

# LA POLÍTICA DE VIVIENDA SOCIAL EN CHILE, 2000-2006

Eduardo Suárez Monroy\*  
Mónica Liliana Parentelli Taccari\*\*

37

## *Resumen*

Hacia finales del siglo XIX, surge en la clase política chilena la preocupación por los problemas de la sociedad, básicamente por aquellos relacionados con la salud, la vivienda y las relaciones laborales. A pesar de ello, es en 1906 cuando se ve concretada, mediante la Ley 1838, la primera iniciativa estatal a favor de solucionar los problemas de vivienda existentes. De 1973 a 1990, el gobierno militar, caracterizado por su enfoque liberal, fue el escenario de la vivienda social, mientras que, entre 1990 y 2000, los dos primeros gobiernos de la Concertación a cargo de Patricio Aylwin y Eduardo Frei Ruiz Tagle, marcan el inicio de la actual política habitacional. Finalmente, de 2000 a 2006, el tercer gobierno de la Concertación es el hito que define el final de un siglo de evolución de la política de la vivienda social chilena.

Palabras clave: vivienda social, urbanismo, política social, Programa de Fondo Concursable.

Clasificación JEL: J00, J01, P26

## **Introducción**

El presente trabajo tiene como principal objetivo realizar un análisis sobre una de las políticas sociales más importantes a lo largo de la historia de Chile, la política de la vivienda social.

\* Estudiante de la Maestría en Administración y Políticas Públicas en el CIDE (eduardosuarezmx@yahoo.com.mx).

\*\* Candidata a Maestra en Gestión y Política Pública en la Universidad de Chile.

Iniciada en 1906, la acción del Estado respecto al problema habitacional ha pasado por diferentes periodos y momentos históricos donde se ha manifestado como una respuesta a los intereses e ideologías de la época. Se identifica un periodo inicial, desde 1906 hasta 1939, en que la generación de leyes y el cambio de institucionalidad fueron los elementos más importantes. Un segundo periodo (1939-1964) se asocia a la creación de la institucionalidad del desarrollo y, entre 1964 y 1963, la política de la vivienda social se plantea en el periodo de participación popular de los presidentes Frei Montalva y Allende. De 1973 a 1990, el gobierno militar, con su enfoque liberal, fue el escenario de la vivienda social, mientras que, entre 1990 y 2000, los dos primeros gobiernos de la Concertación (Patricio Aylwin y Eduardo Frei Ruiz Tagle) marcan el inicio de la actual política habitacional. Finalmente, desde 2000 a 2006, el tercer gobierno de la Concertación es el hito que marca el final de un siglo de evolución de la política de la vivienda social chilena.

En virtud que el actual gobierno de la presidenta Michelle Bachelet recién ha comenzado y que aún se está ejecutando la política habitacional del periodo presidencial pasado, el presente trabajo concentrará el análisis de la política del espacio comprendido entre los años 2000 y 2006.

En una primera parte aborda la política mediante una referencia histórica que permite entender la manera en que evolucionó hasta su forma actual. Allí también se describen sus objetivos, la población objetivo a la que está dirigida y los distintos programas que la componen.

Por medio de los documentos que respaldan esta política, el presente trabajo intenta responder tres preguntas diferentes que tienen relación con la forma en que se están implementando las distintas políticas sociales hoy en día: si existe focalización y cómo se realiza, si existe un proceso de descentralización de la política y cómo se implementa y, finalmente, si existe algún proceso de participación y cuál es la forma en que se manifiesta. La primera pregunta se aborda en el tercer apartado, las segunda y tercera se tocan, respectivamente, en los apartados cuarto y quinto.

Finalmente, y a modo de conclusión, se analiza en el sexto apartado la forma en que la política habitacional, tal como ha sido concebida y ejecutada, representa un aporte en el proceso de la superación de la pobreza.

## **1. Identificación de la política**

### ***a) Un poco de historia***

Hacia finales del siglo XIX, surge en la clase política chilena la preocupación por los problemas de la sociedad, básicamente por aquellos relacionados con la salud, la vivienda y las relaciones laborales. A pesar de ello, no será hasta 1906, ya iniciado el siglo XX, en que se vea concretada, mediante la Ley 1838, la primera iniciativa estatal a favor de solucionar los problemas de vivienda existentes.

Esta Ley, denominada “Sobre habitaciones obreras”, constaba de tres líneas de acción relacionadas con: construcción directa de vivienda para ofrecerla en arriendo, higienización de viviendas existentes (demolición) y normalización para permitir el acceso a los beneficios. Durante los veinte años que tuvo de vigencia, la acción del Estado para llevar adelante soluciones habitacionales fue reducida, no así la acción privada que, aprovechando los beneficios que la Ley otorgaba, llevó adelante varios proyectos de construcción de vivienda urbana (cités y pasajes característicos del centro de la ciudad de Santiago).

Entre los años 1925 y 1935, el Estado busca generar institucionalidad en el tema y, con ello, incentivar la construcción de viviendas. Es así que durante ese periodo se sucedieron cinco instituciones diferentes hasta que en 1935, se crea finalmente la Caja de Habitación Popular, la cual se convierte en la primera institución gubernamental constituida como un organismo que centraliza la acción pública en materia habitacional. Se busca de esta manera, coordinar la acción del Estado, de las municipalidades y de los privados en el tema.

Este primer periodo, que puede ubicarse entre 1906 y 1938, se caracterizó por un fuerte componente de definición e instauración de la institucionalidad habitacional, la cual articulaba la acción pública con la privada, aunque en términos concretos, pocos resultados se obtuvieron en la disminución del déficit habitacional.

Un segundo periodo puede identificarse entre los años 1939 y 1964. Marca el inicio de éste un hecho catastrófico como lo fue el terremoto de Chillán que, en febrero de 1939, señala el inicio de una nueva institucionalidad, tanto habitacional como constructiva, así como de planificación del desarrollo. La Ley 6334 crea la Corporación de Reconstrucción y Auxilio y la Corporación de Fomento (CORFO), la primera para apoyar a las zonas devastadas y, la segunda para impulsar el desarrollo económico.

Mientras tanto, la Caja de Habitación Popular, fue sustituida en 1943 por la Caja de la Habitación, organismo dependiente del Ministerio del Trabajo con mayores poderes y potencial económico (nueva forma de financiamiento, aporte de la Cajas de Previsión y facultad de expropiación). En forma conjunta a este cambio institucional, la promulgación de la ordenanza que definió los estándares de la vivienda económica (D 451 del 06/07/1944), el establecimiento de la Ley Pereira (beneficios tributarios a quienes construyeran acogidos a esta ley) y la implementación de sanciones a quienes no se acogieran a ella (Ley 10254 del 20/02/1952), marcaron un hito importante en la actividad inmobiliaria chilena.

A pesar de todo ese esfuerzo legislativo y económico, aún continuaba existiendo déficit habitacional ya que el ritmo de crecimiento de la población era mayor al de construcción de viviendas. Junto a ello, el impulso al desarrollo industrial y económico dado con la creación de CORFO, generaron un fenómeno migratorio importante hacia las grandes ciudades, principalmente Santiago, y con ello el surgimiento de las primeras poblaciones “callampas” en los sectores periféricos de la ciudad. Los programas de erradicación de campamentos tienen su origen en este momento, bajo la presidencia de Gabriel González Videla, con la Fundación de Viviendas de Emergencia (1947).

