El programa de vivienda progresiva en Chile 1990-2002

Margarita Greene

Departamento de Desarrollo Sostenible
División de Programas Sociales
Estudio de buenas prácticas en vivienda económica
Santiago, Julio 2004

MARGARITA GREENE *es Arquitecto graduado en la Pontificia Universidad Católica de Chile (1973) tiene una Maestría en Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile (1988) y un PhD en Advanced Architectural Studies, University College London, 2002. Ha trabajado como arquitecto en Leeds, Inglaterra y en Santiago de Chile y entre 1988 y 1989 fue investigadora en University College London, Inglaterra. Entre 1990 y 1991 fue asesora del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) en Santiago de Chile. En la actualidad se desempeña como investigadora y profesora de pre y post grado en la Escuela de Arquitectura de la Pontificia Universidad de Chile. Desde 1990 y hasta hoy ha realizado numerosas consultorías con el Gobierno de Chile, Ministerio del Interior, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ministerio de Hacienda, y con organismos internacionales, GTZ, ILPES/CEPAL, PNUD, BID y organizaciones no gubernamentales.* *La autora agradece a Tomas Riedel por su colaboración en la recopilación de antecedentes y el análisis de los casos contenidos en este trabajo.*

mgreenez@puc.cl
http://www.iadb.org/sds/soc/publication_78_e.htm

Este informe se publica con el único objeto de contribuir al debate sobre un tema de importancia para los países de la región. Su publicación por este medio tiene como propósito generar comentarios y sugerencias de las personas interesadas en el tema. El informe no ha sido sometido a un proceso independiente de revisión ni ha sido estudiado por el Grupo gerencial del Departamento de Desarrollo Sostenible. Por lo tanto no representa la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

Prólogo

Diversos países de América Latina y el Caribe han emprendido reformas del sector vivienda buscando mejorar la eficiencia en el funcionamiento del sector y hacer uso más efectivo de los recursos públicos destinados a apoyar a los hogares de bajos ingresos a obtener una vivienda. Estas reformas se han basado en la abundante evidencia teórica y empírica que indica que al facilitar el funcionamiento de los mercados de insumos a la vivienda – suelo, financiamiento y materiales de construcción – se consiguen aumentos en la eficiencia de funcionamiento del sector y en la eficacia de la intervención pública. Habida cuenta de las diferencias entre países, es posible afirmar que las reformas emprendidas han seguido un patrón relativamente similar basado en tres tipos de acciones.

- A partir de identificar la oferta del sector privado en cuanto a viviendas terminadas y financiamiento, y de determinar los nichos de mercado que podría abastecer de no existir barreras de entrada, riesgos excesivos o presencia del sector público, las reformas buscan sacar al Estado del rol de proveedor o financista directo y reemplazarlo por el sector privado.
- Ponen en vigencia diversas medidas facilitadoras de los mercados, entre las que cabe destacar: reformas en las regulaciones del uso y subdivisión de suelo para facilitar la oferta de suelo residencial; desarrollo de mecanismos de financiamiento hipotecario para facilitar a los originadores de hipotecas acceso a recursos de largo plazo e inducirlos a atender una proporción creciente del mercado; provisión de subsidios directos a los hogares de menores ingresos para ayudarlos a acceder al financiamiento privado de viviendas terminadas (nuevas o del acervo).
- Los gobiernos centrales o locales ejecutan programas de mejoramiento de barrios informales para dar a los beneficiarios seguridad de tenencia del suelo y condiciones mínimas de habitabilidad a los habitantes, generalmente los hogares de más bajos ingresos.

Este patrón de intervención pone énfasis en aumentar el flujo de nuevas viviendas completas de modo de resolver el problema del rápido crecimiento de los hogares que han experimentado todos los países de América Latina y el Caribe en las décadas recientes.

Este enfoque es insuficiente a la luz de la evidencia disponible que muestra que una parte significativa, y muchas veces mayoritaria, del flujo de nuevas viviendas proviene de procesos de construcción progresiva, a veces dentro de las normas de uso y subdivisión del suelo pero mayoritariamente fuera de ellas, y con escaso o nulo apoyo externo. Esta insuficiencia del enfoque es aún más significativa si se toma en cuenta el hecho que los constructores progresivos deben operan en mercados de insumos fuertemente interrelacionados con los de los constructores y compradores formales. Es entonces conveniente profundizar las reformas facilitadoras de los mercados de vivienda, en particular, facilitar el funcionamiento de los mercados de materiales de construcción y elementos prefabricados aptos para la construcción progresiva de viviendas.

Para avanzar en la incorporación de la problemática de la vivienda progresiva en las reformas en el sector vivienda éstas deben apoyar todas las formas que usa la población para resolver su problema habitacional. Como se dijera anteriormente, en todos los países de América Latina y el Caribe, el problema de incrementar el flujo de nuevas soluciones habitacionales no se reduce solo a facilitar la producción de viviendas terminadas por medios formales, sino que también a facilitar el acceso a soluciones progresivas. Asimismo, el problema de mejorar el acervo de viviendas existentes no se reduce a mejorar la tenencia y condiciones sanitarias de asentamientos informales, sino que también se requiere apoyar el mejoramiento progresivo de las viviendas que emprende la mayoría de los hogares. a los constructores progresivos o las operaciones del Banco.

Se plantea así un desafío complejo para la reforma del sector vivienda. Además de ocuparse de la facilitación de los mercados de viviendas terminadas, se debe: (a) abordar en toda su magnitud e importancia los procesos progresivos de construcción y mejoramiento de vivienda, la solución más común a los problemas habitacionales de los hogares de ingresos medios bajos y bajos, y (b) aprovechar plenamente su potencial, resolviendo sus limitaciones e ineficiencias. Numerosos aspectos de la operatoria del sector vivienda ganan importancia bajo esta perspectiva. Entre los más destacados se cuentan los mecanismos de acceso a la propiedad o usufructo seguro de suelo de uso residencial; la provisión progresiva de servicios de saneamiento básico, vialidad, iluminación y servicios urbanos a las subdivisiones a las cuales acceden estos hogares; la producción y distribución de materiales de construcción para el mejoramiento paulatino de las viviendas; formas de financiamiento de desarrollos progresivos, tanto para los gobiernos locales y empresas de utilidad pública como para los hogares.

Chile ha sido pionero en introducir reformas facilitadotas del funcionamiento de los mercados de vivienda y ha conseguido logros significativos en aumentar la producción de nuevas viviendas y mejorar la calidad del acervo de viviendas informales a través de programas de mejoramiento de barrios. También ha sido pionero en concebir y ejecutar programas nacionales de apoyo a la construcción progresiva por parte de los hogares de bajos ingresos. El estudio desarrollado por Margarita Greene aborda la revisión de la experiencia chilena reciente en el diseño y ejecución del Programa de Vivienda Progresiva iniciado en 1990 y sus versiones más avanzadas a través de los Programas: Fondo Solidario de Vivienda y la Vivienda Social Dinámica sin Deuda. Esta experiencia aborda muchos de los temas claves identificados en el párrafo anterior y su análisis entrega claves significativas para el diseño y ejecución de programas similares en otros países de la región. El trabajo explora la evolución de las políticas de vivienda de Chile en materia de apoyo a la construcción progresiva de viviendas remontándose a experiencias de los años 50, pero centrándose en la experiencia de los doce años de ejecución del Programa de Vivienda Progresiva. El estudio analiza los mecanismos operativos usados, los resultados cuantitativos en número de viviendas apoyadas y los resultados cualitativos, comparando la situación actual de conjuntos habitacionales y viviendas específicas con las dotaciones iniciales recibidas con apoyo del Programa.

La División de Programas Sociales del Departamento de Desarrollo Sostenible espera que la publicación de los resultados de este estudio contribuya al mejor diseño y ejecución de políticas de vivienda que incluyan soluciones accesibles a los hogares de más bajos ingresos.

Eduardo Rojas
Especialista Principal en Desarrollo Urbano
División de Programas Sociales
Departamento de Desarrollo Sostenible

Washington DC, Octubre de 2004

Siglas

CAS	Comités de Asistencia Social
CASEN	Caracterización Socio-Económica Nacional
CORVI	Corporación de la Vivienda
DFL2	Decreto con Fuerza de Ley No. 2
DS420	Decreto Supremo 420
FSV	Fondo Solidario de Vivienda
MINVU	Ministerio de Vivienda y Urbanismo
PAP	Programa de Ahorro Popular
ONG	Organización No Gubernamental
PET	Programa Especial de Trabajadores
PMB	Programa de Mejoramiento de Barrios
PRIS	Plan Regulador Intercomunal de Santiago
PRMS	Plan Regulador Metropolitano de Santiago
PVB	Programa de Vivienda Básica
PVP	Programa de Vivienda Progresiva
RMS	Región Metropolitana de Santiago
SERVIU	Servicio de Vivienda y Urbanización
SUBDERE	Subsecretaría de Desarrollo Regional
UF	Unidad de Fomento
VSDsD	Vivienda Social Dinámica sin Deuda

Índice

Introducción 1

Antecedentes generales 2

- Evolución Urbana 2
- Etapas en la Progresividad 3
- Déficit Habitacional 12

Operativa del PVP14

- Origen y Objetivos del Programa 14
- Tipo de Solución 15
- Modalidades de Operación 17
- Postulación y Asignación 20
- Financiamiento 21

Doce años después23

- Soluciones entregadas 23
- Focalización 27
- Consolidación de las Viviendas 28
- Estudio de Casos 30

Nueva política habitacional 47

- Fondo Solidario de Vivienda 47
- Vivienda Social Dinámica sin Deuda 49

Conclusiones 51

Referencias 55

Anexo 1: PVP según Etapa y Modalidad 58

Anexo 2: Soluciones Habitacionales 61

Anexo 3: Tablas Estadisticas 69

- Déficit Habitacional 69
- Postulantes PVP 69
- Lo Realizado 71
- Tamaño de Hogares 74

Anexo 4. Mapa de Chile con las Regiones 75

Introducción

El presente documento se inserta en un estudio llevado a cabo por la División de Desarrollo Social del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre buenas prácticas en vivienda económica en América Latina y el Caribe. El objetivo final de dicho estudio es "determinar la forma como se pueden incluir programas de apoyo a la construcción progresiva de viviendas en los programas financiados por el Banco en apoyo a la reforma del sector vivienda en la Región". Para alcanzar dicho objetivo se analiza la experiencia internacional de programas de apoyo a las formas de producción de vivienda que usan los hogares de bajos ingresos a fin de identificar factores de éxito y limitantes a su diseminación en América Latina y el Caribe.

En este marco, se llevó a cabo un análisis de la evolución del Programa de Vivienda Progresiva (PVP) en Chile intentando identificar sus logros y problemas. El Gobierno de Chile tiene en ejecución este programa de vivienda progresiva –que ha contado con apoyo del BID– desde 1990 constituyéndose en una de las experiencias Latinoamericanas más antigua de apoyo a esta forma de construcción de viviendas.

El trabajo involucró un análisis de la evolución del PVP desde sus inicios a la fecha (considerando sus objetivos, formas de operación, mecanismos de asignación de recursos y características relevantes), la compilación y análisis de las estadísticas de producción de viviendas y un análisis cualitativo de la evolución de una muestra de viviendas construidas a través del Programa. El análisis en general se orientó a determinar los factores de éxito y las limitantes que han determinado los resultados alcanzados a la fecha.

El documento que se presenta, después de este capítulo de introducción, entrega un capítulo de antecedentes generales que perfilan el contexto en que se origina y desarrolla el programa. En él se presenta las condiciones del país en términos de necesidades y producción habitacional. En el tercer capítulo se describe la operativa del programa: sus objetivos, tipo de solución, modalidades de operación, postulación y asignación y formas de financiamiento. En el cuarto capítulo se hace un breve recuento del programa desde la perspectiva de los "doce años después" analizado la gestión desde la cantidad de soluciones entregadas, aspectos de focalización y de autoconstrucción. Asimismo, se incluye un breve Estudio de Casos que consideró la visita a cuatro asentamientos PVP a uno y a doce años de ser entregados a los beneficiarios. El quinto capítulo presenta dos líneas de acción incluidas en la Nueva Política Habitacional del 2002, que son la continuación natural del PVP en sus dos modalidades. Por último el sexto capítulo presenta conclusiones destacando los aspectos positivos y problemáticos del PVP desde la perspectiva de un posible traspaso de esta experiencia a otros países de la Región.

Además, el documento incluye tres anexos. El primero presenta el marco legal del PVP de forma comparativa según etapa y modalidad; el segundo presenta ejemplos de dotaciones iniciales y de ampliaciones propuestas; y el tercer anexo presenta tablas estadísticas adicionales respecto a las necesidades habitacionales chilenas, la demanda habitacional, lo realizado en los últimos años y otros datos sobre el tema considerados de interés.

Antecedentes generales

El desarrollo demográfico-territorial de Chile durante el siglo veinte se caracterizó por una fuerte explosión demográfica, un acelerado proceso de urbanización y una gran concentración poblacional en unas pocas ciudades. Esto se manifestó a su vez en grandes carencias habitacionales: escasez de viviendas, hacinamiento, allegamiento, tomas de terreno y campamentos informales.

Así la vivienda social se constituyó desde mediados de siglo en un tema de gran relevancia social y política, forzando a las sucesivas administraciones a implementar programas gubernamentales para los sectores de menores recursos. A pesar de los esfuerzos desplegados a través de variadas perspectivas, líneas de acción e institucionalidades, hasta principios de los años noventa el crecimiento vegetativo de la población superaba la producción anual de casas, agravándose el problema año a año.

Evolución Urbana

Al igual que otros países de América Latina, durante el siglo veinte Chile sufrió una fuerte explosión demográfica junto con una alta concentración de su población en las grandes ciudades. La población creció de poco más de tres millones hasta superar los quince millones a principios del presente siglo, mientras que Santiago, de concentrar el 10% de la población del país en 1907, pasó a concentrar poco más del 32% a fines de siglo[1] (ver Cuadro 1 y Figura 1).

Cuadro 1
Población del país y de Santiago según censos nacionales

Año	Población País	Población Santiago	% Población Santiago/país
1907	3.231.022	332.724	10.3%
1920	3.730.235	507.296	13.6%
1930	4.287.445	696.231	16.2%
1940	5.023.539	952.075	19.0%
1952	5.932.995	1.376.584	22.8%
1960	7.641.115	1.907.378	25.0%
1970	8.884.769	2.230.895	27.4%
1982	11.275.440	3.654.760	32.4%
1992	13.348.401	4.295.593	32.1%
2002	15.116.435	4.658.687	30.1%

Fuente: Armijo, 2000; INE, 2003.

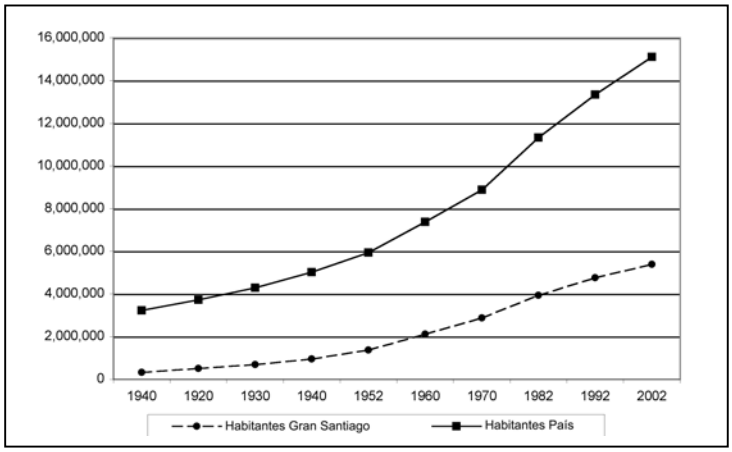
Las grandes ciudades, no siempre eran capaces de acoger adecuadamente a esta población rural que llegaba en busca de mejores posibilidades de trabajo, salud y educación. En el caso de Santiago, durante las primeras décadas del siglo una parte importante de la población inmigrante pobre se ubicó en el centro de las ciudad, ocupando las antiguas casonas de los sectores acomodados que fueron subdividiéndose para acoger a los nuevos habitantes, y los "cités" y conventillos construidos originalmente para sectores medios y de escasos recursos que fueron sobre poblándose de manera progresiva.

Las condiciones habitacionales de estas construcciones empeoraron paulatinamente llegando a caracterizarse por un fuerte hacinamiento, malas condiciones sanitarias y, en algunos casos, peligrosas condiciones estructurales. Al mismo tiempo, y especialmente a partir de los años 50, otra parte de los

[1] Estas cifras corresponden a la población de la provincia de Santiago; si se considera la población del Gran Santiago (que incluye además de la provincia homónima, las comunas de San Bernardo y Puente Alto), la concentración llega al 35,4% en 1992 y al 35,8% según los datos entregados por el censo realizado en el año 2002.

inmigrantes pobres se agrupó informalmente en la periferia de las grandes ciudades, formando verdaderos cordones de pobreza urbana, sin infraestructura ni equipamiento.

Figura 1
Población del país y de Santiago según censos



En respuesta a estas situaciones problemáticas desde los años 50, se implementan en Chile líneas de acción que incorporan la autoconstrucción y a la comunidad organizada como recursos para atender las necesidades habitacionales de los más pobres. Sin embargo estos programas fueron pensados como paliativos para erradicar situaciones problemáticas –asentamientos periféricos informales, en ese entonces llamados "poblaciones callampa", y situaciones habitacionales insalubres en el centro de la ciudad– y no como una forma de producción de alojamientos a partir de una dotación mínima. Solamente a mediados de los años 60 con la Operación Sitio se viene a entender la progresividad en tanto "soluciones inicialmente modestas pero mejorables en el tiempo"[2] y se incorpora el concepto a los programas de gobierno como una forma de producción de nuevas viviendas.

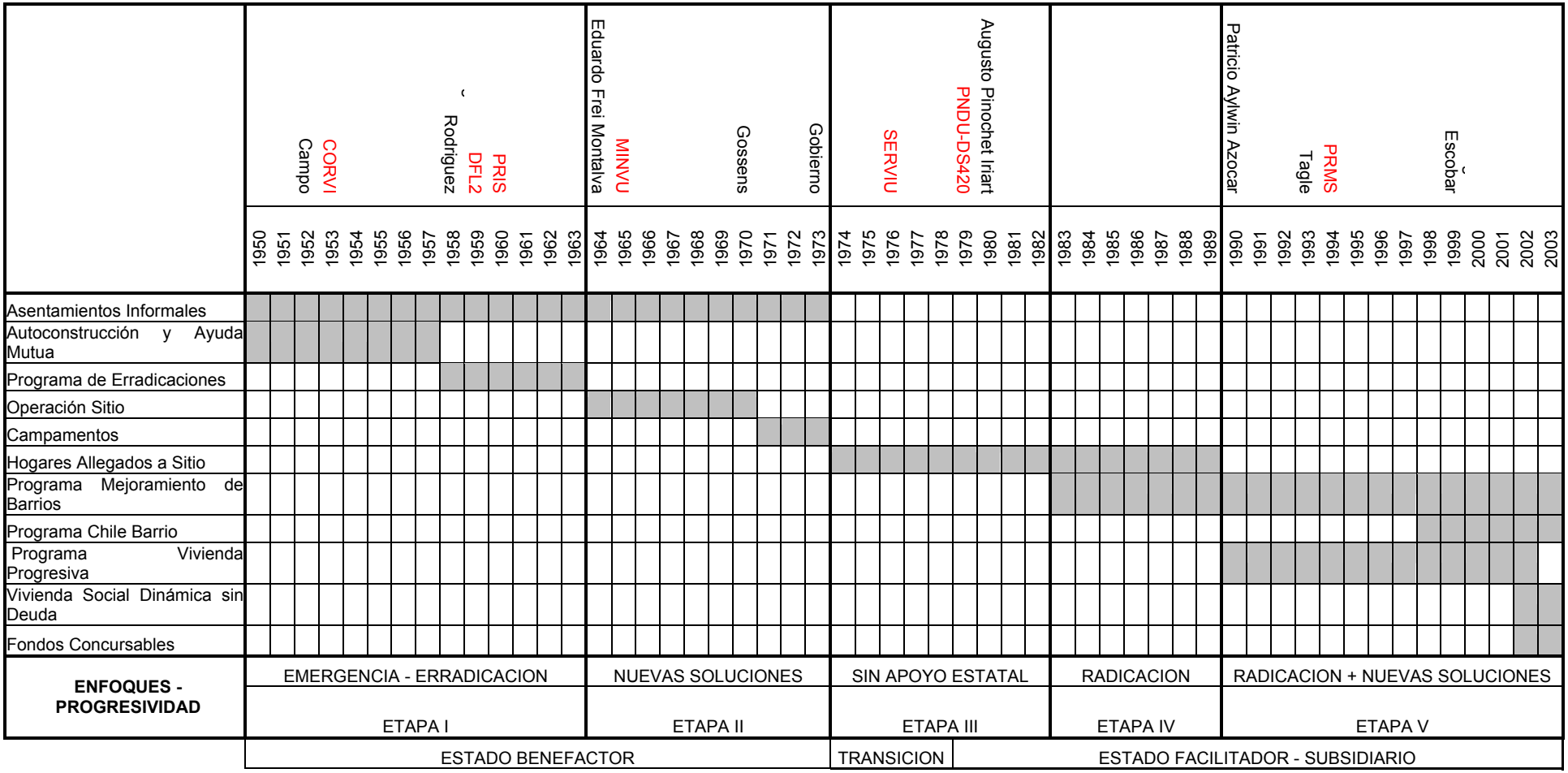
Etapas en la Progresividad

En el Cuadro 2 a continuación se presenta un cronograma esquemático con las diez principales líneas de acción progresivas que se han llevado a cabo en Chile desde mediados del siglo XX, indicando los gobiernos de turno, los principales hitos institucionales en el sector vivienda y urbanismo (creación de la Corporación de la Vivienda (CORVI), Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) y los Servicios de Vivienda y Urbanismo (SERVIUs), los cuerpos legales relativos a la producción habitacional y planificación urbana (Decreto con Fuerza de Ley No. 2 (DFL2), Plan Regulador Intercomunal de Santiago (PRIS), y Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS) y las etapas en términos de progresividad.

