obtener resultados satisfactorios en las dimensiones la libertad e integración.

## Tabla de contenido

<b>Introducción</b> .....	<b>3</b>
<b>Objetivos</b> .....	<b>4</b>
<b>Metodología</b> .....	<b>4</b>
<b>1. Marco teórico</b> .....	<b>7</b>
1.1. Referenciales de política pública .....	7
1.2. Dimensiones de calidad en la vivienda .....	10
1.3. Voz y salida: participación en la definición de las dimensiones de calidad .....	17
<b>2. Antecedentes</b> .....	<b>21</b>
2.1. Dimensiones de calidad en la vivienda social en Chile .....	21
2.2. Fondo Solidario de Vivienda.....	24
2.3. FSV: dimensiones de calidad incorporadas y mecanismos para alcanzarlas.....	28
<b>3. Instituciones y criterios</b> .....	<b>32</b>
3.1. Aspectos políticos y organización de actores .....	32
3.2. Criterios institucionales .....	34
<b>4. Diagnósticos sobre el FSV</b> .....	<b>46</b>
4.1. Mecanismos de salida en el FSV .....	46
4.2. Mecanismos de voz en el FSV .....	48
<b>5. Referencial dominante y perturbaciones detectadas</b> .....	<b>53</b>
5.1. Referencial dominante .....	53
5.2. Perturbaciones en el referencial .....	55
<b>Conclusiones</b> .....	<b>61</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>63</b>
<b>Anexos</b> .....	<b>68</b>

## Introducción

Las políticas públicas del Estado chileno en áreas sociales sensibles, como educación, salud o vivienda, están comenzando a incorporar en su diseño, además de aspectos cuantitativos (por ejemplo: la cobertura en el caso de la educación, el tiempo de espera en las “colas” de los consultorios en salud y la disminución del déficit habitacional en el caso de vivienda), aspectos que definen la calidad de vida desde un punto de vista, en cierta forma, más complejo.

En el caso específico de la vivienda social, dimensiones de calidad de índole material, susceptibles de ser medidas y controladas con relativa facilidad y que han primado en las últimas décadas, como la propia superación del déficit, y otras como la cantidad de metros cuadrados por vivienda o la construcción técnicamente aceptable de la misma, no completan un servicio de calidad integral y, por lo tanto, no agotan tampoco las evaluaciones de política pública del sector en cuestión.

Aceptando lo anterior, este trabajo busca mostrar el momento actual de la vivienda social en Chile, en relación a la incorporación de dimensiones de calidad “de segunda generación”, poniendo especial atención en dos de estas dimensiones de innegable vigencia e importancia: la integración social y la libertad. Observaremos en particular el Fondo Solidario de Vivienda, un programa de relevancia mayor en la última década, y que permite obtener conclusiones globales respecto del estado de la política de vivienda en virtud de la incorporación de las dimensiones de calidad señaladas.

Ahora bien, la política pública es un proceso complejo y multidimensional. Para comprenderla, no basta con determinar qué dimensiones de calidad son incorporadas. Es necesario también identificar los mecanismos diseñados para que los beneficiarios conquisten estas dimensiones: ¿de qué forma el Estado asegura que los beneficiarios reciban una vivienda de calidad? Además, para comprender la política de vivienda se debe aprender de su comportamiento en la implementación: ¿qué ha fallado y por qué? Es preciso, en última instancia, ser cautos en lo que concierne a los discursos de actores e instituciones que, teniendo incidencia en el diseño o la implementación de la política, tienen también intereses ajenos al bienestar de los beneficiarios: ¿por qué una institución defiende la incorporación de algunas dimensiones de calidad y desestima otras? En definitiva, una visión comprehensiva de la política exige entenderla también como un espacio de lucha de poder entre actores e instituciones que movilizan valores y principios, proponen alternativas de implementación para alcanzar resultados, y atribuyen distinto grado de responsabilidad al Estado y a los privados, entre otros aspectos.

Desde esta perspectiva, en este estudio nos proponemos modelar el referencial de política de vivienda dominante en nuestro país. El concepto de referencial de política pública nos provee un marco analítico integral que aúna y estructura diversos elementos presentes (explícita o implícitamente) en la política pública.

## **Objetivos**

El objetivo general que se busca es identificar qué referenciales están presentes en la racionalización de los actores involucrados en la política de vivienda social en Chile, y evaluar la existencia de un referencial que domine por sobre otros.

Nos hemos propuesto los siguientes objetivos secundarios:

- Definir dimensiones o elementos constitutivos de una vivienda de calidad.
- Registrar qué dimensiones de calidad de la vivienda se consideran en las políticas públicas actuales de vivienda social, y qué otras no han sido consideradas con la misma fuerza. Para esto, observamos el Fondo Solidario de Vivienda, entendido como el programa principal de subsidio a la vivienda social en la última década en Chile.
- Mostrar las prioridades, diagnósticos y propuestas por parte de actores e instituciones, y cómo estas posturas se enmarcan en referenciales de política pública.

## **Metodología**

La metodología de este trabajo es de tipo cualitativo, combinando entrevistas y revisión de documentos legales, técnicos, institucionales y académicos.

La construcción del marco teórico (sección 1) fue realizada principalmente utilizando herramientas de análisis teórico sobre las políticas públicas y la calidad de vida. La revisión de una serie de documentos nos permitió dar con un marco teórico completo y suficiente para interpretar la política de vivienda desde las perspectivas de nuestro interés: referenciales, dimensiones de calidad y mecanismos para lograr resultados en torno a estas dimensiones.

Así, en primer lugar se introduce el concepto de referencial que provee la dimensión de análisis que engloba todo nuestro trabajo. Nuestra presentación de este concepto se basa en los aportes de Jobert y Surel, y pone de manifiesto que el comportamiento de los actores de política pública obedece a distintas esferas cognitivas, las cuales son coherentes y se explican entre sí.

Posteriormente damos cuenta de las dimensiones de calidad en la vivienda social. En este caso, la literatura seleccionada se basa no solo en trabajos teóricos de autores, sino también en literatura provista por organizaciones y por tratados internacionales. A partir de esto, presentamos nociones respecto de la calidad de la vivienda desde tres enfoques: capacidades, enfoque de derechos y calidad de la vivienda propiamente tal.

Todavía en el marco teórico, para observar los distintos mecanismos que se utilizan en política pública para promover dimensiones de calidad, revisamos literatura que distingue 2 direccionalidades en la toma de decisiones al respecto: el control jerárquico en la implementación y el diseño de las políticas ("de arriba hacia abajo" o "top down") y, en contraposición, las políticas que disponen mecanismos que permiten la participación de los beneficiarios ("de abajo hacia arriba" o "bottom up"). Prestaremos especial atención a las políticas públicas que buscan promover la participación, y en particular identificamos 2 formas de promoverla: voz y salida. En este caso, nos valemos de los aportes analíticos de Hirschman.

La recopilación de antecedentes (sección 2) se realizó en base a leyes y reglamentos, material de archivo del MINVU, archivos de prensa y documentación técnica relevante. Esta revisión comprende tanto documentos que muestran históricamente la incorporación de dimensiones de calidad en la política pública chilena, como el funcionamiento actual del programa de vivienda social más importante.

Las posiciones institucionales (sección 3) y la elaboración de un diagnóstico de los logros y carencias de la política de vivienda (sección 4) se llevaron a cabo mediante entrevistas y análisis de documentos institucionales.

Finalmente, identificamos y reconstruimos, a partir de las criterios institucionales y diagnósticos recogidos, un referencial de calidad dominante en la política de vivienda en Chile. Observamos cómo interactúa con otras posiciones y sus posibilidades de hacer frente a los desafíos que actualmente enfrenta la política de vivienda (sección 5).

Se realizaron 15 entrevistas personales en profundidad. Se buscaron entrevistados que aseguraran representatividad de distintos grupos (sobre todo en caso de que se trate de grupos institucionalizados), y se realizaron al menos dos entrevistas por cada grupo, salvo en dos grupos (Ministerio de Hacienda y Cámara Chilena de la Construcción) cuyos integrantes se negaron a la realización de entrevistas o no respondieron la petición. Para suplir estos vacíos se revisaron documentos institucionales que dieran cuenta de las posiciones respectivas. Por supuesto, también se revisaron documentos para complementar posturas de actores que sí logramos entrevistar.

Las entrevistas fueron de dos tipos: semi estructuradas (10) y entrevistas abiertas sin pauta (5). Las primeras nos permitieron realizar un rastreo general respecto a las dimensiones de calidad de los distintos actores, y si bien hay algunas variaciones entre ellas (como se puede ver en el Anexo 4, donde se incorporan las pautas), se estructuraron en torno a los siguientes elementos comunes:

- Diagnósticos criterios institucionales de los desafíos de la política pública de vivienda (Pregunta abierta)
- Rol de la institución a la que pertenece (Si aplica)
- Identificación de actores relevantes en la toma de decisiones (Pregunta abierta)
- Revisión de distintas dimensiones y su relevancia (Pregunta direccionada)

Las últimas cinco entrevistas se realizaron de forma abierta y no direccionada a los entrevistados. En ellas, hemos procurado insistir que los entrevistados profundicen argumentativamente en torno a temas de su propio interés.

A todos los entrevistados se les solicitó informalmente, prometiendo reservar su identidad a lo largo del trabajo, la posibilidad de grabar sus declaraciones. Ninguno de ellos tuvo problema al respecto.

# 1. Marco teórico

## 1.1. Referenciales de política pública

Desde la filosofía, la sociología, la filosofía de las ciencias y otras disciplinas, se ha estudiado el comportamiento de determinadas comunidades en cuanto enmarcado por sistemas de creencias compartidos, que contextualizan y predisponen la conducta social y el flujo cognitivo de los que pertenecen a dicha comunidad. En filosofía del lenguaje, por ejemplo, este marco se ha expresado como "imagen del mundo", la cual organiza y dota de sentido las acciones de una comunidad lingüística. En el caso de la filosofía de las ciencias, podemos pensar en el concepto de "paradigma científico", que compromete el comportamiento de la comunidad científica. En el ámbito específico de las políticas públicas la noción de "referencial de política pública" se ajusta a esta modalidad de análisis, orientando la conducta de la comunidad de actores que intervienen en la política pública (diseñadores de política, grupos de interés organizados, personas comunes y corrientes que se ven afectadas y participan de la discusión sobre la política pública, etc.).

Para Surel, los referenciales de política pública son una herramienta analítica que intenta "operacionalizar los fenómenos de conocimiento y de sentido a nivel del espacio público".<sup>1</sup> Jobert, por su parte, concibe la noción de referencial como una "definición de la realidad social que es constitutiva del actor social y determina ampliamente su línea de conducta".<sup>2</sup> También de acuerdo con Jobert, el referencial se estructura en torno a tres dimensiones que concurren en el comportamiento de los actores:<sup>3</sup>

1. Dimensión normativa: la interpretación, las propuestas y el comportamiento general de los actores de política pública se orienta por valores o principios. Estas normas valóricas son la fracción más abstracta del referencial, en cuanto definen y categorizan la realidad de forma global e independiente de casos concretos; también son la fracción fundacional del referencial, en cuanto los actores no estarán dispuestos a abandonarlas con facilidad, puesto que afectan la generalidad de su comportamiento político.

2. Dimensión cognitiva: los agentes recurren a esquemas causales (leyes e hipótesis, principalmente de la ciencia económica y social) para encontrar soluciones a los problemas públicos. Estos esquemas causales son extraídos a partir de los principios normativos, es decir, los actores desplegarán hipótesis y esquemas causales que expresen funcionalmente estos principios.

---

<sup>1</sup> Surel 2008, p. 42.

<sup>2</sup> Jobert 2004 B, p. 101.

<sup>3</sup> Cf. *Op. Cit.*, p. 101. Surel (2008) agrega una cuarta dimensión: las metodologías de intervención.

3. Dimensión institucional: los esquemas causales desencadenan en la definición de políticas públicas (ya sea políticas de Estado, planes nacionales, legislaciones, programas de política pública, etc.). Las propuestas concretas de política de un actor serán bien recibidas por otro en la medida en que se dé entre ambos un acuerdo previo en torno a los valores que sustentan las acciones a seguir y a la identificación de las causas del problema. Por lo tanto, el acuerdo respecto de una línea de acción concreta entrañará acuerdos básicos (y en cierta forma más abstractos) que condicionan su aceptación:

Si (...) un grupo de *policy makers* tuviera un compromiso de principios con la desregularización y la privatización, ellos no estarían interesados en escuchar resultados sobre la eventual superioridad de servicios entregados públicamente. Esa opción está fuera de su zona de aceptabilidad.<sup>4</sup>

A pesar de que presentamos la articulación de las tres dimensiones en forma cronológica (primero los actores definen los principios o valores, luego seleccionan esquemas causales cuyas consecuencias salvaguardan los valores y finalmente institucionalizan su posición promoviendo políticas públicas concretas), se trata de una secuencia artificial que tiene por fin facilitar el análisis. La utilidad de esta forma de análisis consiste en que da cuenta de forma desagregada y escalonada de tres dimensiones que convergen simultáneamente en la definición de las políticas públicas. Además, estas dimensiones pueden eventualmente afectarse en uno u otro sentido, de modo que parece más adecuado hablar de interdependencia y no de causalidad.<sup>5</sup>

Si bien internamente el referencial estructura y ordena las prioridades, argumentos y propuestas de política de forma racional y consecuente; pueden sin embargo oponerse, en algunas situaciones, distintos referenciales. Deben distinguirse entonces "los debates que se desenvuelven en el interior del referencial y la controversia sobre el mismo referencial."<sup>6</sup> De esta manera, un actor podrá esgrimir argumentaciones aceptables para concluir que "A"; mientras que otro puede esgrimir argumentaciones igualmente aceptables para concluir que "B", o incluso que "no A". No se trata de argumentaciones mal elaboradas, ni de cuestiones irracionales, más bien, de que el cuadro de referencia al que cada actor adhiere es distinto:

---

<sup>4</sup> Weiss 1991, p. 310. La traducción del pasaje es nuestra. En este informe se citarán tanto palabras textuales de entrevistados como documentación obtenida de literatura diversa. Las primeras citas están justificadas hacia la derecha, con tamaño de letra normal y entre comillas; las segundas están centradas, dentro de márgenes más pequeños, con tamaño de letra también más pequeña y sin comillas (como en este caso).

<sup>5</sup> Cf. Surel 2008, p. 56.

<sup>6</sup> Jobert 2004 B, p. 102.

[E]l debate se apoya fundamentalmente sobre los cuadros de referencia en los cuales se integran hechos, valores y teorías. Siendo dadas las múltiples realidades creadas por los cuadros de referencia involucrados, el desacuerdo de los participantes se apoya sobre la naturaleza misma de su desacuerdo.<sup>7</sup>

Desde esta perspectiva, el proceso de definición de la política pública es también una disputa por posicionar y desplazar principios de acción (esto es, la dimensión normativa), que estructuran en torno a sí las dimensiones más operativas y concretas de los agentes (es decir, las dimensiones cognitiva e institucional), de modo que se logren "procesos de categorización y de definición que permiten a un sector dado situarse en una sociedad global y verse como depositario de funciones sociales".<sup>8</sup>

Es posible que en esta disputa de poder y dominación<sup>9</sup> un referencial tenga incontestable supremacía en el diseño de las políticas. Tanto Jobert (2004 B) como Surel (2008) destacan la analogía (adelantada más arriba) entre la noción de referencial y la de paradigma científico que propone Kuhn. De acuerdo con esta analogía, cuando la definición de un problema de política pública es socialmente aceptada, y las discusiones entre actores versan sobre ajustes graduales de las políticas en curso (es decir, utilizando el concepto de Lindblom, las discrepancias se dan solamente en una lógica incrementalista), podemos hablar de la existencia de un referencial de política pública dominante. Esta primacía es paralela a lo que desde el punto de vista de Kuhn es el desarrollo de la ciencia normal. Sin embargo, se pueden producir desajustes en alguno de los niveles del referencial de manera que se ponga en jaque la estabilidad del mismo; por ejemplo, a nivel institucional, las políticas pueden estar operando para enfrentar un problema que ha perdido vigencia; a nivel cognitivo, las hipótesis causales pueden verse refutadas; o, a nivel normativo, los principios rectores de la política pueden entrar en cuestión. Las situaciones mencionadas pueden posibilitar una fase de crisis del referencial dominante y posterior reemplazo, tal como puede ocurrir con los paradigmas científicos que propone Kuhn.<sup>10</sup> Ahora bien, para que un nuevo referencial tome una posición de dominio, no basta con que se acusen fallas en el referencial precedente; es crucial también que el nuevo referencial se apoye sobre un discurso cohesionado y que aglutine poder en torno a sí:

No es suficiente que se plantee un diagnóstico de disfuncionamiento grave para que un referencial reemplace a otro. Todavía falta que el referencial precedente sea acusado por actores influyentes capaces de formar una coalición discursiva

---

<sup>7</sup> La cita es recogida en Jobert 2004 B, p. 103.

<sup>8</sup> Surel 2008, p. 42.

<sup>9</sup> Cf. Surel 2008, p. 60.

<sup>10</sup> Cf. *Op. Cit.*

alternativa alrededor de una nueva visión de las relaciones entre este sector y la sociedad global.<sup>11</sup>

## **1.2. Dimensiones de calidad en la vivienda**

En nuestro trabajo, la operacionalización del referencial de política pública se hace a partir de las dimensiones de calidad en la vivienda, es decir, de las características y disposiciones que determinan que una vivienda sea de calidad.

Para describir estas dimensiones de calidad de la vivienda de forma amplia e inclusiva, nos acercamos al problema desde tres ópticas distintas: en primer lugar, tomamos en cuenta las disposiciones, maneras de ser, de estar y de relacionarse con el mundo que afectan la calidad de vida de las personas en forma global, y que, por lo tanto, pueden ser tomadas en cuenta en todas las áreas de política pública (para esto nos valemos del enfoque de las capacidades). En segundo lugar, atendemos a las dimensiones específicas que hacen que una vivienda sea efectivamente de calidad. Finalmente, nos acercamos a las características necesarias de la vivienda desde una perspectiva del derecho a la misma.

### 1.2.1. Capacidades y calidad de vida

El enfoque de las capacidades, desarrollado en primera instancia por Amartya Sen, subraya la importancia de que exista la posibilidad real de las personas para determinar y alcanzar libremente sus aspiraciones de vida. Es decir: la calidad de vida no es solo una derivación de los logros efectivos que las personas alcanzan, sino también de las posibilidades previas y la libertad de elección que conduce a estos logros, respetando los juicios y prioridades personales.<sup>12</sup> Sen resume: "El núcleo del enfoque de la capacidad no es entonces sólo lo que la persona realmente termina por hacer, sino también lo que ella es de hecho capaz de hacer."<sup>13</sup>

El Informe de Desarrollo Humano 2012 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que lleva por título "Bienestar subjetivo: el desafío de repensar el desarrollo", propone una lista de 11 capacidades, entendidas en este caso (y en correspondencia con Sen) como "las libertades reales con que cuentan las personas para definir y realizar sus proyectos de vida deseados."<sup>14</sup> Esta lista de capacidades, que nos permiten operacionalizar el enfoque de Sen, es la siguiente:

---

<sup>11</sup> Jobert 2004 C, p. 84.

<sup>12</sup> Cf. Sen 1996.

<sup>13</sup> Sen 2011, p. 265.

<sup>14</sup> PNUD 2012 A, p. 21.