En 1953, bajo el gobierno de Ibáñez, la institucionalidad de la vivienda sufre un nuevo cambio. Se crea la Corporación de la Vivienda (CORVI) como una fusión de la Caja de la Habitación y la Corporación de Reconstrucción y Auxilio. La misma era una entidad autónoma de derecho público que dependía administrativamente del Ministerio de Obras Públicas. Otra iniciativa de este gobierno, fue la formulación e implementación del primer y novedoso Plan Nacional de la Vivienda, que articulaba las diferentes instancias relacionadas con el tema.

Durante el gobierno de Jorge Alessandri, se reestructuró la CORVI y se continuó con la idea de planificar la construcción de viviendas. Surge así el Plan Habitacional de Chile (1959) y el Programa Nacional de Vivienda. Dicho Plan tuvo como objetivos explícitos: incorporar activamente al sector privado (mediante el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo y el sistema de autoconstrucción de las poblaciones más pobres), focalizar los recursos en los sectores más necesitados y llevar adelante una compleja planificación de actividades.

Este segundo periodo da cuenta entonces, de una fuerte institucionalidad habitacional y del abordaje racional del tema a través de los estrictos instrumentos de planificación utilizados. A pesar de ello, el déficit se mantiene, especialmente para las familias de escasos recursos. La instalación de poblaciones “callampas” continúa y se inaugura, en 1958, una nueva forma de acceso popular a la vivienda mediante las tomas de terrenos.

Se puede identificar un tercer periodo en la evolución de la política habitacional y éste se da entre los años 1964 y 1973, donde destacan las presidencias de Eduardo Frei Montalva y de Salvador Allende. El gobierno demócrata cristiano focalizó la política habitacional hacia los sectores más pobres ya que se planteó una meta de 360.000 viviendas de las cuales 59% se destinaría para los sectores de menores ingresos. Era una política que debía mantener la actividad económica, responder a las reivindicaciones más urgentes y tratar de integrar institucionalmente a los habitantes urbanos marginales. Para ello, la política contemplaba dos componentes: la racionalización de la producción habitacional a través de la regulación del mercado productor y de la organización de la demanda, y el establecimiento de relaciones entre el desarrollo urbano y la política habitacional. Para implementarla, tomó medidas como la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (mediante la Ley 16391 del 16/12/1965), el cual estaba organizado en cuatro corporaciones: Corporación de la Vivienda (CORVI), Corporación de Servicios Habitacionales (CORHABIT), Corporación de Mejoramiento Urbano (CORMU) y Corporación de Obras Urbanas (COU); y la realización de estudios preinversionales como un apoyo para la toma de decisiones.

Con el gobierno de Salvador Allende, el tema de la vivienda se radicalizó de tal manera que ésta se transformó en un derecho. La política propuesta planteaba la entrega de viviendas sólidas definitivas (no a viviendas progresivas o de emergencia) en conjuntos habitacionales homogéneos focalizando en la población de menores recursos. Se descarta el ahorro para acceder a la vivienda y los programas de autoconstrucción implementados en el gobierno

de Frei Montalva, por considerarse discriminatorios. Esta política también llevaba implícito el objetivo de dinamizar el sector de la construcción y su ritmo de implementación estuvo marcado por el aumento de tomas de terreno. Fue el periodo de más alta producción de viviendas, sólo superado por gobiernos de la década de los 90, a pesar de ello, el déficit habitacional no pudo ser cubierto.

Un cuarto espacio coincide con el gobierno militar, entre los años 1973 y 1990. Esta política, notoriamente diferente a las anteriores, se centra en un instrumento de subsidio a la demanda con un complemento de ahorro y crédito. Para su implementación se realizaron reformas al Ministerio de Vivienda y Urbanismo y sus respectivos servicios. Se desconcentra territorialmente por medio de las respectivas Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI) y la política habitacional se canaliza a través de los Servicios Regionales de Vivienda y Urbanización (SERVIU) los cuales cumplen las actividades que antes correspondían a las corporaciones, a nivel de cada una de las regiones.

Los principios orientadores de esta política estaban dados por la focalización en los hogares de acceso limitado a fuentes privadas de financiamiento, la liberalización del mercado del suelo (como política urbana complementaria) y la entrega de subsidios sólo para viviendas nuevas (para reactivar el sector de la construcción). Las obras eran implementadas por empresas privadas mediante mecanismo de licitaciones y contrato.

En este periodo la concepción de la vivienda pasa de ser un derecho que debe ser suministrado por el Estado a un concepto de Estado subsidiario en una economía de libre mercado. Si bien aquí se sentaron las bases para el sistema de subsidios que continuará empleándose en Chile, los resultados de este periodo en términos de disminución del déficit fueron pobres. La producción anual de viviendas fue levemente superior al gobierno de Alessandri pero, menor a los promedios de Frei Montalva y Allende.<sup>1</sup>

Un quinto periodo corresponde a los diez primeros años de los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, entre 1990 y 2000, y que corresponden a los gobiernos de Patricio Aylwin y Eduardo Frei Ruiz Tagle. Las ideas de fondo que plantea la coalición de gobierno en el tema de la vivienda tienen relación con: dar más vivienda para los más pobres y allegados, mejorar los barrios y ciudades, diseñar y ejecutar participativamente los programas habitacionales. Ello significa en la práctica la entrega de viviendas con servicios como la pavimentación de calles, alcantarillados, luz, parques, entre otros; además, incluye la recuperación de áreas urbanas que, estando dotadas de los servicios básicos, presentaban deterioro y abandono de la vivienda. Sin realizar grandes modificaciones al sistema instaurado en el periodo anterior, el principal objetivo de esta política es absorber el déficit habitacional.

En este periodo no se logró resolver el problema del déficit y es más, se incorporan otras preocupaciones que deben ser resueltas por la política: la calidad de la vivienda entregada

<sup>1</sup> MINVU (2004).

y la focalización del subsidio, temas que deben ser abordados por los siguientes gobiernos concertacionistas.

Finalmente, se llega al sexto periodo de la política habitacional chilena, coincidente con el tercer gobierno concertacionista, 2000-2006 y encabezado por el presidente Ricardo Lagos Escobar. El análisis de esta política es el tema de este trabajo, el cual se desarrollará a partir de los siguientes acápite.

## **2. Objetivos de la política, 2000-2006**

La denominada Nueva Política Habitacional por el gobierno del presidente Lagos, es como se explicó en el acápite anterior, una política generada en el contexto de un tercer gobierno de la Concertación. En ese contexto, no puede esperarse que existan diferencias radicales respecto a sus antecesoras. Es más, los problemas identificados en las evaluaciones realizadas a algunos de los programas en el periodo 1990-2000, son retomados y asumidos como sus propios objetivos.

El objetivo más importante de esta política es continuar disminuyendo el déficit habitacional, proceso iniciado en el anterior período presidencial. Como puede verse, la disminución del déficit es y ha sido siempre el objetivo principal de las distintas políticas de vivienda social presentes en la historia de Chile. Lo que cambia es la forma en cómo se aborda el problema y el énfasis en el tipo de solución.