Es posible distinguir cinco etapas en la historia habitacional chilena en el tema de la progresividad, las que involucran once estrategias progresivas. El Programa de Vivienda Progresiva (PVP), y más recientemente la Vivienda Social Dinámica sin Deuda (VSDsD) y los Fondos Concursables, recogen y evolucionan a partir de cada una de las etapas previas.

[2] Definición de vivienda progresiva dada por una de las principales autoras de la creación e implementación de Programa de Vivienda Progresiva (PVP) en Chile, arquitecto Joan Mac Donald (Ver Mac Donald, 1987).

Cuadro 2: Cronograma de la Progresividad en Chile



La primera etapa se caracteriza por una suerte de descubrimiento de los valores de la autoconstrucción y por orientarse a erradicaciones de situaciones problemáticas, la segunda por entenderse como estrategia de producción de nuevas soluciones, la tercera por un abandono del apoyo estatal y la cuarta por valorizar la radicación de los asentamientos carenciales. La quinta y actual etapa, involucra tanto la radicación como la conceptualización de progresividad como estrategia para generar nuevas soluciones habitacionales. Como puede observarse, en la mayoría de las etapas se dan simultáneamente dos o más estrategias.

Las once estrategias progresivas comparten el hecho de apuntar a la producción de "soluciones habitacionales" y no de viviendas terminadas, y el contar con la acción constructiva de los propios pobladores para terminar los alojamientos. Las mayores diferencias se producen en la percepción del problema: inicialmente fueron pensadas como respuesta de emergencia a un problema de habitabilidad y de saneamiento cuya solución requería la erradicación; en segunda instancia se pensaron como nuevas soluciones de vivienda; en una tercera etapa se abandonó esta estrategia como respuesta institucional; en una cuarta etapa se volvió a entender como respuesta a un problema de saneamiento, pero ahora valorando lo construido –material y socialmente– se buscó radicar a los pobladores; y en la quinta etapa se combina la concepción de nueva solución para los sin casa con la de radicación para los habitantes de conjuntos carenciales (ver Cuadro 3).

Cuadro 3: Caracterización de Líneas de Acción

		Emergencia (erradicaciones)	Nuevas Soluciones	Sin Apoyo Estatal	Radicaciones
I	Asentamientos Informales			■	
	Autoconstrucción y Ayuda Mutua	■			
	Programa de Erradicaciones	■			
II	Operación Sitio		■		
	Campamentos		■		
III	Hogares Allegados a Sitio			■	
IV	Programa Mejoramiento de Barrios				■
V	Programa Vivienda Progresiva		■		
	Programa Chile Barrio				■
	Vivienda Social Dinámica sin Deuda		■		
	Fondos Concursables		■		

Etapa I: Autoconstrucción y Erradicación

A mediados de siglo, durante el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo, se gesta un convenio básico de cooperación entre Chile y EEUU con el fin de llevar a cabo programas cooperativos de vivienda, basado en la posibilidad de que las familias contribuyan con su propio trabajo en la construcción de sus casas. En estos años se habla de "autoconstrucción" refiriéndose al método de "esfuerzo propio y ayuda mutua auxiliada". Los textos de la época aclaran que hay "ayuda mutua" entre pobladores y que debe ser "auxiliada" porque requiere de ayuda externa al grupo, ya sea estatal, municipal o privada. En este marco y bajo los auspicios de la recién creada Corporación de Vivienda (CORVI) se inician entonces programas que consideran la entrega de terrenos urbanizados, materiales y asistencia técnica (Bravo 1993; Haramoto, 1983).

Un ejemplo de este tipo de acción es la Población Germán Riesco, iniciada en 1955 para desalojar a 650 familias que vivían precariamente al borde de un curso de agua que drena la parte sur-este de Santiago, el Zanjón de la Aguada. Inicialmente se entregaron sitios con servicios sanitarios y se instaló una fábrica de bloques de cemento para producir el material en la misma población. En una segunda etapa se construyeron viviendas de promedio 49 m2 en un piso y frente continuo por autoconstrucción (ver Figuras 2 y 3).

Figura 2: Viviendas de la Población Germán Riesco.



Fuente: Haramoto, E. (1985). En CA 41, p.71

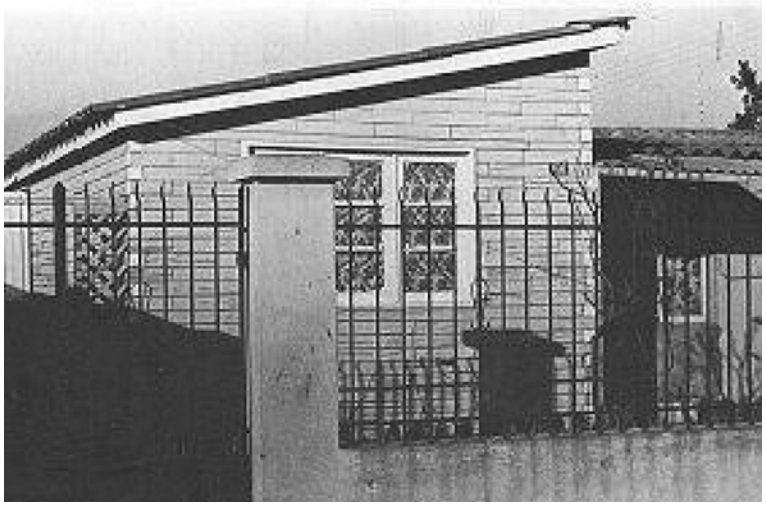
Figura 3: Población Germán Riesco, Programa Autoconstrucción y Ayuda Mutua



Fuente: Haramoto, E. (1985). En CA 41, p.70

El gobierno de Jorge Alessandri Rodríguez, a fines de los 50 e inicios de los 60, refuerza la condición de erradicación de este tipo de programa. Bajo la tutela de la CORVI el Programa de Erradicaciones consideraba el traslado de la población a terrenos urbanizados y loteados, donde se instalaban provisoriamente las viviendas al fondo de los sitios, para luego construir por autoconstrucción o por empresas constructoras las viviendas definitivas en la parte delantera. La CORVI coordinaba su gestión con el Ejército (para el transporte, provisión de carpas y alumbrado provisorio), Carabineros (cuerpo de policía nacional que mantenía el orden e impedía la reocupación de terrenos), Servicio Nacional de Salud (que proveía de atención de salud de emergencia), Dirección de Auxilio Social (que otorgaba alimentos durante los días del traslado), el Ministerio de Obras Públicas MOP (que habilitaba escuelas, y galpones según la necesidad) y la Municipalidad.

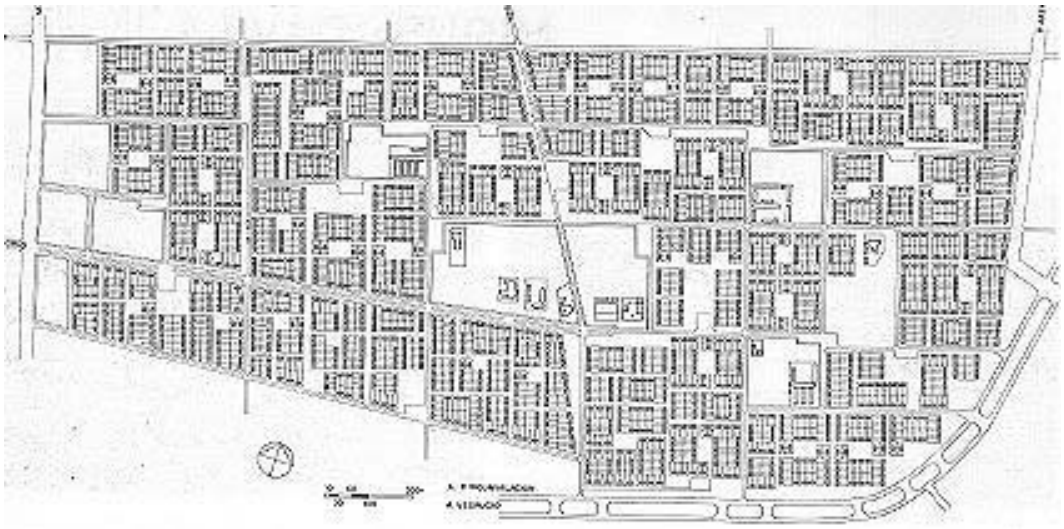
Figura 4: Vivienda en Población San Gregorio



Fuente: Haramoto, E. (1985). En CA 41, pp.75

La primera erradicación realizada por CORVI dio origen a la Población San Gregorio, que involucró a 25.000 habitantes de asentamientos precarios. Los terrenos que se entregaron contaban con urbanización y caseta sanitaria con baño. Más adelante se construyeron por autoconstrucción y con la participación de empresas viviendas tipo de 38 m2, con dos dormitorios, baño, estar-comedor-cocina y zaguán para el lavado. Se utilizaron sistemas constructivos de paneles o bloques de madera prefabricados (ver Figuras 4 y 5).

Figura 5: Población San Gregorio, Programa de Erradicación



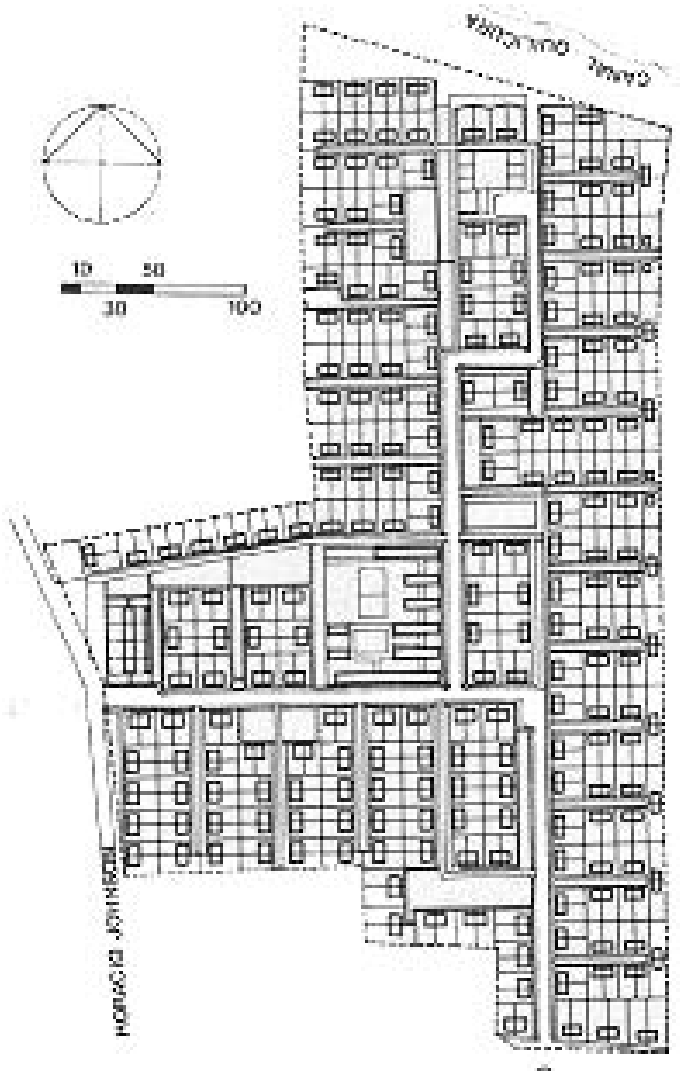
Fuente: Haramoto, E. (1985). En CA 41, p.74

Otro caso significativo de este tipo de acción que consideraba la entrega de sitios en poblaciones de erradicación como una primera etapa de la vivienda definitiva es la Población José María Caro al sur de Santiago.

Etapa II: Nuevas Soluciones

El próximo gobierno, encabezado por Eduardo Frei Montalva, implementó la Operación Sitio, que si bien en términos de solución habitacional se asemeja a los programas de erradicación y autoconstrucción anteriores, es considerado un programa de nuevas soluciones de vivienda y no un programa de emergencia o provisional. Lo promueve e implementa el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), y forma parte de la primera posibilidad contenida en el Plan de Ahorro Popular (PAP) para la vivienda. Se trata de un programa estatal de crédito para la adquisición de lotes urbanos unifamiliares, dotados de servicios básicos y urbanización y de equipamiento comunitario. Así, la Operación Sitio iniciada en 1965 viene a complementar los sistemas tradicionales para llegar a los "sin casa". Se entregaron entre 70.000 y 110.000 soluciones de este tipo distribuidas en todas las comunas del país. En este sentido representa diferencias fundamentales a los programas anteriores: cuantitativamente, es la mayor acción estatal realizada hasta el momento y cualitativamente, no se consideró como un "mal menor" sino como una posibilidad real de inicio de un proceso habitacional progresivo, en una dimensión física y social.

Figura 6: Población Conchalí, Operación Sitio.



Fuente: Haramoto, E. (1985). En CA 41, p. 84

La Operación Sitio consideraba en su etapa inicial predios unifamiliares, de 160 m2, cierros de malla de alambre, calles ripiadas, soleras, redes de agua con pilones y redes eléctricas de distribución y alumbrado. En algunos casos calificados se proporcionaba además una mediagua de 20 m2, como por ejemplo en la Población Conchalí (ver Figuras 6 y 7). En la segunda etapa se complementaba la urbanización con arranques de agua y medidores de electricidad y agua, red de alcantarillado, uniones domiciliarias y pavimentos de aceras y calzadas.

Figura 7: Vivienda en Población Conchalí.



Fuente: Haramoto, E. (1985). En CA 41, p.85

El gobierno socialista de Salvador Allende Gossens de principios de los 70 interrumpe la tradición de progresividad y autoconstrucción que venían promoviendo los gobiernos anteriores. Bajo el predicamento que la Operación Sitio no cumplió, ya que termino en la entrega de sitios sin urbanizar[3], y que la autoconstrucción era inconveniente se terminó con este tipo de línea de acción. En esos tiempos se argumentaba que la autoconstrucción implicaba discriminación en contra de los sectores populares (se sostenía que la vivienda final era de inferior calidad e implicaba la explotación del trabajador) y era ineficiente del punto de vista económico (se consideraba que la vivienda final era de mayor costo y que el sistema no generaba nuevos empleos, por ende no cooperando con la disminución de la cesantía).

Figura 8: Vivienda en Población Nuevo Amanecer



Fuente: Haramoto, E, (1985). En CA 41, p.93

[3] En los últimos años de la Operación Sitio se la llamaba peyorativamente "Operación Tiza" ya que en algunos casos sólo se entregó un sitio sin urbanización alguna, solamente marcando los límites con tiza en el suelo.

Sin embargo, durante este período el crecimiento periférico de las grandes ciudades vía asentamientos informales (poblaciones callampa) que en estos años pasaron a llamarse "campamentos" no sólo continuó sino que aumentó considerablemente. A pesar de no contar con un respaldo legal formal y que la mayoría se iniciaba como toma de terreno, en los años 70 fue considerada como "la operación urbana más importante del siglo" (Santa María, 1973) y al interior del MINVU se creó un Departamento de Campamentos que se encargaba de apoyar estas operaciones. En las Figuras 8 y 9 se muestra a modo de ejemplo una de estas operaciones, la Población Nuevo Amanecer apoyada por la CORVI en 1972.

El tipo de apoyo que se daba variaba enormemente: incluyendo por ejemplo apoyo en la organización del grupo, ordenamiento del trazado, ripiado de calles, entrega de medias aguas (viviendas provisorias de 18 m^2 construidas con paneles de madera, prefabricadas y de fácil ensamblaje por parte de los beneficiarios), provisión de camiones aljibes con agua potable y/o implementación de oficinas de asistencia social. Si bien los campamentos fueron pensados como provisorios, mientras se entregaba una vivienda terminada, finalmente resultaron definitivos.

Figura 9: Población Nuevo Amanecer.



Fuente: Haramoto, E. (1985). En

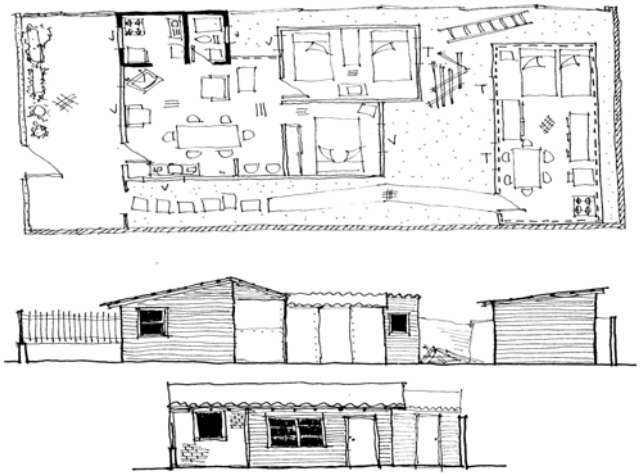
Etapa III: Sin Apoyo Estatal

El proceso de tomas de terrenos y de campamentos fue bruscamente detenido por el gobierno militar, que asumió en 1973. Durante los 17 años de gobierno militar se mantuvo un estricto control sobre las tomas de terreno, limitándose el crecimiento urbano informal periférico. En estos años el gobierno optó por las viviendas terminadas producidas por el sector formal. Sin embargo, la autoconstrucción en los fondos de sitio vino a suplir la demanda no satisfecha, potenciándose el allegamiento como una válvula de escape a la presión ejercida por las nuevas familias sin acceso a soluciones formales. Así la manifestación del déficit habitacional cambió de forma y de las antiguas "poblaciones callampas" que rodeaban las ciudades, se pasó al "problema del allegamiento", ya que las familias pobres acogieron el crecimiento poblacional en sus sitios y hogares.

El "allegamiento", un fenómeno complejo y muy frecuente en sectores pobres latinoamericanos, es aquella situación en que la falta de una solución habitacional lleva a que más de un núcleo familiar comparta una vivienda o sitio. Este fenómeno, ampliamente estudiado y caracterizado, involucra múltiples y variadas situaciones, generalmente asociadas a la pobreza. Tradicionalmente se le clasifica de externo o interno, según se comparta sitio o vivienda, asociándose el allegamiento externo (a sitio) más directamente a la escasez de viviendas y el interno (a casa) a estrategias de sobrevivencia de grupos sociales débiles.