1. Tener cubiertas las necesidades físicas y materiales básicas
2. Conocerse a uno mismo y tener vida interior
3. Poder conocer y comprender el mundo en el que se vive
4. Poder experimentar placer y emociones
5. Poder disfrutar y sentirse parte de la naturaleza
6. Poder participar e influir en la sociedad en que uno vive
7. Ser reconocido y respetado en dignidad y derechos
8. Tener vínculos significativos con los demás
9. Sentirse seguro y libre de amenazas
10. Tener y desarrollar un proyecto de vida propio
11. Gozar de una buena salud

Estas capacidades las entendemos como fines transversales a la generalidad de los ámbitos de aplicación de políticas públicas (salud, educación, trabajo, etc.), aunque no por esto todas las capacidades son relevantes para todos estos ámbitos de política. Visto este enfoque general, interesa conocer las dimensiones de calidad relevantes para el ámbito específico de la vivienda, donde muchas de estas capacidades pueden adoptar una forma más reconocible y concreta.

### 1.2.2. Calidad en la vivienda

Entendemos que la vivienda es un espacio multidimensional en la vida de las personas. Podemos, en efecto, mencionar intuitivamente algunas experiencias relevantes que se dan en la vivienda: intentamos descansar, establecemos relaciones íntimas con otras personas y relaciones sociales con nuestros vecinos, nuestros niños crecen y son educados, su localización determina el tiempo que nos toma llegar a los lugares a los que vamos, etc. Bratt (2002) enumera una serie atributos o dimensiones de la vivienda que intentan dar cuenta de la multiplicidad de elementos relevantes. Su listado es el siguiente:

1. Tenencia de un hogar
2. Recursos económicos para pagar y mantener la vivienda
3. Percepción de estabilidad y seguridad por parte de las personas que habitan la vivienda
4. Calidad y seguridad ("seguridad" se entiende aquí como una consecuencia de la calidad de la construcción y las instalaciones)
5. Espacio (entendido como personas por habitación y/o como metros cuadrados por persona)
6. Autopercepción positiva y oportunidades de empoderamiento
7. Calidad y seguridad del vecindario
8. Accesibilidad a empleo, educación y otros servicios

Además de proveer su listado de atributos o dimensiones, Bratt define tres ámbitos que agrupan a cada uno de ellos: 1) ámbito físico; 2) relaciones

de la vivienda con el ocupante; y 3) condiciones del vecindario. El ámbito físico incorpora variables como las condiciones de calidad en la construcción y amoblado de la vivienda. El segundo ámbito incorpora elementos de tipo social y emocional que se dan *dentro* del hogar, como las posibilidades de que en la vivienda se generen ambientes sanos, la relación entre cantidad de personas y metros cuadrados y que el acceso a la vivienda no sea en condiciones de endeudamiento arduas. En cuanto a las características del vecindario, cobran relevancia elementos externos al perímetro de la vivienda, como la seguridad del barrio, las áreas verdes, el acceso a consultorios y escuelas, etc.

Sin perjuicio de la validez de la lista de Bratt, existen dos dimensiones importantes de la calidad de la vivienda que no están incorporadas en su listado: 1) autonomía o libertad para la toma de decisiones respecto de la vivienda; y 2) integración social. Se trata de dimensiones de alguna forma "inmateriales", que exceden la construcción de la vivienda y las disposiciones de los barrios, pero cuya promoción queda igualmente en manos de la política pública.

El hecho de que Bratt se centre en los requerimientos de la vivienda como "producto final" explica su omisión de la autonomía como dimensión relevante de una vivienda de calidad. Es evidente, sin embargo, la importancia que tiene esta dimensión en la visión del PNUD (piénsese en la capacidad de tener y desarrollar un proyecto de vida propio) y en el enfoque de las capacidades que propone Sen. Para éste, como vimos, la calidad de vida depende en buena medida de nuestra autonomía, entendida como la decisión individual y efectiva de las personas que conduce a su estado final:<sup>15</sup>

Al evaluar nuestras vidas, tenemos razón no sólo para estar interesados en la clase de vida que conseguimos vivir, sino también en la libertad que realmente tenemos para escoger entre diferentes estilos y modos de vida.<sup>16</sup>

La autonomía en el ámbito de la vivienda se materializa como la posibilidad de las personas de optar por las características de la misma de manera independiente y con las menores imposiciones externas (por ejemplo, la determinación vertical de poderes implicados o las limitantes económicas). Así, la calidad de la vivienda está condicionada por la posibilidad de decisión de que disponemos respecto de sus características; o, dicho de otra manera, la calidad de la vivienda depende en parte de la incidencia de las personas para elegir autónomamente aquellas dimensiones de calidad que se quieren rescatar para su vivienda. Finalmente, no es lo mismo tener una vivienda habiendo tomado decisiones con respecto a sus

---

<sup>15</sup> Cf. Sen 2011

<sup>16</sup> *Op. Cit.* 2011, p. 257.

características que tener *la misma* vivienda, pero habiéndola recibido de manera impuesta, sin poder tomar estas decisiones.

Ridgway (1994), revisando una serie de estudios, ha recopilado algunas conclusiones sobre la importancia de que las personas participen como co-creadores de sus viviendas y entornos:

- Hay suficiente información que indica lo inadecuado de situar a personas en ambientes que ellas no han ayudado a crear y sobre los cuales no tienen control.
- A partir de las disciplinas de la psicología social y ambiental son conocidos los efectos negativos que implica el control y disposición vertical del medio en que viven las personas. Este control trae como resultado un debilitamiento de la identidad, la pérdida de motivación, pasividad, sentimiento de incapacidad, estrés e incluso síntomas físicos y psicológicos indeseables.
- Una vivienda que provea espacio personal y dominio sobre el ambiente que la rodea son fundamentales para una vida humana saludable.

Finalmente, bajo una estructura de co-creación de la vivienda, en la cual los que la habitan tengan un rango de decisión sobre sus características, su emplazamiento, las disposiciones del vecindario, etc., podemos esperar

La recuperación de un sentido de identidad y autoestima, la recuperación de un sentido de seguridad y privacidad, un mejorado estatus social y el sentimiento de que la comunidad le pertenece a la persona; ésta también ha recuperado la eficacia y la competencia y ha aumentado la estabilidad residencial como resultado de un mejor ajuste entre la propia persona y su ambiente.<sup>17</sup>

La última dimensión que consideramos es la integración social. La siguiente definición del opuesto de la integración social, es decir, la segregación social, nos resulta clara para entender el concepto:

(La segregación social es) la imposibilidad de que segmentos sociales de distinto perfil socioeconómico y cultural, se encuentren y converjan en espacios comunes, generando por oposición un tejido social segmentado en base a diversos atributos.<sup>18</sup>

Bratt tampoco considera en su análisis a la integración social. Es excusable esta omisión porque la integración no es en rigor parte de los atributos propios de la vivienda ni atribuible directamente a ninguna de los

---

<sup>17</sup> Ridgway 1994, p. 6. La traducción de este pasaje es nuestra.

<sup>18</sup> PNUD 2012 B, p. 10.

ámbitos generales que él define. Sin embargo, las políticas públicas (tanto de vivienda social como de desarrollo urbano) inciden en la integración o segregación social, y es una demanda prácticamente transversal la necesidad de tomar en cuenta este problema al momento de diseñar e implementar las políticas.

La integración social se puede entender como la integración entre personas de similares estratos socioeconómicos (“integración entre iguales”), o bien como la integración entre personas de diferentes orígenes socioeconómicos (“integración entre distintos”). Es importante destacar que la segregación residencial entre distintos estratos socioeconómicos no solo implica separación espacial y desconocimiento mutuo entre ricos y pobres, sino que afecta también los resultados escolares, aumenta deserción escolar, reduce la accesibilidad al trabajo para los más pobres, entre otras consecuencias.<sup>19</sup> Debe considerarse, por último, el hecho de que en Chile existe una sociedad particularmente segregada en términos socioeconómicos, culturales, educativos, y ciertamente residenciales.<sup>20</sup>

### 1.2.3. Enfoque de derechos

Para terminar este apartado, revisamos las características de la vivienda desde una perspectiva de derechos. Para esto nos remitimos al Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR, por sus siglas en inglés), firmado y ratificado por Chile, que forma parte de la Carta Internacional de Derechos Humanos proclamados por Naciones Unidas.

La cuarta observación general<sup>21</sup> del ICESCR señala que “el derecho humano a una vivienda adecuada tiene una importancia fundamental para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales”. La vivienda adecuada es la que dispone de “un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable.” Luego, en la misma observación se numeran y especifican las características de la vivienda adecuada, sobre las cuales los Estados firmantes deben tomar acciones que ayuden a su consecución:

- a) Seguridad jurídica de la tenencia: es decir, las personas deben contar con seguridad legal en caso de situaciones que amenacen jurídicamente la tenencia de su vivienda.

---

<sup>19</sup> Cf. Larrañaga y Sanhueza 2008.

<sup>20</sup> Cf. CEPAL 2003.

<sup>21</sup> La observación puede revisarse en: <http://www.escr-net.org/docs/i/428687> (revisado última vez el 6 de febrero de 2013).

- b) Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura: la vivienda debe disponer de servicios de salud, seguridad, comodidad, nutrición, agua potable, energía para la cocina, calefacción y alumbrado, instalaciones sanitarias y de aseo, almacenamiento de alimentos, eliminación de desechos, drenaje y servicios de emergencia.
- c) Gastos soportables: los gastos personales o del hogar que se asocian a la tenencia de la vivienda no pueden impedir la posibilidad de cubrir otras necesidades básicas.
- d) Habitabilidad: las viviendas deben proteger del frío, la humedad, el calor, la lluvia y velar, en definitiva, por la salud física de quienes las habitan.
- e) Asequibilidad: la vivienda adecuada debe ser asequible, priorizando el acceso a personas desfavorecidas (ancianos, enfermos, incapacitados, niños).
- f) Lugar: la vivienda debe estar localizada en lugares en que sea fácil el acceso a opciones de empleo, servicios de salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales.
- g) Adecuación cultural: los aspectos de la materialidad de la vivienda y la construcción deben facilitar la expresión de la identidad cultural y la diversidad, sin por ello sacrificar los beneficios tecnológicos.

El siguiente cuadro resume la totalidad de nuestra exposición desde las tres perspectivas de la vivienda de calidad, asociando cuando corresponde las concepciones de calidad que dichas perspectivas ofrecen. Las cinco columnas del cuadro corresponden a los tres ámbitos definidos por Bratt y las otras 2 dimensiones obviadas por él, pero que inciden en la calidad de la vivienda: la autonomía y la integración. Las tres filas se componen de los atributos que el propio Bratt le asigna a cada ámbito, las capacidades del PNUD y las indicaciones de la cuarta observación general del ICESCR:

**Cuadro 1: Resumen y asociación de las distintas perspectivas para una vivienda de calidad.**

	Ámbitos de bienestar en la vivienda (Bratt)			Dimensiones inmateriales	
	Caract. físicas de la vivienda	Relación ocupante/Vivienda	Condiciones del vecindario	Integración social	Autonomía
<b>Capacidades (PNUD)</b>	Cobertura de necesidades físicas y materiales básicas	Poder experimentar placer y emociones	Poder disfrutar y sentirse parte de la naturaleza	Participar e influir en la sociedad en que uno vive	Tener y desarrollar un proyecto de vida propio
		Tener vínculos significativos con los demás	Vivir en un ambiente seguro y libre de amenazas	Conocer el mundo en el que se vive	
				Tener vínculos significativos con otros	
<b>Enfoque de derechos ("Vivienda adecuada" - CDESCR)</b>	Habitabilidad	Seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda	Localización		
		Gastos soportables	Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura		
<b>Dimensiones de la vivienda (Bratt)</b>	Tenencia de hogar	Recursos para pagar y mantener la vivienda	Calidad y seguridad del vecindario.		
	Calidad y seguridad de la vivienda.	Autopercepción positiva y empoderamiento	Acceso a empleo y educación.		
		Percepción de estabilidad			
	Espacio				

Fuente: elaboración propia. Bratt establece explícitamente la relación entre los ámbitos generales de bienestar y las dimensiones que él propone, con la salvedad de que en nuestro entendimiento, el espacio es una dimensión que no solo afecta el ámbito Relación ocupante/Vivienda, sino también el de las características físicas de la misma.

### **1.3. Voz y salida: participación en la definición de las dimensiones de calidad**

En este apartado presentaremos dos marcos de análisis que nos servirán para comprender algunos mecanismos que pone a disposición la política pública para entregar los bienes y servicios públicos que se propone. Veremos en pasajes posteriores que los mecanismos presentados son utilizados en la política de vivienda social para buscar resultados en torno a las dimensiones de calidad revisadas. Por el momento, mostraremos que las políticas pueden ser pensadas o bien jerárquicamente desde la autoridad, o bien fomentando la participación de los ciudadanos (o beneficiarios, dependiendo del caso) mediante distintos mecanismos.

De acuerdo con Peters (Peters 1994), las políticas públicas pueden separarse en dos tipos, dependiendo de cómo la autoridad pública capta y operativiza el mandato de la ciudadanía: las que siguen un curso "de arriba hacia abajo" (o "top down" en inglés) y las que, al contrario, se direccionan "de abajo hacia arriba" ("bottom up"). Las políticas que se definen de arriba hacia abajo, son mandatadas jerárquicamente por la autoridad pública, absteniéndose ésta de incorporar nuevos *inputs* que puedan proveer los beneficiarios afectados por la política. Esta modalidad para ejercer la autoridad obtiene su legitimidad principalmente a partir del voto, las competencias asociadas a su cargo y la legislación vigente. En contrapartida, existe otro tipo de políticas que sí contemplan cierta holgura para que las decisiones sean tomadas no sólo desde las capas más altas de la autoridad, sino también por los propios beneficiarios y por implementadores de política, con quienes los beneficiarios se relacionan directamente. En estos casos, las personas pueden incidir directamente en el proceso de elaboración o implementación de las políticas, y, de esta manera, no solamente confiriéndoles información a las autoridades por medio del voto.

Es perfectamente concebible que una misma política contemple ambos tipos de direccionalidad. Por ejemplo, para el caso de la vivienda social, puede existir un programa donde se determine verticalmente que la construcción de las viviendas se ceñirá a itemizados técnicos bien específicos (asociados a la dimensión de calidad en la vivienda), sin tomar en consideración excepciones de ningún tipo, ni prestando especial atención a las eventuales diferencias entre beneficiarios. En este caso, se trata de una definición de arriba abajo, donde la ley ordena construir de cierta manera y no existen espacios para flexibilizar este mandato. Ahora bien, dentro del mismo programa se puede favorecer (atendiendo ahora a otra dimensión de calidad) la participación de los beneficiarios en la determinación de dónde se va a localizar la vivienda. Es decir, una política pública compleja, que tiene diferentes objetivos y que afecta a múltiples dimensiones, puede incorporar en algunos aspectos diseños de arriba abajo, y en otros de abajo hacia arriba.

Para efectos de nuestro trabajo, nos interesa particularmente la toma de decisiones que se direcciona de abajo hacia arriba y que permite la participación por parte de los beneficiarios, al margen de las obligaciones legales que se establezcan. Revisaremos y evaluaremos las disposiciones que otorga actualmente la institucionalidad para que el resultado final de la política sea alimentado de esta manera. Profundizando entonces en esta forma de direccionar la política, nos preguntamos ¿cómo puede la autoridad permitir participar a aquellos que demandan una vivienda social de calidad a partir de sus propias motivaciones? Hirschman (1977) propone un marco analítico para dar cuenta de dos posibles formas de que la demanda se fortalezca a partir de sus manifestaciones orgánicas, haga ver su descontento y se exprese ante variaciones en la calidad del servicio: por un lado, el mecanismo de voz y, por el otro, el mecanismo de salida.

La salida funciona, en términos gruesos, así: si la calidad del producto que ofrece un proveedor cualquiera baja, baja también la demanda de dicho proveedor, puesto que los usuarios deciden mudarse a otro. Por cierto, el mecanismo de salida supone la existencia de otros proveedores que ofrecen el mismo producto o un sustituto cercano y supone también la competencia entre ellos por captar beneficiarios. En el caso de una política pública que considere este mecanismo, la participación se manifiesta en la posibilidad de que los beneficiarios opten libremente por aquel proveedor del servicio que mejor se adecue a su demanda.

Mediante el mecanismo de voz, en cambio, los usuarios participan haciendo saber al proveedor su disconformidad ante la merma en la calidad, con lo cual pueden mejorar el servicio sin cambiar de proveedor:

(La voz es) el intento por cambiar un estado de cosas poco satisfactorio, en lugar de abandonarlo, mediante la petición individual o colectiva a los administradores directamente responsables, mediante la apelación a una autoridad superior con la intención de forzar un cambio en la administración, o mediante diversos tipos de acciones y protestas, incluyendo las que tratan de movilizar a la opinión pública.<sup>22</sup>

Si bien la voz y la salida pueden ser complementarias, Hirschman explica que la voz funciona como un residuo de la salida en caso de que no se cumpla el supuesto de la existencia de competencia: "La opción de la voz es la única forma en que los clientes o miembros insatisfechos pueden reaccionar siempre que no exista la opción de salida". Así, entre menores opciones de salida hay, la voz ocupa un lugar más preponderante.

---

<sup>22</sup> Hirschman 1977, p. 36.

Hirschman, adicionalmente, establece un paralelo entre (1) la salida y la economía y (2) la voz y la política, en el sentido de que la opción salida es más propia del ámbito económico, y la de voz del político/democrático. En (1), entre más elástica es la demanda (es decir, entre más reacciona la cantidad demandada con variaciones en la calidad) mejor funciona el sistema económico, puesto que la firma estará más preocupada por mantener la calidad. En (2), entre más alerta, activa y expresiva es la ciudadanía, mejor funciona el sistema democrático y, en consecuencia, más opciones reales tienen las personas de influir en los bienes y servicios públicos provistos

### Riesgos de los mecanismos de voz y salida

En el entendido de que la voz y la salida son mecanismos cuyos resultados son inciertos (lo cual no ocurre, al menos teóricamente, en el control jerárquico del Estado acerca de qué dimensiones se deben fortalecer y cómo), existen riesgos asociados cuando se opta por uno u otro mecanismo. Schiavo-Campo y Sundaram (2000) revisan las desventajas y requerimientos para el buen funcionamiento que tienen tanto la voz como la salida en el servicio público:

#### **Cuadro 2: Riesgos de la voz y de la salida en la provisión de bienes y servicios públicos**

<b>Voz</b>	La incorporación de una cantidad de visiones más amplias implican problemas de costos, o bien, si se quieren reducir los costos, se corre el riesgo de no incorporar visiones de minorías no organizadas.
	Pueden surgir diferencias en la calidad del servicio provisto para beneficiarios de características similares.
	Si se desatiende la complejidad del problema y las dificultades de implementación de la voz en un servicio público, este mecanismo puede terminar por deteriorar los organismos públicos.
<b>Salida</b>	Estos mecanismos pueden fragmentar los valores, los estándares y la operatividad de los servicios.
	Existe el riesgo de que por medio de estos mecanismos se intente fortalecer deliberadamente al sector privado, en desmedro del fortalecimiento de la demanda.
	Particularmente en países en desarrollo, la administración pública tiene menor capacidad para monitorear la ejecución del mandato entregado a servicios privados.

Fuente: elaboración propia a partir de Schiavo-Campo y Sundaram (2000).

Por su parte, Young (en Dowding *et al.* 2000) da cuenta de varios problemas específicos de los mecanismos de salida cuando se aplican a servicios del Estado:

1. El costo de evaluar alternativas es alto para los consumidores.
2. El costo de cambiar de proveedores también es alto.

3. Algunos ciudadanos-consumidores pueden costear más fácilmente la salida que otros.
4. Es difícil evaluar la calidad de los resultados.
5. Es difícil identificar a los consumidores del servicio.
6. Hay economías de escala que se desaprovechan.