En este sentido, otro objetivo de esta política, que complementa al anterior, tiene que ver con la calidad de la vivienda construida y entregada. Programas habitacionales anteriores daban cuenta de viviendas entregadas en forma incompleta, con fallas estructurales y de funcionamiento al momento de habitarse. Esa es la razón para tratar de revertir esta situación, no sólo se trata de entregar una vivienda, se trata que ella sea de buena calidad.

También es objetivo de esta política realizar una mejor focalización de la entrega de los beneficios, asegurando que la población beneficiaria de los respectivos programas sea realmente aquella para la cual fue diseñado. Exigencias de ahorro y puntajes acumulados para poder acceder a tener una vivienda eran factores que, en las políticas previas, discriminaban a aquellos hogares con menores recursos y sin redes de apoyo que no tenían acceso a cumplir con los requisitos exigidos.

Por otra parte, la política debe contribuir al equilibrio socio-espacial en el sentido de respetar la opinión, preferencias y cultura del grupo humano de referencia sin alterar significativamente el territorio en el que se insertan.

Finalmente, un último objetivo tiene relación con mantener un entorno urbano de calidad, donde la población pueda disponer de todos los servicios que el medio urbano requiere: pavimentación de calles, alumbrado público, centros de recreación, parques, áreas verdes, servicio de transporte, entre otros.

### 3. Población objetivo de la política

La política de vivienda social se implementa mediante programas que posean sus propios objetivos y se focalizan hacia poblaciones objetivos diferentes. A pesar de ello, puede decirse que, en general, su población objetivo está constituida por familias de ingresos medios y bajos las cuales tienen como principal requisito el no poseer vivienda propia.

A través de instrumentos de medición como el Censo de Población y Vivienda, que se realiza cada diez años, o la Encuesta de Caracterización Socio-Económica Nacional (CASEN), que realiza el Ministerio de Planificación cada dos años, se puede identificar el número de familias que carecen de vivienda y el quintil de ingreso (en el caso de la Encuesta CASEN) al que pertenecen. De esta manera, con la ayuda de estos instrumentos los distintos programas de la política pueden dimensionarse en tiempo y recursos.

Las poblaciones objetivos específicas de cada uno de los programas se identifican en el siguiente apartado, donde se presentan y describen los distintos componentes de la política.

### 4. Componentes de la política

Los programas que componen la política son los siguientes:

- Programa Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios (FSV): tiene como objetivo dar solución habitacional a las familias que se encuentran bajo la línea de pobreza. Para ello deberán estar organizadas en grupos de, por lo menos, 10 familias que no hayan recibido un subsidio anterior, y tener el patrocinio de entidades organizadoras de la demanda que pueden ser con o sin fines de lucro como municipios, fundaciones, cooperativas, entre otras. Este subsidio les permite acceder a una vivienda con un estándar mínimo de estancia-comedor, cocina, baño y un dormitorio; a la densificación predial (construcción de otra vivienda en el mismo sitio); a la construcción de una vivienda en el mismo sitio en que las familias viven; a la construcción en nuevos terrenos; a la adquisición y mejoramiento de viviendas usadas; a la adquisición y rehabilitación de viviendas en cités y a la adquisición, rehabilitación y subdivisión de edificios antiguos para convertirlos en viviendas. Los proyectos se complementan con proyectos de áreas verdes y equipamiento comunitario a fin de mejorar las condiciones del barrio; para ello se otorga asistencia técnica para la contratación y ejecución de obras y el desarrollo de un Plan de Habilidad Social.
- Programa Vivienda Nueva Básica: este programa tiene como objetivo permitir el acceso a la vivienda, por medio de la oferta privada, a familias de ingreso medio o de menores recursos que tengan capacidad de endeudamiento. El mismo se realiza con entidades financieras privadas que tienen convenio con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

En términos prácticos, el programa entrega un certificado de subsidio de hasta 600 UF, que le permite acceder a la compra de viviendas nuevas o usadas. Este programa, cuando estaba dirigido a sectores de extrema pobreza, se complementaba con programas de equipamiento social como Jardines Infantiles, Hogares de Ancianos, Centros Abiertos y Albergues Universitarios.

- Programa de la Vivienda Social Dinámica sin Deuda: la solución habitacional que ofrece este programa consiste en la entrega de un subsidio 280 UF para la adquisición de una vivienda nueva cuyo valor máximo debe ser 300 UF. La vivienda entregada es de 25 m<sup>2</sup>, pero su diseño contempla la ampliación a 50 m<sup>2</sup> como mínimo, la cual dependerá del esfuerzo de cada uno de los beneficiarios respaldado por el nivel de organización entre vecinos. Este tipo de viviendas se construye en conjuntos de hasta 300 unidades que disponen de equipamiento comunitario. La población objetivo de este programa está constituida por las familias de bajos ingresos que no tienen ninguna posibilidad de obtener crédito en entidades financieras.
- Programa de Movilidad Habitacional. Su objetivo principal es permitir que un beneficiario de subsidio habitacional con prohibición vigente de vender por cinco años, pueda acceder a la compra de otra vivienda nueva o usada. El trámite corre por cuenta del interesado; lo que el programa, en concreto realiza, es levantar la prohibición de venta pero no entrega un nuevo subsidio ni gestiona crédito alguno. Si la nueva vivienda es de un valor superior a la anterior, la diferencia corre, enteramente, por cuenta del beneficiario.
- Programa Subsidio Habitacional Título I: Subsidio General (Ex Nueva Básica y Ex Subsidio Unificado). El objetivo en este componente es de facilitar el acceso a la vivienda, mediante un subsidio, a familias de ingresos medios que tiene capacidad de ahorro y son sujetos de crédito hipotecario. La vivienda puede ser comprada nueva o usada, urbana o rural o puede construirla. La familia debe estar dispuesta a realizar los trámites necesarios para llevar adelante la compra, debe disponer de ahorro y tener capacidad de pago de un dividendo por concepto de crédito o mutuo hipotecario.
- Programa Subsidio Habitacional Título II: Subsidio de Interés Territorial (Ex Renovación Urbana y Desarrollo Prioritario). Este programa tiene también como población objetivo a las familias de ingresos medios. Trata de facilitar el acceso de ellas a la vivienda pero, imponiendo la condición que el área donde esté emplazada la vivienda cumpla con ser: una Zona de Renovación Urbana determinada por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo para favorecer la renovación de barrios antiguos dentro de la ciudad o, una Zona de Desarrollo Prioritario determinada por el citado Ministerio para impulsar el desarrollo equitativo de la ciudad mediante la atracción de inversiones del sector privado en vivienda y urbanismo. Las familias deben también poseer ahorro previo y capacidad de endeudamiento para poder acceder al subsidio respectivo.