En esta etapa, la acción progresiva de los pobladores fue fundamental en la construcción de segundas casas en los sitios, lo que hicieron sin ayuda estatal y en algunos casos con apoyo de organizaciones no gubernamentales. Generalmente se trata de viviendas relativamente precarias, de tabiquería de madera sin forro, de uno o dos recintos, y sin baño, el que comparten con la casa principal (Figura 10).

Figura 10: Lote con casa de allegados al fondo del sitio (allegamiento externo)

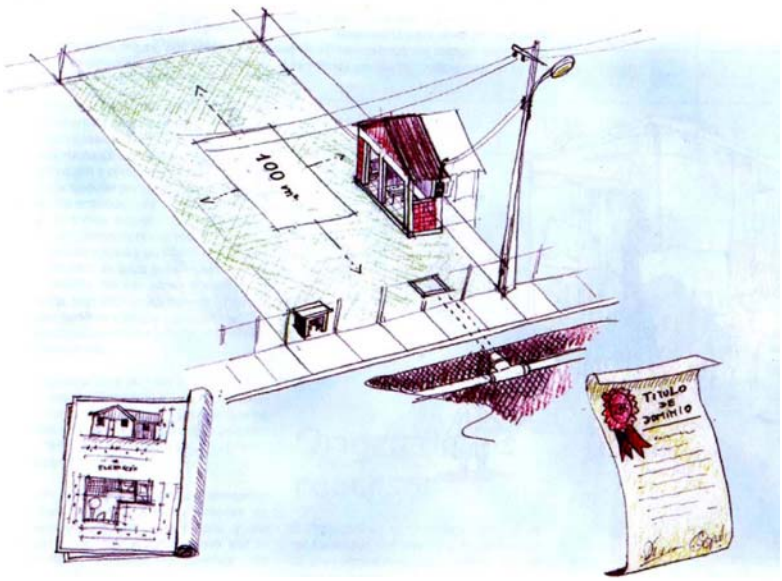


Etapa IV: Radicación

La herencia de asentamientos informales con infraestructura sanitaria precaria que rodeaban las grandes ciudades y los problemas de salud que afectaban a su población, obligaron a las autoridades a implementar un masivo programa de saneamiento. Así con el apoyo del BID se inicia en Chile en 1982 el Programa de Lotes con Servicios, el cual más tarde se llama Programa de Saneamiento y eventualmente – y hasta hoy– pasa a llamarse Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB).

Sin embargo este programa no se concibió ni se considera hasta hoy como un programa de viviendas, sino como uno de saneamiento –legal y sanitario– de soluciones existentes que apunta a radicar soluciones deficitarias. Normalmente consiste en la entrega de la solución habitacional en propiedad incluyendo un lote urbanizado de mínimo 100 m2 (conectado a la red de agua potable, electricidad y alcantarillado) con pavimentación mínima y con una caseta sanitaria de baño y cocina de entre 8 y 14 m2 de superficie (ver Figura 11).

Figura 11: ¿Qué entrega el PMB?



Fuente: Folleto SUBDERE, Ministerio del Interior

El programa se dirige desde la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), del Ministerio del Interior, y se implementas a través de los Municipios y solamente considera erradicaciones cuando la radicación no es posible debido a condiciones geográficas o de riesgo de los terrenos.

Etapa V: Radicación y Nuevas Soluciones

Por último, en la sexta y actual etapa, que se inicia con el gobierno de la Concertación por la Democracia de Patricio Aylwin Azocar en 1990, la progresividad vuelve a incorporarse en la construcción de nuevas soluciones, al mismo tiempo que se continúa considerando en programas de radicación de asentamientos carenciales. En tanto radicación se continúa con el PMB, y se pone en marcha el Programa Chile Barrios. Este coordina intervenciones de varios sectores, añadiendo a los componentes tradicionales de los programas de mejoramiento de barrios, equipamiento comunitario, fuentes de trabajo, equipamiento de salud y educación, acompañamiento social y en general una mayor participación de los beneficiarios. En tanto soluciones nuevas se implementa el Programa de Vivienda Progresiva (PVP) y, a partir de la Nueva Política Habitacional que empieza a implementarse en el 2002, dos nuevas líneas de acción: la Vivienda Social Dinámica sin Deuda (VSDsD) y el Fondo Solidario de Vivienda (FSV).

Déficit Habitacional

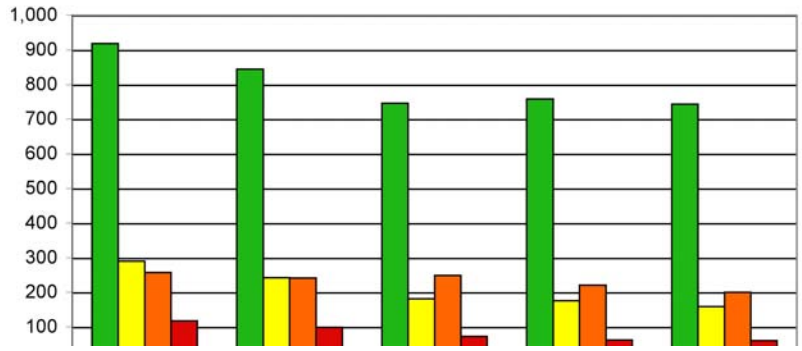
Según estimaciones del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN, 2000) a principios de los años noventa el déficit cuantitativo de viviendas superaba las 900 mil unidades. Dada la fuerte restricción a la generación de asentamientos irregulares que había establecido el gobierno militar desde los años 1973, la

mayor parte de este déficit se manifestaba en lo que era considerado el mayor problema habitacional del momento: el fenómeno de los allegados (MINVU / DITEC, 1993). De hecho, según la encuesta de Caracterización Socio Económica Nacional (CASEN), un 42,4% de los hogares estaba afectado por el allegamiento, es decir era o acogía un hogar o núcleo familiar allegado.

Estas preocupantes cifras, así como la inestabilidad política y económica que podía derivar de un nuevo proceso de tomas de terreno, impulsaron al gobierno de la Concertación por la Democracia, que se inicia en 1990, a implementar nuevos planes de vivienda que pudiesen dar respuesta rápida al máximo de beneficiarios. La principal innovación en ese momento fue la puesta en marcha del Programa de Vivienda Progresiva (PVP), que pasó a formar parte del conjunto de programas habitacionales que ofrecía el MINVU, en este caso, orientado específicamente a los allegados y sin casa.

A través del PVP y de otras líneas de acción impulsadas por el MINVU, el país logró a principios de los años 90 que la producción anual de unidades habitacionales superara la formación de nuevos hogares. Durante los próximos diez años, se logra una significativa reducción del déficit habitacional, tanto cuantitativo como cualitativo[4] (ver Cuadro 4 y Figura 12).

Figura 12: Hogares afectados por déficit habitacional



Fuente: Encuesta CASEN 2000

Cuadro 4: Hogares afectados por déficit habitacional en el período 1990-2000

	1990	1992	1996	1998	2000
Hogares Allegados	918.756	844.851	746.190	758.201	743.450
Déficit Materialidad	290.340	242.603	181.451	176.274	159.469
Déficit Saneamiento	257.773	241.590	248.836	221.090	200.575
Ambos (Mat y Saneam)	118.081	99.570	73.240	62.493	61.135

Fuente: Encuesta CASEN 2000

Nota: En algunos casos los hogares presentan tanto déficit cualitativo como cuantitativo, por lo que no es válido sumar los datos para obtener el total de viviendas con déficit, ya que algunos hogares están contados en ambas.

[4] Para una descripción y análisis de la política y sistema habitacional chileno de estos años ver Rojas (2000).

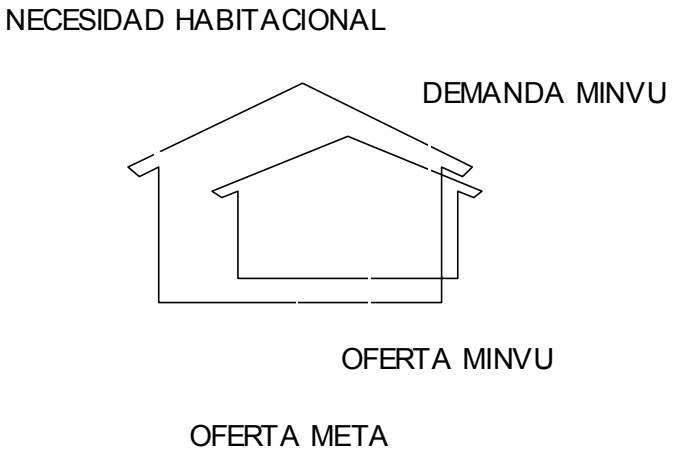
Operativa del PVP

La operativa del PVP se define en el Decreto Supremo (D.S.) 140/90 del MINVU y posteriormente se modifica a través del D.S. 123/92 del MINVU y del D.S. 156/96 del MINVU. Estos decretos determinan las distintas modalidades de operación, focalización, tipo de beneficio que se ofrece, formas de financiamiento y requisitos de postulación para cada modalidad PVP. En el Anexo 1 se resumen estos aspectos.

Origen y Objetivos del Programa

El PVP se inicia en 1990 a principios del gobierno del Presidente Aylwin,. El equipo técnico de la Concertación por la Democracia ideó este programa como una forma de dar respuesta rápida al gran déficit habitacional del momento. La Figura 13 muestra la gráfica que se utilizó para representar la situación habitacional de ese momento y las metas del nuevo gobierno. A través de tres siluetas de casas de tamaño decreciente desfasadas horizontalmente se representa la magnitud de la necesidad habitacional, la demanda recogida y la oferta ofrecida por los sistemas del MINVU al momento. La cuarta imagen, de casa en línea segmentada, de tamaño levemente mayor y desfasada hacia el lado contrario, presenta la oferta meta que se pone el nuevo gobierno.

Figura 13: Situación habitacional del país al iniciarse el PVP.

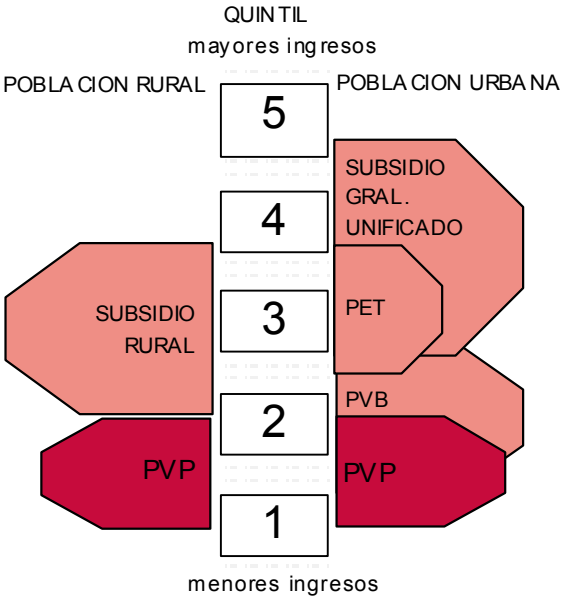


Fuente: Presentación Subsecretaria MINVU, 1990.

El aumento de la oferta y focalización en los más pobres –representado en la imagen anterior por el tamaño y desfase de las imágenes de casa– descansaba en gran medida en el nuevo programa que se viene a ofrecer: el PVP. De acuerdo a su propia definición el PVP es un "programa de vivienda social dirigido a los sectores más pobres y, especialmente, a familias que se encuentran en situación de allegamiento" (MINVU, 1990).

Nuevamente, la gráfica que se utilizó en ese momento indica claramente el rol que venía a ocupar esta nueva línea de acción en los programas habitacionales vigentes: apuntaba a los pobres urbanos y rurales

Figura 14: Inserción del PVP en los programas habitacionales del MINVU. Presentación Subsecretaria MINVU, 1990.



El PVP viene a complementar los programas existentes de la época buscando resolver lo esencial de las necesidades habitacionales de las familias más pobres –un lugar propio y saneado donde vivir– dando especial prioridad a los allegados y aquellos que no alcanzaban los límites mínimos de ahorro y endeudamiento para optar a una vivienda del Programa de Vivienda Básica del MINVU. El programa se caracteriza por cuatro aspectos fundamentales:

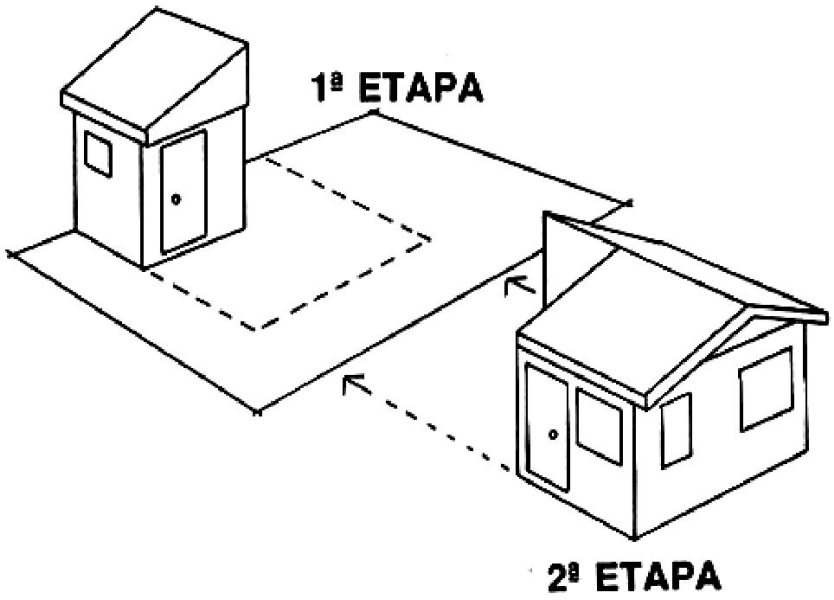
1. incorpora la progresividad de la solución habitacional explícitamente
2. se orienta a producir nuevas soluciones habitacionales
3. considera la participación de los beneficiarios en la gestión y realización de los proyectos
4. incorpora a agentes privados en labores de asistencia técnica y ejecución de las viviendas.

Tipo de Solución

La vivienda progresiva se pensó tanto para sectores urbanos como rurales. Su construcción considera dos etapas; en la primera etapa se entrega un sitio urbanizado (conexión al agua potable, alcantarillado y energía eléctrica; calles con solera y zanja) con sus títulos de dominio, y una unidad sanitaria que comprende como mínimo una cocina y baño con WC, lavatorio y ducha. La segunda etapa comprende la ejecución de recintos secos en uno o dos pisos. En el caso de ubicarse en sectores rurales, se contempla la posibilidad de invertir el orden de las etapas. En la Figura 15, se presenta una de las imágenes preparada por el MINVU para la folletería de divulgación al iniciarse el programa. Asimismo la Figura 16 presenta imágenes adicionales donde se explican gráfica y didácticamente los componentes de cada etapa, haciendo hincapié en la progresividad de la solución y en la participación de los beneficiarios.

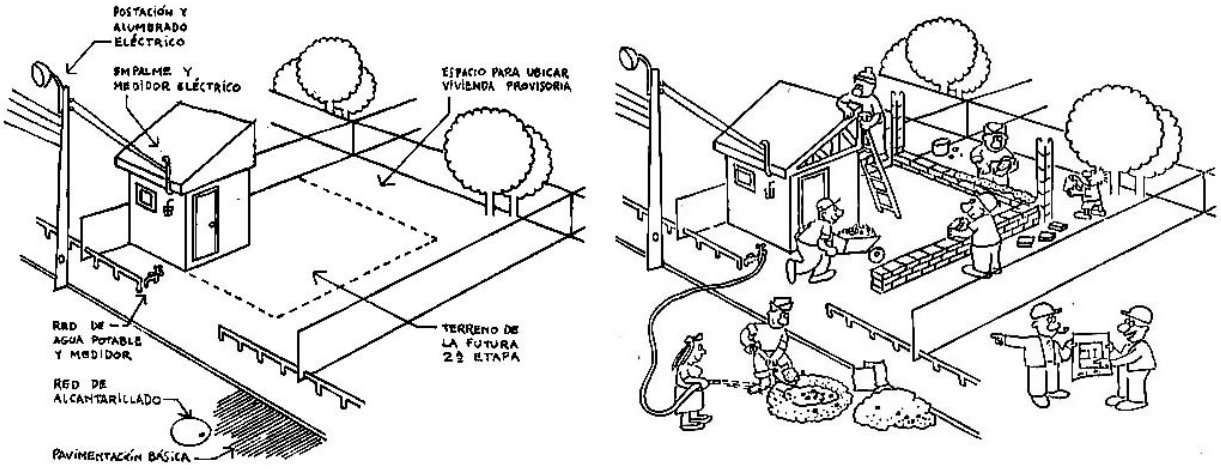
De acuerdo al marco normativo de la vivienda social chilena, los tamaños mínimos de sitio de la solución son 60 m^2 para viviendas de dos pisos (en este caso, cuando la ampliación propuesta es de dos pisos) y 100 m^2 para viviendas en un piso, y el de frente mínimo del lote es tres metros.

Figura 15: Etapas del PVP



. Fuente: Folleto MINVU

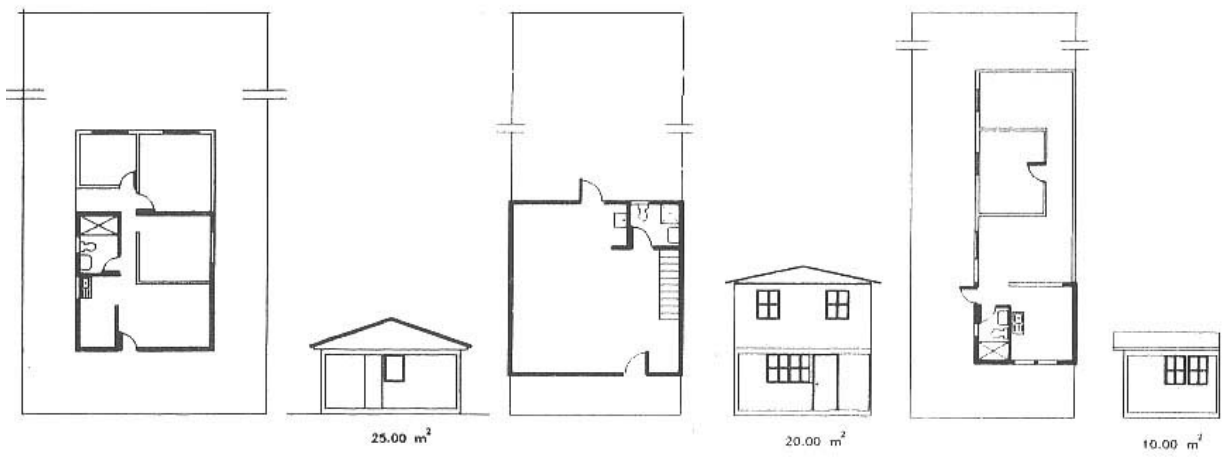
Figura 16: Las dos etapas del PVP



. Fuente: Folleto MINVU

Es importante destacar que la vivienda progresiva no respondía a un prototipo a aplicar de norte a sur del país, sino que permitía una variedad de diseños según la región, la modalidad de operación y la empresa u organismo gestor. Una primera forma de clasificación tipológica distinguió el tipo de vivienda propuesta en: aislada, pareada y continua. En la Figura 17 se presentan prototipos de esta clasificación distinguiendo entre estos tres tipos.

Figura 17: Tipología de vivienda progresiva



Fuente: MINVU, 1994

En el Anexo 2 se presentan ejemplos de dotaciones iniciales y proyectos de ampliaciones posteriores de muy variada índole: desde dotaciones iniciales que eran muy similares a una caseta sanitaria, hasta otras que se asemejan más a una vivienda social terminada, así como soluciones que dejan insinuada la ampliación posterior.

Modalidades de Operación

El programa cuenta con dos modalidades de operación –SERVIU y privada– y en ambas la operación puede ser individual o colectiva. La modalidad SERVIU corresponde a la forma tradicional con que el MINVU viene operando con los programas de vivienda social a partir de los años 80 cuando se implementa el sistema de "subsidio a la demanda" y la modalidad privada corresponde a una de las mayores innovaciones que propuso el PVP en su momento. Adicionalmente existe un tipo especial de operación, que se agrega en marzo de 1994, la "densificación predial".