## 2. Antecedentes

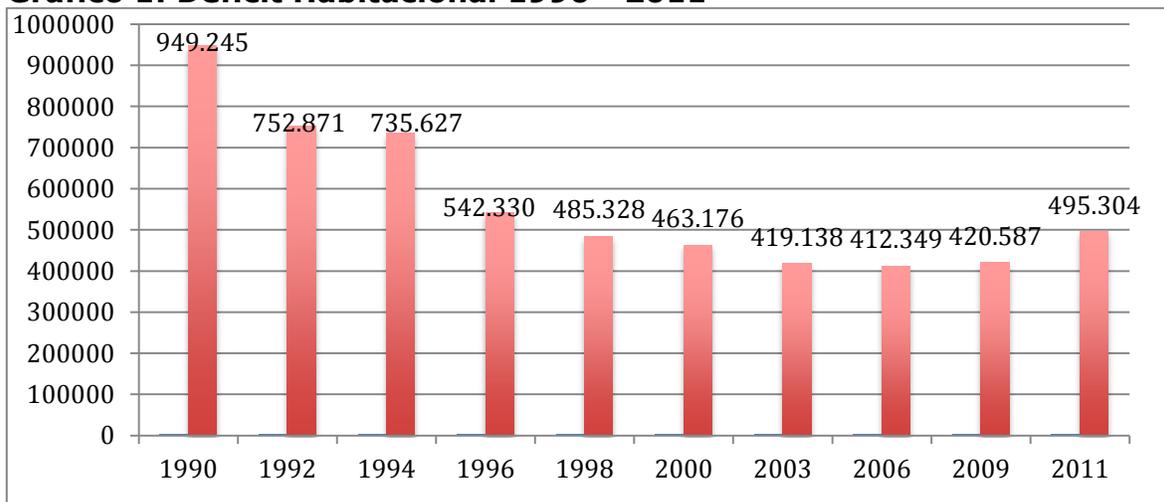
En esta segunda sección revisamos antecedentes que dan cuenta de las dimensiones de calidad incorporadas en la política de vivienda. Primero hacemos un breve recorrido histórico a modo de contextualización del momento actual de la política de vivienda social; luego se presenta en líneas generales el programa Fondo Solidario de Vivienda, representativo de la política de vivienda social para los grupos más vulnerables. En particular, ponemos atención a la incorporación de distintas dimensiones de calidad en este programa y de los modos en que se propone alcanzarlas.

### 2.1. Dimensiones de calidad en la vivienda social en Chile desde 1990

#### Déficit y calidad en la construcción como aspectos prioritarios

En la década de 1990, en la que Chile retoma el camino democrático, la política de vivienda logra bajar aceleradamente la cantidad de viviendas necesarias para acabar con el déficit habitacional. Sin embargo, y tal como se ve en el siguiente gráfico, existe un déficit "duro" sobre el cual en la última década no se ha avanzado significativamente:

**Gráfico 1: Déficit Habitacional 1990 - 2011**



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social (MDS), en base a encuesta CASEN 1990 - 2011.<sup>23</sup>

Cuando ya finalizaba la década de 1990 se comenzó a percibir que los nuevos desafíos en políticas de vivienda social ya no correspondían sólo a la provisión de viviendas, sino también a aspectos como una focalización más rigurosa en la entrega de subsidios, los servicios que deben estar provistos

<sup>23</sup> De acuerdo al Informe de Política Social 2012 del MDS, el aumento del déficit en la medición 2011 posiblemente tiene relación con el terremoto de febrero de 2010, que destruyó miles de viviendas en varias regiones del país.

en el entorno y la calidad en la construcción de las viviendas.<sup>24</sup> La década de 1990 concluyó con una percepción generalizada de que la calidad de la vivienda social era deficiente. Esta percepción fue alimentada por casos públicamente conocidos de viviendas sociales de calidad inaceptable en su construcción. El más mediático de ellos es el caso de las “casas Copeva”.

El conjunto de viviendas sociales Villa Volcán San José, en Puente Alto, fue el escenario del caso de las “casas Copeva”. Allí el Programa de Vivienda Básica del SERVIU entregó en el año 1996 viviendas sociales a más de 2 mil familias. En el invierno de 1997 las lluvias dejaron en flagrante evidencia fallas en la construcción que terminaron inundando los departamentos. Como resultado, muchas familias que habían recibido una “solución” a sus problemas de vivienda vivieron por años en condiciones críticas.

Se trata de una situación emblemática, particularmente por el revuelo generado en los medios. Según un directivo del Departamento de Estudios del MINVU durante el gobierno de Bachelet, este revuelo mediático fue la principal causante de la crisis en que cayó SERVIU, y no tanto las fallas generalizadas en los servicios. Según el entrevistado, sólo alrededor de un 5% de las viviendas sociales del Gran Santiago habrían tenido fallas “patológicas” (es decir, con un “deterioro o defecto recurrente, típico o caracterizable que afecta a una vivienda, componente o parte de la misma”<sup>25</sup>), cifras que son consistentes con las que reporta Hidalgo.<sup>26</sup> Si se considera este porcentaje de viviendas mal construidas, es plausible que la fuerte cobertura mediática haya acelerado un proceso de renovación que, a juicio del referido entrevistado, desestimó algunos avances conseguidos:

“La vivienda SERVIU, desde el 95 en adelante, estaba mejorando mucho, estaba incluso teniendo condominios de adultos mayores, estaba entregando el nivel necesario de áreas verdes, de parques y equipamientos con subsidios cruzados, se estaba manejando bien.” (Experto 3)

Sin embargo, el SERVIU de la época reconoce que ante la carencia de vivienda de una parte importante de la población, se tomaron decisiones orientadas a proveer de “obra gruesa”, en desmedro de una mayor preocupación sobre la calidad de la vivienda construida, que se vio perjudicada a favor de la cantidad.<sup>27</sup> De acuerdo con Hidalgo 2004, algunas de las declaraciones realizadas por autoridades gubernamentales de ese entonces evidencian que la alternativa elegida fue construir la mayor

---

<sup>24</sup> Cf. MINVU 2004 A.

<sup>25</sup> *Op. Cit.*, p. 6.

<sup>26</sup> Cf. Hidalgo 2007.

<sup>27</sup> Cf. Sandoval 2005.

cantidad de soluciones posible, minimizando los costos para alcanzar el máximo de beneficiarios.<sup>28</sup>

No está demás mencionar que el proyecto que presentó la empresa Copeva cumplía con las exigencias técnicas presentadas por el SERVIU a las empresas licitantes. Esto explica que el SERVIU haya sido declarado (recién el año 2009) responsable jurídicamente de las fallas en la construcción de las casas Copeva: "el SERVIU tiene responsabilidad extracontractual al elaborar deficientemente las bases técnicas apropiadas para la construcción de las viviendas."<sup>29</sup>

Este caso constituye un hito importante del proceso de incorporación de nuevos criterios de vivienda social: la superación del déficit paulatinamente deja de ser lo único que importa. Además, no se trata sólo de un símbolo de otros casos acontecidos en esos años, sino también se identifica como causa directa de que las autoridades de la época tomaran medidas concretas para el mejoramiento de la calidad, particularmente de la dimensión asociada a la calidad en la construcción de la vivienda:<sup>30</sup>

"Desde 1997 en adelante, cuando ocurre el problema serio con las casas Copeva, y con mayor fuerza a partir del 2000, se hace un esfuerzo fuerte por mejorar calidad de la vivienda social: las guías técnicas del SERVIU son más exigentes."  
(Experto 6)

En este contexto, la Ley de Calidad de la Vivienda es representativa de las prioridades que se levantaron a fines de la década de los 90, orientadas a mayores exigencias a la calidad de la construcción. Si bien ingresó al Congreso antes que colapsaran las casas Copeva, busca remediar problemas como los que se sufrieron en la Villa el Volcán. Publicada en 1996, esta ley establece un aumento en los estándares técnicos en la construcción de vivienda social, asigna mayores responsabilidades a las constructoras y también una mayor periodicidad de inspecciones técnicas.

Posteriormente, en 1999, el MINVU decidió también aumentar las exigencias relativas a las terminaciones y equipamiento de la vivienda. Los nuevos estándares incluyen "lavaplatos de acero inoxidable, calentadores o 'calefones', baños equipados con tina y ducha teléfono, pisos de vinílico y

---

<sup>28</sup> Cf. Hidalgo 2004, P. 236.

<sup>29</sup> Artículo de prensa online, revisado por última vez el 3 de marzo de 2013: <http://elperiodistaonline.cl/locales/2009/11/corte-suprema-condena-a-serviu-a-pagar-90-millones-a-familias-afectadas-por-casas-copeva/>

<sup>30</sup> Cf. Artículo de prensa online, revisado por última vez el 3 de marzo de 2013: [http://www.cooperativa.cl/serviu-y-casas-copeva-se-cuestiono-un-programa-habitacional-obsoleto/prontus\\_notas/2009-11-27/211450.html](http://www.cooperativa.cl/serviu-y-casas-copeva-se-cuestiono-un-programa-habitacional-obsoleto/prontus_notas/2009-11-27/211450.html)

cielos terminados, marcos de ventanas de aluminio, logia, canaletas, bajadas de aguas lluvia".<sup>31</sup>

## Desafíos

Al final de la década de 1990 las autoridades encargadas de la provisión de vivienda social se enfrentaban a los siguientes desafíos:<sup>32</sup>

- Agrandar el tamaño de las viviendas.
- Mejorar la materialidad y la tasa de saneamiento.
- Superar la segregación social y residencial generada a partir de los lugares de emplazamiento de las viviendas sociales.
- Proponer tipologías de vivienda que permitan llevar a cabo modificaciones en las construcciones originales.
- Incorporar nuevos criterios para la disposición de terrenos, además de los valores del suelo.
- Mejorar la focalización: a fines de los noventa las familias allegadas se concentraban en los dos quintiles más pobres, mientras que los programas habitacionales en buena medida desprotegían a estas familias.
- Mejorar el diseño del instrumento de exigencia de crédito, porque dificultaba que las personas más pobres acreditaran ingresos, lo que provocaba que se restaran de la demanda.

A modo de síntesis, el déficit es un problema que se extendió durante toda la década de 1990 (y es, en realidad, un problema de arrastre hasta hoy). Durante esa década, a este problema se adicionan nuevas dimensiones que debe abordar la política pública en torno a la calidad de la vivienda. El FSV muestra que estas nuevas dimensiones se complejizan y se vuelven, por decirlo de algún modo, más cualitativas: ya no se trata solo de viviendas, sino de viviendas bien construidas, e incluso, de viviendas que permitan grados de elección de las personas y donde se asegure su integración social.

## **2.2. Fondo Solidario de Vivienda**

El año 2000 asume Ricardo Lagos como Presidente de Chile. Uno de sus anuncios más importantes es el de una nueva política habitacional, dentro de la cual se enmarca el Fondo Solidario de Vivienda (FSV).

El FSV es un subsidio a la demanda de carácter concursable que tiene por objetivo contribuir a la superación de la pobreza, particularmente en el aspecto de la precariedad habitacional de las familias que viven en esta situación. Se trata del programa de vivienda social más importante de la

---

<sup>31</sup> Hidalgo 2004, p. 236.

<sup>32</sup> Cf. Hidalgo 2004 e Hidalgo 2007.

década recién pasada, y representa de forma paradigmática la política de vivienda social durante los últimos años.<sup>33</sup> A pesar de algunas modificaciones, los elementos fundamentales de este programa, expuestos a continuación, se mantuvieron hasta que fue reemplazado en el año 2012. Más aún, el programa que reemplaza al FSV (el Fondo Solidario de Elección de Vivienda, regulado por el DS 49) expresa una continuidad en la estrategia general del Estado para enfrentar el problema de la vivienda social.<sup>34</sup>

### Beneficiarios

Los beneficiarios del subsidio habitacional que otorga el FSV son las familias más vulnerables del país que carecen de vivienda. La vulnerabilidad de la familia se determina según los resultados que arroja la Ficha de Protección Social (ex CAS).

### Solución habitacional integral

El FSV reconoce que la oferta de vivienda social que realiza el Estado no puede restringirse al solo ofrecimiento de un techo. Así, el programa entrega a los beneficiarios, además del subsidio, un componente asociado a características de la vivienda vinculadas con el entorno físico y social:

- Componente 1: Solución de vivienda propia, terminada y financiada a través de un subsidio.
- Componente 2: Familias habilitadas en los ámbitos de su entorno físico, social e institucional en el marco de una solución habitacional integral.

### Plan de Habilitación Social

En su formulación, el FSV se plantea como una política habitacional con beneficiarios participativos en la toma de decisiones. En este sentido, el Plan de Habilitación Social (PHS) adquiere un rol central en el diseño, permitiendo que los postulantes decidan a qué tipo de proyecto se ajustan sus preferencias y sus necesidades (de acuerdo a la ley, el PHS dar "respuesta de manera eficaz a la compleja gama de necesidades del grupo"<sup>35</sup>, favoreciendo su participación desde el momento de generación de los proyectos), y además, como su nombre lo indica, el PSH tiene por objetivo

---

<sup>33</sup> En el Anexo 1, se muestra información que destaca la importancia del Fondo Solidario como motor de la política de vivienda en Chile durante la década del 2000.

<sup>34</sup> En el Anexo 2 se expone de forma breve el programa que reemplaza al FSV; se aprecia en su revisión la continuidad en líneas generales con su antecesor, particularmente en lo referido a dimensiones de calidad y el modo de obtener resultados en su favor, que son los aspectos de nuestro interés.

<sup>35</sup> DS 174 (MINVU 2005), p. 49.

habilitar socialmente a los beneficiarios en sus nuevos barrios. La definición de este plan da cuenta de estos dos elementos:

(El PHS es el) Conjunto de actividades para que la familia participe activamente del proyecto, conozca el programa, participe en la toma de decisiones sobre las características y calidad de su vivienda, se haga responsable de su mantención y cuidado y se integre a su red social para que alcance una mejor calidad de vida en su nueva vivienda.<sup>36</sup>

### Proyectos de Integración Social

El programa considera proyectos para la construcción de complejos de vivienda compartidos entre los sectores socioeconómicos bajos y medios, mediante Proyectos de Integración Social que consideran porcentajes mínimos (30%) tanto de clases medias como de grupos vulnerables. Esto es: se combinan y coexisten proyectos destinados a la clase media con proyectos destinados a los grupos vulnerables, incentivando la inclusión de los primeros por medio de la entrega de "bonos de integración social" adicionales al subsidio base.

### Entidades de gestión inmobiliaria social (EGIS)

Las EGIS cumplen, por decreto, una función múltiple en el programa: se encargan del diseño y ejecución del Plan de Habitación Social; del diseño y elaboración de proyectos de arquitectura e ingeniería; organizan a los grupos de familia que optan por una solución habitacional conjunta; y realizan la contratación de las obras y la inspección técnica de las mismas. En términos de captación de lo que demandan los beneficiarios, cada EGIS debe ofrecer a las familias "un proyecto que se adecúe a sus necesidades."<sup>37</sup>

Las EGIS perciben ingresos del propio subsidio y del ahorro de las familias. En algunos casos, estas entidades pueden acceder a recursos adicionales: subsidio para obras de equipamiento en los proyectos de construcción, fondo supeditado a un ahorro mayor por parte de las familias y aportes adicionales provenientes de fuentes públicas o privadas.

Quienes ejercen de EGIS son municipios o empresas privadas. Algunas de éstas se hacen cargo solamente de la gestión inmobiliaria, otras, además de la gestión, son también las empresas constructoras que ejecutan el proyecto.

---

<sup>36</sup> MINVU 2007, p. 69.

<sup>37</sup> *Op. Cit.* p. 29.

## Principales Modificaciones

Los programas de vivienda social quedan reglamentados por decretos supremos (DS). El FSV fue normado inicialmente por el DS 155, aunque sufrió algunas modificaciones durante su transcurso. El cambio de normativa más importante se dio en el marco de la Nueva Política Habitacional del gobierno de Michelle Bachelet, que incorporó diversas normativas para mejorar la política de vivienda en su conjunto. En ese periodo se amplían las atribuciones de las EGIS, que pueden ahora, además de organizar la demanda, realizar la construcción de la vivienda. Se incorpora además un subsidio complementario a la localización, vale decir, la entrega de recursos adicionales a proyectos construidos en barrios donde el valor del suelo es mayor. También, el DS 174 del año 2006 (que reemplaza al 155) subdivide el Fondo Solidario de Vivienda en FSV I, FSV II y FSV III. El FSV I busca cubrir la demanda de las familias más pobres del país, y cada familia debe postular como parte de un comité de vivienda en el caso de que se construyan nuevas viviendas.

En este trabajo nuestro foco será el FSV I. Nos interesa porque su objetivo es subsanar carencias habitacionales de las personas socioeconómicamente más perjudicadas del país (de modo que analizaremos la participación de una demanda con bajo poder relativo) y también porque participan comités de viviendas en la postulación, lo que permitirá evaluar los intentos de parte del Estado de conseguir una demanda socialmente cohesionada. El siguiente cuadro muestra la subdivisión del FSV de acuerdo al DS 174:

**Cuadro 3. Subdivisión del FSV según DS 174**

<b>Fondo</b>	<b>Proyecto</b>	<b>Comités de Familia</b>	<b>Crédito</b>	<b>Puntaje máximo FPS</b>
FSV I	Construcción o compra de vivienda nueva o usada	Se exigen cuando se construyen casas nuevas	No	8.500 (familias más vulnerables del país)
FSV II	Construcción o compra de vivienda nueva o usada	Postulación individual	Opcional	11.734
FSV III	Construcción vivienda en zonas rurales	Postulación individual	Opcional	11.734

Fuente: elaboración propia a partir de [www.MINVU.cl](http://www.MINVU.cl).<sup>38</sup>

<sup>38</sup> Esta información ha dejado de estar disponible en dicho sitio web.

## **2.3. FSV: dimensiones de calidad incorporadas y mecanismos para alcanzarlas**

En este último apartado de antecedentes, damos cuenta de la forma en que la política de vivienda prioriza dimensiones de calidad de la vivienda y dispone los mecanismos para alcanzar las dimensiones de calidad que se encuentran dentro de sus objetivos.

En atención a su diseño, la política de vivienda social en Chile tiene por objetivo enfrentar prácticamente todas las dimensiones de calidad establecidas más arriba, o al menos todos los ámbitos a las que ellas pertenecen. Si bien con diferente taxonomía y modo de organización con que nosotros hemos propuesto las dimensiones de calidad, el FSV se plantea como una política que promueve la construcción de viviendas con las características físicas mínimas para que puedan considerarse de calidad; integra también la necesidad de que los barrios cuenten determinadas condiciones (áreas verdes comunes, conectividad, acceso a servicios); promueve y busca la integración social; y considera importante la autonomía y la libertad de los beneficiarios. En los siguientes dos apartados mostramos cómo la política busca lograr objetivos en torno a estas distintas dimensiones.

### *2.3.1. FSV: dimensiones de calidad "de arriba hacia abajo"*

De las dimensiones de calidad, algunas se exigen en el FSV de arriba hacia abajo. Se entiende que son dimensiones ineludibles y cuya incorporación no puede estar sujeta a la participación ni a la voluntad de los beneficiarios de la vivienda social. Así, en la política de vivienda en general y en el FSV en particular se consideran itemizados técnicos que dan cuenta de la necesidad de construir las viviendas con ciertas exigencias determinadas por la ley, referidas a la condición del suelo, a la materialidad de la vivienda, a condiciones topográficas, y a condiciones de la techumbre y los muros, entre otros. Se exige también que las viviendas cuenten con una cantidad determinada de metros cuadrados como mínimo (42 metros cuadrados ampliables según la normativa actual), que cuenten con al menos dos dormitorios y cuatro espacios diferenciados, y que el acceso a ellas no sea por las áreas verdes o los espacios destinados a equipamiento, entre otros.