- Programa Subsidio Habitacional Título III: Subsidio de Rehabilitación Patrimonial (para Zonas de Conservación Histórica o en un Inmueble de Conservación Histórica). Tiene como objetivo recuperar patrimonio inmobiliario a través de la generación de viviendas en inmuebles ya existentes. Se trata de habilitar al menos dos viviendas en un inmueble ubicado en las declaradas Zonas de Conservación Histórica o en un Inmueble de Conservación Histórica según el Instrumento de Planificación Territorial (Plan Regulador). No son sólo las familias de ingresos medios las que constituyen la población objetivo de este programa, también se incluyen comerciantes, empleados, profesionales, los cuales deben tener ahorro previo y ser sujetos de crédito.
- Programa Concursable de Obras de Espacios Públicos (complementario al Subsidio de Rehabilitación Patrimonial. Este programa complementa el anterior pues lo que persigue es poner en valor los barrios patrimoniales y fortalecer la calidad ambiental de los espacios públicos. Son obras que deben beneficiar a la comunidad en general y estar emplazados en barrios de carácter patrimonial. Pueden ser proyectos de iluminación de plazoletas, mobiliario urbano, tratamiento de pavimentos en calles y pasajes, paseos peatonales, áreas de juego y recreación para jóvenes, conformación de áreas verdes en bandejones centrales, espacios urbanos para, por ejemplo, la instalación de ferias libres. El programa financia sólo la realización del proyecto pero no su mantenimiento.
- Megaproyectos Urbanos. Este programa ofrece una solución habitacional más integrada. Su población objetivo corresponde a familias de menores ingresos y sectores medios quienes a través de los programas de Fondo Concursable y Vivienda Social Dinámica sin Deuda, podrán acceder a estas viviendas. Se trata de conformar barrios plurisociales donde a pocas cuadras de distancia, convivan familias de distinta condición social en viviendas de estándar hasta cinco veces superiores. De esta manera, la vivienda social será acogida dentro de desarrollos inmobiliarios de buena inserción urbana con altos niveles de equipamiento e infraestructura. Es también una forma de aprovechar áreas urbanas deterioradas que tiene ventajas de localización. Es básico, en este tipo de proyectos inmobiliarios, la articulación con privados ya que el campo de inversión para este sector va, desde los proyectos inmobiliarios de distintos estándares hasta proyectos educativos, comerciales, de salud, entre otros.

## 5. Focalización de la política

En la política de vivienda social, tal como se ha visto a través de los componentes presentados en el acápite anterior, se identifican tres elementos importantes a la hora de financiar una vivienda. Estos elementos tienen relación con el subsidio entregado por el Estado, el ahorro previo generado por el beneficiario y el crédito otorgado por empresas financieras o bancos.

El peso relativo que se le dio a la capacidad de crédito y, sobre todo, al ahorro previo, en el puntaje final que cada beneficiario debía exhibir al momento de postular al subsidio habitacional, fue, durante mucho tiempo, determinante al momento de la entrega del beneficio.

Durante mucho tiempo, los distintos programas componentes de la política habitacional presentaban como población objetivo a las familias de menores recursos. Sin embargo, los resultados finales de la ejecución de estos programas, mostraban que no eran precisamente esas las familias favorecidas con el beneficio.

El hecho de priorizarse el ahorro previo por encima de otras condiciones que representaban con mayor propiedad la calidad de familia carenciada, generaba errores de focalización de tipos I y II. Es decir, familias numerosas de muy bajos ingresos, que vivían de allegadas pues no tenían viviendas, no eran seleccionadas por no tener el ahorro previo necesario o el suficiente como para elevar el puntaje final. Por otra parte, familias pequeñas, en algunos casos unipersonales, con una mejor condición de ingreso, eran seleccionadas pues tenían un mayor ahorro previo que el estipulado, lo que les otorgaba mayor puntaje.

También existieron otras situaciones que generaron errores de focalización. Por ejemplo, el hecho que haya muchos subsidios que, una vez entregados, no hayan sido utilizados. Esta situación se dio cuando se producía el otorgamiento de un subsidio y la entidad financiera aún no se había pronunciado sobre la calidad de sujeto de crédito del beneficiario. Así, muchos subsidios entregados en los respectivos programas no podían ser utilizados para la compra de vivienda pues faltaba el elemento crédito.

Finalmente, a la luz del análisis de impacto de la política, surgió otro problema relacionado con la focalización, el concerniente a la morosidad de los deudores. Esta situación ocurre en aquellas familias que accedieron a crédito para la compra de una vivienda pero recurrieron a continuas faltas de pago. Ello llevó a distintos procesos de renegociaciones y bajas de intereses que afectaron la recuperación de los créditos originales. Por otra parte, los beneficiarios de crédito básicamente estatal, caían en una situación de riesgo moral al modificar su conducta de pago sabiendo que era el Estado el financista y, como tal, era un mal cobrador.<sup>2</sup> En la práctica, ello se transformó en un subsidio indirecto que superó con creces el que el Estado brinda a las familias de menores ingresos a través, por ejemplo, del concepto de vivienda progresiva. Es decir, de manera indirecta se beneficiaba a familias de mejores ingresos en detrimento de las más pobres.

Evaluaciones realizadas a algunos de los programas que se ejecutaron en el periodo 1990-2000, pusieron en evidencia este problema de focalización. En ese sentido, la política habitacional del periodo 2000-2006, trata de enmendar esta falla poniendo, explícitamente, el objetivo de focalizar de mejor manera la entrega de los subsidios.

<sup>2</sup> Morande (2004).

A pesar de lo anterior, el análisis de los componentes permite apreciar que el ahorro previo no ha desaparecido. En todos los programas, sin excepción, éste se exige como prerrequisito para postular. El cambio radica en el monto exigido como ahorro previo y en la ponderación que se le da al momento de otorgar el puntaje final.

La focalización de la nueva política habitacional hacia las familias de menores ingresos se ve con más claridad a través de los programas Fondo Concursable FSV y Vivienda Social Dinámica sin Deuda. En el primer caso, por ejemplo, los componentes del puntaje final están dados por: la vulnerabilidad del grupo (familias monoparentales, con discapacidad o enfermedad catastrófica de alguno de sus miembros, según porcentaje de personas mayores de 60 años y menores de 15 años), la habilitación social de acuerdo al Plan de Acción, la condición de pobreza según puntaje de ficha CAS, el mayor aporte de terceros y la menor solicitud de subsidio, entre otros. Similares componentes de puntaje tiene el segundo programa.

A modo de respuesta, entonces, a la pregunta planteada en la introducción de este trabajo, cabe mencionar que la nueva política de la vivienda social del tercer gobierno de la Concertación sí tiene una focalización bien definida. Si bien los resultados aún no permiten concluir sobre la eficacia de dicha medida, existen al menos evidencias de los esfuerzos instrumentales para llevar adelante dicho proceso.

Este ejercicio de focalización de los programas no podría llevarse a cabo sin el apoyo de un importante instrumento: la ficha CAS.

#### ***a) La ficha CAS***

Consiste en una ficha que debe ser llenada por cada una de las familias postulantes a cualquiera de los distintos subsidios que entrega el Estado (de agua potable, de vivienda, de discapacidad, etc.).

La ficha se entrega y recibe en los respectivos departamentos de ayuda social que poseen los distintos municipios del país. La información vertida en ella, es corroborada por la asistente social o profesional afín de las distintas municipalidades, generalmente con visitas domiciliarias.

Si bien el llenado de la ficha por los futuros beneficiarios se da a nivel municipal, la institución que tiene a su cargo su diseño, rediseño y procesamiento, es el Ministerio de Planificación (Mideplan).