Modalidad SERVIU y privada

En la modalidad SERVIU el Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU) de la Región correspondiente llama a licitación a las empresas constructoras y contrata la construcción de las viviendas de menor costo que cumplan con los requisitos mínimos (de habitabilidad, materialidad, tamaño predial y estándares de urbanización). Por otro lado, en base al Registro Nacional de Postulantes y por estricto orden de puntaje, selecciona y asigna las viviendas a los postulantes seleccionados.

En la modalidad privada, el beneficiario o grupo de beneficiarios aportan el sitio (ya comprado o con promesa de compraventa), y en algunos casos el proyecto de arquitectura. El SERVIU coopera con el financiamiento del proyecto asignando los recursos del subsidio. Este sistema requiere de una gestión más compleja previa a la obtención del beneficio; ya que se debe organizar las postulaciones, y seleccionar y hacer una oferta de compra por un sitio. De ahí la importancia de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) como entes privados que ayudan a la organización, asesoría y obtención de los subsidios.

En general la acción de las ONG se centra en asesorías en procesos de organización de la demanda a la postulación, en dar apoyo técnico, en motivar la progresividad, cooperar con la inspección técnica de las obras e inclusive en participar en la construcción de algunas soluciones. Por su parte las Fundaciones en general entregan ayuda a los beneficiarios –ya sea financiera o de apoyo– en la gestión de las postulaciones. Algunas, como la Fundación San José de La Dehesa, entregan ayuda monetaria para complementar los subsidios estatales y así lograr una vivienda de mayores dimensiones o mejor calidad. El Hogar de Cristo, por su parte actúa como ente privado que organiza la construcción de viviendas y agrega ayuda financiera (por ejemplo para completar el ahorro necesario para la postulación) con lo cual complementa el subsidio del SERVIU.

Dado que en la modalidad privada el beneficiario normalmente ya tiene el sitio, suele dedicarse mayor proporción de recursos a la construcción de las soluciones habitacionales. Al contrario, en el caso de las soluciones modalidad SERVIU, se debe destinar parte del subsidio a la compra de terreno y su urbanización. Esta diferencia se aprecia en los tamaños iniciales de las soluciones entregadas que suelen ser mayores en las viviendas construidas bajo modalidad privada. Como se aprecia en el Cuadro 5 y Figura 18 la distribución de viviendas según rangos de superficie muestra que las gestionadas en modalidad privada se concentran en el tramo entre 25 a 35 m^2 de superficie, mientras que las construidas mediante la modalidad SERVIU, se concentran entre los 10 y 15 m^2 de superficie.

Cuadro 5: Frecuencia de superficie según modalidad de operación.

Tramo de Superficie	PVP SERVIU	PVP Privado
6,0 a 10 m^2	30,43%	2,17%
10,1 a 15 m^2	41,63%	11,77%
15,1 a 20 m^2	21,93%	24,57%
20,1 a 25 m^2	3,26%	6,92%
25,1 a 35 m^2	2,71%	48,58%
más de 35 m^2	0,05%	6,02%

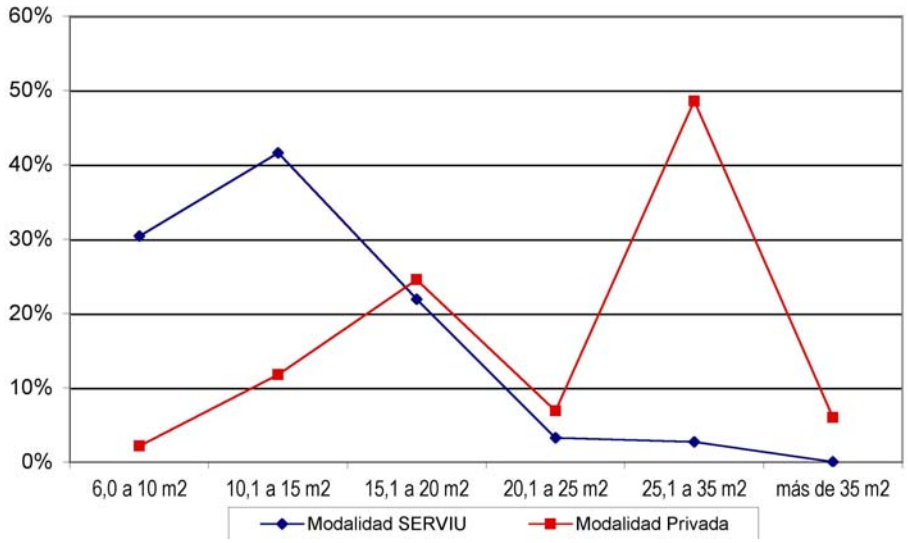
Fuente: MINVU, 1994

Postulación individual y colectiva

Además de las dos modalidades de funcionamiento del programa, existen dos formas de postulación: individual o colectiva. Para ambos casos de postulación es posible optar entre las dos modalidades del programa: SERVIU o privada,. La postulación individual incluye a aquellas personas naturales que se inscriban en los sistemas de calificación para la obtención del beneficio, mientras la postulación colectiva agrupa a cooperativas o agrupaciones de postulantes organizados.

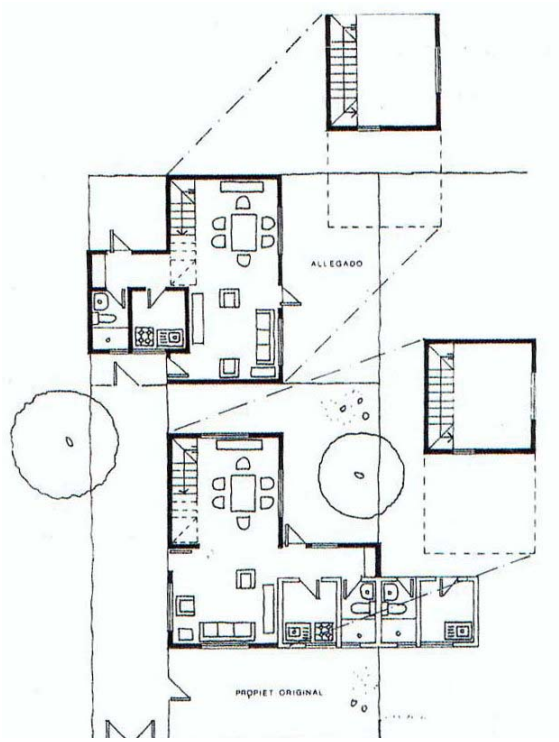
De acuerdo a las entrevistas realizadas entre los beneficiarios del programa, ambas formas presentan ventajas y desventajas. Si bien pareciera que al postular grupalmente, se afianzan los lazos de comunidad y vecindad de los futuros propietarios, también se han dado casos donde las organizaciones que se forman para postular, se desarmaron antes de la obtención del beneficio, complejizando el proceso. De acuerdo a beneficiarios entrevistados del programa, en algunos casos la disolución del grupo fue debido a la larga espera para lograr la vivienda.

Figura 18: Frecuencia de superficie según modalidad



Fuente: MINVU 1994

Figura 19: Densificación predial en Lo Hermida



Fuente: MINVU / DITEC (1994; p53)

Densificación predial

En marzo de 1994, constatando la situación de allegamiento externo de sitio que existía en muchas poblaciones urbanas, se modificó el PVP para incorporar los Programas Privados de Densificación Predial. Esta modalidad busca radicar como propietarios a las familias allegadas en su lugar de residencia a través de la subdivisión de lotes existentes.

En general comprende una primera etapa PVP para el hogar allegado que se radica al final del sitio, pero también puede incluir una primera o segunda etapa PVP (dependiendo del grado de consolidación) para el propietario del lote. La Figura 19 muestra uno de estos casos.

Postulación y Asignación

El programa basó su sistema de postulaciones en el Sistema de postulación para el Programa de Vivienda Básica, vigente desde 1984. Para inscribirse en este programa se establecen los siguientes requisitos:

a) Ser persona natural mayor de edad, soltera o casada, y no ser (ni el postulante o su cónyuge) propietario de una vivienda.
b) Haber sido encuestado para el sistema de estratificación social Ficha de los Comités de Asistencia Social (CAS) durante los últimos 24 meses.
c) Tener (o el cónyuge) una cuenta de ahorro para la vivienda.

Los postulantes deben señalar la etapa de la vivienda progresiva a la que está postulando, la alternativa de postulación y la modalidad de operación. También se les pide que indiquen a modo referencial, la comuna y localidad de preferencia para la ubicación de la vivienda. Para postular a la segunda etapa es requisito haber sido beneficiado con la primera etapa del programa o ser propietario de un lote con servicio y estar al día con la deuda si la hubiere. Para la asignación de las soluciones se emplea un sistema de puntajes atendiendo a las normas descritas en el recuadro:

Recuadro 1
Método de asignación de puntajes

1. Estratificación social, allegamiento y necesidad habitacional. Este puntaje se obtiene de la resta entre 780 y el puntaje obtenido por el postulante en la ficha CAS, además de un factor de allegamiento y necesidad habitacional determinado por el MINVU. El resultado se divide por seis y pasa a ser el puntaje base.
2. Se asignan diez puntos por cada miembro del grupo familiar[1]. Si el postulante es viudo(a) o padre (madre) soltero(a) o si alguien del grupo familiar presenta discapacidad, se le asignan diez puntos adicionales.
3. Se otorga medio punto por cada mes de antigüedad de la inscripción (incluyendo postulación en otros programas habitacionales) y si supera los 48 meses, un punto.
4. Para el caso de la postulación SERVIU, se da un puntaje de un punto y medio por cada UF de ahorro acreditado, hasta un máximo de ocho UF, que son las necesarias para la asignación. Para los programas privado y de densificación predial, con propiedad de sitio, se entrega medio punto por UF de ahorro y 0,05 puntos por UF de ahorro adicional al necesario para la asignación. Para la segunda etapa, corresponde un punto por UF de ahorro acreditado y 0,05 por cada UF de ahorro adicional.
5. La disponibilidad de sitio propio, sólo otorga puntaje en caso de postulación a primera etapa privada. En ese caso se otorgan 10 puntos.
6. Por cada UF acreditada como aporte al ahorro por una entidad ajena al postulante (sólo en caso de postulación a programas privados cualquiera sea la etapa), se otorga 0,3 punto; en caso de tener más de diez UF asignadas, se otorga 0,05 punto por UF.
7. Por cumplir con los requisitos exigidos en la postulación, se otorgan 50 puntos.
8. Para el caso de postulaciones colectivas, se entregan 0,25 puntos por mes de antigüedad de la inscripción colectiva y un punto por cada mes de permanencia promedio de los socios.

En el caso de densificación predial, las postulaciones pueden realizarse en conjunto con los propietarios originales del sitio o de manera individual. Se consideran las siguientes posibilidades:

a) Terreno sin caseta sanitaria: el propietario y el allegado postulan a la primera etapa del PVP.
b) Terreno con caseta sanitaria: el propietario postula a la segunda etapa y el allegado a la primera.
c) Terreno con vivienda consolidada: el allegado postula a primera etapa del PVP.

Financiamiento

Originalmente el financiamiento del PVP se compone de tres partes: un subsidio habitacional, el ahorro propio del beneficiario y un crédito hipotecario. En su inicio los valores máximos totales para cada etapa eran 120 UF y 70 UF[5] según se desglosa en el Cuadro 6, con la excepción de la XI Región donde por consideraciones climáticas, se permite que el valor total de la Primera Etapa alcance las 200 UF. Otra excepción es para la modalidad privada, donde en caso de no ser aún dueño del sitio, se puede destinar un máximo del 10% del subsidio a su compra o cesión de derechos.

Cuadro 6: Financiamiento PVP (en UF)

	1990-1992		1992-1996		1996-2002	
	Primera Etapa	Segunda Etapa	Primera Etapa	Segunda Etapa	Primera Etapa	Segunda Etapa
Ahorro Previo	3	5	3	5	8[3]	5
Subsidio	100	35	120	35	132	18
Crédito Hipotecario SERVIU	17	30	17	30	0	47
Total	120[1]	70	140[2]	70	140	70

Nota 1: Para la XI Región el valor total de la Primera Etapa podía alcanzar las 200 UF
Nota 2: Para la Provincia de Palena, XI y XII Región la Primera Etapa podía alcanzar las 200 UF
Nota 3: 3 UF al momento de la postulación y 8 UF al de la asignación

El crédito hipotecario debía pagarse en un plazo de entre 5 y 8 años con un dividendo mínimo de 0,3 UF y un máximo de un 20% de la renta total de la familia beneficiaria. En caso de que el beneficiado optara a la segunda etapa sin haber pagado el total del crédito de la primera, las deudas se sumarían.

Sin embargo este esquema de financiamiento tuvo que ser cambiado en dos ocasiones. En primer lugar, debido a las dificultades de producción de las primeras etapas por un costo inferior a las 120 UF[6], a los dos años de ejecución del programa, se aumentó el valor máximo de las viviendas en su primera etapa a 140 UF y se añadieron la Provincia de Palena y la XII Región al monto máximo de 200 UF (D.S. 123/92 del MINVU).

En segundo lugar, estudios realizados en 1994 dejan ver las dificultades que estaban teniendo las familias para pagar el dividendo, estimándose que el 37% de los beneficiados se encontraba en morosidad y cerca del 10% consideraba que su deuda era imposible de pagar (Ducci y Greene, 1994). A la vez se constata que dada la escasez de recursos del grupo objetivo, el tener que destinar parte importante de los ingresos a servir la deuda, atentaba contra la consolidación de la vivienda. Así en 1996 se suprime el crédito hipotecario y el estado aumenta su subsidio a 132 UF (150 UF si el postulante renuncia de antemano optar a una segunda etapa) y se empieza a exigir un ahorro mínimo de 8 UF (3 UF a la fecha de la postulación y 8 UF a la fecha de la asignación de la vivienda). Al mismo tiempo se modificó el financiamiento de la segunda etapa a un subsidio de 18 UF, ahorro de 5 UF y crédito SERVIU hasta un máximo de 47 UF. Las condiciones del crédito se mantuvieron (D.S. 156/96 del MINVU).

[5] La UF, Unidad de Fomento, es la moneda de cambio indexada al Indice de Precios al Consumidor (IPC) con un mes de rezago, reflejando así la inflación interna. En el Cuadro 7 se entregan valores de cambio de la UF desde 1990 hasta hoy.
[6] La mayor dificultad para producir viviendas progresivas a este costo fue el alto precio de los terrenos.

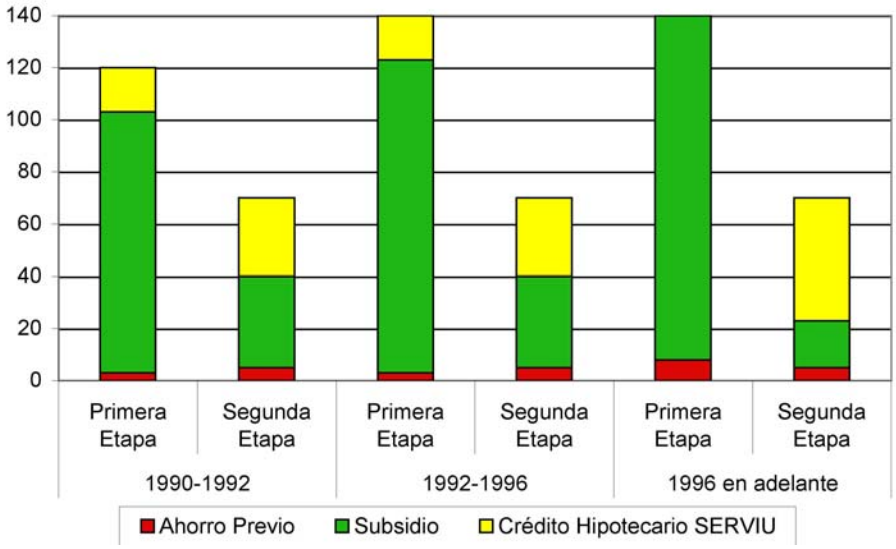
Cuadro 7:
Valores de la UF desde 1990 al 2003

Año	$ por UF	$ por USD	USD por UF
1990	5.435,28	296,76	18,32
1991	7.045,43	337,23	20,89
1992	8.288,69	369,75	22,42
1993	9.427,79	383,93	24,56
1994	10.623,53	430,45	24,68
1995	11.535,39	405,78	28,43
1996	14.483,21	408,53	35,45
1997	13.282,14	423,79	31,34
1998	14.097,38	453,39	31,09
1999	14.685,87	475,68	30,87
2000	15.067,93	520,45	28,95
2001	15.771,44	571,12	27,61
2002	16.262,66	667,28	24,37
2003	16.743,68	722,48	23,18
2004	16.918,36	573,64	29,49

Nota: La UF corresponde al 1ero de Enero de cada año y el dólar al valor observado promedio de Enero en cada año

En el Cuadro 6 y en la Figura 20 se presenta el financiamiento del PVP en sus tres etapas. El gráfico permite observar el aumento del costo de la vivienda que se asume en 1992, la disminución del componente crédito en la primera etapa a partir de 1996 (que en gran medida es absorbido por la segunda etapa) y, en menor grado, el aumento del componente ahorro previo.

Figura 20: Financiamiento PVP (en UF)



Doce años después

Este capítulo da cuenta de lo realizado en los primeros doce años del PVP, considerando tres aspectos de especial importancia para esta línea de acción: cuantas soluciones se entregaron, quienes son los beneficiarios y cual es el nivel de consolidación de las viviendas. Así se inicia el capítulo con un breve recuento de las soluciones entregadas distinguiendo según etapa, modalidad y región. En segundo término se analiza la focalización del PVP y hasta que punto llegó efectivamente a los más pobres. En tercer término se describe el tipo de vivienda y de imagen urbana alcanzada por los conjuntos PVP. Por último, en un cuarto acápite se presenta un breve estudio de casos en asentamientos PVP que se visitaron a uno y a doce años después de haber sido entregados.

Soluciones entregadas

Entre 1991 y 2002, se terminaron 44.774 viviendas progresivas de primera etapa a través de la modalidad SERVIU y se pagaron 63.634 subsidios de primera etapa en modalidad privada. Además, entre 1992 y 2001, se pagaron 15.150 subsidios de segundas etapas, todos ellos a través de la modalidad privada.

Primeras Etapas

Una primera mirada a los datos de producción de primeras etapas indica un aumento anual sostenido entre 1991 y 1996 que va de una producción anual inicial de 5 mil 800 viviendas hasta superar las 11 mil 500 en 1996. Los años siguientes sin embargo, 1997 y 1998, presentan cifras menores: alrededor de las 8 mil, para volver a subir a sobre las 10 mil en 1999 y situarse alrededor de los 9 mil de ahí en adelante. En el Cuadro 8 se describe esta producción desglosando por modalidad y región.