Por otra parte, se determina verticalmente que los conjuntos de viviendas deben contar con un acceso adecuado a servicios en los barrios en que se insertan (transporte público, escuelas, servicios de salud,). Además, los complejos habitacionales deben contar con equipamiento público, como áreas verdes, salas multiuso comunes, plazas con juegos para niños, entre otros (la exigencia de estos equipamientos varía de acuerdo a la cantidad de viviendas que conforman el conjunto habitacional: entre más viviendas, más exigencias). En este caso, las disposiciones barriales no solamente se

piensan como medidas para mejorar la habitabilidad de los vecindarios, sino también como medidas que permiten una mayor integración social mediante la facilitación de espacios públicos en que las personas puedan compartir.

### 2.3.2. FSV: dimensiones de calidad "de abajo hacia arriba"

Hay otras dimensiones de calidad de la vivienda cuyos resultados concretos no están exigidos por ley: ¿cómo podría la ley exigir un grado de libertad determinado?, ¿o cuánta integración social deben proveer las EGIS? No es fácil, en efecto, determinar por ley "la cantidad" de integración social de las personas, o su libertad para tomar decisiones. Estas dimensiones de calidad, de alguna forma más "inmateriales" deben promoverse mediante la facilitación del Estado de herramientas y escenarios que favorezcan el desarrollo de ellas.<sup>39</sup> Específicamente, se pretende que los resultados obtenidos se optimicen mediante formas de participación de los beneficiarios, de modo que se juegan en un enfoque "de abajo hacia arriba". Son las que revisamos con mayor detalle en este apartado.

### Mecanismo de salida en el FSV: elección de proveedores

No solo en el FSV, sino que en programas y políticas de diversas áreas de política social en Chile los privados se hacen cargo de proveer la oferta, en un esquema de "Estado subsidiario". El principio de subsidiaridad "significa que el Estado no se hace responsable de las necesidades generales de los ciudadanos, sino que estos deben buscar su satisfacción a través del mercado".<sup>40</sup> En caso de que los ciudadanos no tengan recursos para participar en el mercado, el Estado entrega subsidios para su incorporación.

En este escenario, las EGIS se configuran como un actor central en la implementación del FSV. Los comités de vivienda que optan al FSV I (que como dijimos es de nuestro especial interés), y que no tienen recursos para comprar la vivienda, postulan por un subsidio estatal. Luego, tienen la posibilidad de optar por la EGIS que aparezca más conveniente a sus pretensiones y necesidades. Se trata de un mecanismo de mercado, en el cual se contempla la posibilidad de que las EGIS que no tengan demanda (por no ofrecer servicios de acuerdo a las necesidades de las familias) desaparezcan del mercado, lo que incentiva la competencia de la EGIS por la entrega de un mejor servicio.

---

<sup>39</sup> Evidentemente, aun en las políticas que se implementan de abajo hacia arriba, el poder público facilitará de forma vertical a los beneficiarios las condiciones para que éstos gestionen los resultados esperados, o los canales para que hagan llegar sus requerimientos.

<sup>40</sup> Cf. Senado Universitario Universidad de Chile (s/f), p. 8.

## Mecanismos de Voz en el FSV: elección de las características de la vivienda e integración social

Una vez elegida la EGIS el FSV contempla mecanismos de voz para la participación de los beneficiarios. Estos mecanismos de voz requieren algunas precisiones respecto del marco analítico de Hirschman, expuesto en nuestro marco conceptual. En el FSV I se busca hacer partícipes a los beneficiarios en el proceso de elaboración de las características de la vivienda. De acuerdo con el Plan de Habilitación Social (PHS) del programa, la EGIS (oferta) y los comités de familias en busca de viviendas (demanda) deciden trabajar en conjunto, buscan alternativas de construcción y llegan a acuerdos; vale decir, se contemplan mecanismos de voz donde la demanda tiene la posibilidad de participar e incidir en el servicio ofrecido, lo cual permitiría la entrega de viviendas diferenciadas de acuerdo a las necesidades e intereses de los grupos que postulan al subsidio.

Entonces, en este caso el mecanismo de voz no consiste en reclamar cambios en el servicio porque éste haya empeorado o no cumpla con las expectativas, sino en la participación de la demanda durante el proceso mismo de elaboración del servicio. Así, la voz de la demanda en esta instancia pretende instalar las necesidades de las personas en el transcurso de diseño de la vivienda por parte de las EGIS, anticipándose a futuros descontentos sobre el producto final.

La voz no solamente se expresa en la empoderamiento de las personas para tomar decisiones respecto de su vivienda. El Plan de Habilitación Social invita a los beneficiarios a generar instancias de conocimiento mutuo para la formación de un grupo socialmente cohesionado cuyos miembros están integrados entre sí. Así, el PHS tiene la doble función de atender las opiniones de las familias para incidir en la vivienda (dimensión de autonomía) y de ayudar a que se inserten socialmente en el nuevo entorno habitacional (dimensión de integración social).

Uno de nuestros entrevistados, directivo del MINVU en el gobierno de Bachelet, describe el proceso y destaca la participación de la demanda en el diseño de la vivienda:

“Ellos (los beneficiarios) tienen la posibilidad de participar en el diseño de la vivienda. Parte del programa es tener asambleas para ver el diseño de la vivienda, se participa en cómo se quiere que sea la vivienda. La única limitación es el valor (...). Cuando la gente participa en el diseño está mucho más contenta con el producto, aunque al final sea el mismo” (Experto 2).

Por último, hemos visto que el FSV cuenta con Proyectos de Integración Social que permiten que personas de estratos distintos (medios y vulnerables) compartan un proyecto habitacional conjunto. Esto se hace por medio de incentivos económicos a los grupos medios: se trata de un mecanismo que incita a estos grupos (por medio de subsidios adicionales) a elegir habitar en conjuntos con mayores grados de integración entre distintos”.

Las dimensiones consideradas en el FSV y las respectivas formas de abordarlas se resumen en el siguiente cuadro:

**Cuadro 4: dimensiones de calidad en el FSV y soluciones de política:**

<b>Dimensiones de calidad</b>	<b>Soluciones de política FSV</b>
Déficit habitacional	Proveer acceso a vivienda en propiedad mediante subsidio a la demanda
Calidad en la construcción	Solución de arriba a abajo mediante itemizados técnicos y disposiciones obligatorias
Conectividad y servicios	
Áreas verdes	
Autonomía en la elección	Solución de abajo hacia arriba (salida) promoviendo la elección de proveedores
	Solución de abajo hacia arriba (voz) promoviendo la elección de características del proyecto
Integración social	Solución de arriba hacia abajo: Construcción de barrios auto contenidos y con servicios (integración entre iguales)
	Solución de abajo hacia arriba (voz): Plan de Habilitación Social que intenta que los beneficiarios construyan redes sociales (integración entre iguales)
	Solución de abajo hacia arriba: opción de participar en proyectos de vivienda social que integran clases vulnerables con clases emergentes (integración entre distintos)

Fuente: elaboración propia.

La descripción hecha hasta ahora no basta para identificar un referencial dominante en la política de vivienda en Chile. Si bien hemos revisado la dimensión programática de la política (esto es, qué dimensiones se quiere abordar y cómo), no sabemos sin embargo qué principios normativos generales lideran el diseño de la política, ni qué implicaciones causales se desprenden de dichos principios. En otras palabras: no sabemos cómo se “amarra” la política a esquemas de pensamiento más amplios que constituyen el referencial. Para esto, se debe considerar tanto el diseño de los programas y los reglamentos asociados, como otros factores ajenos al diseño que inciden en cómo se comporta la política en realidad: la implementación del programa, es decir, cómo opera el programa en la práctica, qué dimensiones realmente son protegidas por el programa y cómo se protegen; y visiones de instituciones incidentes en el diseño y la implementación del programa.

### **3. Instituciones y criterios**

En esta tercera parte de nuestro trabajo se lleva a cabo una revisión de las instituciones involucradas en el proceso de diseño e implementación de la política de vivienda social, y de sus prioridades en torno a dimensiones de calidad y de los modos que proponen para alcanzarlas.

Identificamos a cuatro grupos de actores especialmente relevantes: los pertenecientes al ámbito público, que subdividimos en tres actores diferentes: el Ministerio de Vivienda, el de Hacienda, y el Parlamento; los pertenecientes al ámbito privado, es decir, la Cámara Chilena de la Construcción y las EGIS; los beneficiarios (representados en este caso por dirigentes poblacionales); y expertos cuyo tema de interés es la vivienda social (en este grupo incorporamos investigadores, académicos y ex funcionarios de gobierno).

Para la exposición de las posturas en torno a la política de vivienda de estos actores, combinamos la revisión de literatura institucional y de investigación, con la realización de entrevistas que indagan con más profundidad en aspectos de nuestro interés. Hemos procurado que los actores entrevistados sean efectivamente representativos de los respectivos grupos de actores que queremos mostrar.<sup>41</sup> En dos casos (Ministerio de Hacienda y Cámara Chilena de la Construcción) no nos fue posible realizar entrevistas; para la reconstrucción de las posturas de esos actores nos centramos en la literatura disponible.

#### **3.1. Aspectos políticos y organización de actores**

Con excepción de los expertos, todos los actores mencionados son reconocidos por el MINVU como incumbentes y parte en la formulación de la política:

“Nosotros tratamos de meter a todos los actores involucrados en política habitacional. Por nombrar: pobladores, sin duda, sobre todo en el análisis de los grupos vulnerables; a la Cámara Chilena de la Construcción; al mundo de las EGIS; al mundo parlamentario.” (Ámbito público – MINVU 1)

Al respecto, los Decretos Supremos, que reglamentan el FSV y el resto de los programas de vivienda, no pasan por una votación parlamentaria, lo cual, según algunos entrevistados, no impide un proceso de negociación participativo: “con la gente con la que a mí me ha tocado trabajar

---

<sup>41</sup> La lista de entrevistados está en el Anexo 3. De acuerdo a cómo se identifican en este anexo los identificamos luego de las citas recogidas.

transversalmente siempre hemos tenido un acuerdo” (Ámbito público – parlamentario 1). Un directivo del MINVU complementa:

“(Un DS) no necesariamente tiene que pasar por el parlamento (...). En estricto rigor tú puedes estar a puertas cerradas, tú lo promulgas. (Pero) uno entiende que es política pública y que hay que tratar de consensuarlo dentro de lo posible.” (Ámbito público – MINVU 1)

De esta manera, los parlamentarios y los personeros del MINVU entrevistados, o bien no consideran que el proceso de negociación sea particularmente problemático, o bien optaron por no revelar posibles conflictos o prácticas poco participativas y abiertas. Sea cual sea el caso, sus declaraciones no son suficientes para concluir que la política se elabora de forma inclusiva, sopesando e incorporando todas las posiciones. Por lo pronto, un experto entrevistado se muestra disconforme con la falta de participación en el proceso de diseño de políticas de vivienda:

“En Chile la política de vivienda es la única de las políticas sociales matriciales que no han sido discutidas abiertamente en el parlamento, y que ha seguido funcionando con un decreto con fuerza de ley.” (Experto 5)

En este escenario, un camino para evaluar la política pública, es discernir qué criterios son los que finalmente se imponen en el diseño y, en consecuencia, si las posiciones de los involucrados son efectivamente tomadas en cuenta. Para la exposición de estas posturas, hemos separado a los grupos de actores en dos tipos: institucionalizados, y no institucionalizados.

Las posturas de los actores no institucionalizados no serán descritas en este apartado de forma unitaria, precisamente porque no pueden ser aunadas en un solo discurso. Sin embargo, se incorporan esporádicamente en el análisis de esta sección y las posteriores, donde su utilidad consiste en la entrega de información para modelar y evaluar posturas respecto a la política de vivienda y, en definitiva, facilitar el análisis del problema en general.

En primer lugar, los expertos no conforman un grupo institucionalizado de actores. En efecto, los expertos pueden pensar de forma heterogénea entre sí y estar formalmente desvinculados. Sin embargo, la realización de entrevistas a expertos nos entrega información especializada y de alguna forma más objetiva, o al menos no obviamente interesada como la que nos entregan el resto de los grupos. Esto es más importante aún en consideración de nuestro marco teórico: los referenciales hacen alusión a

una mirada abstracta y global, de modo que la visión que entreguen los expertos puede resultar especialmente útil.

Tampoco consideramos a los parlamentarios como un grupo de actores institucionalizado, por dos razones: 1) la cantidad de entrevistas que logramos realizar no son suficientes para poder describir una visión unificada de los bloques parlamentarios; y 2) por la dificultad para identificar a quién efectivamente representan los parlamentarios (y en particular aquellos que logramos entrevistar): si bien es cierto que tienen legítima representación de sus circunscripciones, paralelamente representan idearios valóricos de sus partidos o, lo que es en Chile prácticamente lo mismo, de las dos coaliciones más importantes: la Coalición por el Cambio y la Concertación. Algunos parlamentarios representan, además de a sus votantes y a sus partidos, a intereses económicos. Por lo pronto, uno de nuestros entrevistados parlamentarios tiene participación económica en constructoras, de manera tal que se vuelve aún más complejo identificar sus declaraciones como pertenecientes a un grupo y no a otro. No obstante, sigue siendo interesante atender a las posiciones de los parlamentarios entrevistados, por cuanto, al igual que los expertos, entregan elementos adicionales que ayudan a completar los discursos y los imaginarios que intentaremos describir.

Por último, las organizaciones de pobladores intentan plantearse como una contraparte válida del Estado en términos de diseño e implementación de políticas de vivienda, al vincular las bases sociales con el propio Estado. Si bien estas organizaciones cuentan con voces que hablan con propiedad y legitimidad en nombre y representación del resto de los integrantes del grupo, esto no basta para decir que los pobladores cuentan con un ideario oficial, totalmente cohesionado y validado internamente. Al menos, no estamos en condiciones de afirmar eso.

En consecuencia, identificamos a tres grupos institucionalizados; es decir, grupos que pueden identificarse como una unidad más o menos organizada y cohesionada (sin perjuicio de que puedan existir fisuras internas), cuyos preceptos trascienden la importancia de una persona, y donde la información obtenida es validada por la organización en términos oficiales. Los grupos institucionalizados que identificados son el Ministerio de Vivienda, el Ministerio de Hacienda y la Cámara Chilena de la Construcción.

## **3.2. Criterios institucionales**

### **3.2.1. Ministerio de Vivienda y Urbanismo**

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) es el encargado del diseño de los programas de vivienda. Dentro del MINVU se instituye un comité de vivienda que asume responsabilidades exclusivas en la formulación de los programas relevantes, conformado por tres actores principales: el encargado

de la División Técnica, el encargado de la División de Política Habitacional y un representante del Subsecretario. Las políticas de vivienda se originan en estos equipos técnico-políticos del MINVU.

Para dar cuenta de cómo han evolucionado históricamente (si es que lo han hecho) y cuáles son las dimensiones de calidad más importantes a juicio del MINVU, revisamos una serie de estudios realizados por este ministerio entre los años 1995 y 2010, mediante sus departamentos técnicos y de estudios. Posteriormente atendemos las prioridades que la actual administración define sobre la vivienda social.

### Dimensiones de calidad en estudios MINVU 1995-2010

Durante todo el período comprendido entre los años 1995 y 2010, el MINVU ha estado monitoreando el déficit habitacional, que, como vimos en los antecedentes, es un problema que persiste. Surgen, sin embargo, nuevas dimensiones que complementan la mirada del MINVU respecto de la calidad de la vivienda. Así, las prioridades instaladas en nuevos estudios muchas veces se suman a prioridades anteriores, sin necesariamente remplazarlas. En el siguiente listado, se aprecian las dimensiones históricamente consideradas por el MINVU, anteceditas por el año en que los estudios que las presentan fueron publicados:

**1995:** Focalización de recursos / Características de la demanda de vivienda social (Cf. MINVU 1995)

**1998:** Cantidad de personas por hogar / Condiciones materiales de la vivienda (Cf. MINVU 1998)

**2001:** Ciclo familiar (Cf. MINVU 2001)

**2002:** Capital social / Habilitación social pre y post venta de la vivienda (Cf. MINVU 2002)

**2004:** Calidad de la construcción (Cf. MINVU 2004 A, MINVU 2004 B)

**2006:** Características de la demanda de vivienda social (especificidades como grupo originario, discapacidad y ciclo vital) / Barrios inclusivos / Condiciones materiales de la vivienda (Cf. MINVU 2006 B)

**2009:** Participación / Seguridad / Integración y cohesión social / Equipamientos y servicios urbanos / Espacio público y barrio / Servicios urbanos (Cf. MINVU 2009 A)

**2010:** Ciudadanos como co-creadores de la vivienda y la ciudad/ Participación en el desarrollo urbano (Cf. MINVU 2010).

A partir de esta breve lista se pueden advertir algunas tendencias, particularmente el surgimiento de un interés persistente por aspectos más intangibles que determinan una vivienda de calidad, como la cohesión social en los barrios, la integración y finalmente la participación de las personas en la co-creación de la vivienda y el desarrollo urbano. Como dijimos, la

irrupción de estos criterios no implica el desplazamiento de otros, anteriores y de corte más cuantitativo, como la calidad en la construcción.

En definitiva, al menos desde los sucesivos departamentos de técnicos y de investigación del MINVU se aprecia una visión de la calidad progresivamente multidimensional, y no limitada a la mera provisión de viviendas. Ciertamente, esto no implica que las políticas diseñadas por este Ministerio harán frente a la totalidad de cuestiones que son de interés del Departamento de Estudios. Este tipo de unidades entregan insumos que, de acuerdo a otras variables (limitantes económicas, intereses de otros grupos, etc.), pueden o no ser incorporadas en el diseño final de los programas, planes o políticas del MINVU.

### Criterios y prioridades de la actual administración

Los entrevistados que forman parte del MINVU actual ciertamente no hablaron a título personal, sino de la institución que representan. Estos directivos entregan pistas sobre el orden de prioridades de la actual administración en cuanto a las dimensiones que deben abordarse desde la política de vivienda.

El déficit habitacional es una cuestión prioritaria para la actual administración. Después del déficit, se menciona la importancia de la creación de redes sociales en los barrios. Solo posteriormente, se menciona la elección de la vivienda por parte de los beneficiarios. Al mismo tiempo, a partir de las entrevistas se desprende la importancia ineludible, cualquiera sea el orden de prioridades, de la calidad material de las viviendas que se construyen o adquieren. En lo que sigue reconstruimos la postura de los directivos explicando sus prioridades en forma decreciente:

1. Déficit habitacional: Todavía existe un déficit habitacional cercano a las 400.000 viviendas. Solo una vez superado este punto (suponiendo construcciones de calidad), surgen problemas de "segunda generación".