En ella, el beneficiario vuelca toda la información relacionada con sus datos personales, de su familia, ingresos, condición social, pertenencias, entre otros. A pesar que la información allí contenida es de suma importancia para decidir la entrega de beneficios, no es una fuente de información que pueda ser utilizada con fines estadísticos. El hecho que sea completada sólo por quienes postulan a ayuda estatal, no representa 100% del universo de las familias más pobres del país y tampoco consiste en una muestra representativa de la misma. En ese sentido, la fuente de información que aporta al seguimiento de las distintas políticas sociales,

es la Encuesta CASEN que se realiza cada dos años y tiene representatividad a nivel regional y nacional. También esta encuesta es administrada y aplicada por el Mideplan.

Sobre la base de los distintos puntajes que se le otorgan a los ítemes que considera la ficha, Mideplan establece una línea de pobreza que equivale a 543 puntos de la ficha CAS. Todas aquellas personas que estén por debajo de dicha línea se consideran personas pobres y, los que estén por encima de ella, personas no pobres.

La ficha CAS se utiliza desde el periodo del gobierno militar y ha seguido, con sus correspondientes modificaciones y rediseños, cumpliendo la misma función en el apoyo del proceso de focalización de las políticas sociales. Ello a pesar de las duras críticas de las que ha sido objeto su aplicación, desde distintos ámbitos del escenario político.

## 6. Descentralización de la política

48

La organización administrativa chilena considera, a nivel de división administrativa mayor (la región), la autoridad de un Intendente, nombrado directamente por el Presidente de la República. Junto a él, conforman el Gobierno Regional, un conjunto de consejeros (CORE) elegidos por los concejales municipales de la región. El Intendente, a su vez, cuenta con un gabinete regional compuesto por representantes de los ministerios sectoriales, Secretarios Regionales Ministeriales (Seremi), nombrados cada uno de ellos por el Presidente de la República. A nivel de cada provincia (división administrativa de segundo orden) existe un Gobernador, también nombrado por el Presidente de la República, cuyas competencias son muy reducidas, circunscritas a tareas de difusión de la agenda de gobierno, a proponer proyectos al Intendente, y de control y mediador de conflictos al interior del territorio provincial. Finalmente, a nivel administrativo menor, municipios, la autoridad, constituida por el Alcalde y el Concejo Municipal, es elegida por votación popular.

Lo interesante en este punto es analizar ¿cómo se implementa descentralizadamente la política de vivienda social a través de una organización administrativa como la descrita? En base a lo presentado en el párrafo anterior, cabe agregar que no todas las carteras y sus respectivas secretarías regionales cuentan con traspaso de competencias derivados de un proceso de descentralización en el gobierno chileno, más específicamente si se habla de recursos presupuestarios.

En lo que respecta al ámbito de vivienda y urbanismo, el Ministerio en cuestión (el MIN-VU) tiene en todas las regiones un Secretario Regional Ministerial y, tal como se explicó en el segundo acápite de este documento, un Servicio Regional de Vivienda y Urbanización (SERVIU) mediante el cual se implementan las distintas políticas sectoriales, especialmente de vivienda. Ello demuestra que existe una descentralización de actividades administrativas pero no ocurre lo mismo con la programación y ejecución de sus presupuestos y con el diseño de las políticas. La definición de estos aspectos se da centralizadamente.

Para que la descentralización sea efectiva, debe considerar las actividades administrativas pero también las presupuestarias, de lo contrario podría ser sólo una desconcentración administrativa que no sirve de mucho para la implementación efectiva de este tipo de políticas. En Chile, la descentralización ha sido mayormente administrativa, con lo cual se forma un problema de escasez de recursos. La evidencia empírica muestra una falta de coordinación entre las políticas habitacionales y las de desarrollo urbano (políticas más locales) lo cual se está transformando en el principal obstáculo para un crecimiento urbano ordenado y equitativo. Ello también afecta la producción eficiente de viviendas derivada del aumento de la competencia y la falta de coordinación entre el nivel central y local en la fiscalización de los proyectos en su etapa de ejecución.

Marcada por el carácter centralista del Estado chileno, como ha quedado en evidencia en la política de vivienda en este trabajo, la poca descentralización debilita las opciones de competitividad intermunicipal y en gran medida impone también las posibilidades de asociación y participación público-privada. Los intentos de las autoridades regionales por dibujar un paisaje distinto hacia el que tiende actualmente la mancha urbana y la conformación segregada de la base social en el territorio, resultan limitados por la fuerte concentración existente en el nivel central de gobierno de los procesos de decisión sobre el destino y localización de la inversión pública en la región.

Por lo anterior se puede afirmar que la descentralización de funciones y presupuestal en Chile es incipiente, pero se debe reconocer que ha crecido de forma acelerada, debido a que se están implementado programas que hacen que las autoridades locales y la misma ciudadanía, participen en la toma de decisiones. Por ejemplo, en el contexto de la descentralización político-administrativa, se busca incrementar la capacidad de gestión institucionalizada de los gobiernos regionales para lo cual el año 2003 se ingresó a tramitación legislativa un proyecto de ley que buscó modificar la Ley 19175 Orgánica Constitucional en pro de fortalecer y modernizar la labor de los gobiernos regionales en el ámbito de la gestión.

En el ámbito del fortalecimiento de la gestión de la inversión pública regional se ha avanzado en la consolidación de los instrumentos que forman parte de la Inversión de Decisión Regional (IDR), donde se ha contemplado la incorporación de nuevos programas a fin de continuar dotando de mayores recursos a las regiones. Entre éstos se contaron Vialidad Urbana, Vivienda Dinámica Social sin deuda, Fondo Nacional del Deporte, Programa de Defensas Fluviales del MOP, Fondo Comunitario Concursable del MINVU, Programa de Complejos Fronterizos del Ministerio del Interior, entre otros.

## **7. La participación en la política**

Los proyectos de vivienda social, generalmente están agrupados en áreas donde el costo de la tierra es menor. En las ciudades grandes se localizan en la periferia urbana, en las zonas menos deseadas de la ciudad, dando origen a grandes barrios de bajos ingresos con insufi-

**Cuadro 1**  
**Comparativo de destino y origen de beneficiarios de vivienda social en la Región Metropolitana, 1990-2000**

<i>Demanda</i>	<i>Inscritos<sup>1</sup></i> (%)	<i>Permisos de edificación<sup>2</sup></i> (%)
Área Central y Pericentral	40,5%	19,2%
Área Periférica Norte	6,6%	6,7%
Área Periférica Sur	19,9%	29,3%
Área Periférica Oriente	9,2%	15,0%
Área Periférica Poniente	7,1%	19,3%
Área Externa	16,6%	10,5%

<sup>1</sup> Demanda por vivienda.

<sup>2</sup> Sobre total del periodo 1990-2000.

Fuente: Elaboración propia, según datos MIDEPLAN-SERPLAC R.M. (2001).

cientes servicios privados como educación, salud y recreación, a los que el Estado no puede dar respuesta por su falta de recursos. Ello ha significado el traslado de población pobre hacia comunas que no son sus comunas de origen, generando impactos significativos sobre las condiciones sociales y económicas de las comunas receptoras pero, sobre todo, generando condiciones de desarraigo de esas familias respecto a sus lugares de origen y problemas de inserción respecto a la comunidad receptora.