Cuadro 8: Primeras etapas terminadas y subsidios pagados según modalidad y región

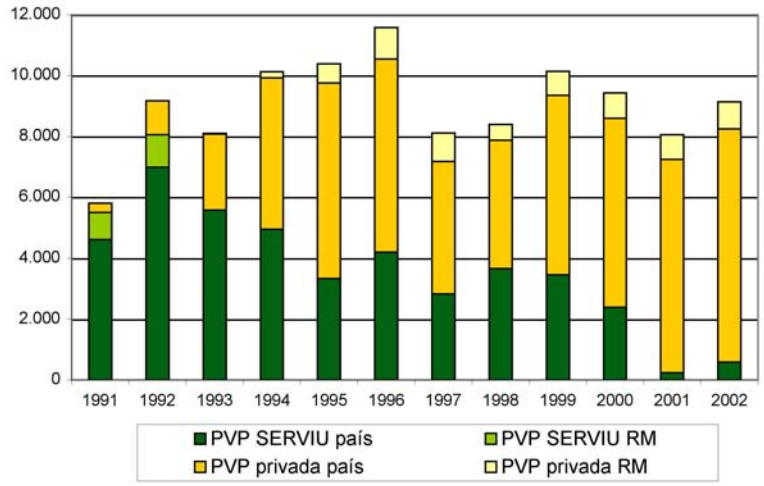
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
SERVIU país	4.596	6.986	5.577	4.935	3.343	4.207	2.829	3.669	3.459	2.394	232	588
SERVIU RM	892	1.067	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Privada país	313	1.116	2.502	4.989	6.413	6.340	4.342	4.204	5.891	6.197	7.011	7.652
Privada RM	0	0	17	200	626	1.031	939	523	786	836	811	895
TOTAL	5.801	9.169	8.096	10.124	10.382	11.578	8.110	8.396	10.136	9.427	8.054	9.135
SERVIU	94,6%	87,8%	68,9%	48,7%	32,2%	36,3%	34,9%	43,7%	34,1%	25,4%	2,9%	6,4%
Privada	5,4%	12,2%	31,1%	51,3%	67,8%	63,7%	65,1%	56,3%	65,9%	74,6%	97,1%	93,6%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
País	84,6%	88,4%	99,8%	98,0%	94,0%	91,1%	88,4%	93,8%	92,2%	91,1%	89,9%	90,2%
RM	15,4%	11,6%	0,2%	2,0%	6,0%	8,9%	11,6%	6,2%	7,8%	8,9%	10,1%	9,8%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Informe DITEC, Departamento de Estadísticas, MINVU

En términos de modalidad, el PVP se inicia con el sistema a través del cual se venía implementando el Programa de Vivienda Básica desde los años 80: la modalidad SERVIU. En 1991 se terminan más de 5 mil 400 viviendas a través de la modalidad SERVIU y en 1992 esta cifra supera las 8 mil soluciones. Sin embargo desde ahí en adelante, la producción SERVIU va disminuyendo año a año, bajando a cifras

alrededor de las 3 mil soluciones anuales de 1995 al 2000 y llegando a cifras prácticamente mínimas en los últimos dos años (232 y 588 soluciones en 2001 y 2002 respectivamente). Esta disminución sin embargo es compensada por el aumento que va teniendo en estos años la modalidad privada (ver Figura 21). Esta se inicia muy lentamente: en 1991 sólo se producen 313 soluciones modalidad privada y en 1992, la producción apenas supera las mil soluciones. Sin embargo de ahí en adelante ha aumentado sostenidamente hasta el 2002 cuando llega a superar las 8 mil 500 soluciones

Figura 21: Primeras etapas terminadas según modalidad y ubicación



Fuente: En base a datos de Informe DITEC, MINVU

El paso de la modalidad SERVIU a la privada es importante ya que es reflejo de un problema que venía manifestándose en el sistema de producción de la vivienda básica, que hace crisis en la vivienda progresiva y genera una modalidad nueva, la que después será exportada a la básica.

Desde los años 80 la modalidad SERVIU fue la forma en que operó el Programa de Vivienda Básica (PVB), permitiendo la producción masiva de viviendas a lo largo del país a bajo costo, en una relación satisfactoria tanto para el sector privado como para el público. Por un lado permitía que la industria de la construcción operara libremente en un marco de competencia empresarial, mientras que por el otro, permitió que el aparato gubernamental pudiera dejar de participar en el complejo mercado de suelos. Con el tiempo sin embargo, y en especial en la medida que los terrenos bien ubicados y factibles de urbanizar se hicieron más escasos, el sistema perdió fluidez: las empresas tenían menos interés en ofrecer sus terrenos, la calidad de los terrenos y la calidad del producto entregado (la casa) empeoró. Este problema que empezaba a manifestarse en el Programa de Vivienda Básica hace crisis en el Programa de Vivienda Progresiva, donde el valor agregado al terreno es bastante inferior.

De esa dificultad así como de la vocación participativa del Gobierno de la Concertación nace la modalidad privada, la que ha venido ganando importancia en la producción de vivienda social no sólo en esta línea de acción sino en toda la acción gubernamental. De hecho la Nueva Política Habitacional que se inicia a partir del 2002 da nuevo énfasis a esta modalidad bajo el nombre de Fondos Concursables para Proyectos Habitacionales Solidarios, definiéndola como "…nuevo programa habitacional del MINVU destinado a dar solución habitacional a familias que se encuentran bajo la línea de pobreza".

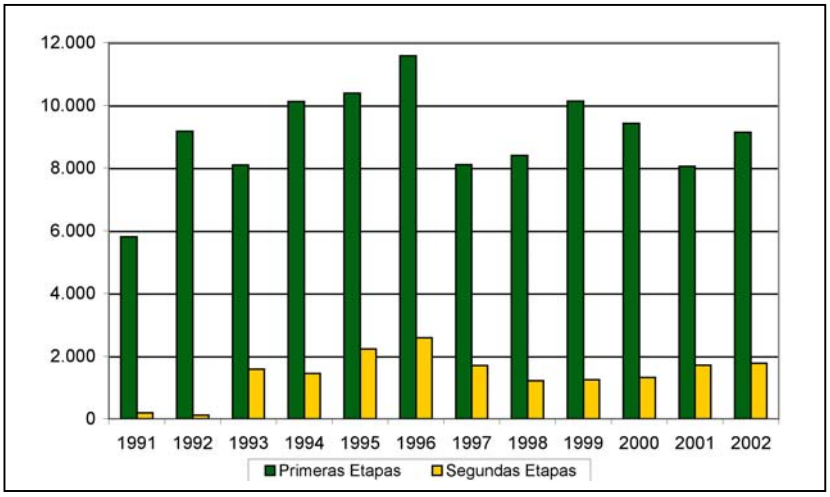
Otra característica importante de señalar respecto a la producción de viviendas progresivas primera etapa, relacionada con la anterior, es la distribución entre regiones. A diferencia del PVB, el PVP se construye mayoritariamente fuera de la Región Metropolitana de Santiago (RMS). De hecho la producción de primeras etapas en la RM es poco significativa alcanzando alguna importancia durante los años 1991 y 1992, cuando se construyen cerca de mil soluciones bajo modalidad SERVIU y durante los años 1996 y 1997 con cifras similares pero bajo modalidad privada. De 1998 en adelante la producción de progresivas primera etapa en la RMS se estabiliza en un promedio de 750 viviendas anuales.

La dificultad por construir viviendas progresivas masivamente en la RMS responde al alto costo de los terrenos en Santiago. En el caso del PVB esto se tradujo en un cambio tipológico: de construir casas, en las grandes ciudades del país se ha pasado a construir edificios de departamentos. Esta opción es más difícil para el PVP, lo que prácticamente lo ha dejado como una opción de menor densidad sólo factible a realizarse en ciudades de menor tamaño con costos menores de la tierra. De hecho actualmente existe bastante unanimidad en considerar al PVP como un programa para ciudades y poblados menores.

Segundas Etapas

Las segundas etapas han tenido un desarrollo muy diferente a las primeras. Lo primero que llama la atención es la poca magnitud cuantitativa: el máximo de subsidios pagados no alcanza los dos mil 600 y en promedio anualmente se producen 1,500 segundas etapas (ver Cuadro 9). En la Figura 22 se compara la producción anual de primeras y segundas etapas entre 1991 y 2002. En segundo término es importante recalcar que por la complejidad que implica construir en lotes habitados, es un programa que solamente opera bajo modalidad privada.

Figura 22: Primeras y segundas etapas terminadas



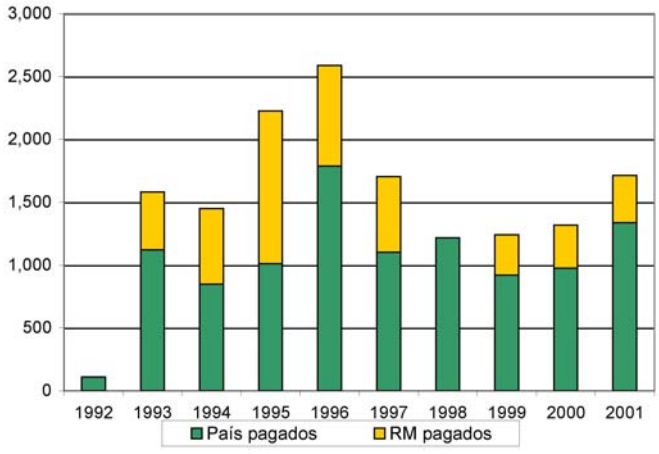
Cuadro 9: Subsidios otorgados y pagados de segundas etapas según región

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
País otorgados	865	1,788	659	1,812	1,932	1,240	2,360	1,339	1,637	1,640	15,272
RM otorgados	2,530	222	1,769	426	1,171	327	0	546	213	266	7,470
Total	3,395	2,010	2,428	2,238	3,103	1,567	2,360	1,885	1,850	1,906	22,742
País pagados	111	1,122	848	1,012	1,788	1,103	1,217	919	975	1,337	10,432
RM pagados	0	459	602	1,214	799	600	0	323	344	377	4,718
Total	111	1,581	1,450	2,226	2,587	1,703	1,217	1,242	1,319	1,714	15,150
pag/otorg país	12.8%	62.8%	128.7%	55.8%	92.5%	89.0%	51.6%	68.6%	59.6%	81.5%	68.3%
pag/otorg RM	0.0%	206.8%	34.0%	285.0%	68.2%	183.5%	0.0%	59.2%	161.5%	141.7%	63.2%
pag/otorg TOTAL	3.3%	78.7%	59.7%	99.5%	83.4%	108.7%	51.6%	65.9%	71.3%	89.9%	66.6%
% pag país/ Total	100.0%	71.0%	58.5%	45.5%	69.1%	64.8%	100.0%	74.0%	73.9%	78.0%	68.9%
%pag RM / Total	0.0%	29.0%	41.5%	54.5%	30.9%	35.2%	0.0%	26.0%	26.1%	22.0%	31.1%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

De hecho, las segundas etapas, más que la continuación natural de una línea de acción por etapas, se han constituido en una excepción, ya que terminan siendo poco atractivas para los beneficiarios y para las empresas constructoras. Esto en gran parte de debe al requisito de 24 meses para postular a la Segunda después de haber obtenido la Primera Etapa. Dado que las soluciones iniciales no son habitables más que provisoriamente y en calidad de emergencia –ya sea porque no están cerradas o por su reducido tamaño– en estos 24 meses los pobladores inician un proceso constructivo, en mejor o peor calidad material dependiendo de sus recursos y capacidades. En el momento en que la familia puede optar a la Segunda Etapa, ya tiene una inversión realizada, que no siempre se adapta a los proyectos propuestos. Así, la factibilidad de realizar una segunda etapa "tipo" se hace menos atractivo para la familia. Por su parte, en la medida que no todas las familias de un conjunto se inscriban en la Segunda Etapa, se hace más difícil masificar la construcción, lo que encarece costos, dificulta la construcción y supervisión, y en general pierde interés económico para la empresa constructora.

Respecto a la distribución de la producción en el país, también es de interés notar que ésta tiende a disminuir en la Región Metropolitana de Santiago, mientras en el resto del país se mantiene más estable (ver Figura 23).

Figure 23: Subsidios de Segunda etapa pagados según ubicación



Focalización

A pesar de que la focalización de los programas del gobierno ha mejorado con el tiempo, continúa presentando ciertas deficiencias en alcanzar su población objetivo. De acuerdo a datos de la CASEN (2000) cerca del 20% de los subsidios habitacionales son adjudicados al estrato medio alto de la población (ver Cuadro 10).

Cuadro 10: Viviendas y subsidios otorgados por población objetivo

Nivel Socio Económico	1989	1990-2000
Medio Alto	38,6%	18,8%
Medio	11,2%	8,8%
Medio Bajo	32,7%	46,1%
Bajo	17,5%	23,9%

Fuente: CASEN 2000

En el caso del PVP, el tema de la focalización es especialmente importante ya que el programa fue diseñado especialmente para atender a aquella población que quedaba excluida de los programas tradicionales de vivienda social.

Los primeros problemas en el tema de la focalización tienen que ver con el tipo de solución entregada. Es opinión de muchos, entre ellos el ex ministro de vivienda Alberto Etchegaray bajo cuya administración se inició el programa que "…tal vez la solución más real para los más pobres es justamente la vivienda básica y no la progresiva, porque ellos tienen menos capacidad de seguir desarrollándola". Este punto cobraba mayor importancia en los inicios del programa, cuando los beneficiarios junto con consolidar la vivienda, debían pagar un dividendo al SERVIU por el crédito otorgado para la adquisición de la vivienda. Esta constatación provocó la eliminación del crédito en la primera etapa, reemplazándolo por un mayor subsidio y ahorro. Sin embargo, esta medida, que buscaba fomentar el desarrollo de las viviendas entregadas, no ayudó a focalizar el programa, ya que las exigencias de ahorro se hicieron más importantes y por tanto alejan a los más pobres.

Por otro lado, el PVP, al igual que todos los programas del MINVU, funciona en el supuesto de una postulación sustancialmente más alta a la cantidad de viviendas entregadas de modo de poder dirigir el programa realmente a los más necesitados. Sin embargo en este caso, la postulación ha sido más baja de lo esperado, especialmente para la segunda etapa (de hecho sólo el 2,5% de la población que postula a subsidios lo hace al PVP).

En el caso del programa de vivienda progresiva, la baja postulación se debe a que las personas prefieren ahorrar más y acceder una vivienda (más) terminada. Esto llevó a la paradoja de que la mayoría de los grupos indigentes y pobres, que son el grupo objetivo del programa, prefiere otras soluciones como son la vivienda básica, aunque esto signifique un mayor ahorro y un mayor tiempo de espera para la entrega. De hecho un gran número de casos entrevistados en las poblaciones visitadas declararon que una de las razones principales para elegir este programa sobre otros era lo rápido de la entrega de la solución.

Cuadro 11: Postulantes al PVP según nivel socioeconómico.

	I	II	III	IV	V
Vivienda Básica	32	30	22	13	3
Vivienda Progresiva	38	26	22	12	2
Mejoramiento de Barrios	34	25	22	16	3
Subsidio Rural	48	25	15	9	3

Fuente: Casen 1996

La focalización del PVP fue variando en el tiempo. En las primeras evaluaciones del programa realizadas, en 1994, se ve una focalización de aproximadamente un 84% de las soluciones entregadas a beneficiarios pobres o indigentes. Por otro lado la CASEN 1996 muestra que prácticamente la mitad de los postulantes al programa es pobre o indigente (Cuadro 11); y el año 2000, la misma encuesta CASEN muestra que la participación de estratos pobres e indigentes en el total de viviendas progresivas entregadas alcanza al 63%.

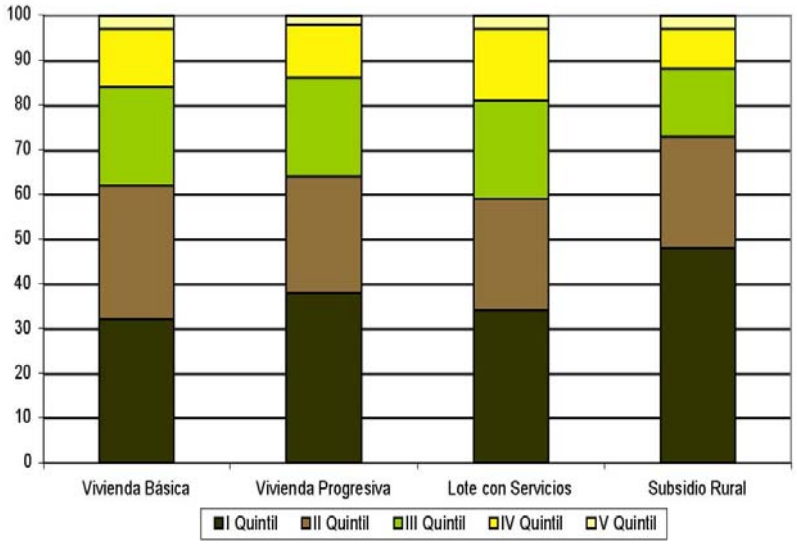
En el Cuadro 12 y Figura 24 se describe la población beneficiaria de los programas de vivienda dirigidos a los más pobres según quintil de ingreso, dejando ver que la focalización del PVP es prácticamente idéntica que la del Programa de Vivienda Básica, con solamente un 38% y 32% de sus beneficiarios en el quintil más pobre.

Cuadro 12: Hogares beneficiados por quintil de ingreso según programa (en %).

		Indigente		Pobre		No Pobre	
		% total subsidios	%total programa	% total subsidios	% total programa	% total subsidios	% total programa
Urbano	I etapa	9.5	17.0	11.0	41.8	3.4	41.3
	II etapa	3.0	18.2	2.6	32.3	1.2	49.5
Rural	I etapa	9.8	17.8	5.1	12.5	9.7	69.7
	II etapa	3.3	27.3	2.3	25.8	1.4	46.9

Fuente CASEN 1996

Figura 24: Hogares beneficiados por quintil de ingreso según programa habitacional



Fuente CASEN 1996

Consolidación de las Viviendas

El tema más característico del Programa de Vivienda Progresiva es la autoconstrucción –progresividad– por parte del beneficiario del programa. Para ello se entrega una unidad básica con un mínimo de 6 m^2 que en algunos casos llega a tener hasta 35 m^2.

En la Figura 25 y Cuadro 13 se muestran las superficies promedio de las dotaciones iniciales y de las ampliaciones construidas por los pobladores. Es posible notar que las viviendas de modalidad privada

tienen una superficie promedio mayor, mientras que las viviendas SERVIU tienen un promedio de superficie de ampliación mayor, tendiendo a igualarse los tamaños de las casas por efecto de la actividad constructiva de los beneficiarios.

Cuadro 13: Superficie promedio según modalidad de operación

	Superficie Inicial	Superficie Ampliación	Superficie Final	Superficie por persona
Modalidad SERVIU	12,56 m2	13,8 m2	26,39 m2	6,3
Modalidad Privada	24,66 m2	10,1 m2	34,76 m2	8,3

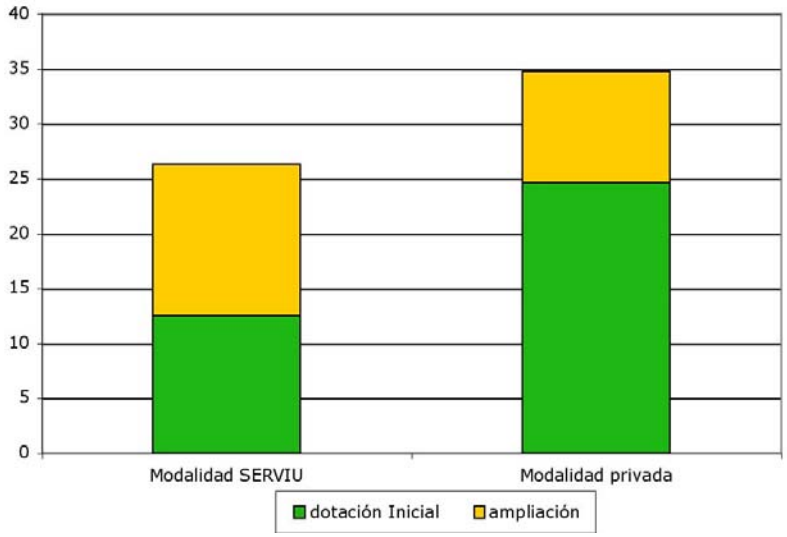
Fuente: Ducci y Greene, 1994

Asimismo las viviendas modalidad privada tienden a tener un mayor tamaño de sitio (de los 60 y 100 m^2 característicos de las viviendas modalidad SERVIU, se llega a ofrecer sitios de hasta 200 m^2) y frente de sitio más amplio (de los 3 m2 típico de las modalidad SERVIU, se pasa a frentes de 8 y 12 metros), configurándose en la mayoría de los casos como viviendas pareadas.