"Con un déficit habitacional en Chile, sobre 400 mil familias, en los sectores más vulnerables, uno no se puede quedar tranquilo como autoridad (...). Si bien el déficit ha bajado fuertemente en las últimas décadas, aún hay un número bastante grande por atender." (Ámbito público - MINVU 1)

"La demanda sigue siendo crítica. Tomando en consideración el arrastre y la conformación de nuevos hogares que se producen cada año en ese segmento, entonces el primer gran desafío es como disminuir el déficit habitacional de una manera constante" (Ámbito público - MINVU 2)

2. Integración Social: uno de los entrevistados argumenta su importancia en detrimento de la autonomía:

“Cuando tú eres un allegado en La Pintana y estás en una zona como El Castillo, no me quedan tan claro tus libertades, entonces, el Estado te tiene que apoyar de otra manera, entonces te tienen que apoyar con tu red social (...). La red social, a medida que tú bajas en la pirámide social, es más relevante, porque tu pierdes libertades.”(Ámbito público – MINVU 1)

“Mientras más vulnerable tú eres, es razonable que tú trabajes en conjunto. Eres allegado, tu vecina te cuida la guagua. No me queda tan claro que (los beneficiarios del subsidio) se quieran hacer casas increíbles en Colina. La primera semana vas a estar feliz en tu casa, (pero) tu vida está en tu red.” (Ámbito público – MINVU 1)

Esta visión de integración social tiende a poner el énfasis en la generación de redes entre iguales. Un segundo directivo del MINVU actual establece la relevancia de la integración, aunque explícitamente desde la perspectiva de la integración entre distintos estratos socioeconómicos:

“(El desafío es) cómo hacemos la solución habitacional que se busca para este segmento de vivienda social del primer quintil, de una forma integrada con la ciudad y con los otros segmentos. Es una mirada muy de integración social” (Ámbito público – MINVU 2)

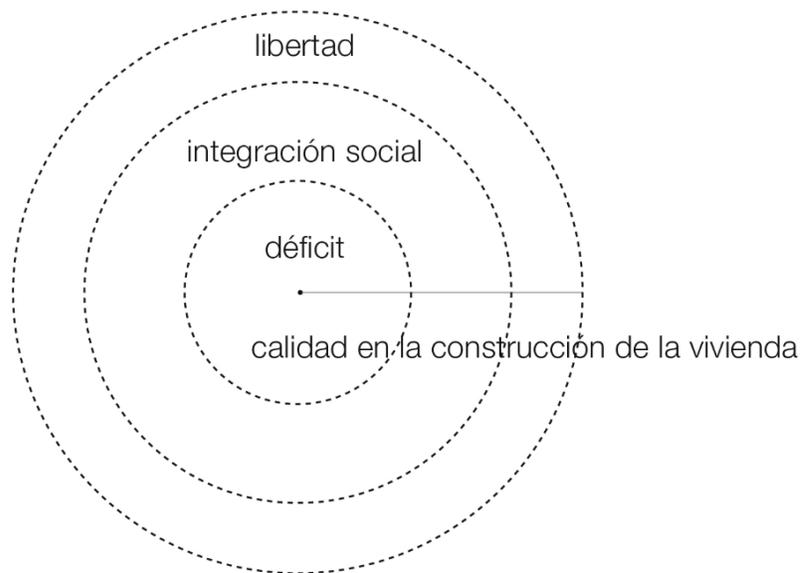
3. Libertad y autonomía en la elección: Un directivo subraya el hecho de que las necesidades concretas tienden a variar en la medida en que se cuenta con más recursos económicos. Así, el problema de la autonomía en la elección comienza a cobrar importancia cuando se avanza en la disminución de la vulnerabilidad:

“La autonomía y la selección de la vivienda, evidentemente, tienen un énfasis más grande para los (grupos socioeconómicos) emergentes y medios. Uno entiende que al ser una decisión bastante más atomizada, uno queda con mucha más libertad de elección. (Para estos grupos) hay mucho foco en la elección, en que tú tienes un subsidio donde tienes la libertad de elegir si la quieres dentro de la ciudad, afuera de la ciudad, en departamento...” (Ámbito público – MINVU 1)

El segundo directivo no propone espontáneamente la libertad en la elección como una dimensión de calidad relevante, aunque al inquirirle reconoce su importancia: "A mayor participación (en la elección), mayor satisfacción." (Ámbito público – MINVU 1)

La siguiente figura grafica la posición de la actual administración, de acuerdo con las definiciones de estos dos directivos. Se puede apreciar que la primera prioridad es superar el déficit, la segunda procurar la integración social y la tercera la libertad en la elección por parte de los beneficiarios. La calidad en la construcción de la vivienda es un objetivo transversal a todos los anteriores:

**Figura 1: Prioridades de la actual administración**



---

Fuente: elaboración propia.

En consonancia con estas apreciaciones de la actual administración, el FSV I fue diseñado por las administraciones anteriores jerarquizando la integración social por sobre la autonomía, al menos en el caso de las familias más vulnerables. En efecto, hemos visto que en el FSV I se busca que distintas familias se constituyan como un grupo unitario, lo que si bien hace más difícil la posibilidad de que cada de ellas pueda tomar decisiones autónomas, facilita la generación de confianzas y redes entre las familias.

Como conclusión provisional vemos que en el MINVU actual, si bien la integración es un objetivo prioritario, no parece haber claridad ni coordinación discursiva en torno a qué tipo de integración se debe promover (entre iguales o entre distintos segmentos). Llama finalmente la atención que a pesar de que los funcionarios de esta administración consideran más importante la integración que la libertad para sectores vulnerables, el nuevo programa que reemplaza al FSV I, diseñado justamente durante esta

administración, se titule “Fondo Solidario de *Elección* de Vivienda” (las cursivas son nuestras).<sup>42</sup>

### 3.2.2. Ministerio de Hacienda

El Ministerio de Hacienda controla los presupuestos públicos. Considerando que su misión principal es el resguardo de las arcas del Estado, sus criterios muchas veces pueden diferir de los criterios de las autoridades sectoriales.

Los sectorialistas de Hacienda son empleados de este ministerio y a él responden, pero al mismo tiempo son especialistas en un determinado sector (en nuestro caso, vivienda) y realizan las negociaciones interministeriales. Por lo mismo, a la hora decidir a quién entrevistar en Hacienda, los sectorialistas de vivienda son funcionarios de nuestro especial interés. Sin embargo, no nos fue posible entrevistarlos. De acuerdo a conversaciones informales, la resistencia de estos actores a entregar sus puntos de vista se debe a la indefinición de su identidad ministerial: al encontrarse entre dos reparticiones públicas con distintos intereses, se resisten a exponerse en solitario sin contar con una definición institucional unívoca que oriente sus declaraciones. En vistas de esto, para dar cuenta de los criterios de Hacienda, recurrimos principalmente a 2 insumos: indicadores que utiliza este ministerio para evaluar el desempeño de los servicios y entrevistas a otros actores relevantes.

Las definiciones estratégicas de los distintos ministerios y servicios públicos resultan de un acuerdo entre cada uno de ellos con la Dirección de Presupuestos de Hacienda (DIPRES). Estas definiciones estratégicas se basan en buena parte en las definiciones estratégicas presentadas en el presupuesto del año anterior y sus resultados, y se dan en el marco general que proveen las orientaciones programáticas del Gobierno respecto al ministerio correspondiente. Si bien es cierto que Hacienda asigna los recursos y toma decisiones técnicas respecto a su entrega, debe tomarse en cuenta que las decisiones programáticas y de financiamiento en términos amplios emanan del Presidente: “Obviamente hay un filtro del Presidente, tiene que concordar más o menos con las líneas de la administración.” (Ámbito público – MINVU 1); “a grandes rasgos las decisiones presupuestarias son presidenciales” (Experto 2).

De esta manera, Hacienda opera bajo una lógica de carácter incrementalista: una vez definidos los parámetros estratégicos de los gobiernos de turno y fijados los objetivos programáticos, este ministerio mide los logros y condiciona la entrega de recursos de manera incremental o marginal, poniendo atención a cómo se van cumpliendo, año tras año, los

---

<sup>42</sup> Cf. Anexo 2.

objetivos de los programas. Por lo tanto, Hacienda *condiciona pero no decide* los destinos de los fondos públicos (no obstante es esperable una concordancia entre Hacienda y las prioridades gubernamentales, que permita acuerdos en torno a los destinos del presupuesto). Para medir el desempeño de los programas, Hacienda evalúa resultados de indicadores diseñados de común acuerdo con las reparticiones sectoriales. Estos indicadores miden la gestión en la ejecución de programas desde diferentes perspectivas. Los siguientes indicadores, presentados en una tabla, son utilizados para evaluar programas mayores de vivienda desde 2002 a 2011.<sup>43</sup>

**Cuadro 5: Indicadores solicitados por la DIPRES al MINVU (2002-2011)**

Programa	Indicador	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11
<b>Programa Chile Barrio</b>	Porcentaje de asentamientos egresados*										
	Transferencia de recursos al programa <i>Un barrio para mi familia</i>										
	Porcentaje de familias atendidas										
	Porcentaje de subsidios otorgados sobre proyección del déficit habitacional										
<b>Programa Vivienda Básica</b>	Grado de satisfacción de usuarios con la vivienda										
	Porcentaje de defectos y deterioros en la edificación de viviendas										
	Grado de satisfacción de usuarios con el conjunto y su entorno										
<b>FSV</b>	Porcentaje de familias beneficiadas que se encuentran en los deciles 1 al 3										
	Porcentaje de familias beneficiadas del primer quintil										
	% de familias beneficiadas del 1er quintil, en relación a compromiso presidencial										
	Porcentaje de Obras en ejecución visitadas por Inspección Técnica de Obras										
	Focalización										
	% de subsidios otorgados en relación a proyección de déficit habitacional										
	Supervisión de avance de obras										
	Porcentaje promedio de cumplimiento de los estándares de calidad técnica de las obras										
	Porcentaje de viviendas terminadas respecto a subsidios otorgados										

Fuente: elaboración propia.

\* Las "asentamientos egresados" son aquellos en que "los habitantes que viven en ellos han mejorado su calidad de vida, mediante la ejecución de proyectos participativos, destinados a resolver su precariedad habitacional, han mejorado la calidad del entorno y las oportunidades de inserción socio-laboral."

<sup>43</sup> Los indicadores que se revisan en esta parte se obtuvieron desde: <http://www.dipres.gob.cl/574/propertyvalue-16201.html>, página revisada por última vez el 31 de octubre de 2011.

Estos indicadores de gestión que exige Hacienda son el camino formal mediante el cual este ministerio controla la gestión y los resultados de las demás reparticiones. El cuadro anterior muestra que, a pesar de que el propio MINVU ha comenzado a hacer hincapié en la importancia de dimensiones de calidad más complejas, Hacienda ha utilizado escasos indicadores de ese tipo (solamente utilizó indicadores de satisfacción de usuarios en el caso del Programa Vivienda Básica, a mediados de la década pasada). Más bien, el foco de Hacienda siguen siendo indicadores eminentemente cuantitativos, como la rapidez en la construcción, la cantidad de obras supervisadas o la disminución del déficit habitacional (además de otros indicadores de gestión administrativa, ciertamente relevantes, pero ajenos a nuestro objeto de estudio).

Entrevistas realizadas concuerdan con que los intereses de Hacienda han permanecido siendo de índole cuantitativa. Como se dijo más arriba, los sectorialistas de Hacienda se mostraron reticentes a ser entrevistados; sin embargo, otras personas entrevistadas externas a Hacienda expresaron sus percepciones respecto de sus relaciones con Hacienda en la formulación de política pública y de los criterios en que se enfoca. Un ex directivo del MINVU menciona que la preocupación principal de los sectorialistas es la eficiencia en el uso de recursos:

“El Ministerio de Hacienda es el que te aprueba los recursos. Los sectorialistas del Ministerio de Hacienda nunca fueron muy creativos, sino que más bien iban maximizando eficiencia.”  
(Experto 3)

Más en concreto, otro entrevistado sostiene que las principales preocupaciones de Hacienda y sus sectorialistas son dos: “el monto total del programa y el flujo que tú necesitas para pagar el programa, entonces se discuten el monto total y cómo se va a pagar ese dinero.” (Experto 2).

### 3.2.3. Cámara Chilena de la Construcción

La Cámara Chilena de la Construcción (en adelante CChC o Cámara) agrupa y representa a las empresas constructoras frente al gobierno y la comunidad organizada, y se autodefine como “una asociación gremial cuyo objetivo primordial es promover el desarrollo y fomento de la actividad de la construcción, como una palanca fundamental para el desarrollo del país en el contexto de una economía social de mercado basada en la iniciativa privada.”<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> ¿Qué es la CChC?, revisado por última vez en línea el 3 de marzo de 2013:  
<http://www.cchc.cl/sobre-cchc/>

Si bien este conglomerado industrial y económico no cumple formalmente un rol en la formulación de las políticas, fue reconocido por todos los entrevistados como un actor relevante en la formulación. En el proceso de diseño de políticas, la CChC tiene accesibilidad a las autoridades y a los medios de comunicación para definir problemas y promover sus puntos de vista. La mayor parte de las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS) están afiliadas a este grupo, cumpliendo el rol no solo de inmobiliarias sino también de constructoras.

Tal como nos ocurrió con los sectorialistas de Hacienda, no nos fue posible entrevistar a integrantes de la CChC. Una manera alternativa de acercarnos a las dimensiones de calidad que de acuerdo con la Cámara deben considerarse para la elaboración de políticas de vivienda es recurrir a las propuestas y documentos de trabajo que este conglomerado pone en circulación pública.

La CChC reconoce requerimientos cuantitativos y requerimientos cualitativos para la vivienda social.<sup>45</sup> Los requerimientos cuantitativos se definen en base a la existencia de allegamiento, es decir, son las viviendas que se necesita construir en caso de que los allegados deseen una nueva vivienda,<sup>46</sup> mientras que los cualitativos se entienden como necesidades materiales de la vivienda una vez que las personas cuentan con techo (características físicas de la vivienda, como saneamiento y materialidad). Es decir, los criterios cualitativos considerados por la CChC parecen remitirse a la materialidad de la vivienda.

Más interesante e incidente que lo anterior es la posición de la CChC respecto de la política que debe ordenar el desarrollo urbano. En mayo de 2011 la CChC entregó directamente al Presidente Sebastián Piñera<sup>47</sup> su documento de trabajo "Bases para una Política Nacional de Desarrollo Urbano". Una política nacional de desarrollo urbano (en adelante, PNDU) entrega lineamientos específicos para la planificación de las ciudades, estableciendo la intensidad de la intervención del Estado en diversos temas, entre ellos: mecanismos de planificación urbana y su capacidad para responder a las necesidades de las personas, disponibilidad de suelo, identificación de las demandas sociales sobre el desarrollo de las ciudades, reglamentos y leyes para proyectos públicos y privados en ciudades y

---

<sup>45</sup> Cf. CChC 2011 C.

<sup>46</sup> La CChC contempla la posibilidad de que los allegados no demanden una vivienda adicional para su familia.

<sup>47</sup> Cf. [www.latercera.cl](http://www.latercera.cl) 12 de mayo de 2011. Revisado por última vez en la web el 07 de marzo de 2013: <http://www.latercera.com/noticia/negocios/2011/05/655-364990-9-presidente-de-la-camara-de-la-construccion-afirma-que-actual-modelo-de.shtml>.

mecanismos para lograr mayores niveles de integración social, entre otros.<sup>48</sup> El documento entregado por la CChC al Presidente sufrió algunas modificaciones antes de publicarse como un documento oficial de la Cámara. No obstante, la entrega de este informe a dicha autoridad da cuenta de un compromiso cierto de la CChC con lo allí estipulado. En cualquier caso, los principales contenidos se mantienen entre el borrador entregado al Presidente (CChC 2011 A) y la versión oficial posterior (CChC 2011 B), si bien el primero es más extenso e incluye referencias a la integración social, posteriormente eliminadas. Usamos ambos documentos como insumos.

La propuesta de la CChC para PNDU nos ayuda a detectar la visión que tiene esta institución respecto a cómo se debe afrontar desde el punto de vista público la organización urbana de las ciudades y barrios urbanos. En la visión de la CChC predomina como valor rector el de la libertad. La predilección de la Cámara por la libertad para orientar el diseño de las políticas y los programas con los que se desarrolle el tejido urbano se expresa en dos sentidos: libertad de las empresas para generar y ofrecer servicios, y libertad de las personas para elegir entre estos servicios. Respecto a la importancia de la autonomía de los beneficiarios de vivienda, la CChC estima que "como punto de partida, una PNDU debe propiciar la posibilidad de elección para los ciudadanos: en el cómo y dónde quieren vivir".<sup>49</sup> En este esquema, el rol estatal es, por una parte facilitar espacios de libertad de los privados para desarrollar proyectos, y por otra entregar libertad a la demanda por medio del subsidio:

Debe existir una clara separación de roles entre el sector público y el privado, de modo que el Estado regule a través de sus atribuciones normativas y sea el inversionista privado el que desarrolle efectivamente los proyectos inmobiliarios dentro del marco normativo (...). En el caso de existir subsidios involucrados, estos deben ser subsidios a la demanda.<sup>50</sup>

El subsidio a la demanda, protagónico en la Política Habitacional de Chile, ha sido impulsado por la Cámara Chilena de la Construcción, la cual ha estado induciendo y apoyando a las acciones gubernamentales en tal sentido y ha logrado, con el correr de los años, un exitoso y contundente avance.<sup>51</sup>

La posición de la CChC se caracteriza además por su intención de fomentar la competencia, aumentar el tamaño de mercado y el crecimiento económico. El último de los 12 "Principios específicos para tener mejores

---

<sup>48</sup> La última PNDU fue derogada en Chile el año 2000 y desde entonces el país carece de una nueva política que la reemplace; sin embargo, se espera que pronto esté diseñado el nuevo documento.

<sup>49</sup> CChC 2011 B, p. 2.

<sup>50</sup> *Op. Cit.*, p. 14.

<sup>51</sup> CChC 2011 C, P. 7.

centros urbanos y más calidad de vida” del PNDU da cuenta de cómo se imbrica esta visión con el desarrollo de las ciudades, al establecer que:

En un mundo globalizado, la competitividad es un factor clave para el crecimiento de países, regiones, ciudades y empresas. A la escala de ciudad, éstas compiten por atraer inversiones, negocios, transnacionales, visitantes globales y turismo. Si lo logran, el resultado es un aumento de las oportunidades, el empleo, el ingreso per cápita y el poder de consumo, lo cual genera, en definitiva, un crecimiento del tamaño del mercado. Ello, en un círculo virtuoso, aumenta la competitividad de la ciudad dado que logra una mayor atracción de actividades.<sup>52</sup>

En consonancia con lo anterior, la propuesta de la CChC para una PNDU apoya la privatización de suelos públicos, el aseguramiento de la demanda futura y la regulación para palear las fallas de mercado. Como límite al principio de libertad, el documento incorpora un principio secundario de responsabilidad consistente en “no vulnerar los derechos de terceros”, el cual se materializa mediante mecanismos de internalización de externalidades; de modo que la propuesta se articula en torno a dos principios: “libertad con responsabilidad.” También en ambos documentos que muestran la postura de la CChC sobre la PNDU (CChC 2011 A y CChC 2011 B) se encuentran principios de participación ciudadana, que se siguen del foco en las personas y su capacidad de elegir como principio general.

Respecto a la integración social, solamente el informe preliminar (CChC 2011 A) trata el problema (como dijimos, en el informe oficial se eliminan las referencias a este problema). En su propuesta la CChC identifica 3 causas para la segregación social: (1) políticas masivas de vivienda social en suelos de baja dotación en equipamientos y servicios, (2) rigidez de los límites urbanos y (3) densidades restrictivas y alejadas de las demandas ciudadanas. La CChC pone especial atención en las causas (2) y (3):

Estos dos últimos factores no han permitido que el mercado de suelo funcione normalmente, produciendo una escasez artificial de la oferta de suelo y una consecuente alza en sus valores, lo que redundaría en sobre-segregación.<sup>53</sup>

La CChC propone integración social a nivel comunal; es decir, implícitamente la Cámara propone integración social entre personas con nivel socioeconómico semejante, mediante la construcción de barrios desde el punto de vista material completos y auto contenidos. Esta integración se logra mediante la construcción de infraestructura de uso público financiada por el Estado en estos barrios, complementando esto con la liberalización del

---

<sup>52</sup> CChC 2011 B, p. 16.

<sup>53</sup> CChC 2011 A, p. 46.

uso de suelos, lo que permitiría mayor libertad y acceso a las personas para vivir en lugares de su elección. De esta forma, la CChC contempla un mecanismo de abajo hacia arriba (en particular, la salida) en el que se respeten las preferencias ciudadanas, con un mecanismo de arriba hacia abajo, que contemple obligatoriamente la construcción de ciertas disposiciones para los barrios que permitan el encuentro y condiciones materiales para la calidad de vida. Así, el Estado debe disponer de espacios físicos para la integración social (de arriba hacia abajo) allí donde las personas prefieran vivir (de abajo hacia arriba).<sup>54</sup>

En el mismo documento la CChC rechaza explícitamente y sin ahondar en razones las cuotas de vivienda social, un mecanismo propio de la integración entre personas de distinto estrato socioeconómico: "La CChC estima que dichos problemas (de segregación) no se resolverían exigiendo cuotas de vivienda social (que buscan integración a nivel de proyectos), sino propiciando la integración a nivel de comuna."<sup>55</sup> En otras palabras: se trata de una postura que incentiva la integración entre iguales, pero no entre distintos.