El Cuadro 1, permite apreciar la inconsistencia que existe entre las aspiraciones de localización geográfica de las viviendas y el emplazamiento definitivo de las mismas. Mientras la mayor demanda proviene de inscritos en el área central y pericentral, los permisos de edificación se otorgaron en la periferia sur y poniente, siendo los destinos preferentes, en el primer caso, Puente Alto y San Bernardo y, en el segundo caso, Maipú. El área central, con Santiago como la comuna más representativa, concentra 40.5% de las solicitudes de vivienda mientras que sólo 15% de los permisos para construir fueron otorgados en dicha área. Por el contrario, mientras la demanda por vivienda en el área periférica sur es de prácticamente 20%, los permisos de construcción para dicha área constituyen 29.3% del total de permisos otorgados en la región Metropolitana.

Es evidente que en el tema de la ubicación de las viviendas no puede hablarse de un proceso de participación, ni de parte de los beneficiarios finales, ni de las comunidades en las cuales se instalarán estas poblaciones. Aquí es claro que la autoridad sectorial toma decisiones en función de un uso eficiente de los recursos ya que el valor del suelo no es el mismo en el centro de la ciudad que en las zonas periféricas; se trata de dar una solución habitacional al menor costo, aunque ello implique movilizar poblaciones enteras de un punto a otro de las grandes ciudades, especialmente de Santiago.

Como ya se vio en el apartado anterior, a excepción de las autoridades municipales, todos aquellos actores públicos que intervienen en el proceso de planificación y ejecución de las decisiones en materia de vivienda (especialmente en programas de vivienda social) en cada región del país y por ende en el territorio metropolitano, muestran un total grado de dependencia de la autoridad central. Por su parte, el contrapoder que pueden ejercer los consejeros regionales, cuya finalidad es hacer efectiva la participación de la comunidad regional y para ello están investidos de facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras, es limitado en competencias frente a las directrices que impone el gobierno regional. El hecho de ser elegidos indirectamente no les da un respaldo social importante para liderar una oposición real (no es visible su liderazgo). Ello hace más evidente que su perfil decisional siempre esté mediatizado por una influencia muy fuerte de los partidos políticos a los que pertenecen.

Debido a esto, se puede decir que existe una participación decisional, tanto ciudadana como a nivel de gobierno local, pero muy limitada por el gobierno central. En el caso de las municipalidades, las restricciones a la participación son aún mayores, sobre todo cuando la instalación de una población en una comuna tiene consecuencias que deben ser asumidas a nivel local. Por ejemplo, los bienes raíces implantados en territorios comunales por los programas MINVU están libres de pago de impuesto territorial, en circunstancias que este impuesto es la mayor fuente de autofinanciamiento de las municipalidades. Además, cuando el gobierno central origina un problema al decidir construir las viviendas en determinados municipios, no contribuye al costo adicional de proveer los servicios, los que deben ser asumidos por el municipio.

A pesar que en la mayoría de los casos la decisión centralista priva respecto a la local y más específicamente a la de la comunidad, en los últimos tiempos se han manifestado hechos claros de descontento por parte de la población que, a través de medidas de presión social, obligan al gobierno central a considerar sus demandas y a retroceder en procesos ya encaminados. Si bien ello se ha manifestado en diversos sectores como, por ejemplo, la educación, las obras de infraestructura, la seguridad ciudadana, también ha sucedido en el sector vivienda.

Si bien en los hechos no es tan fácil de visualizar, las declaraciones contenidas en instrumentos como las estrategias regionales de desarrollo, que deben guiar el desarrollo en cada una de las regiones, plantean el tema de la participación de manera explícita. La nueva estrategia de desarrollo regional de la Región Metropolitana, aprobada por el Consejo Regional en diciembre del 2000, plantea seis áreas prioritarias, en cuyos planes y proyectos supone hipotéticamente que todos sus residentes pueden y deben participar, siendo tres de esas prioridades asuntos estrechamente relacionados con las políticas de vivienda que se materializan como actuaciones en el territorio:

- Integrar equitativamente la infraestructura y el equipamiento en el territorio, facilitando el acceso a los servicios y creando nuevas áreas de recreación y esparcimiento;
- Desarrollar entre todos barrios seguros y solidarios;
- Empezar acciones para disfrutar un medio ambiente sano y una mejor calidad de vida.

Se busca, de esta manera, que la participación ciudadana en el país y en especial en el área metropolitana se refuerce, para ubicarse en los cuatro niveles de participación que se conocen: informativa, de consulta, de decisión y de control ciudadano.

A pesar que el tema de la participación aún adolece de fallas, especialmente cuando se aborda el tema de la localización de la vivienda, la política habitacional del periodo 2000-2006, logró avances en ese sentido. En primer lugar, la entrega de subsidios en grupos de ingresos bajos y medios para compra de vivienda, hace que cada familia busque y escoja la vivienda de sus necesidades. Por otro lado, en aquellos programas destinados a familias de muy bajos ingresos como es, por ejemplo, el Fondo Concursable FSV o la Vivienda Social Dinámica sin deuda, la exigencia de postulación como grupos de familias, representa un importante ejercicio de participación. El resultado de obtener su vivienda o ampliar su superficie depende, básicamente, de la capacidad de integrarse y organizarse que tienen estas familias de ingresos bajos.

En el caso específico del programa Fondo Concursable FSV, la exigencia que el proyecto de construcción de viviendas esté asociado a un grupo de familias organizadas por un organismo externo, con la generación, inclusive, de un Plan de Acción Social, genera un espacio al ejercicio de la ciudadanía. Este espacio se da, en el sentido en que la población propone y planifica, ejecuta y controla la solución habitacional que considera mejor para ella.

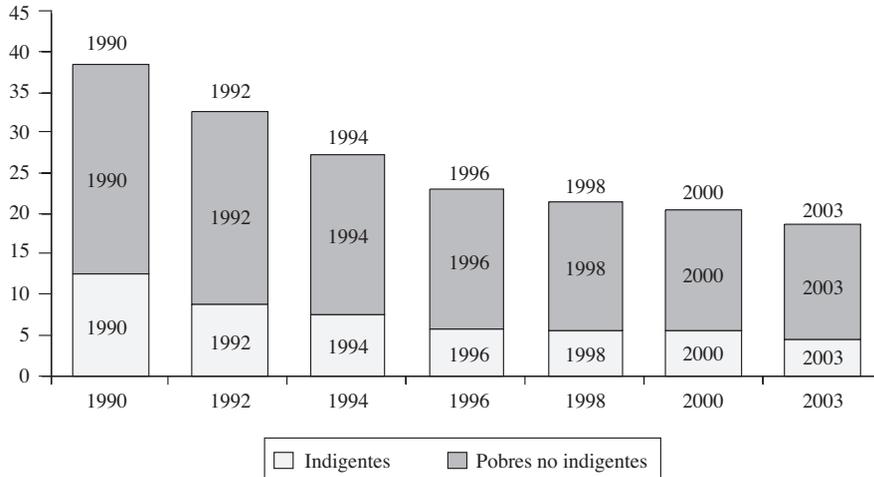
## **8. La política y la superación de la pobreza**

La disminución de la pobreza es un objetivo que, desde 1990 hasta el presente, los diferentes gobiernos de la Concertación se han propuesto. A pesar de lo exitosa que fue esta política, básicamente en la primera década de gobierno, a partir del año 2000, en que se realizó una de las encuestas Casen que permite obtener la información, el ritmo de descenso disminuyó notoriamente, dejando en evidencia que la política implementada perdía eficacia. La información presentada en la Gráfica 1 permite observar el comportamiento de la población indigente y pobre entre el periodo comprendido entre 1990 y 2003.