La cualidad más propia del programa, la autoconstrucción, es una de las características más elogiadas así como una de las más criticadas. Por un lado se rescata como positivo el que permita a los beneficiarios construir y modificar la vivienda según sus propias necesidades, mientras por el otro se aprecia una gran dificultad de consolidar las soluciones iniciales especialmente por parte de los grupos más débiles, como los hogares monoparentales femeninos o los adultos mayores

Al respecto una dificultad denunciada es la carencia de asistencia técnica a los propietarios para ampliar y consolidar definitivamente las viviendas. Esto llevó a que muchas casas se ampliaran con problemas constructivos, materiales de baja calidad y pobres terminaciones. Así en un número significativo de casos, los resultados no fueran los esperados: ampliaciones de poca consolidación (por ejemplo el simple adosamiento de una mediagua a la dotación PVP) o inexistentes (se habitaba en la dotación inicial). En respuesta a esto, a partir del año 1995, se estableció formalmente la necesidad de ofrecer asistencia técnica a los beneficiarios del programa, sin embargo subsisten problemas en su implementación.

Figura 25: Superficie promedio dotación inicial y ampliación según modalidad



Fuente: Ducci y Greene, 1994

A escala de la ciudad la baja consolidación de las viviendas afecta negativamente la imagen urbana que proyectan. Dada estas dificultades los conjuntos de viviendas progresivas suelen entregar una imagen de pobreza y precariedad que no ayuda a la aceptación del programa para sus beneficiarios ni para los vecinos del sector. De hecho han sido acusadas de asemejarse a los campamentos o asentamientos informales. Para mejorar este aspecto en algunos conjuntos se entregan viviendas de fachada continua de modo de entregar una imagen urbana más homogénea y acabada. Sin embargo esta medida es percibida de manera negativa por las familias beneficiadas ya que lo ven como un obstáculo a su privacidad y los limita en el crecimiento posterior de la vivienda.

La imagen de precariedad debido a la autoconstrucción informal en muchos casos se agrava debido a que no se construyeron las obras de equipamiento e infraestructura urbana proyectadas inicialmente –como parques, sedes sociales, juegos infantiles, pavimentación de pasajes– o se hicieron con estándares extremadamente mínimos.

Por último, también a escala de la ciudad, existe otra dificultad de este programa: la ubicación de las soluciones. El PVP es una solución en extensión, que requiere de una cantidad importante de suelo urbano, y al contar con escasos montos para la compra del terreno, tiende a localizarse en zonas de bajo valor de suelo, las que presentan claras desventajas: localización periférica, aledaños a quebradas, vías de ferrocarril, basurales u otros aspectos que lo hacen poco comercial. Esto tiende a reforzar la segregación socio espacial característica de las grandes ciudades del país.

En general, los conjuntos repiten el patrón de manzana y retícula regular, estructurada en base a angostos pasajes, y algunas calles que comunican a la villa con el resto de la ciudad, de modo de maximizar el suelo disponible. Ejemplos de estas configuraciones son la población RPC y La Frontera de Puente Alto,que son parte del Estudio de Casos que se presenta a continuación.

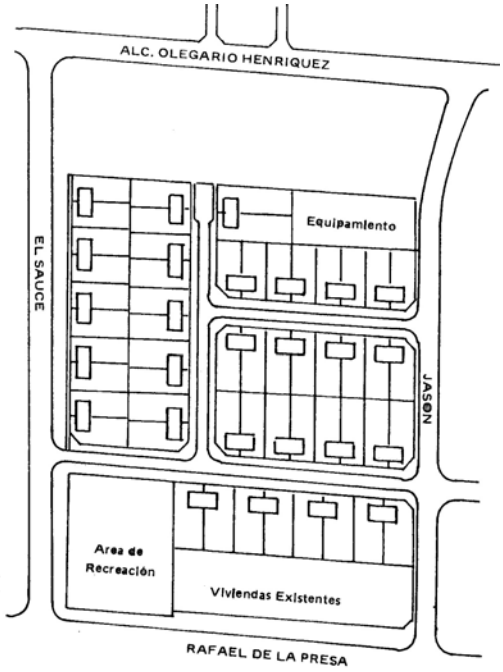
Estudio de Casos

A modo de estudio de casos se visitaron cuatro asentamientos PVP cercanos a Santiago seleccionados de los asentamientos contratados el primer año del programa: 1990 (ver MINVU/DITEC, 1992). Tres de ellos habían formado parte de un estudio de evaluación realizado a un año de entregada la dotación inicial (Ducci y Greene, 1994). En éstos se intentó visitar las viviendas cuya planimetría había sido registrada, para dar cuenta del proceso habitacional transcurrido en estos años.

Población Llo Lleo, San Antonio

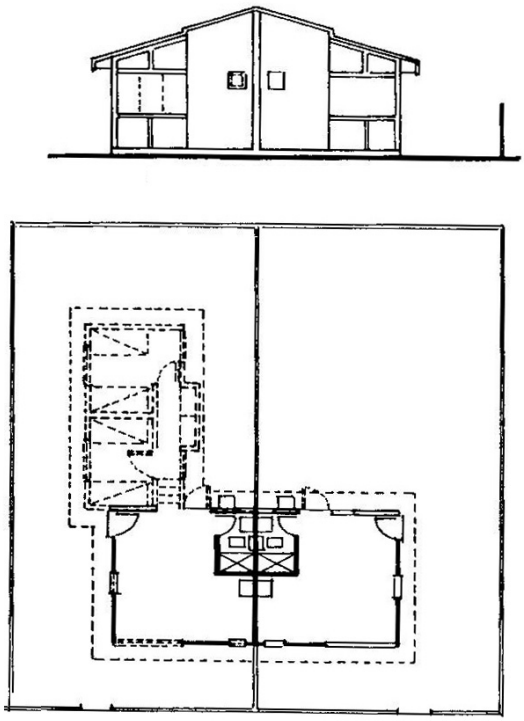
Este caso se trataba de la erradicación de una ocupación ilegal (las llamadas "tomas") que se trasladó a terrenos SERVIU, donde se construyeron 54 soluciones habitacionales de 19,80 m2. En el Recuadro 2 se resumen las características de este asentamiento. En La Figura 26 y 27 se presenta el plano de loteo y la dotación inicial entregada, con la ampliación propuesta para la segunda etapa en línea segmentada. Interesa destacar aquí la poca factibilidad de la ampliación propuesta, que se sitúa en el centro del sitio sin hacer uso de ni un medianero.

Figura 26: Plano Población Llo Lleo, San Antonio.



Fuente: MINVU / DITEC (1992; p.47)

Figura 27: Dotación Inicial, Población Llo Lleo, San Antonio.



Fuente: MINVU / DITEC (1992; p.47)

Las fotos presentadas en las próximas figuras intentan señalar la gran variedad de situaciones encontradas en terreno en la visita que se realizó doce años después de entregadas las soluciones. Desde viviendas bien consolidadas (Figura 28), a otras con ampliaciones de materialidad bastante precaria (Figura 29) o donde no se construyó ampliación sino que simplemente se colocó una mediagua adosada sobre la dotación inicial y se cercó el sitio (Figura 30). También se presenta una foto de casas de consolidación mediana con ampliaciones de madera (Figura 31) y otra de los patios interiores de las viviendas donde se ve la complejidad de ocupación interna de los terrenos, reflejo del proceso constructivo informal y de situaciones de allegamiento (Figura 32). Por último se presenta una foto tomada de la calle principal del conjunto, El Sauce (Figura 33), donde se combinan fachadas y cercos diversos, y otra de la multicancha situada en la esquina sur poniente del conjunto, marcada como área de recreación en el plano de loteo, y de la construcción al frente del conjunto que corresponde a las dependencias de la Fundación Integra (Figura 34).

Figura 28: Casa consolidada, Población LloLleo, San Antonio



Figura 29: Ampliación precaria, Población LloLleo, San Antonio



Figura 30: Mediagua adosada a dotación, Población LloLleo, San Antonio



Figura 31: Consolidación mediana, Población LloLleo, San Antonio



Figura 32: Patios interiores, Población LloLleo, San Antonio



Figura 33: Calle principal (El Sauce), Población LloLleo, San Antonio

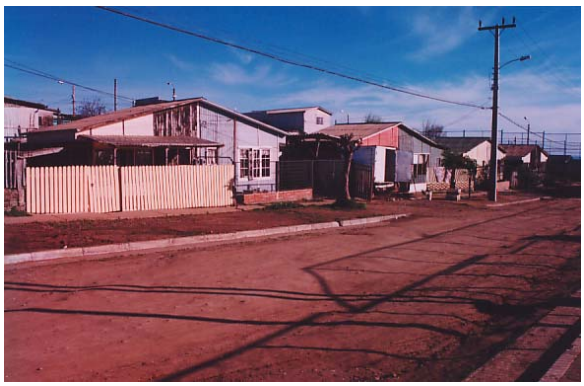


Figura 34: Fundación Integra vecina y multicancha, Población LloLleo, San Antonio



Recuadro 2:
Ficha Resumen Población LloLleo, San Antonio

- Origen del Conjunto: Erradicación de la toma Juan Aspe.
- Características socio-económicas: Población de pescadores con ingresos irregulares por los vaivenes del trabajo. La postulación fue grupal, en modalidad SERVIU
- Transporte Colectivo: Terminal de micros colindante al conjunto, los recorridos van a todas partes de la ciudad.
- Satisfacción Residencial: Los pobladores en general se declaran satisfechos con el nivel de la construcción recibida.
- Consolidación Residencial: Sólo tres casas se han ampliado con un segundo piso. En general, se han colocado mediaguas adosadas a las unidades entregadas.
- Habitabilidad: La mayoría de las casas presenta allegamiento al interior de la vivienda. Los sitios son pequeños y dificultan construir una segunda vivienda en el fondo del sitio.
- Equipamiento: Se ha hecho un esfuerzo por dotarla de equipamiento. Actualmente hay dos multicanchas, Fundación Integra, jardín Infantil JUNJI, dos iglesias, un club deportivo, se pavimentaron veredas y pasajes a través del programa de pavimentación participativa, hay también área verde con juegos infantiles.
- Cuadro de Contrataciones:

Número de viviendas	54	Monto contrato	6,480 UF
Superficie construida unitaria	19.80 m2	Inversión población con terreno	6,480 UF
Total superficie construida	1,069.20 m2	Promedio inversión	120 UF
Propiedad Terreno	SERVIU	Valor con terreno	6.06 UF/m2

- Cuadro de Contrataciones:

Superficie terreno típico	162 m2	Forma de agrupación	pareada
Frente terreno típico	9 m	Altura edificación	1 piso

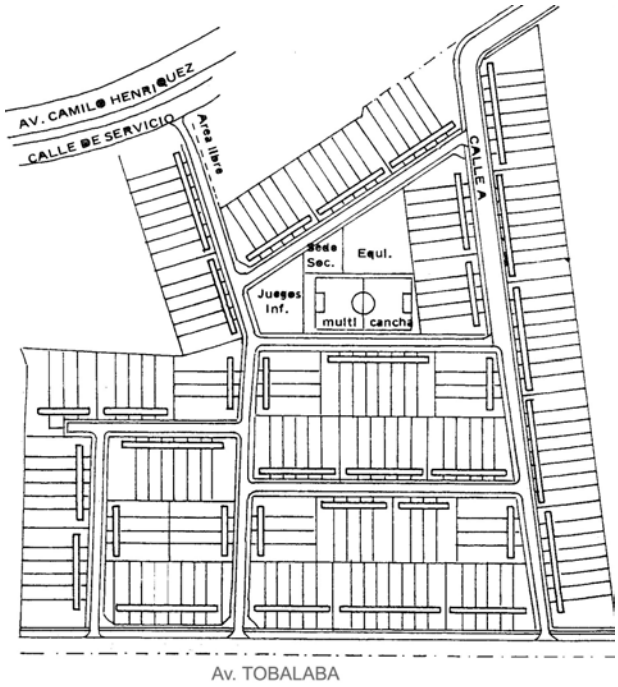
- Especificaciones Técnicas:

Fundaciones	de hormigón	Pavimento	radier de hormigón
Muros	albañilería de ladrillo reforzada	Cubierta	planchas asbesto cemento
Alcantarillado	red PVC	Agua potable	red cañería cobre
Electricidad	tubería plástico embutida		

Población La Frontera, Puente Alto

La Población La Frontera en Puente Alto fue producto de la erradicación del campamento Parque de Los Reyes en 1992. El asentamiento consideró 203 soluciones en terrenos de 100 m2, entregando una solución de 11,03 m2 construida en fachada continua de un piso. En la Figura 35 se entrega el plano del asentamiento y en la Figura 36 la dotación inicial con la ampliación propuesta en línea segmentada. Los sitios son de 22,0 metros de fondo por 4,5 metros de frente (ver Recuadro 3 para un resumen del asentamiento). El estrecho frente es una de las restricciones para el futuro crecimiento de la vivienda, la que tenderá a dejar los recintos interiores sin luz. De hecho la ampliación propuesta deja ver dos dormitorios con camas individuales colocadas a lo largo del recinto ya que el ancho de los dormitorios difícilmente podrá superar los 2,3 metros.

Figura 35: Plano Población La Frontera, Puente Alto

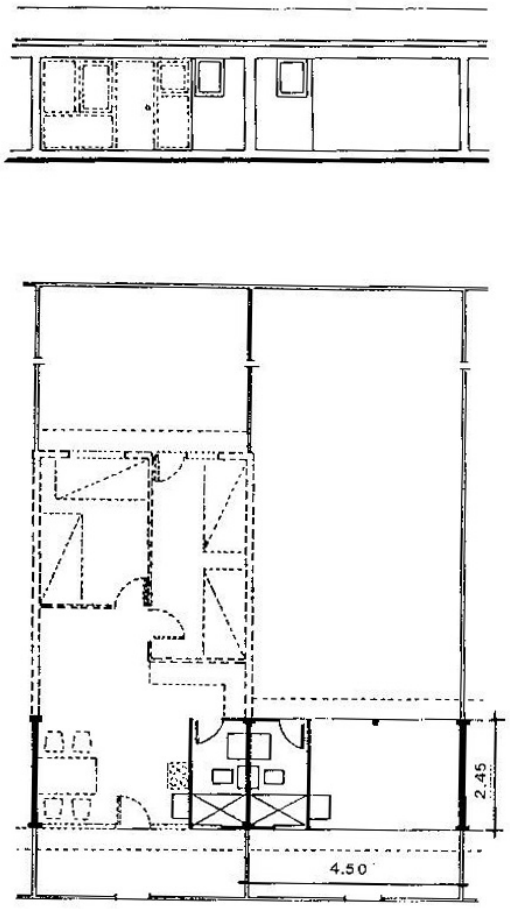


Fuente: MINVU DITEC (1992; p 87)

Las siguientes figuras presentan dos casas visitadas a doce años de entregada la dotación, ambas constituyen excepciones ya que son casas de fin de bloque y por ende tienen terrenos más anchos que los sitios tipo.

La primera (Figura 37) corresponde a una pareja con una hija de tres años donde el jefe de hogar es un obrero de la construcción que, al momento de la entrevista, se encontraba con trabajo. Esta casa tiene actualmente dos dormitorios, un estar comedor y un espacio de cocina construidos en tabiquería de madera sin forro, relativamente precaria. En la Figura 38 se muestra el espacio de cocina interior. En el sitio existe también una mediagua de un recinto donde habitan allegados.

Figura 36: Dotación Inicial, La Frontera, Puente Alto



Fuente: MINVU / DITEC (1992; p.87

Figura 37: Caso 2: A doce años de entrega de la dotación inicial, La Frontera, Puente Alto

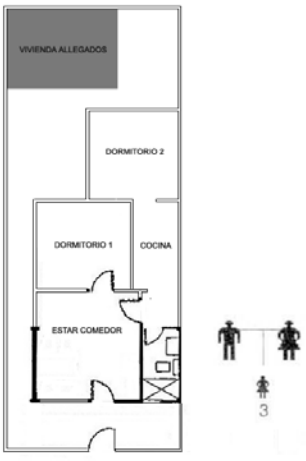
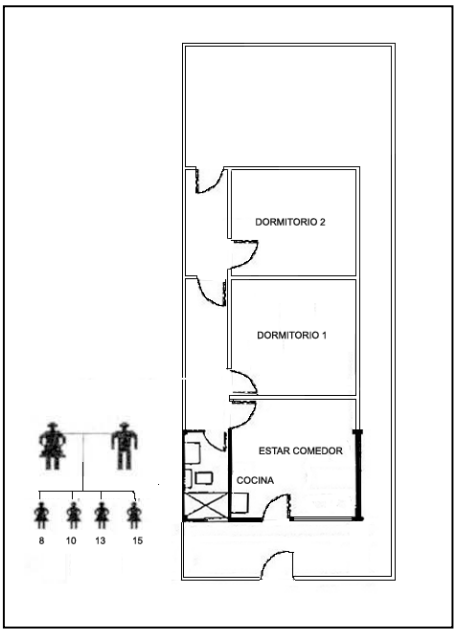


Figura 38: Interior precario, La Frontera, Puente Alto



Figura 39: Caso 3: A doce años de entrega de la dotación inicial, La Frontera, Puente Alto



La Figura 39 presenta un caso visitado a doce años de entregada la dotación donde se han construido dos dormitorios para una familia de seis personas: una pareja con cuatro hijos entre 8 y 15 años de edad. Es una situación de hacinamiento crítico.

La Figura 40 presenta un caso bastante excepcional. Como lo señala la planta a la izquierda de la imagen, al año de entregada la dotación el sitio estaba habitado por una pareja de 27 y 33 años con tres niños de entre 11 y 3 años de edad en una mediagua sin forro con piso de madera y techumbre sin cielo, adosada a la caseta, proveyendo de dos dormitorios a la dotación original. En contraposición a esta situación de precariedad, el fondo del sitio estaba ocupado por una iglesia de dimensiones considerables y construida con tabiquería de madera forrada y piso de madera. La visita doce años después dejó ver que la familia había abandonado el sitio, dejándolo para uso exclusivo de la iglesia.

Figura 40: Caso 1: A uno y doce años de entrega de la dotación inicial. La Frontera, Puente Alto



Recuadro 3
Ficha Resumen Población La Frontera, Puente Alto

- Origen del Conjunto: Erradicación del campamento del Parque de los Reyes en 1992. Postulación grupal
- Características socio-económicas: Alta cesantía, en general se dedican a la construcción.
- Transporte Colectivo: Recorridos de micros, por Avda. La Florida (Camilo Henríquez), y recorridos de metrobus hasta Estación Bellavista de la Florida (paradero 14). Estos pasan por el medio del conjunto.
- Satisfacción Residencial: La gente se declara satisfecha con el nivel de la solución entregada.
- Consolidación Residencial: 44 casas han cambiado la fachada a ladrillos, 12 tienen segundo piso y 10 han instalado un comercio o taller. No contaron con asistencia técnica para las ampliaciones, las que en general se hacen con material reciclado e incluso de desecho. Se evidencian problemas en las ampliaciones: uniones de las aguas en la techumbre, unión con la solución entregada, aislación y otras.
- Habitabilidad: Hay poca prevalencia de allegados, recientemente fueron trasladados a casas definitivas fuera de la población.
- Equipamiento: Se han hecho pocas mejoras de equipamiento. Hay una multicancha desde hace tres años, un área verde en las cercanías de la población, una sede social y se observan juegos infantiles en abandono.
- Cuadro de Contrataciones:

Número de viviendas	203	Monto contrato	23.142 UF
Superficie construida unitaria	11.09 m2	Inversión población con terreno	24,360 UF
Total superficie construida	2,251.27 m2	Promedio inversión	120 UF
Propiedad Terreno	SERVIU	Valor con terreno	10.02 UF/m2

- Cuadro de Contrataciones:

Superficie terreno típico	100,12 m2	Forma de agrupación	continua
Frente terreno típico	4,50 m	Altura edificación	1 piso

- Especificaciones Técnicas:

Fundaciones	de hormigón	Pavimento	radier de hormigón
Muros	albañilería de ladrillo reforzada	Cubierta	planchas asbesto cemento
Alcantarillado	red PVC	Agua potable	red PVC
Electricidad	tubería plástico a la vista		

El conjunto en general presenta una condición marcada por viviendas en construcción y aún cuando algunos sectores presentan bajos niveles de consolidación, se sigue percibiendo un proceso en marcha que promete mayores niveles de consolidación con el tiempo. Un aspecto negativo del conjunto es que dado que los lotes dan la espalda a la conexión principal con el resto de la ciudad, por donde circula la locomoción colectiva (Av. Camilo Henríquez), la imagen proyectada hacia el exterior del asentamiento no es buena. Sin embargo esta misma calle, mirada desde su frente -que es hacia el interior de la población- da una imagen muy superior (Figura 41).