---

<sup>54</sup> Cf. *Op. Cit.*, p. 46.

<sup>55</sup> Cf. *Op. Cit.*, p. 47.

## 4. Diagnósticos sobre el FSV

En este apartado damos cuenta de un diagnóstico en torno a la inclusión de dimensiones de calidad en la vivienda social implementadas de abajo hacia arriba por la autoridad y de cómo ha resultado la implementación de los mecanismos que intentan asegurarla. Resulta particularmente interesante la revisión de estas dimensiones, que hemos definido como prioritarias en nuestro trabajo, tanto por su mayor complejidad *per se*, como también por su modo de implementación, que vuelve los resultados más inciertos y con menor maniobra de control por parte de la autoridad pública.

### 4.1. Mecanismos de salida en el FSV

De acuerdo a nuestra investigación, este mecanismo presenta problemas de implementación en el FSV. La demanda, que el diseño busca fortalecer por medio de la elección de los proveedores de vivienda adecuados, se aprecia en realidad debilitada en su organización, organización que, paradójicamente, es responsabilidad de las EGIS. Las propias EGIS, en contrapartida, se constituyen como un actor organizado y poderoso. Uno de nuestros entrevistados estima que cerca del 80% de las empresas pertenece a la CChC, conformándose de esta manera una asociación con características de cartel:

“Es una oferta que está acartelada; es una oferta que se presenta en grupo, por lo tanto hay un férreo interés de influenciar sobre las políticas desde la mirada excluyente desde la oferta.” (Experto 1)

Al final, la oferta no compite como se espera, y la demanda no tiene verdaderas opciones de incentivar esa competencia amenazando con la salida (es decir, con la elección de una EGIS alternativa):

“La oferta está organizada y por lo tanto tiene mucho poder para influenciar en el Ministerio de Vivienda; no así la demanda, que es una demanda atomizada, de bajos recursos.” (Experto 1)

Respecto de esto último, debe consignarse que a las EGIS, en un momento dado, se les permitió ser las constructoras o, inversamente, se permitió que las constructoras pudieran constituirse como EGIS (mientras que, antes de esta modificación, la EGIS debía contratar una constructora externa). Esto, de acuerdo con un entrevistado, pervirtió las expectativas originales respecto al comportamiento de los privados, y permitió fortalecer el poder de la CChC en la implementación de la política:

“Yo fui bastante responsable en su momento de la idea de crear gestores sociales de vivienda, las EGIS, pero con otra aspiración que la que primó en definitiva (...). El problema fue que, en el gobierno de Bachelet, le reconocieron a los constructores, por presión de la CChC, la posibilidad de organizar ellos las EGIS, con lo cual terminó estando la oferta y la demanda en la misma mano. Y eso terminó siendo bastante siniestro, muy contra toda lógica de la política.” (Experto 6)<sup>56</sup>

La cartelización nos hace a recordar las advertencias de Schiavo-Campo y Sundaram relacionadas con los peligros de implementar mecanismos de salida en servicios públicos: estos autores llaman la atención sobre la posibilidad de que dichos mecanismos devengan en un fortalecimiento, a veces deliberado, de los intereses privados, priorizándolos por sobre el fortalecimiento de la demanda.

Otras fallas de mercado, además de la organización cartelizada de la oferta, impiden que el mecanismo de salida opere conforme a lo esperado. Por una parte, existen también asimetrías de información. Un componente importante para que la demanda se fortalezca de manera efectiva es que los beneficiarios conozcan cuáles son los mínimos (sus derechos) que pueden exigir al proveedor. Sin embargo, el nivel de información que maneja la demanda es insuficiente, según lo confirman entrevistados políticos y expertos: “La falta de información es brutal, la gente no sabe” (Ámbito público – Parlamentario 1); “La gente no entiende, no hay un proceso de enseñanza para comprender el plano, los metros, las necesidades” (Experto 7). Este diagnóstico también lo tienen dirigentes:

“(Los reclamos se los hacemos) a la EGIS, se supone. Y esto la gente no lo sabe. La EGIS es un empleado de la comunidad. Si la gente manejara cuáles son los mínimos que tiene que exigirle a una EGIS, los exigiría (...) (Los comités) no (se meten con las platas), porque no saben que se tienen que meter. Se pueden meter y no lo saben” (Dirigente poblacional 1)

Por otra parte, para que el mecanismo de salida funcione bien la demanda debe estar en condiciones de cambiar de proveedor sin incurrir en grandes costos de transacción. En nuestro marco conceptual, Young advertía que al implementarse mecanismos de salida en servicios públicos pueden

---

<sup>56</sup> Un artículo del diario La Tercera presentaba el año 2010 un diagnóstico similar (Cf. <http://diario.latercera.com/2010/08/21/01/contenido/pais/31-36138-9-proyecto-de-ley-busca-regular-asesorias-para-los-subsidios.shtml> , revisado por última vez el 20 de junio de 2013).

existir costos demasiado altos para la demanda en evaluar y elegir proveedores alternativos. En el caso del FSV la demanda no está en posición de elegir y cambiar proveedores con facilidad, precisamente por lo explicado más arriba: se trata de una demanda atomizada y poco informada, frente a una oferta acartelada y con niveles de conocimiento del servicio ampliamente superiores.

En definitiva, la cartelización, las asimetrías de información y los costos de transacción debilitan ostensiblemente al mecanismo de salida, y dejan a la demanda en una posición de evidente desventaja respecto a la oferta. En consecuencia, la autonomía desde el punto de vista de elección de la mejor oferta, a pesar de que está en el fundamento de la incorporación de privados en la provisión de servicios públicos, tiene resultados sombríos de acuerdo con los diagnósticos de nuestros entrevistados.

#### **4.2. Mecanismos de voz en el FSV**

Recordando lo expuesto en el marco conceptual, uno de los riesgos advertidos al proveer servicios públicos con mecanismos de voz para el fortalecimiento de la demanda es no dimensionar la complejidad del funcionamiento de dichos mecanismos. Esta subestimación de la complejidad parece haberse dado en el diseño del FSV, donde los resultados finales tampoco son los esperados.

A partir de su observación del funcionamiento real del programa, algunos entrevistados concuerdan en que los beneficiarios finalmente no tienen opción real de intervenir en el proyecto habitacional mediante la voz, y que las decisiones de los comités de vivienda se ven drásticamente reducidas en la práctica:

“El ciclo real del programa no tiene nada que ver con el ciclo teórico del programa (...). Tú deberías formar un grupo, ver un terreno y después diseñar el proyecto que te guste. Pero es al revés: las inmobiliarias tienen un terreno, que tiene que ser barato, no hay ningún proyecto: (se preocupan de) que quepa el máximo grupo de casas y después buscan a los *gallos* que meten adentro.” (Experto 3)

Estas opiniones son reconocidas por un gerente de una EGIS:

“La demanda no participa mucho, tampoco hay demasiado campo de acción que digamos. Básicamente tú lo que haces es separar los espacios comunes de los íntimos, articular bien el baño con el dormitorio (...). Por los montos de subsidio (...) el campo de acción está bastante limitado en términos de diseño.” (Ámbito privado - 2)

La falta de información hace que la voz, que busca la participación de los beneficiarios para definir el diseño, alternativas de construcción y posibles localizaciones, se limite finalmente a cuestiones de menor importancia:

"La gente puede decir 'No, no me gusta la ventana', porque no entiende el resto, y el resto es cómo está ubicada la casa, cosas mucho más técnicas que la gente no tiene por qué entender, pero que la EGIS debiera decírselo. Y lo otro es que la respuesta de la EGIS vendría siendo 'Es que no nos alcanza con la plata' y ahí los comités responden 'Bueno ya'." (Dirigente poblacional 1)

"El comité debiera elegir dónde va a vivir; (pero la EGIS) tiene la tipología, tienen una o dos tipologías, y te dicen 'Bueno, ¿cuál de las dos te gusta? Ahí quizás no caben porque son menos casas, pero aquí caben'. Esa decisión es una decisión guiada." (Dirigente poblacional 1)

"Te dicen 'Usted escoja libremente dónde ir'. Sí, pero las únicas casas que yo tengo a ese valor son las que están en Paine o en Batuco, entonces me dan a escoger entre Paine y Batuco." (Experto 5)

"Cuando el proyecto ya está hecho, con suerte se los muestran, y eso cuando participan colectivamente. Si es individual, nada." (Experto 7)

Por otra parte, hemos visto que un objetivo del Plan de Habilitación Social es la integración y el empoderamiento vecinal: "Una vez que nos entreguen el subsidio, va a venir la EGIS a explicar el proyecto (...). Nos van a enseñar a convivir con las personas" (Dirigente poblacional 2). Este objetivo central de la política tampoco se cumple de buena forma. De acuerdo con las visiones recogidas en nuestras entrevistas, las EGIS no cumplen con el mandato de garantizar una integración social adecuada:

"El gobierno te dice 'Yo te voy a entregar una casa', y te pide ciertas cosas para entregarte la casa, primero que ahorres, segundo que te organices y tercero que hagas una habilitación social (...). Eso lo lleva la EGIS, y lo lleva muy desde afuera porque si no es un cacho: meterte en acción comunitaria te gasta tiempo, plata, y también conocimiento, que no lo tienen las EGIS." (Dirigente poblacional 1)

"(Las EGIS) son una empresita con dos o tres personas y una trabajadora social que a veces sabe menos que cualquiera de las

personas que está esperando su casa, y le van a hacer habilitación social.” (Experto 7)

Lo cierto es que estas empresas finalmente se encargan de cuestiones mínimas y obligatorias que exige la normativa:

“Le piden (a la EGIS) ciertas cosas que las van a cumplir sí o sí (...). Una *huevada* que todo el mundo hace; porque hacer asamblea... itienen que hacerlo!, porque cuando se firman las actas tiene que estar la gente.” (Dirigente poblacional 1)

“El Plan de Habilitación Social es una formalidad. Pero en realidad no hay un proceso de formación para la gente.” (Experto 7)

Una posible explicación para la escasa incidencia de las EGIS en favor de la integración es la falta de definición clara y decidida en el reglamento respecto de cómo se alcanza una integración social profunda, considerándola en toda su complejidad y contemplando los recursos necesarios para esta integración (aun cuando solo se trate de una integración entre iguales). Mención aparte merece el hecho de que en el diseño no hay obligación legal para realizar un seguimiento del proyecto o un trabajo de “post habilitación social”, lo cual parece necesario si la habilitación pretende ser real y sustentable. Esta línea de evaluación ya había sido levantada por el informe final de evaluación encargado por la Dirección de Presupuestos el año 2006:

El seguimiento se concentra exclusivamente en el componente 1 del programa,<sup>57</sup> en lo que se refiere a la materialización de las obras, pero no se genera información ni se monitorea el desarrollo otros aspectos de calidad ni del componente 2 en términos logros de habilitación física, social e institucional, más allá de la realización de ciertas actividades (talleres).<sup>58</sup>

Estos resultados deficientes en torno a la integración social se expresan también en desperdicio de fondos públicos, los cuales, en la política actual son elevados, justamente por no considerar una integración social real y a largo plazo de las familias beneficiarias: “La gente efectivamente tiene una casa, y es propietaria. (Pero) cuánto valen estas viviendas hoy en día. Menos de la mitad de lo que le costaron al Estado” (Experto 4). Otro experto concuerda:

---

<sup>57</sup> Como vimos, el FSV tiene 2 componentes el primero es la solución de vivienda propia, terminada y financiada a través de un subsidio, y el segundo contempla una habilitación en los ámbitos de su entorno físico, social e institucional en el marco de una solución habitacional integral.

<sup>58</sup> Saborido, Fernández y Villena 2006, p. 11.

“Tú te llevas los riesgos a la periferia; y cuando concentras los riesgos todas las investigaciones internacionales dicen que estás exacerbando los problemas. Así, el costo para la ciudad de tener los guetos es lo mismo que tener las cárceles (...). La vivienda nunca cuesta lo que dice el papel.” (Experto 5)

Con respecto a los intereses financieros de las EGIS (que son empresas privadas, salvo los Municipios que ejercen como inmobiliarias de carácter social), aun evitando los costos asociados a la entrega de un servicio de habilitación social real, éstas se pueden ver en problemas financieros. Esto ocurre sobretodo en el caso de las empresas de menor tamaño, que no pueden solventar los gastos requeridos para la elaboración de un proyecto que finalmente puede adjudicarse otra EGIS (gastos asociados, por ejemplo, al diseño arquitectónico o a los estudios de suelo). En este escenario, las propias EGIS reconocen que deben realizar algunas maniobras alejadas de la legalidad para poder financiar sus proyectos. Por ejemplo, mientras que según el diseño del programa los postulantes sólo deben aportar un ahorro fijo una vez que se han adjudicado el subsidio, ocurre en la práctica que terminan además financiando la elaboración del proyecto de las EGIS, sin la certeza de que el proyecto se llegará a hacer: “un proyecto de 100 familias la EGIS cobraba 5 UF o 10 UF a la familias para armar el proyecto” (Jefe de Administración y Ventas EGIS).

Recordemos también que los Proyectos de Integración Social incorporan incentivos para la integración social entre clases de distintos estratos. Diversas fuentes señalan que los resultados de estos proyectos son escasos, particularmente porque son escasos los proyectos que se acogen a este beneficio.<sup>59</sup> Una explicación para estos resultados insuficientes la entrega un entrevistado:

“La CChC difícilmente va a trabajar en la integración a no ser que la ley la obligue, porque la Cámara reacciona en base al cliente, y el cliente por lo general no quiere integrarse. Una persona de clase alta no quiere vivir al lado de una población; la clase media que viene de un sector popular no quiere vivir al lado de un sector popular.” (Experto 5)

Estos problemas de implementación e incluso culturales (no hay una voluntad generalizada de sectores socioeconómicos más altos para integrarse con otros) traen por conclusión que los programas de vivienda social no

---

<sup>59</sup> Cf. Cociña 2012; y [www.politicaspublicas.uc.cl](http://www.politicaspublicas.uc.cl); (revisado por última vez el 10 de marzo de 2013 desde:

[http://politicaspublicas.uc.cl/cpp/static/uploads/adjuntos\\_publicaciones/adjuntos\\_publicacion.archivo\\_adjunto.87819a68c8d1da46.3230313230353331204d65726361646f2064656c207375656c6f2c20736563746f7220696e6d6f62696c696172696f20792064656d616e64612068616269746163696f6e616c2e706466.pdf](http://politicaspublicas.uc.cl/cpp/static/uploads/adjuntos_publicaciones/adjuntos_publicacion.archivo_adjunto.87819a68c8d1da46.3230313230353331204d65726361646f2064656c207375656c6f2c20736563746f7220696e6d6f62696c696172696f20792064656d616e64612068616269746163696f6e616c2e706466.pdf)).

están consiguiendo la integración ni entre personas de diferentes estratos, ni de iguales estratos. Respecto de esto último, las EGIS no están capacitadas para asumir la responsabilidad de llevar a cabo la habilitación social entre iguales, tanto por su línea de trabajo (que no se destaca por competencias relativas a trabajos de tipo social), como por los costos implicados.

En definitiva, las dos dimensiones para cuya consecución se diseña el mecanismo de voz en el FSV no se cumplen: por una parte, no se aprecian en la práctica medidas que conduzcan a la construcción de barrios en que las personas se instalen socialmente cohesionadas y, por otra, no hay tampoco margen para que las familias incidan con su voz en el diseño.

## **5. Referencial dominante y perturbaciones detectadas**

El referencial de política pública, como hemos mencionado, no puede derivarse únicamente a partir del diseño de las políticas: la mirada a lo que está escrito en el papel puede llevar a concepciones erradas de la política cuando no se considera lo que ocurre con ella cuando se implementa. Las posiciones institucionales y los diagnósticos que hemos presentado complementan el diseño de la política en el sentido de que ponen en evidencia, respectivamente, los intereses en juego y el comportamiento real que tiene la política para enfrentar los problemas de la vivienda. Basándonos tanto en el diseño como en las posiciones institucionales y el diagnóstico de la implementación, en esta última sección identificamos y explicitamos un referencial dominante de la política de vivienda social en Chile, que goza de hegemonía tanto cognitiva como práctica. Mostramos también algunos desajustes entre los problemas que los actores identifican y las herramientas prácticas que posee este referencial para abordarlos.

### **5.1. Referencial dominante**

Las dimensiones de calidad que hemos revisado se incorporan mediante diferentes mecanismos, con diferente intensidad y en diferentes etapas de la política. Hemos visto que el FSV establece verticalmente, mediante mandatos legales, ciertas exigencias sobre los estándares de calidad en la construcción, la accesibilidad a servicios y la disposición de áreas verdes. En lo referente a dimensiones de calidad más complejas, y que se implementan mediante mecanismos que van de abajo hacia arriba, hemos dado cuenta de la integración social y la libertad.

El FSV busca la integración social mediante el Plan de Habilitación Social, que se plantea como un espacio de conocimiento mutuo entre las personas para su fortalecimiento como grupo social que cohabitará un espacio. En este caso, se intenta facilitar, con la coordinación y organización de las EGIS, la generación de vínculos sociales no impuestos verticalmente (aunque ciertamente desde la verticalidad se ponen a disposición de los beneficiarios contextos que hipotéticamente permiten la integración). Esta integración entre beneficiarios es, de acuerdo a la distinción hecha más arriba, integración entre iguales. Vimos también que el programa ofrece incentivos para lograr la integración social entre distintos grupos socioeconómicos, aunque solamente entre grupos emergentes y grupos vulnerables, mediante proyectos con porcentajes de vivienda destinados específicamente a estos grupos sociales. Es decir, se trata de una integración social que agrupa a los primeros quintiles, pero no transversalmente integradora.

La libertad o autonomía es una dimensión particular para efectos de nuestro análisis. En primer lugar, es tanto una dimensión de calidad como un

mecanismo de política pública para conseguir resultados (mecanismo de salida para elegir la oferta; mecanismo de voz para incidir en la vivienda). Más aun, en la política se comprende la libertad como valor no solamente deseable para los beneficiarios, sino para los proveedores privados, y para el desarrollo urbano es su conjunto. En el caso del FSV, la libertad está presente en tres esferas distintas de la política: libre competencia entre constructoras e inmobiliarias para llevar adelante los proyectos; libertad de los beneficiarios para elegir aquella EGIS que ofrezca un mejor servicio (mecanismo de salida); y finalmente, una vez seleccionada la EGIS, el beneficiario tiene la autonomía para definir algunas características de su vivienda (mecanismo de voz). En este escenario, el Estado cumple el rol de activar el mercado mediante subsidios, allí donde la demanda no tiene posibilidad de pagar por su vivienda. Sostenemos que esta presencia transversal del principio de libertad lo vuelve un factor articulador de la política en general. En otras palabras, se trata de un principio que subyace al funcionamiento de la política como un todo y que organiza el modo en que se enfrentan los problemas de calidad en la vivienda.

Las tres esferas de la libertad recién mencionadas se pueden articular como hipótesis que se extraen del principio general de libertad, y que coordinan y definen las líneas de acción que debe tomar la política. Estas hipótesis son: 1) la competencia entre privados asegura una mayor calidad de los servicios ofrecidos, puesto que solo aquellos que ofrecen mejores servicios subsistirán en esta competencia; 2) es deseable que las personas puedan elegir un oferente para que desarrolle sus proyectos de vivienda de acuerdo a la calidad de las opciones disponibles; puesto que solo la libertad de elección de las personas asegura la subsistencia de los mejores oferentes; y 3) una vez elegido el encargado de desarrollar el proyecto, las personas deben estar en posición de incidir en el diseño del mismo, de acuerdo a sus deseos y necesidades, puesto que son las personas quienes mejor saben qué es para ellos una vivienda de calidad.