Si bien Chile exhibe un descenso del porcentaje de personas pobres o indigentes de 1990 a 2003, que es el indicador utilizado para medir la pobreza en esta ocasión, la evidencia empírica no muestra que existan cambios notorios respecto a la distribución del ingreso. Chile continúa siendo uno de los países latinoamericanos con mayor desigualdad en la distribución. Esta situación puede verse con claridad en las gráficas 2 y 3, donde se presenta la evolución del porcentaje de pobres e indigentes del Gran Santiago hasta el año 2000 y el porcentaje de ingreso por quintil, respectivamente. Es notorio, al compararse las dos gráficas, que, en igual periodo, frente a una disminución del porcentaje de pobres, la distribución del ingreso se mantiene prácticamente igual.

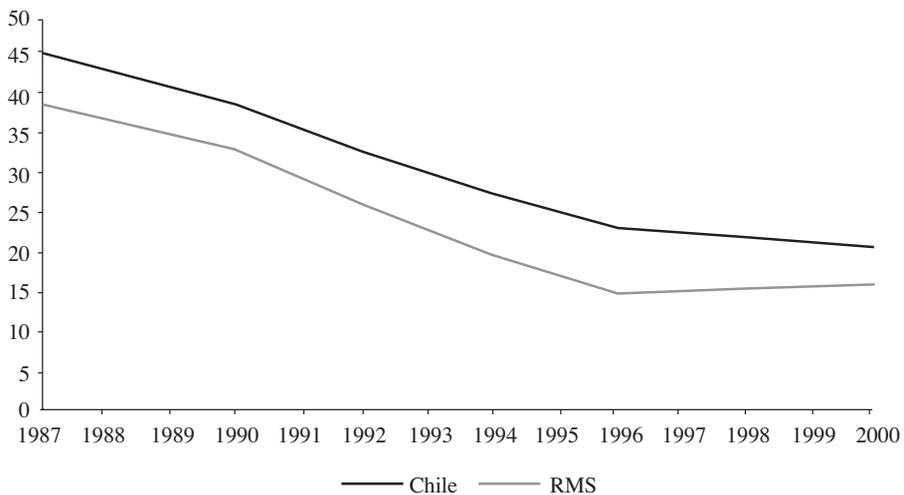
La evidencia permite suponer que la política social de dicho periodo estaba enfocada, básicamente, hacia la superación de la pobreza y no así hacia la disminución de la brecha de ingreso.

**Gráfica 1**  
**Evolución de la incidencia de la pobreza y de la indigencia, 1990-2003**  
**(Porcentaje de la población)**



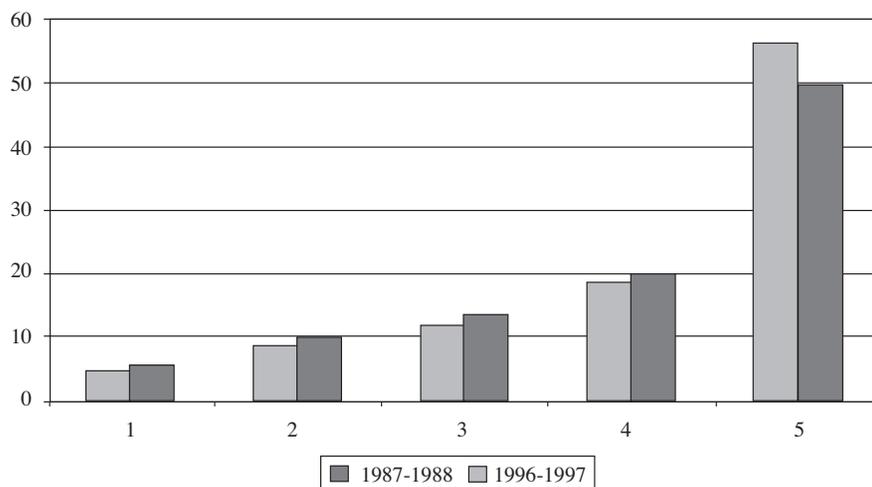
Fuente: FERES, Juan Carlos. Material de curso “Pobreza y distribución del ingreso” Magíster en gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile, 2006.

**Gráfica 2**  
**Gráfico evolutivo y comparativo de la pobreza (en %s/pob.)**



Fuente: Elaboración propia, datos Casen 2000, MIDEPLAN.

**Gráfica 3**  
**Comparación de la distribución de ingresos en el Gran Santiago**



Fuente: Elaboración propia, datos Casen 2000, MIDEPLAN.

En ese contexto, la política de la vivienda social, que ha tenido desde sus inicios siempre el objetivo de disminuir el déficit de vivienda, es un componente básico de esta política orientada a la superación de la pobreza. Esto tal vez pueda explicarse de forma simple al analizar la manera en que se mide la pobreza.

Para identificar a los pobres e indigentes, los Censos de Población y Vivienda y la Encuesta Casen, recogen información sobre diversas características de la población entre las que se incluyen las características de la vivienda. Tipo de techo, suelo, servicios de agua y luz, hacinamiento son, entre otras, algunas de las variables que se identifican y miden. Mediante el establecimiento de valores comparativos que permiten calificar la condición de pobreza, es posible identificar el número de personas que, al no cumplir con las condiciones establecidas, se clasifican como pobres. Es así como la comparación de las sucesivas mediciones es lo que permite concluir la evolución del porcentaje de pobres.

En ese sentido, y considerando que la carencia de una vivienda o la mala calidad de ellas son condiciones identificables de pobreza, la mejoría de las condiciones generales son un aporte a la superación de la pobreza. Se puede decir entonces que la política de vivienda ha sido exitosa en el objetivo de atender el déficit habitacional y los problemas de hacinamiento heredados de períodos anteriores. No solamente de cobertura respecto a la demanda ciudadana, sino también desde el punto de vista de su gestión y articulación con el sector privado como ejecutor de los programas, tanto por una mayor especialización de una industria inmobiliaria que ha visto aumentada su eficiencia, como también permitiendo una movilización más eficaz de la inversión privada (Rojas, 2001).

Los datos que se muestran en el Cuadro 2 para los municipios de Santiago, permiten observar que, pese a las diferencias importantes en el indicador de calidad de vida entre los municipios, donde se consideran otras variables además de la vivienda, los indicadores de materialidad y de hacinamiento de la vivienda, así como el porcentaje de población en campamentos, tienen una menor variación. Ello muestra una situación habitacional mejorada en donde las políticas de vivienda aplicadas han permitido cierto equilibrio territorial.