Figura 41: Calle interior, frente a equipamiento,
La Frontera, Puente Alto



Otro aspecto negativo es el deterioro del equipamiento y mobiliario urbano en el espacio público. El espacio central, que en el plano de loteo señala juegos infantiles, multicancha y sede social, en la realidad se encuentra en mal estado de mantención (Figura 42), asemejándose más a un sitio eriazo que a un centro de recreación y esparcimiento.

Figura 42: Equipamiento deportivo, La Frontera, Puente Alto



Como últimas imágenes del asentamiento se presenta una foto de una de las casas que ha construido un segundo piso (Figura 43) y uno de los pasajes interiores que remata en potreros, dejando ver hasta que punto estas poblaciones están siendo construidas en los bordes de la ciudad, prácticamente colindando con el campo (Figura 44)

Figura 43: Casa con segundo piso, La Frontera, Puente Alto



Figura 44: Pasaje interior que termina en potrero, Puente Alto

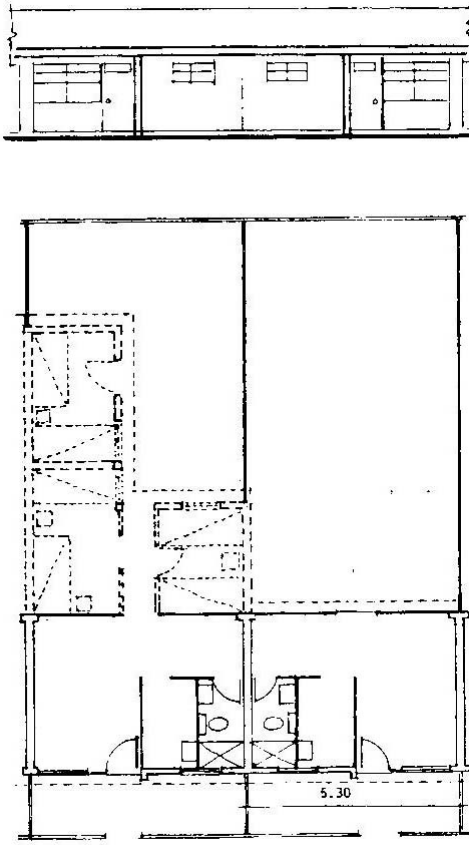


Población RPC; Con Con

La población RPC Con Con es quizás uno de los ejemplos más exitosos del PVP, ya que desde su inicio presentó altos niveles de consolidación y de satisfacción residencial. A diferencia de la mayoría de los conjuntos destinados a los más pobres, este conjunto no está alejado del resto de la ciudad, no está segregado espacialmente (tiene buenas conexiones con el resto de la trama urbana) ni socialmente (colinda con grupos socio-económicamente superiores). De hecho está rodeado de conjuntos de vivienda básica. Ello contribuye a que el asentamiento no sea un bolsón de pobreza, sino que fue absorbido por la ciudad.

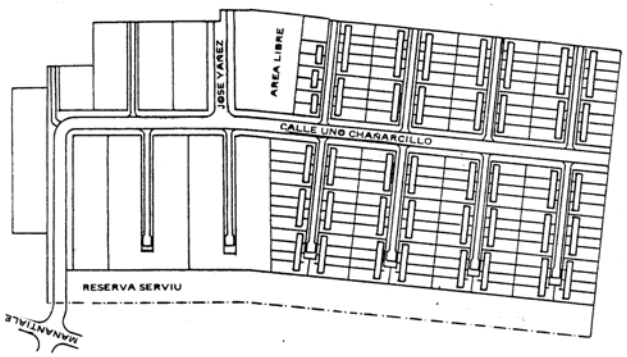
En este caso se trata de 165 soluciones habitacionales de 20,98 m2 construidos y terrenos de 100 m2 (19,00 x 5,30 metros de frente) En las Figuras 45 y 46 se presenta el plano del asentamiento y dotación inicial (ver Recuadro 4 para ficha resumen del asentamiento)

Figura 45: Dotación Inicial, Población RPC, Con Con



Fuente: MINVU / DITEC (1992; p.52).

Figura 46: Plano Población RPC, Con Con



Fuente: MINVU / DITEC (1992; p.52)

Las siguientes figuras presentan casos visitados a uno y a doce años de habitado el asentamiento. La Figura 47 muestra un caso donde al año de habitada la dotación inicial se había construido dos recintos de dormitorio. Al volver a la casa doce años después se encontró con el mismo número de recintos y superficie construida, pero con un cambio significativo en materialidad. Lo que antes había sido construido en tabiquería de madera sin forro y con terminaciones precarias, ahora era de tabiquería forrada y un nivel superior de terminaciones.

El siguiente ejemplo, en la Figura 48 muestra un caso en que la vivienda siguió creciendo hacia atrás. Al año la casa tenía dos dormitorios, y a los doce años tenía tres dormitorios más un taller donde trabaja el dueño de casa.

Recuadro 4
Ficha Resumen Población RPC, Con Con

- Origen del Conjunto: Erradicación de campamento San Pedro. Fue un caso de postulación individual organizada en comités. Las viviendas se entregaron con baño, cocina y un recinto multiuso, las calles pavimentadas y para las veredas, se entregó arena y ripio (en muchos casos no se construyeron)
- Características socio-económicas: La población trabaja mayormente, en la refinería de petróleo de la Empresa Nacional de Petroleos de Ventanas o maneja taxis colectivos.
- Transporte Colectivo: Recorridos de micro pasan por Avda Manantiales y por Chañarcillo (por el medio de la población) que la comunican con Con Con, Viña, Reñaca y Valparaíso.
- Satisfacción Residencial: La gente está contenta con el nivel de las soluciones entregadas,
- Consolidación Residencial: Se destaca un gran nivel de mejoramiento y arreglo de las viviendas. Gran parte se ha ampliado con recintos de albañilería. 29 casas han ampliado en un segundo piso, 5 tienen comercio instalado, además de ventas de productos.
- Habitabilidad: No hay muchos allegados, fueron trasladados hace poco.
- Equipamiento: Mejoramiento de el equipamiento local, multicancha, sede social
- Cuadro de Contrataciones:

Número de viviendas	165	Monto contrato	19,800 UF
Superficie construida unitaria	20.98 m2	Inversión población con terreno	19.800 UF
Total superficie construida	3,461.70 m2	Promedio inversión	120 UF
Propiedad Terreno	SERVIU	Valor con terreno	5.72 UF/m2

- Cuadro de Contrataciones:

Superficie terreno típico	100,17 m2	Forma de agrupación	pareada
Frente terreno típico	5,30 m	Altura edificación	1 piso

- Especificaciones Técnicas:

Fundaciones	de hormigón	Pavimento	radier de hormigón
Muros	albañilería ladrillo prensado reforzada	Cubierta	planchas asbesto cemento
Tabiques	de madera	Alcantarillado	red PVC
Electricidad	tubería plástico a la vista	Agua potable	red PVC

Figura 47: Caso 4: A uno y doce años de entrega de la dotación inicial. Población RPC, Con Conc

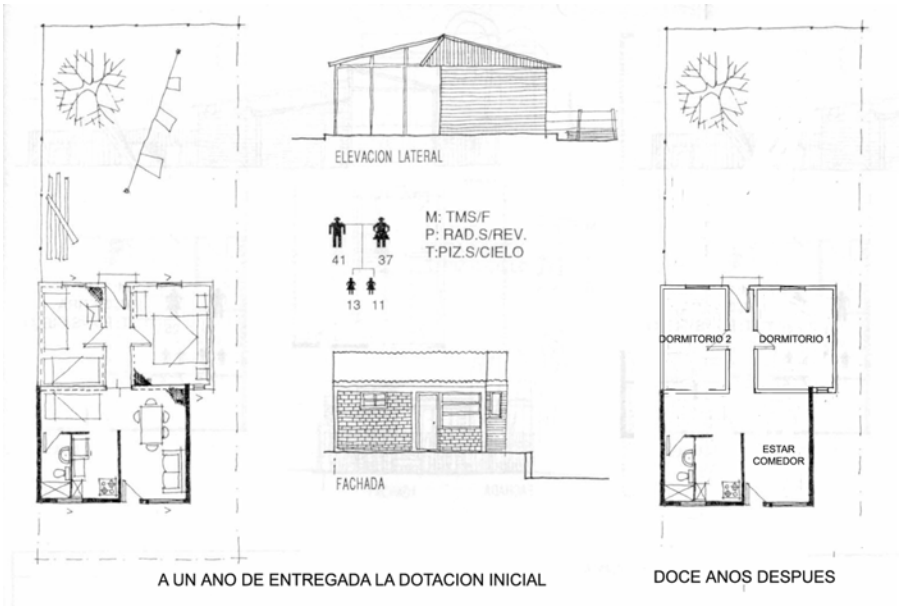
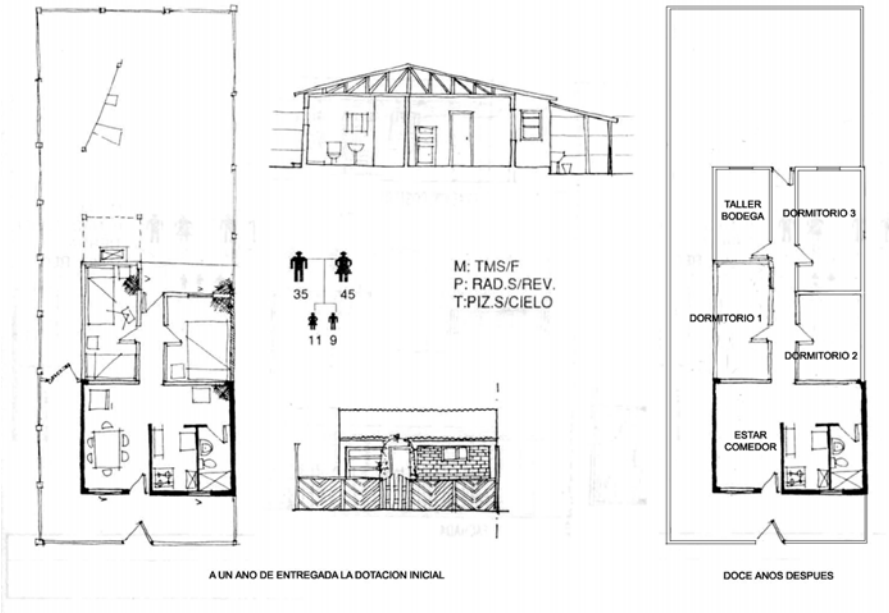


Figura 48: Caso 5: A uno y doce 1 y 12 años de entrega de la dotación inicial Población RPC, Con Con



Las fotos a continuación presentan casos de gran consolidación (Figura 49), una vista de una calle con actividad de barrio (Figura 50) y dos pasajes tipo calle interior sin salida (Figura 51 y 52). Por último se presentan tres fotos desde el asentamiento hacia los conjuntos vecinos demostrando la variedad tipológica que rodea al asentamiento: la Figura 53 hacia el borde poniente, la Figura 54 hacia el sur y la Figura 55 hacia el oriente.

Figura 49: Vivienda consolidada Población RPC, Con Con



Figura 50: Vida de barriio Población RPC, Con Con



Figura 51: Pasaje tipo calle interior sin salida, Población RPC, Con Con



Figura 52: Otra calle tipo, Población RPC, Con Con



Figura 53: Borde poniente,Población RPC, Con Con



Figura 54: Borde sur, Población RPC, Con Con



Figura 55: Borde oriente, Población RPC, Con Con



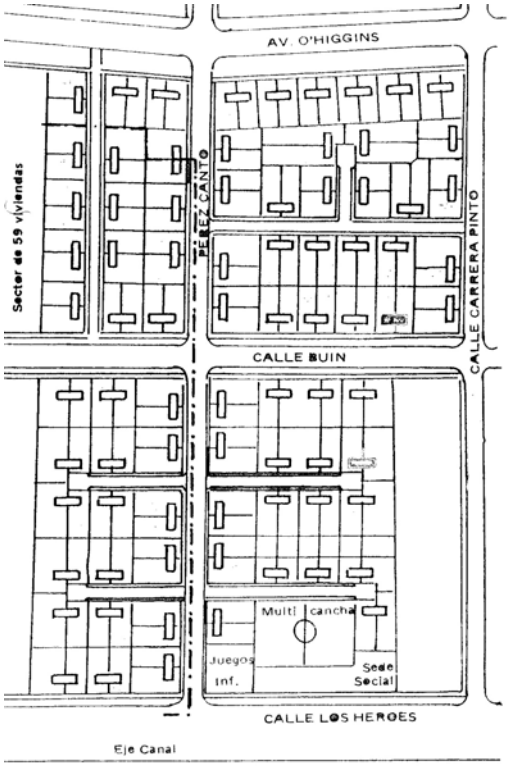
Población Moreira Castillo, Paine

La Población Moreira Castillo comprende 158 soluciones habitacionales de 12,94 m2 cada una en terrenos de 100 m2. Sin embargo, a diferencia de los loteos anteriores éste tiene frentes mayores, cada lote es de 7,0 metros de frente por 14,30 de fondo. En las Figuras 56 y 57 se presentan los planos del conjunto y la dotación inicial.

En este asentamiento es posible observar un mayor nivel de consolidación en las calles más integradas a la ciudad y niveles más altos de deterioro y poca consolidación en los bordes. Específicamente el borde hacia la Av. O´Higgins, que es donde pasa la locomoción colectiva es la mejor zona, incluso la Calle Buin, al centro tiene niveles relativamente buenos de consolidación, aunque decae hacia ambos bordes. Los bordes el sur y oriente, donde corre un canal, son los sectores de mayor pobreza y precariedad. El espacio abierto que se describe como juegos infantiles, multicancha y sede social en el plano de loteo, tiene mala manutención y se encuentra deteriorado. Ver Recuadro 5 para Ficha Resumen del conjunto.

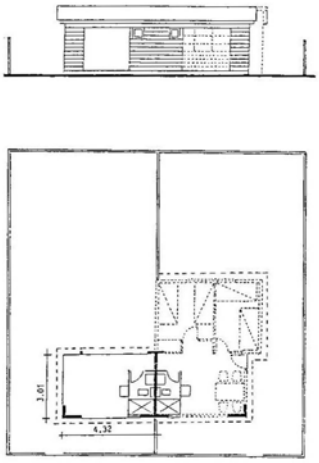
Las próximas figuras presentan dos casos visitados uno y doce años después de la entrega de la dotación inicial. Es interesante que en ambos casos no hubo cambios significativos de espacialidad pero si de materialidad. La primera casa, Figura 58, inicialmente de tabiquería de madera y piso de tierra, pasa a tener muros de albañilería estucados y piso de radier afinado. La segunda casa, Figura 59, que ya tenía muros de albañilería al año de la entrega de la dotación inicial, ha mejorado su fachada, cambió la ventana del baño, del comedor, y colocó ventana donde antes estaba tapiado. Además cambió la reja y construyó un techo lateral para proteger el acceso a la casa, pero no ha aumentado la superficie construida.

Figura 56: Plano Población Moreira Castillo, Paine.



Fuente: MINVU / DITEC (1992; p.86)

Figura 57: Dotación Inicial, Población Moreira Castillo, Paine



Fuente: MINVU / DITEC (1992; p.86)

Figura 58: Caso 6: A uno y doce 1 y 12 años de entrega de la dotación inicial Población Moreira Castillo Paine



Figure 59: Caso 7: A uno y doce 1 y 12 años de entrega de la dotación inicial. Población Moreira Castillo. Paine



Recuadro 5
Ficha Resumen Población Moreira Castillo, Paine

- Origen del Conjunto: Postulación individual, venían de campamentos del sector. No se construyó la segunda etapa de la población por lo que las calles no tienen salida y terminan en un potrero.
- Transporte Colectivo: Los recorridos de micro pasan por la calle perimetral, la conectan con el centro de Paine, Buin y San Bernardo.
- Consolidación Residencial: 22 casas se han ampliado a un segundo piso y 82 han completado la vivienda entregada en albañilería. Cuatro viviendas han instalado comercio.
- Equipamiento: No ha habido un mejoramiento del equipamiento local, no se ha construido la multicancha, no se han pavimentado las calles, tampoco se construyeron las áreas verdes. Sólo se construyó una sede social en tabiquería de madera.
- Otros aspectos: Aunque lo describen como un sector tranquilo, tienen problemas de delincuencia menor.
- Cuadro de Contrataciones:

Número de viviendas	158	Monto contrato	16,478 UF
Superficie construida unitaria	13.00 m2	Inversión población con terreno	18,328 UF
Total superficie construida	2,054 m2	Promedio inversión	116 UF
Propiedad Terreno	SERVIU	Valor con terreno	8.92 UF/m2

- Cuadro de Contrataciones:

Superficie terreno típico	100 m2	Forma de agrupación	pareada
Frente terreno típico	7 m	Altura edificación	1 piso

- Especificaciones Técnicas:

Fundaciones	de hormigón	Pavimento	radier de hormigón
Muros	albañilería de ladrillo armada	Cubierta	planchas asbesto cemento
Tabiques	de madera	Alcantarillado	red PVC
Electricidad	tubería plástico a la vista	Agua potable	red PVC

Las figuras siguientes presentan fotos de viviendas consolidadas y el aspecto general de la población doce años después de la entrega. la Figura 60 presenta una casa de dos pisos, la Figura 61 el aspecto de un pasaje interior y la Figura 62 el aspecto del asentamiento en su conjunto, desde la plaza. La Figura 63 muestra un sector bien consolidado, la 64 el final de los pasajes que terminan en matorrales detrás de los cuales están los potreros y la Figura 65 las casas frente al canal donde las calles son de tierras y solamente tienen la vereda pavimentada

Figura 60: Vivienda de dos pisos, Población Moreira Castillo, Paine



Figura 61: Pasaje interior, Población Moreira Castillo, Paine



Figura 62: Desde la plaza frente al conjunto, Población Moreira Castillo, Paine



Figura 63: Casas bien consolidadas, Población Moreira Castillo, Paine



Figura 64: Término de calle en matorral, Población Moreira Castillo, Paine



Figura 65: Casas frente a canal con calle de tierra, Población Moreira Castillo, Paine



Nueva política habitacional

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo impulsó a partir del año 2002 lo que denominó la Nueva Política Habitacional. Esta consta de cuatro programas dirigidos a la población de menores recursos, uno a sectores pobres y medios y tres a sectores emergentes medios (Cuadro 14).

Cuadro 14: Nueva Política Habitacional 2002

Dirigido a	Programas
Población de Menores Recursos	Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios Vivienda Social Dinámica sin Deuda Chile Barrio Subsidio Rural
Sectores Pobres y Medios	Vivienda Nueva Básica
Sectores Emergentes Medios	Subsidio Unificado Subsidio de Renovación Urbana o Zonas de Desarrollo Prioritario Subsidio a la Rehabilitación Patrimonial

Es de interés destacar que los cuatro programas destinados a la población de escasos recursos son claramente progresivos. De hecho es fácil asociar la Vivienda Social Dinámica sin Deuda (VSDsD) con la Vivienda Progresiva modalidad SERVIU y a los Fondos Concursables para Proyectos Solidarios (FCVS) con la Vivienda Progresiva modalidad privada. Volviendo a las categorías establecidas inicialmente en este documento (ver Cuadro 3) estos dos programas son de nuevas soluciones urbanas, mientras el Programa Chile Barrio es de radicación. Los tres programas son las bases de la acción gubernamental hacia los sectores de escasos recursos.

Fondo Solidario de Vivienda

El Fondo Solidario de Vivienda (FSV) es un programa destinado a dar solución habitacional a familias que se encuentran bajo la línea de pobreza, que participan en grupos previamente organizados, que no han obtenido anteriormente un subsidio de vivienda y que se encuentran inscritos en los registros del SERVIU. El programa no considera postulaciones individuales.