Finalmente, para facilitar y poner en práctica las hipótesis anteriores, deben tomarse medidas de política pública que permitan su concreción: se debe liberar el uso de suelo para permitir una competencia amplia; la oferta privada escoge entre terrenos disponibles de acuerdo a reglas de mercado; el Estado financia la vivienda para poder incluir a los que no pueden pagarla en el mercado; el privado es quien desarrolla los proyectos inmobiliarios que ofrece a los beneficiarios del subsidio; éstos eligen oferentes y se contemplan mecanismos para que presenten sus prioridades en la construcción de lo que será su vivienda (Plan de Habilitación Social). El Estado, en este escenario, no interviene en la organización de la demanda, lo cual es coherente con el hecho de que principio general de libertad se identifica con la confianza en las fuerzas del mercado para organizar las demandas sociales.

El siguiente cuadro da cuenta de la estructura que modela al FSV y la política de vivienda social en general; en otras palabras, se trata del referencial de la política de vivienda dominante que hemos identificado. Por las razones recién revisadas, lo llamamos “referencial de mercado”:

**Cuadro 6: Referencial dominante de la política de vivienda (referencial de mercado)**

Principio general/ dimensión normativa	Libertad de elección
Dimensión cognitiva	Los privados compiten entre sí para entregar mejores servicios
	Las personas pueden elegir entre diferentes oferentes
	Las personas pueden elegir dónde y cómo quieren vivir
Dimensión institucional	Liberación del uso de suelo
	La oferta privada escoge terrenos de acuerdo reglas de mercado
	Financiamiento de la vivienda por parte del Estado
	El privado desarrolla los proyectos inmobiliarios y escucha a las personas para incorporar sus pretensiones
Límites a la aplicación del principio	Plan de Habilitación Social: el privado apoya en la integración y generación de redes
	Estándares de calidad mínimos exigidos de arriba a abajo

Fuente: elaboración propia.

## 5.2. Perturbaciones en el referencial

Como se lee en la última fila del cuadro anterior, esta estructura general del referencial no incorpora todas las acciones de la política de vivienda. Ésta no puede abandonar la totalidad de sus objetivos a la libertad de los beneficiarios o a una implementación que se direcciona de abajo hacia arriba de forma participativa, puesto que deben asegurarse ciertas cuestiones mínimas. Es evidente que en el imaginario sobre vivienda social ha penetrado la idea de que el techo no basta, y que ciertas disposiciones materiales y físicas deben asegurarse como mínimos en la tenencia de una casa. Así, es de común acuerdo que situaciones como las sucedidas con las “casas Copeva” no pueden repetirse, y la ley así lo asume. Los actores no cuestionan que dichas disposiciones sean un mandato legal incontestable, y que funcionen como límite al mercado y la participación. Ahora bien, y precisamente por la unanimidad que suscitan estas cuestiones básicas, sostenemos que aquí no se juega la preeminencia del referencial de política. Más bien, los puntos de inflexión del referencial se encuentran en dimensiones más complejas y controvertidas, tanto por su propia naturaleza como por los medios para conseguirlas; pensamos, desde luego, en la libertad y la integración social, y los modos empleados para alcanzarlas.

En términos generales, el referencial de mercado se condice con la racionalización de la CChC. En concordancia con las preferencias de la Cámara, el referencial le confiere al Estado principalmente el rol de otorgar subsidios a la demanda. Por cierto, no puede dejar de atenderse la persistente defensa de la CChC de la libertad como principio articulador de la política de vivienda, entendida como libertad de privados para posicionarse como oferta y como libertad de los beneficiarios para elegir la mejor oferta.

Para algunos entrevistados la libertad tiene menor peso relativo, no porque la libertad para elegir dónde y cómo vivir sea una cuestión poco importante, ni tampoco porque la competencia entre privados sea indeseable por principio. Más bien, cuestionan la libertad atendiendo a los paupérrimos resultados que se obtienen en la implementación de la política de vivienda, al menos desde la perspectiva de quienes reciben el subsidio. Si bien el diseño de la política establece que son los beneficiarios quienes deben elegir dónde y cómo vivir, estas determinaciones caen finalmente en los privados, cancelando la libertad desde la perspectiva de los beneficiarios:

“La libertad es cuando tienes alternativas para elegir, pero qué alternativas, qué libertad tienes para elegir. No hay elección, es sólo esa opción. La tomas o la dejas, ¿qué libertad? Es un discurso mentiroso, oportunista y que degrada mucho a las personas.” (Experto 7)

“¿De qué libertad habla la Cámara? (...). Es una libertad bastante estrecha, porque la Cámara se refiere a qué puedo comprar en el mercado, pero no de la libertad como un concepto más existencial.” (Experto 4)

En lo que concierne a la integración social, también existen discrepancias en torno al rumbo de la política. A pesar de que la integración está presente en el referencial de mercado, lo hace de manera residual. La libertad como valor fundamental tiende a limitar la decisión del Estado en pos de la integración, por ejemplo, por medio de la imposición de cuotas para diferentes segmentos socioeconómicos. Esta medida, como se mencionó más arriba, es contraria a las pretensiones de la CChC, puesto que este conglomerado reacciona a partir de sus clientes: al existir un cliente que se resiste a la integración, la CChC respalda estas opciones que facilitan el desarrollo de proyectos de construcción.

La integración social es afectada no solo por los programas de vivienda, sino también, como vimos más arriba) por la política de desarrollo urbano, que establece las orientaciones generales en que se desarrollarán las ciudades, fijando el rol que le compete al Estado en cuestiones como la segregación y el uso de nuevos suelos, entre otras.

En la propuesta de la CChC para una PNDU, revisada en el apartado 3.2.3, se aprecia el rol central que cumple para este conglomerado el valor de la libertad para la política de vivienda social. La propuesta de PNDU elaborada por el MINVU en el año 2009 (cf. MINVU 2009 B) ofrece una alternativa valórica a la de la CChC. En primer lugar, este documento declara tres principios rectores (integración social, desarrollo económico y equilibrio ambiental), y no uno como la CChC. En lo que respecta a la integración social entre iguales, para MINVU 2009, se requiere, entre otras cosas, de la implementación de canales participativos que permitan la expresión, decisión y control de la ciudadanía, para que finalmente se refuerce su identificación con el entorno barrial y la integración entre los cohabitantes. Respecto de la integración entre distintos grupos socioeconómicos, y marcando explícitamente una diferencia con la Cámara, el MINVU 2009 propone cuotas de vivienda social en proyectos inmobiliarios de viviendas sin subsidio, buscando integrar familias que adquieren vivienda social con familias que acceden privadamente a la vivienda, apuntando a una integración social transversal. La CChC, por cierto, no incorpora de forma decidida en sus estudios la integración social como una cuestión importante, y rechaza expresamente las cuotas de vivienda para proyectos inmobiliarios. En síntesis, en su discurso este grupo no desestima del todo el problema de la segregación, aunque lo incorpora de forma tibia y tangencial, y en sus propuestas no se ve una intención clara por superarlo.

Se advierte que, al contrario de la CChC, el MINVU, tanto durante los gobiernos de la Concertación (como lo muestran los documentos de departamentos de estudio y la propuesta referida sobre desarrollo urbano) como en la actual administración (como se desprende a partir de las declaraciones de sus directivos), ha considerado la integración social como una cuestión clave y de primera importancia, incluso por sobre la libertad. Resulta llamativo que en este enfrentamiento de posturas entre la autoridad y la CChC sea la posición de esta última organización la que prevalezca.

Sea cual sea la explicación de la prevalencia de la postura de la CChC, lo cierto es que los privados son un conjunto organizado y poderoso en la estructura general de la política, cuya participación tiende a producir la segregación residencial y social. Reafirmando esto último, nuestros entrevistados tienden a situar las fallas asociadas a la participación privada no como un mero problema de ajuste en el diseño de la política, sino como una falla estructural del sistema, por cuanto la lógica de la irrupción privada es segregadora:

“Si tú le das la herramienta de decidir dónde se va a localizar la vivienda social a quien hace la gestión inmobiliaria privada, se la van a llevar al monte. No porque sean malos, sino porque son lógicos.” (Experto 6)

En este esquema, los avances para mejorar la segregación, tal como está orientada la política, no solo han sido insuficientes; más bien, la política es segregadora en sí misma: "el problema está cuando las políticas públicas excluyen, y las políticas públicas de vivienda han sido particularmente excluyentes." (Experto 4). Otro entrevistado complementa:

"Comparados con las poblaciones históricas, son mucho más peligrosos los nuevos conjuntos de vivienda social construidos en los 90 y en los 2000, porque en las poblaciones históricas hay redes, la gente se conoce, hubo colaboración, los vecinos se reconocen como pares."(Experto 7)

Ahora bien, debemos notar que la integración social es una dimensión de calidad relativamente nueva y que se encuentra en proceso de maduración para su inclusión en la agenda de política pública: comienza a considerarse en la década del 2000 en los departamentos de estudios del MINVU y no fue considerada como un objetivo central de la política habitacional sino hasta el gobierno de Bachelet en el año 2006.<sup>60</sup> Sin perjuicio de esto, es una dimensión que ha cobrado incipiente importancia discursiva en diferentes políticas sociales, y no solo en la vivienda. Esta relevancia y el diagnóstico negativo respecto del modo en que se enfrenta la integración la muestran como un elemento perturbador del referencial dominante de políticas y las herramientas para solución de problemas con que cuenta.

Hemos visto que Surel (2008) destaca que cuando nuevos fenómenos no encajan en la dimensión cognitiva del referencial o bien cuando nuevos problemas no pueden ser enfrentados por los instrumentos institucionales disponibles, se puede producir una crisis del referencial dominante: "Esta pérdida de referentes e instrumentos legítimos tiene por corolario la búsqueda de nuevas formulaciones de problemas, así como la puesta a punto de nuevas soluciones más apropiadas."<sup>61</sup>

En efecto, el problema de la segregación no parece ser posible de revertir en una lógica incrementalista o de mejoras marginales dentro del actual referencial. Por este motivo, ajustes programáticos o aumentos en la asignación de recursos dentro del mismo diseño, no son medidas suficientes para dar cuenta del problema diagnosticado. En consecuencia, en este caso el rol que cumple el Ministerio de Hacienda, tal como lo hemos caracterizado más arriba, es secundario y supeditado a decisiones políticas mayores. Esta impresión se sustenta en las declaraciones de nuestros entrevistados, en cuyas argumentaciones promueven una nueva estructura para la política de

---

<sup>60</sup> Cf. MINVU s/f.

<sup>61</sup> Surel 2008, p. 57.

vivienda social considerando la inoperancia de la actual para promover eficientemente la integración:

“Lo que estamos construyendo con esta política es segregación, más miseria, más guetos, más delincuencia.” (Experto 7)

“Las graves situaciones de vivienda que tenemos hoy día en Chile no tienen que ver necesariamente con la falta de vivienda sino que con la vivienda que ya tenemos (...). La ciudad segregada que tenemos requiere de una mirada totalmente distinta.” (Experto 4)

En nuestra investigación hemos detectado iniciativas para que nuevas lógicas dominen el diseño y la implementación de las políticas, y que reemplacen al referencial dominante de mercado. De entre éstas, una ha aparecido con más recurrencia, y la esbozamos de forma general a partir de algunas declaraciones de entrevistados, en particular de expertos. Esta propuesta ubica como dimensión normativa dominante los derechos de las personas, y busca poner en práctica efectiva los derechos expresados en el diseño de las políticas públicas y en las convenciones y tratados internacionales a los que ha adherido el Estado de Chile. En las siguientes reflexiones, que presentan de forma general esta mirada, se aprecia que no se trata de una cuestión de ajustes a la nueva política, sino de un cambio de visión comprehensiva de la misma:

“(La postura de la CChC) tiene coherencia, tiene lógica. (Pero) el tema es un tema de justicia y un tema de derechos. (Experto 7)

“El derecho a la vivienda pasa porque la gente tenga dónde morar, dónde vivir razonablemente con su familia. Se plantea una cierta tensión entre dos tipos de derecho: un derecho humano que es el derecho a la vivienda, para ocupar y utilizar la vivienda, y un derecho patrimonial, que significa tener la propiedad de la vivienda. A veces, desde el punto de vista teórico, estos dos derechos colisionan; y hay una solución teórica: los derechos fundamentales siempre van a primar sobre patrimoniales.” (Experto 4)

“Hay dos formas de medir déficit: con un énfasis en el mercado estoy midiendo cuántas viviendas le faltan a las empresas todavía por construir; pero con un punto de vista del Estado y del ejercicio del derecho de las personas puede ser que no falte la misma cantidad de viviendas por construir, sino que lo que se requiere es una mejor distribución de las oportunidades que

existen para acceder a las viviendas que ya existen.” (Experto 5)

“La única manera de que podamos tener una política de vivienda adecuada pasa porque en definitiva coloquemos en el centro de la política todos los elementos que efectivamente se han ido desarrollando por distintas relatorías de los relatores del derecho a la vivienda.” (Experto 4)

## Conclusiones

Los criterios en el diseño de vivienda social en Chile han sido y siguen siendo predominantemente de orden cuantitativo o material. Estos criterios, como la cantidad de viviendas construidas, su metraje y la calidad de la construcción, son asumidos como desafíos importantes por todos los actores registrados en este estudio y están incorporados como objetivos en los programas de vivienda. La consideración de estos criterios se justifica, pues se trata de cuestiones fundamentales que no han sido del todo resueltas. El déficit habitacional, criterio cuantitativo por excelencia, reviste especial preocupación para las instituciones referidas: el MINVU (que lo sigue asumiendo como su principal tarea), el Ministerio de Hacienda (que le otorga una importancia central al déficit en sus evaluaciones de gestión) y la CChC (que agrupa a un empresas bien dispuestas para la construcción de nuevas viviendas).

No obstante, nuevos criterios resuenan crecientemente en la formulación de la política pública en general, y de vivienda social en particular. Estos criterios o dimensiones de calidad (que hemos llamado "inmateriales") complejizan y presentan desafíos desconocidos para la política de vivienda. Para efectos de este trabajo, nos hemos centrado particularmente en dos de estas dimensiones: la integración social y la autonomía o libertad. En virtud de que se trata de dimensiones que se trabajan preferentemente "de abajo hacia arriba" por la política pública, las hemos analizado en torno a los conceptos de voz y salida, entendidos como mecanismos de participación activa y de fortalecimiento de la demanda.

Las dimensiones de calidad en conjunto con los mecanismos de voz y salida nos han permitido establecer un marco para analizar tanto las posiciones de los actores como la política de vivienda actual. Estos dos elementos (las posiciones de los actores y la política de vivienda) pueden entenderse como la expresión de un determinado referencial de política pública.

La disputa por la instalación de un referencial en cuanto lucha valórica y discursiva hace destacar el rol que cumple la Cámara Chilena de la Construcción. La visión de este conglomerado se condice con la estructura general de la política pública de vivienda social en Chile, entendiendo por esto las definiciones valóricas, las interpretaciones causales y los programas mismos. Hemos llamado a esta estructura "referencial de mercado".

De acuerdo a lo revisado, las políticas enmarcadas en el referencial de mercado no han logrado incorporar de manera efectiva la participación por parte de los beneficiarios. Desde el punto de vista de este referencial, la participación de los beneficiarios se entiende principalmente dentro de la

lógica de mercado: decisiones para elegir oferentes y decisiones sobre las cualidades de la vivienda. Sin embargo, esta visión de la participación se ve truncada por fallas de mercado: cartelización, asimetrías de información y costos de transacción. Otro mecanismo de participación (menos transversal y con menor consistencia discursiva, pero con todo presente en la política) es la búsqueda de que las familias se integran y construyan redes sociales entre sí. Hemos visto la insuficiencia de este mecanismo de integración en virtud de las reducidas capacidades de las EGIS para cumplir los objetivos que se le plantean.

En un ambiente político-social activo y expectante en el país, en el que se percibe un clima más o menos generalizado de rechazo a la participación de los privados en la provisión y administración de bienes públicos, algunas políticas públicas de áreas sociales sensibles han sido puestas en cuestión. En vivienda, los problemas expresados en el párrafo anterior se asocian, en efecto, con la participación de los privados en la política pública. El principal problema que deja la participación privada es la segregación residencial y social devenida de esta participación. Se trata de un problema que el referencial actual no ha solucionado, y que aparentemente su lógica interna no permite solucionar. En este sentido, hemos dicho que el problema de la segregación es un "elemento perturbador" del actual referencial.

Ahora bien, debemos mostrarnos cautelosos con la posibilidad de que nuevos referenciales emerjan ante esta perturbación del referencial hegemónico, y puedan dar cuenta de manera acertada de dimensiones más complejas de calidad. El surgimiento de un nuevo referencial no solo requiere que su sucesor sufra perturbaciones al enfrentar nuevos problemas. Se requiere también que propuestas alternativas para solucionar estos problemas ganen espacio en la agenda pública, generen consenso entre partes interesadas y con incidencia, y se construyan teniendo como base un discurso coherente y comprensible, entre otros posibles factores.

## Bibliografía

Aravena, S. y Sandoval, A. (2010): *El diagnóstico de los pobladores "con techo"*. En *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Santiago, Ediciones Sur.

Biblioteca del Congreso Nacional (1996): *Ley 19.472. Modifica el D.F.L. n° 458, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones, estableciendo normas relativas a la calidad de la construcción*.

Bratt, R. (2002): *Housing and family well-being*. Revista: *Housing Studies*, Vol. 17, No. 1. Carfax Publishing.

Cámara Chilena de la Construcción (2009): *Comentarios de la CChC a Nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano MINVU 2009*.

Cámara Chilena de la Construcción (2011 A): Documento de Trabajo: *Bases para una política nacional de desarrollo urbano*. Gerencia de Estudios CChC. En internet, revisado por última vez el 7 de marzo de 2013: <http://www.cchc.cl/minuta/bases-para-una-%E2%80%9Cpolitica-nacional-de-desarrollo-urbano%E2%80%9D/>

Cámara Chilena de la Construcción (2011 B): *Bases para una política nacional de desarrollo urbano. Propuesta de la CChC para una mejor administración del territorio*. En *Fundamenta* (s/n) (publicación de la CChC. En internet, revisado por última vez el 30 de diciembre de 2012: <http://www.cchc.cl/publicaciones/fundamenta/>

Cámara Chilena de la Construcción (2011 C): *Balance de la vivienda en Chile*. En internet, revisado por última vez el 3 de marzo de 2013: <http://www.cchc.cl/wp-content/uploads/2011/10/Balance-de-la-Vivienda-en-Chile-2011.pdf>

CEPAL (2003): *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Compiladores: Atria, R.; Siles, M.; Arriagada, I.; Robison L. y Whiteford S. Santiago, 2003.

Cociña, C. (2012): *Demoliendo una política de vivienda que consolida la desigualdad III: Un sistema que lucra con los "sin techo"*. Serie de reportajes de investigación en Cíper Chile.

Dekker, K. y Bolt, G. (s/f): *Exit, voice and loyalty: Residents' responses to neighborhood decline*. European Urban Research Association (EURA), Glasgow, Scotland

Dowding, K., John, P., Mergoupis, T. y Van Vugt, M. (2000): *Exit, voice and loyalty: Analytic and empirical developments*. Revista: *European Journal of Political Research* 37: 469–495.

Hidalgo, R. (2004): *La vivienda social en Santiago de Chile en la segunda mitad del siglo XX: Actores relevantes y tendencias espaciales*. En: *Santiago en la globalización. ¿Una nueva ciudad?* Santiago, Ediciones Sur.