**Cuadro 2**  
**Comparación de indicadores de condiciones de vivienda entre los municipios de Santiago (en %)**

Ranking	Comuna	Indicador calidad de vida (1)	Indicador materialidad de la vivienda nivel bueno	Indicador hacinamiento de la vivienda (sin)	% personas en campamentos sípob. Total
<i>Comunas de más alta calidad de vida</i>					
1	Providencia	97.5	99.7	100.0	0.0
2	Las Condes	93.2	99.4	100.0	0.0
3	Vitacura	93.0	99.9	100.0	0.0
4	La Reina	92.3	95.9	100.0	0.0
5	Nuñoa	92.1	98.4	100.0	0.0
6	Santiago	88.1	96.9	98.9	0.0
7	La Cisterna	87.4	91.5	99.1	0.0
8	Lo Barnechea	87.4	93.2	99.3	3.3
9	Independencia	87.2	92.3	99.3	0.0
10	San Miguel	85.4	87.7	98.6	0.0
<i>Comunas de calidad de vida media-alta</i>					
11	Huechuraba	83.2	77.9	97.3	0.4
12	Estación Central	82.3	92.4	98.0	0.0
13	Maipo	82.0	96.8	99.9	0.6
14	La Florida	81.7	91.5	99.8	0.1
15	Conchalí	81.3	85.8	97.4	0.0
16	Lo Prado	81.2	84.9	98.4	0.0
17	Pedro Aguirre Cerda	81.0	89.5	96.9	0.1
18	Cerrillos	80.4	88.2	99.1	0.0
19	Recoleta	80.0	76.0	97.6	0.0
<i>Comunas de calidad de vida media</i>					
20	El Bosque	79.0	89.8	98.2	0.0
21	Puente Alto	78.6	97.6	99.3	0.1
22	Quinta Normal	78.5	82.0	99.2	0.0
23	Macul	78.1	89.1	98.0	0.0
24	La Granja	77.8	86.3	98.1	0.0
25	Pudahuel	76.9	94.1	99.8	0.1
<i>Comunas de calidad de vida media-baja</i>					
26	San Bernardo	74.1	92.9	99.7	0.0
27	San Ramón	73.5	76.1	96.9	0.0
28	San Joaquín	72.9	91.1	97.5	0.0
29	Quilicura	72.4	98.2	98.8	0.3
30	Lo Espejo	72.3	89.6	96.9	0.4
31	Peñalolén	70.5	84.4	99.0	0.1
<i>Comunas de más baja calidad de vida</i>					
32	Renca	67.7	78.1	96.3	0.0
33	La Pintana	62.0	80.0	98.5	0.1
34	Cerro Navia	58.3	76.2	96.9	0.0

Fuentes: MIDEPLAN, División Social, Departamento de Información Social, Encuesta CASEN 2000.

(1) SERPLAC RM., Índice de calidad de vida a nivel comunal, enero 2003.

Los aspectos positivos de la política de vivienda en Chile están suficientemente respaldados en razón de las cifras y los argumentos expuestos anteriormente. No cabe duda que Chile alcanzó durante las últimas dos décadas resultados en la producción de viviendas, sobretodo en aquella dirigida a sectores de escasos recursos, permitiendo reducir en forma importante el déficit habitacional y estableciendo un cierto grado de equilibrio territorial y contribuyendo a reducir la pobreza.

A pesar de los resultados obtenidos, durante los últimos años, sobretodo en época de mayor rigor climático (otoño e invierno), hubo hechos de trascendencia pública sobre graves defectos detectados en la construcción de viviendas sociales: filtraciones en muros, hundimiento de cimientos, anegaciones de poblaciones completas, entre otros. Ello ocurrió, incluso, en viviendas recientemente entregadas lo que provocó descontento de la población con su correspondiente trascendencia mediática. Como conclusión se puede decir que junto a la mayor especialización que ha marcado en parte el éxito de la política de vivienda, ha ido acompañado también una mayor competencia, hecho que ha afectado y puede explicar en forma importante el deterioro de la calidad de las mismas (Rojas, 2001).

Finalmente, entendiendo que el concepto de superación de la pobreza va más allá de solventar las carencias materiales que tienen las familias pobres, la política de vivienda social del 2000 al 2006 hace énfasis en la organización de las familias. Este esfuerzo organizativo, especialmente a través de la exigencia de generación de un Plan de Acción Social para el grupo, tiene el objetivo de generar y fortalecer las redes de apoyo entre las familias, con otras instituciones gubernamentales y no gubernamentales y con la sociedad en general. En definitiva, se trata de la generación de capital humano el que puede y debe ser utilizado por estas familias como una forma de superar la pobreza.

## Bibliografía

- Amendola, G. (2000). *La ciudad postmoderna*, Madrid: Celeste, 380 p.
- Arbós, X., Giner, S. (1993). *La gobernabilidad: ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Siglo XXI, 112 p.
- Borja, J. y Castells, M. (1997). *Local y global, la gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid: Taurus, 418 p.
- De Mattos, C. (2002). *Mercado metropolitano de trabajo y desigualdades sociales en el Gran Santiago. ¿Una ciudad dual?*, *Revista EURE*, vol. XXVIII, núm. 85, pp. 51-70.
- Dematteis, G. (1998). “Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas”, Monclús, Francisco Javier, *La ciudad dispersa*, Barcelona: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, pp. 17-33.
- Diputació de Barcelona (2002). “La governança metropolitana”, *Què s'ha dit?*, núm. 11, marzo, Turín, 26 p.
- Ducci, M. E. (2002). “Área urbana de Santiago 1991-2000: expansión de la industria y la vivienda”, *Revista EURE*, vol. XXVIII, núm. 85, pp.187-207.
- Macdonald, J. (1994). *¿Cuántas cosas faltan? El déficit a nivel nacional y regional*, Santiago de Chile, Corporación de Promoción Urbana (CPU), Documento de Trabajo, núm. 16-94, 25 p.

- Mideplan. *Gestión de la vivienda en la región metropolitana en el período*, Secretaría Regional de Planificación y Coordinación de la Región Metropolitana, Gobierno de Chile, 1990-2000, 339 p.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2004). *Chile, un siglo de políticas en vivienda y barrio*, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Editorial Pehuén, Santiago de Chile, diciembre.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo ([www.minvu.cl](http://www.minvu.cl)).
- Ministerio de Planificación ([www.mideplan.cl](http://www.mideplan.cl)).
- Morandé, Felipe; García, Claudio (2004). *Financiamiento de la vivienda en Chile*, Banco Interamericano del Desarrollo BID, Washington, enero.
- Nel-Lo, O. (1998). “Los confines de la ciudad si confines. Estructura urbana y límites administrativos en la ciudad difusa”, Monclús, Francisco Javier, *La ciudad dispersa*, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, pp. 35-57.
- Rojas, E. (2001). *El largo camino hacia la reforma del sector vivienda: lecciones de la experiencia chilena*, Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Departamento de Desarrollo Sustentable, 26 p.
- Sanchez, J. E. (1992). *Geografía política*, Madrid: Síntesis, 224 p.
- Sugranyes, Ana. “La política habitacional en Chile: un éxito liberal para dar techo a los pobres”, *Proposiciones 35*, Santiago de Chile.
- Veltz, P. (1999). *Mundialización, ciudades y territorios*, Barcelona: Ariel Geografía, 254 p.
- Wacquant, Loïc. (2001). *Parias Urbanos: marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*, Buenos Aires: Manantial, 120 p.