Hidalgo, R. (2007): *¿Se acabó el suelo en la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile*. Revista: *Eure*, Vol. 33, No. 98.

Hirschman, A. O. (1977): *Salida, voz y lealtad. Respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y estados*. México, Fondo de Cultura Económica.

Jobert, B. (2004 A): *La regulación política: El punto de vista de un politólogo*. En *Estado, Sociedad, Políticas Públicas*. Cátedras UNESCO de Políticas Públicas, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

Jobert, B. (2004 B): *Representaciones sociales: controversias y debates en la conducta de las políticas públicas*. En *Estado, Sociedad, Políticas Públicas*. Cátedras UNESCO de Políticas Públicas, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

Jobert, B. (2004 C): *Europa y la recomposición de los foros nacionales: el caso francés*. En *Estado, Sociedad, Políticas Públicas*. Cátedras UNESCO de Políticas Públicas, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

Larrañaga, O. y Sanhueza, C. (2008): *Las consecuencias de la segregación residencial para los más pobres*. Observatorio Económico Nº19. Universidad Alberto Hurtado. Revisado por última vez en internet el 6 de enero de 2013 desde: <http://fen.uahurtado.cl/seccion/articulos/observatorio-economico/>

Ministerio de Hacienda (2009): *Requisitos técnicos y medios de verificación marco de la calidad. Programa de Mejoramiento de la Gestión año 2010*.

MINVU (1995): *Demanda Potencial de la Vivienda Social: Interrelaciones entre alojamiento y pobreza*. Departamento de Estudios.

MINVU (1998): *Asentamientos precarios: sistema de indicadores sociodemográficos*. Departamento de Estudios.

MINVU (2001): *Decreto Supremo Número 155*.

MINVU (2001): *Satisfacción residencial en la vivienda básica SERVIU: la perspectiva del ciclo familiar*. División Técnica de Estudios y Fomento Habitacional.

MINVU (2002): *Satisfacción residencial en la vivienda básica SERVIU: la perspectiva del capital social*. División Técnica de Estudios y Fomento Habitacional.

MINVU (2004 A): *Estudio de Patologías en la construcción de viviendas básicas 1996 – 1997*. División Técnica de Estudios y Fomento Habitacional.

MINVU (2004 B): *El Déficit Habitacional en Chile. Medición de los requerimientos de vivienda y su distribución espacial*. Departamento de Política Habitacional y Planificación.

MINVU (2005): *Decreto Supremo Número 174*.

MINVU (2006 A): *Atlas de la Evolución del Déficit Habitacional en Chile 1992 – 2002*. Departamento de Estudios.

MINVU (2006 B): *Grupos Vulnerables, Déficit Habitacional, Espacio Público*. División Técnica de Estudios y Fomento Habitacional.

MINVU (2007): *Fondo Solidario de Vivienda. Manual para dirigentes y familias*.

MINVU (2009 A): *Déficit Urbano-Habitacional: una mirada integral a la calidad de vida y el hábitat residencial en Chile*.

MINVU (2009 B): *Documento de Trabajo: Política Nacional de Desarrollo Urbano Ciudades Sustentables*. División de Desarrollo Urbano.

MINVU (2010): *Inventario Metodologías para la Participación Ciudadana en el Desarrollo Urbano*. División de Desarrollo Urbano.

MINVU (2011 A): *Informativo estadístico de subsidios habitacionales n° 306*. Enero – Marzo 2011.

MINVU (2011 B): *Decreto Supremo Número 1*.

MINVU (sin fecha): *Historia del Ministerio de Vivienda y Urbanismo*. En [http://www.MINVU.cl/opensite\\_20061113164636.aspx](http://www.MINVU.cl/opensite_20061113164636.aspx), revisado por última vez el 21 de abril de 2013.

MINVU – INE (2009): *Encuesta Nacional de Percepción de Calidad de Vida Urbana 2007*.

Peters, G. (1995): *Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo*. Revista: Gestión y Política Pública. Vol. IV., N. 2.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Chile (2012 A): *Informe de Desarrollo Humano 2012. Bienestar subjetivo: el desafío de repensar el desarrollo*. Santiago, PNUD Chile.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Chile (2012 B): *Diagnóstico de la Región Metropolitana de Santiago*. Santiago, Gobierno Regional Metropolitano de Santiago - Programa De Las Naciones Unidas Para El Desarrollo.

Rein, M. y Schon, D. (1991): *Frame-reflective policy discourse*. En *Social sciences and modern states: national experiences and theoretical crossroads*. Wagner et al. editores. Cambridge, Cambridge University Press.

Ridgway, P. et al. (1994): *Home making and community building: Notes on empowerment and place*. Revista: *Journal of Mental Health Administration*. Vol. 21, No. 4.

Saborido, M., Fernández, V. y Villena, M. (2006): *Informe final de evaluación programa Fondo Solidario de Vivienda*. Evaluación de Programas Gubernamentales, DIPRES.

Sandoval, A. (2005): *Villa Volcán San José*. Revista Temas Sociales. N. 54.

Schiavo-Campo, S y Sundaram, P. (2000): *To serve and to preserve: improving public administration in a competitive world*. Asian Development Bank (ADB).

Sen, A. (1996): *Capacidad y bienestar*. En *La calidad de vida*, Nussbaum, M. y Sen, A. compiladores. México, Fondo de Cultura Económica.

Sen, A. (2011): *La idea de la justicia*. Buenos Aires, Taurus.

Senado Universitario Universidad de Chile (sin fecha): *Estado Subsidiario o Estado Responsable*. Documento Comisión Temática N° 1. Revisado por última vez en internet el 10 de abril de 2013: [http://www.facso.uchile.cl/facultad/docs/comision/comision\\_1.pdf](http://www.facso.uchile.cl/facultad/docs/comision/comision_1.pdf)

Sugranyes, A. (2010): *La política habitacional en Chile: 1980- 2000*. En *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Santiago, Ediciones Sur.

Sur Consultores (2011): *Investigación del funcionamiento de las Entidades de Gestión Inmobiliaria y Social en la Política Habitacional. Informe Final.* Estudio encargado por el MINVU.

Surel, Y. (2008): *Las políticas públicas como paradigmas.* Revista: Estudios Políticos. N° 33, pgs. 41-65. Medellín.

UNAB – Datavoz (2010): *Chile en cifras: Observatorio de Tendencias Sociales.* Santiago, Biblioteca UNAB.

Weiss, C. (1991): *Policy research: data, ideas or arguments?* En *Social sciences and modern states: national experiences and theoretical crossroads.* Wagner et al. editores. Cambridge, Cambridge University Press.

## **Anexos**

### **Anexo 1. Importancia del FSV: cantidad de subsidios entregados y UF gastadas**

Los siguientes datos son útiles para hacernos una idea de la relevancia en cuanto a presupuesto y cantidad de subsidios que entrega FSV en comparación con otros programas de vivienda social. El cuadro 7 muestra datos por año de la cantidad de subsidios otorgados por el FSV. Hay un aumento permanente en la cantidad de los subsidios entregados, salvo algunos años en que es estable.

**Cuadro 7. Subsidios otorgados por año FSV I, II y III. Años 2001 - 2010**

	<b>FSV I</b>	<b>FSV II</b>	<b>FSV III</b>	<b>Total</b>
<b>2001</b>				2.225
<b>2002</b>				7.646
<b>2003</b>				19.118
<b>2004</b>				28.372
<b>2005</b>				33.611
<b>2006</b>				35.586
<b>2007</b>	51.730	2.613		54.343
<b>2008</b>	48.829	4.743		53.572
<b>2009</b>	56.997	8.000		64.997
<b>2010</b>	25.689	4.918	33.742	64.349

Fuente: elaboración propia a partir de MINVU (2011 A).

El siguiente cuadro compara los montos en UF entregados por el FSV con los que han entregado otros programas. Debe tomarse en cuenta que no se trata de la totalidad de las acciones que realiza el MINVU en la materia, no obstante, son políticas de importancia mayor. La cantidad de UF que entrega el FSV es significativamente mayor que la del resto. Particularmente relevantes son los montos de los primeros años de la administración Bachelet. Desde el año 2003 en adelante el FSV es el que tiene mayor participación porcentual en el presupuesto que contempla el MINVU para esta área. A pesar de que el año 2010 el porcentaje (41,8%) que recibe el FSV es el más bajo desde 2003, sigue acaparando gran porcentaje de los recursos.

**Cuadro 8. UF pagadas por programas de subsidio a la vivienda. Años 2002 – 2010**

	<b>Total FSV</b>	<b>% FSV</b>	<b>PPPM</b>	<b>DS 40</b>	<b>Sub. Rural</b>	<b>% Otros programas</b>	<b>Total UF entregadas</b>
<b>2002</b>	<b>284.909</b>	<b>18,3%</b>			1.268.682	81,7%	1.553.591
<b>2003</b>	<b>1.689.897</b>	<b>55,2%</b>			1.373.283	44,8%	3.063.180
<b>2004</b>	<b>4.290.027</b>	<b>69,9%</b>		43.683	1.801.653	30,1%	6.135.363
<b>2005</b>	<b>7.230.111</b>	<b>69,6%</b>	4.714	1.421.683	1.725.682	30,4%	10.382.190
<b>2006</b>	<b>9.436.376</b>	<b>69,5%</b>	164.746	2.489.585	1.495.847	30,5%	13.586.554
<b>2007</b>	<b>12.186.532</b>	<b>71,5%</b>	437.054	2.945.887	1.485.435	28,5%	17.054.908
<b>2008</b>	<b>16.105.049</b>	<b>64,0%</b>	4.071.829	4.218.494	782.356	36,0%	25.177.728
<b>2009</b>	<b>8.252.931</b>	<b>44,0%</b>	4.765.505	4.076.917	1.655.681	56,0%	18.751.034
<b>2010</b>	<b>7.468.030</b>	<b>41,8%</b>	4.485.580	4.050.413	1.848.498	58,2%	17.852.521

Fuente: elaboración propia a partir de MINVU (2011 A).

Nota: No se entregan datos para el FSV III.

La serie de datos entregados corroboran la importancia que adquiere el FSV en la política habitacional sostenida por el MINVU durante la década recién pasada, tanto en el número de subsidios otorgados como en la cantidad de dinero que estos subsidios representan. Esta importancia explica nuestra decisión de elegir el FSV como objeto de nuestra investigación.

## **Anexo 2. Nuevo programa de vivienda social**

El Decreto Supremo 49, publicado en abril de 2012, aprueba el programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda. Este nuevo programa se destina al primer quintil de vulnerabilidad social, de modo que reemplaza al FSV I (mientras que el FSV II fue reemplazado el año 2011 por el DS 01). En este anexo se valoran eventuales cambios relevantes contenidos en el nuevo programa.

Al igual que el FSV I, el Fondo Solidario de Elección de Vivienda tiene postulaciones colectivas o individuales. Tal como en el programa anterior, las postulaciones colectivas se dirigen a nuevos proyectos de construcción. También, mantiene los incentivos para que grupos medios convivan con grupos vulnerables. Es decir, se mantiene la intención de integrar socialmente a familias de distintos estratos, aun cuando se trate solo de las pertenecientes a los primeros quintiles.

Otro factor que se conserva es la obligación que recae sobre las entidades encargadas de los proyectos de incorporar áreas verdes y equipamiento, y contar con un Plan de Habilitación Social (PHS), mediante el cual los grupos de familias acceden a sus nuevas viviendas. El PHS está a cargo de las Entidades Patrocinantes, que en el nuevo decreto toman el lugar de las EGIS. En términos generales, los objetivos del PHS también se mantienen: "apoyar la instalación de las familias en sus viviendas, promover su involucramiento en el proyecto habitacional en desarrollo, y favorecer la integración en el barrio y las redes comunitarias." Permanece entonces la pretensión de que los distintos grupos de familias colaboren para decidir sobre las nuevas viviendas: "En el caso de postulaciones colectivas con proyecto habitacional, la Entidad Patrocinante deberá desarrollar la labor de Organización de la Demanda, la que incluirá un Diagnóstico Participativo junto a las familias pertenecientes al grupo organizado."

En concreto, el nuevo decreto presenta un PHS detallado y con múltiples responsabilidades para las Entidades Patrocinantes. El PHS se divide en dos etapas: en la primera se les exige informar e involucrar a las familias, distribuir las viviendas, asesorar en la mudanza y promover los derechos que les corresponden a los nuevos propietarios. En la segunda etapa, que debe durar cuanto menos 9 meses después de entregada la vivienda, se les exige reforzar la organización comunitaria, promover la identidad barrial y la seguridad del barrio, vincular a las familias con las redes comunitarias, apoyar al funcionamiento de la copropiedad inmobiliaria y capacitar acerca del adecuado uso, cuidado y mantención de la vivienda, del equipamiento y del espacio público.

Sin embargo, la revisión de estas actividades permite pronosticar, a partir de la experiencia observada en el FSV, que el Fondo Solidario de

Elección de Vivienda, si bien obliga a las entidades patrocinadoras a ejecutar actividades de integración social, el cumplimiento de éstas es meramente formal, sin garantizar una real habilitación social. En efecto, “involucrar a las familias”, reforzar la organización comunitaria”, o “vincular a las familias con las redes comunitarias” se reducen a actividades aisladas cuyo realización tiene por incentivo “hacer el trámite” por parte de las empresas encargadas. En este sentido, no se avizora una superación de los problemas detectados en el FSV, en el que las EGIS realizaban actividades cuyos efectos no fueron sustentables ni reales en términos de habilitación social.

### **Anexo 3. Entrevistados**

Para este trabajo se realizaron 15 entrevistas. La lista contempla 16 ante el doble rol que ha cumplido en su trayectoria un entrevistado: trabaja actualmente en una EGIS (corresponde al ámbito privado), pero también cuenta sus impresiones a partir de su rol como ex director del SERVIU (desde este punto de vista, es un experto). Cuando se han citado las palabras de entrevistados haremos referencia a ellos por medio del grupo al que pertenecen y luego al número asignado en la lista que sigue. Los entrevistados son de sexo femenino y masculino, pero los adjetivos que se usan son del sexo masculino. Por último, en dos o tres casos, cuando quedaron algunas dudas importantes *a posteriori*, las entrevistas se complementaron con preguntas vía correo electrónico.

Entrevistas semi estructuradas:

1. Ámbito público – Parlamentario 1: Miembro de la Comisión de Vivienda Senado período corriente.
2. Ámbito público – Parlamentario 2: Miembro de la Comisión de Vivienda Senado período corriente.
3. Ámbito público – MINVU 1: Directivo División Política Habitacional MINVU, gobierno actual.
4. Ámbito público – MINVU 2: Directivo Dpto. de Atención a Grupos Vulnerables MINVU (Dpto. a cargo de programas de subsidio a la vivienda), gobierno actual.
5. Ámbito privado 1: Gerente Empresa Gestoradora de Vivienda con sello social (el entrevistado explícitamente distancia su empresa de las EGIS).
6. Ámbito privado 2: Gerente de Planificación EGIS
7. Ámbito privado 3: Jefe Administración y Ventas EGIS
8. Dirigente poblacional 1: organización a nivel nacional “También Somos Chilenos”.
9. Experto 1: Ex Director Regional de SERVIU.
10. Experto 2: Directivo División Política Habitacional MINVU, período Bachelet.
11. Experto 3: Investigador y directivo Departamento de Estudios MINVU, período Bachelet.

## Entrevistas abiertas:

12. Dirigente poblacional 2: organización local, campamento en La Pintana.
13. Experto 4: Directivo Fundación para la Superación de la Pobreza.
14. Experto 5: Directivo América Solidaria.
15. Experto 6: Investigador y directivo MINVU 2 gobiernos de la Concertación (década de 1990).
16. Experto 7: Investigador y trabajador social en conjunto con campamentos.

#### **Anexo 4. Pautas de entrevistas**

Se confeccionaron diferentes tipos de entrevistas semi estructuradas. Como mencionamos en la metodología, se realizaron también una serie de entrevistas libres y no estructuradas, al modo de conversación.

En primer lugar se realizó una entrevista indagatoria a un ex directivo del Departamento de Estudios del MINVU. La pauta fue la siguiente:

**Pregunta 1**

Está usted de acuerdo con que hasta hace 10 años los principales problemas de la vivienda social en Chile se referían a la cantidad, y hoy, en cambio, a la calidad de las mismas.

**Pregunta 2**

Podría identificar algunos actores importantes en la formulación del Fondo Solidario de Vivienda.

**Pregunta 3**

Considera que ha habido alguna reformulación importante en el FSV, si es así: ¿qué actores cumplieron un papel relevante en dichas reformulaciones?

**Pregunta 4**

¿Cuáles son los criterios que defienden los distintos actores involucrados?, ¿en qué convergen y en qué divergen?, ¿qué criterios han prevalecido en la formulación del Programa?

**Pregunta 5**

En torno al Programa de Acción Social que contempla el programa: ¿sabe usted qué actores en particular lo propusieron?, ¿y con qué lo propusieron?, ¿considera que tuvo éxito tomando en cuenta dichos objetivos?



La pauta de entrevista que se aplicó a personas del ámbito privado con las variaciones de los nombres correspondientes, fue la siguiente:

Contexto	¿Cómo percibe el problema de la vivienda social en Chile actualmente?
Actores	Relación EGIS / pobladores, ¿cómo captan sus demandas?, ¿tienen capacidad para hacer frente a ellas? Elementos más conflictivos en este sentido. Relación EGIS /MINVU: ¿Son sobre llevables las exigencias de la autoridad? elementos más conflictivos del DS 174.
Dimensiones de la vivienda	Una vez instalada la vivienda, ¿las EGIS cumplen algún rol en el mantenimiento de estándares en la vivienda? ¿Cómo evalúa los siguientes aspectos?, ¿qué factores son más factibles de atender?, ¿cuáles menos? ¿Qué problemas tienen las EGIS para ofrecerlos a la población?
	Autonomía en la elección de la vivienda
	Eliminación deuda personas más vulnerables
	Espacios de intimidad en el hogar
	Cantidad de metros cuadrados de la vivienda
	Distribución del espacio en la vivienda
	Seguridad de la vivienda
	Seguridad del vecindario
	Accesibilidad a servicios
	Áreas verdes/Espacios públicos
	Facilidades para el transporte
	Acceso a espacios de consumo, recreación y esparcimiento

Por último, la pauta de entrevista que se usó para el dirigente de la Corporación de Dirigentes de campamentos de Chile fue la siguiente:

Contexto	¿Cómo percibe el problema de la vivienda social en Chile actualmente?
Actores	Incidencia en el proceso de formulación por parte de los comités. Relación con las EGIS. ¿Cumplen las exigencias de la autoridad? Relaciones con otros actores.
Oferta/demanda	¿Cómo se articulan las demandas e intereses de los comités?, ¿y una vez recibido el subsidio, se sigue funcionando colectivamente? Relación EGIS / pobladores, ¿cómo hacen saber sus demandas? (demandas relativas a la gestión y al producto recibido) Existen familias que, por alguna razón, optan por no participar del subsidio, ¿por qué no participan?
Dimensiones de la vivienda	Cuáles son las necesidades de pobladores que no suelen ser cubiertas por el programa y qué opciones tienen para plantear estas deficiencias ¿Cómo evalúa los siguientes aspectos?, ¿qué factores son mejor atendidos?, ¿qué opciones ven los habitantes cuando fallan?
	Autonomía en la elección de la vivienda
	Eliminación deuda personas más vulnerables
	Espacios de intimidad en el hogar
	Cantidad de metros cuadrados de la vivienda
	Distribución del espacio en la vivienda
	Seguridad de la vivienda
	Seguridad del vecindario
	Accesibilidad a servicios
	Áreas verdes/Espacios públicos
	Facilidades para el transporte
	Acceso a espacios de consumo, recreación y esparcimiento