El programa provee un subsidio que junto al ahorro permite la construcción de alguna de las siguientes soluciones habitacionales:

- Una vivienda nueva que como mínimo debe tener estar-comedor, cocina, baño y un dormitorio.
- Densificación predial (construcción de otra vivienda en el mismo sitio).
- Construcción de viviendas en el mismo sitio en que las familias residen.
- Adquisición y mejoramiento de viviendas usadas.
- Adquisición y rehabilitación de viviendas en cités.
- Adquisición, rehabilitación y subdivisión de edificios antiguos, para convertirlos en viviendas.
- Otras soluciones similares.

Se busca complementar esta solución con proyectos de áreas verdes y equipamiento comunitario que permitan mejorar las condiciones del barrio. Junto al subsidio, se otorga asistencia técnica a los proyectos seleccionados para la contratación y ejecución de las obras.

Financiamiento y Postulación

El monto del subsidio que obtiene cada familia integrante del grupo, puede alcanzar hasta 280 UF (excepto en las comunas de la XI y XII Región, de la provincia de Palena y de Isla de Pascua, donde se permiten montos mayores), de los cuales se puede destinar 180 UF a financiar la construcción de la vivienda y 120 UF el terreno y su urbanización.

Para participar en este programa, es requisito estar inscrito en el Registro Unico de Inscritos del SERVIU. Cada familia puede tener sólo una inscripción en el Registro (puede ser el jefe de familia, su cónyuge o su conviviente, de acuerdo a la Ficha CAS, que debe estar vigente). Sólo pueden participar personas solas (familias unipersonales) si tienen 60 años de edad o más, si tienen discapacidad o si son personas indígenas. Con todo, las familias unipersonales no pueden superar el 30% del total de familias integrantes del grupo.

En los casos de postulación grupal, los grupos deben estar integrados por 10 familias como mínimo (con excepción de los proyectos de cités y edificios antiguos); requieren ser patrocinados por entidades organizadoras de demanda con o sin fines de lucro (tales como municipios, fundaciones, corporaciones, cooperativas, prestadores de servicios de asistencia técnica inscritos en el Registro de Consultores del MINVU, además de los SERVIU regionales). Las que estarán encargadas de organizar los grupos, preparar los proyectos, gestionar los permisos y aprobaciones, además de presentar los grupos y proyectos a los concursos regionales y controlar el cumplimiento del plan de ahorro comprometido.

Selección de los proyectos

Los criterios de selección de los proyectos responden a los siguientes factores:

1. Vulnerabilidad del grupo: porcentaje de familias monoparentales, de familias con algún miembro con discapacidad, de familias con algún miembro con enfermedad catastrófica, de personas adultas mayores (mayores de 60 años) y/o de menores de 15 años.
2. Habilitación social de acuerdo al Plan de Acción Social.
3. Condición de pobreza reflejada en el puntaje CAS.
4. Menor monto promedio de subsidio solicitado.
5. Mayor monto promedio de aporte de terceros, por postulante integrante del grupo.

El SERVIU de la Región respectiva asigna a cada uno de estos cinco criterios un valor no inferior a cinco puntos y, en todo caso, la suma de todos los factores no puede ser superior a 100 puntos. El proyecto que en cada región tiene la mejor calificación obtiene como puntaje el valor máximo asignado a ese criterio y el proyecto que tenga la menor calificación obtiene cero punto. Los proyectos con calificaciones intermedias obtienen un puntaje producto de una relación lineal entre ambos extremos.

A la suma de los puntajes obtenidos en estos cinco criterios se agrega:

1. Puntaje asignado por el Jurado
2. Puntaje adicional por proyecto factible que no fue seleccionado en llamados anteriores (el que no puede superar los 20 puntos).

La selección se efectúa por estricto orden de puntaje, escogiendo primeramente aquellos proyectos que cuentan con Certificado de Precalificación Definitiva. De quedar recursos disponibles, se elige, también por estricto orden de puntaje, aquellos que cuentan con Certificado de Precalificación Condicionada, emitido por el SERVIU, en base a los proyectos ingresados al Banco de Proyectos.

El Jurado Regional es presidido por el Intendente e integrado por el Secretario Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, el Director del SERVIU, Secretario Regional Ministerial de la Secretaria Regional de Planificación, un representante del Capítulo Regional de la Asociación de Municipalidades y un Consejero Regional.

La solución ofrecida

Los proyectos deben estar incorporados en el Banco de Proyectos del Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios y contar con el respectivo permiso de construcción o alteración otorgados por la Dirección de Obras Municipales y las factibilidades de servicios de urbanización (agua potable, alcantarillado, electricidad), cuando corresponda. Además los conjuntos deben cumplir con los estándares de equipamiento descritos en el Cuadro 15.

Cuadro 15: Requisitos de equipamiento para proyecto de fondo concursable

Nº Viviendas	Unidad Mínima de Equipamiento
De 30 a 70	Plaza con Juegos Infantiles de 200 m2 yÁrea Recreacional Deportiva de 80 m2.
De 71 a 200	Plaza con Juegos Infantiles de 400 m2;Área Recreacional Deportiva de 200 m2 ySala Multiuso de 120 m2.
De 201 a 300	Plaza con Juegos Infantiles de 800 m2;Multicancha de 600 m2 y Sala Multiuso de 120 m2. Tratándose de viviendas de uno o dos pisos, el permiso de construcción debe contemplar su futura ampliación hasta alcanzar una superficie edificada de a lo menos 50 metros cuadrados.

Adicionalmente al subsidio, se entrega asistencia técnica a los proyectos seleccionados para la contratación y ejecución de las obras, para lo que se destina un máximo de 10 UF por familia.

Hasta el momento se han otorgado poco menos de 30.000 subsidios de Fondo Concursable y se han pagado poco más de siete mil (ver Cuadro 16).

Cuadro 16: Subsidios otorgados y pagados de Fondo Concursable

	Subsidios Otorgados	Subsidios Pagados
2001	2.200	0
2002	7.646	1.080
2003	19.118	6.244

Vivienda Social Dinámica sin Deuda

La VSDsD se dirige a personas que no tienen posibilidad de obtener crédito en las entidades financieras, cuyo puntaje CAS es inferior o igual a 543 puntos (cifra que podría variar). En caso de postulación colectiva, este límite corresponde al puntaje CAS promedio del grupo. El objetivo de esta solución habitacional es combinar calidad y cantidad, es decir, la solución es de menor tamaño y debe ser completada con el esfuerzo de las familias beneficiarias. Sin embargo, de acuerdo al gobierno "la calidad será a lo menos equivalente a la de las viviendas básicas actuales".

Financiamiento y Postulación

El subsidio máximo que otorga este programa es de 280 UF (considerando un subsidio máximo para la construcción de 180 UF y un subsidio máximo para terreno y urbanización de 120 UF). El precio máximo de la vivienda es de 300 UF y el ahorro mínimo requerido para postular es de 10 UF.

Para participar en los llamados a postulación se exige que los interesados se encuentren inscritos en los Registros del SERVIU y cuenten con la encuesta CAS vigente, que no posean vivienda ni hayan sido beneficiados anteriormente con vivienda o subsidio habitacional proporcionado por el Estado o las Municipalidades y que cumplan con el ahorro mínimo exigido (10 UF).

Selección de los proyectos

Son Factores de Puntaje los siguientes elementos:

1. Encuesta CAS II, que mide la estratificación social, allegamiento, y necesidad habitacional.
2. Grupo Familiar:
   - Por cada uno de los miembros integrantes del grupo familiar.
   - Si el postulante fuere madre o padre soltero, viudo o anulado, que tenga a su cargo hijos y que sean carga familiar del postulante.
   - Si además de lo señalado en el párrafo anterior, uno o más de esos hijos son menores de 15 años.
   - Si el postulante, o su cónyuge, o alguno de los miembros integrantes del grupo familiar, están ien el Registro Nacional de la Discapacidad.
3. Antigüedad en la inscripción
4. Ahorro
5. Calidad postulante hábil.
6. Postulación Colectiva:
   - Por cada mes calendario de antigüedad de la inscripción del grupo respectivo.
   - Por mes de permanencia o antigüedad promedio de los socios del grupo.

La solución ofrecida

Una vivienda de aproximadamente 25 m2 que incorpora en su diseño la posibilidad de crecimiento mínimo hasta alcanzar 50 m2, el que se logra con el esfuerzo posterior de la propia familia beneficiada, jugando un rol preponderante para ello la organización de los vecinos. La vivienda dinámica se dispone en conjuntos habitacionales de hasta 300 unidades, conformadas según el caso, por subconjuntos de máximo 60 viviendas cada uno, los que disponen de equipamiento comunitario. Hasta el momento se han contratado cerca de 14.000 soluciones y se han terminado poco más de 3.600 soluciones (ver Cuadro 17).

Cuadro 17: VSDsD contratadas y terminadas a marzo 2004

	VSDsD Contratadas	VSDsDTerminadas
2002	6.510	0
2003	6.886	3.659

Conclusiones

El recuento y análisis realizado del Programa de Vivienda Progresiva (PVP) y de la progresividad como concepto deja ver que ella se viene incorporando en la política habitacional chilena desde hace más de medio siglo. Hasta mediados de los años sesenta la progresividad era entendida principalmente como la incorporación explícita de la autoconstrucción en una línea de acción gubernamental, y generalmente se utilizaba como estrategia de saneamiento de asentamientos precarios. Más aún, se tendía aplicar a modo de política de erradicación. Posteriormente, entre 1964 y 1970 se implementa una de las experiencias más significativas como precursora del PVP, la Operación Sitio, ya que incorpora la progresividad como una forma de producción de nuevas viviendas

El Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB), que en Chile se inicia a partir de 1982, es otra de las experiencias recogidas en las líneas de acción progresivas actuales, promoviendo la radicación y el apoyo posterior a la dotación inicial. La versión actual del PMB, el Programa Chile Barrio, intenta terminar el proceso de saneamiento de asentamientos precarios iniciado por el PMB, desde una gestión de coordinación intersectorial. En este sentido puede considerarse una versión enriquecida de lo que fue el antiguo programa de saneamiento.

El PVP que se inicia en 1990 incorpora la progresividad como concepto –soluciones inicialmente modestas que con la participación activa de los pobladores se consolidan en viviendas– en tanto posibilidad de producción de viviendas nuevas. Pero el mayor valor del programa en ese momento fue valorar la participación de los pobladores no sólo como autoconstructores sino como actores en la gestión del proyecto: en la búsqueda y selección de terreno, en la contratación de ONGs que los apoyaran, en la capacidad de organización. Así se dio origen a lo que se llamó la modalidad privada, que en la Nueva Política Habitacional que se inicia en el 2002, toma la forma de Fondos Concursables para Proyectos Habitacionales Solidarios.

Recuadro 6
El Programa de Vivienda Progresiva (PVP) : 1990

El PVP se origina como respuesta a los allegados y sin casa con CINCO características básicas:

- incorpora la progresividad explícitamente
- está orientado a producir nuevas soluciones
- considera la participación de los beneficiarios (gestión y construcción)
- incorpora agentes privados en asistencia técnica y construcción (ONGs)
- considera dos fases de implementación.

Por otro lado el PVP modalidad SERVIU intentó usar la operativa que se venía perfeccionando con el Programa de Viviendas Básicas desde 1978, basada en el subsidio a la demanda y donde las empresas constructoras ofrecían los sitios con los proyectos. De esta forma se pretendía implementar un programa nuevo con una modalidad conocida y probada.

El principal valor del PVP en su origen fue reconocer a un sector de la población, que no estaba siendo atendido, como demandante de vivienda y diseñarle un producto factible de ser alcanzado: se hablaba en ese entonces de "una solución habitacional para los allegados y sin casa". Así el PVP se constituyó en una forma de responder al enorme déficit cuantitativo de viviendas del país, mediante una solución de bajo

costo. Permitió ampliar el número de programas ofertados por el Ministerio de Vivienda, estableciendo la posibilidad de que los grupos más desposeídos pudieran acceder a la vivienda propia. Con este programa el MINVU reconoció a los excluidos de los programas tradicionales de vivienda social, como sujetos de su política habitacional.

El PVP fue un programa diseñado para personas de escasos recursos económicos, pero con capacidad de gestión, de organización y de respuesta para ser capaces de desarrollar progresivamente sus viviendas. Uno de los malentendidos iniciales del programa fue entender al postulante PVP como aquel de menores recursos, y se asignaba la solución a grupos sin capacidad de desarrollar progresivamente la vivienda: por ejemplo familias monoparentales, o adultos mayores.

El PVP se fue perfeccionando y mejorando sus posibilidades de financiamiento. Uno de los cambios significativos fue la eliminación del crédito hipotecario (a partir de 1996) lo que libera a los pobladores del pago de la deuda y les permite destinar sus ahorros a la consolidación de la dotación inicial. Este aspecto fue recogido posteriormente en la Vivienda Social Dinámica sin Deuda (VSDsD) que .podría considerarse la versión actual del PVP modalidad SERVIU.

El resultado urbano del PVP no ha sido siempre bueno, especialmente en las grandes ciudades donde estos conjuntos no se han consolidado ni integrado al entorno o a la ciudad, conformando bolsones de pobreza. Sin embargo estos casos pueden asociarse a terrenos claramente desfavorecidos. Por otra parte, hay claros ejemplos exitosos de asentamientos PVP construidos en ciudades de tamaño medio, con menor precio de la tierra, con conexión relativamente fácil a la infraestructura e incluso con una mayor disponibilidad de mano de obra aportada por la familia (debido por ejemplo a trabajo temporal). Un caso exitoso por ejemplo es en Con Con, donde se llevaron a cabo conjuntos progresivos mezclados con viviendas básicas. Aquí la consolidación habitacional ha sido muy alta y han sido absorbidos por la ciudad. En estos casos, doce años después, se hace difícil distinguir entre los conjuntos progresivos y los que se iniciaron con el Programa de Vivienda Básica.

Debido a la alta incidencia del suelo en el costo de la solución habitacional, la vivienda progresiva fue dejada fuera de las grandes ciudades del país. Cuando se inició el programa y dada la poca oferta por parte de las empresas constructoras, se ocuparon los terrenos de propiedad del SERVIU. Así a los dos años de iniciado el programa se dejó de construir en la Región Metropolitana. Por su parte las inmobiliarias no estaban dispuestas a utilizar sus terrenos en proyectos de esta índole, ya que no le generaban margen de utilidad atractivo. En algunos casos aparecieron empresas más pequeñas que, con una clara vocación de servicio social, se encargaron de construir las viviendas. Estas empresas que no tenían grandes respaldos financieros y en general menos experiencia, tanto en construcción como en administración de fondos, no siempre pudieron terminar los trabajos.

Uno de los aspectos que permite considerar la experiencia PVP como un experimento exitoso dentro de la política habitacional de los gobiernos de la Concertación, es que su doble modalidad –privada y SERVIU– sirvió como contrapunto y como aprendizaje: los aspectos que eran buenos para ciertos casos no lo eran para otros, recogiéndose ambas modalidades en la Nueva la Política Habitacional del 2002.

A pesar de haber construido miles de soluciones progresivas durante los últimos doce años, gran parte de ellas, incluyendo las viviendas progresivas primera etapa, lotes con servicio, mejoramiento de barrios y casetas sanitarias, requieren de una consolidación definitiva por medio de segundas etapas. Las segundas etapas ofrecidas por el PVP fueron consideradas caras, de mala calidad y que no se adecuaban a las expectativas de crecimiento de los beneficiarios. De aquí se desprende una tarea pendiente, la cual es promover un programa que permita apoyar a los grupos más débiles a terminar las viviendas.

Recuadro 7
Méritos y Riesgos del PVP

Méritos del PVP	Riesgos del PVP
llega a los pobres	crear asentamientos precarios
opera como programa nacional	crecimiento expansivo urbano
producción masiva a bajo costo	baja calidad de viviendas

A modo de cierre de este documento se ofrecen diez lecciones de los más de cincuenta años de experiencia progresiva en Chile:

1. El PVP –y los actuales VSDsD y FSV– han logrado articular dos grandes actores para producir vivienda para los pobres: al sector público y a las organizaciones comunitarias. El próximo desafío es involucrar financiamiento privado (sistema bancario, micro créditos).
2. El sistema de la VSDsD o el PVP modalidad SERVIU se beneficia de las economías de escala y de mayor productividad –más viviendas más baratas– por ende, para ser efectivo requiere:
   - empresas constructoras de tamaño medio o grande,
   - un precio de suelo no demasiado alto,
   - un producto vivienda de alguna complejidad donde se pueda hacer economía a través de la construcción.
3. El PVP modalidad privada o Fondo Concursable necesitó un tiempo de maduración para que:
   - los funcionarios de gobierno se comprometan,
   - las autoridades locales se apropien del sistema, gestión y seguimiento del proceso,
   - la industria de la construcción se adapte a productos flexibles y procesos continuos de construcción,
   - los beneficiarios entiendan, acepten y se comprometan con la solución habitacional.

   Un sistema de comunicación apropiado es de gran importancia para que este proceso de maduración sea exitoso.
4. La modalidad privada presenta ventajas comparativas para:
   - firmas constructoras menores
   - crecimiento interno de la ciudad o densificación de centros (u otros casos especiales, como por ejemplo mercado de casas usadas, subdivisión de sitios)

   También tiene la ventaja de considerar una mayor participación de la comunidad, y por ende favorecer el desarrollo de lazos comunitarios.
5. El Fondo Concursable incorpora un Banco de Proyecto que precalifica cada proyecto en lo técnico, legal y económico antes de licitar las obras. Así está empezando a incorporar criterios de calidad en la selección y priorización de los proyectos.
6. Para ser efectivo el programa de Movilidad Residencial requiere no sólo de la liberación de las viviendas sociales de su restricción de venta, sino que además de proveer un subsidio para la compra de las casas usadas.
7. A pesar de la variedad de programas de vivienda social, persiste un segmento de la población al que no se está llegando; se trata de una población que no es pobre pero que no es sujeto de crédito de la banca privada. Esta población requiere ser atendida con un programa especial adicional a los existentes.
8. La vivienda progresiva tiene requerimientos especiales de diseño, no sólo en términos espaciales (considerando fases de construcción) sino en consideraciones tecnológicas, materiales de construcción y gestión. Requiere también, desde el inicio del proceso, de una cuidados asistencia

técnica y social.

9. Los asentamientos o familias que no han alcanzado un nivel mínimo de consolidación después de un tiempo (alrededor de los 7 años) requieren de un apoyo especial o se corre el riesgo de que se genere un proceso de tugurización.
10. Finalmente: un programa progresivo gubernamental debe considerar las necesidades habitacionales de la población pobre a nivel nacional, pero en la implementación de las soluciones, debe ser capaz de reconocer e incorporar las especificidades locales.

Referencias

Acevedo, S. (1996) La participación de las familias en la gestión habitacional en el programa de vivienda progresiva segunda etapa modalidad privada, INVI-FAU-UCh, Santiago

Armijo, Gladys (2000) *La Urbanización del Campo metropolitano de Santiago: Crisis y Desaparición del Habitat Rural*, FAU, Universidad de Chile, Santiago

Armijo, X (2000) INE Censos de Población y Vivienda

Bravo, L. y Martínez (1993) Chile: 50 Años de Vivienda Social. 1943-1993, Litografía Carroza, Valparaíso.

Carvallo, M. (2000), Desafíos Actuales del Programa Chile Barrio, en III Jornadas de Vivienda Social, Ed. INVI – FAU – Uch, Santiago

División Política Habitacional (1992); *Vivienda Progresiva – Programa 1990*, División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional, Santiago.

Ducci, M.E.; Figueroa, O.; Greene, M.; (1994) *Evaluación de Resultados del Programa de Vivienda Progresiva modalidad Privada Primera Etapa*, División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional, MINVU, Santiago.

Ducci, M.E.; Greene, M.; (1994); *Evaluación de Consolidación Habitacional en Primeras Etapas SERVIU*, Proyecto de Asistencia Técnica al Programa de Vivienda Progresiva / MINVU, Santiago.

Flores, C. (1996) *Proceso de relación y gestión entre los actores que intevienen en el programa de vivienda progresiva segunda etapa*, INVI-FAU-UCh, Santiago

Grandón, M. (2000), *La Vivienda Pública en el lapso 1990 – 1999*, en III Jornadas de la vivienda Social, Ed. Instituto de la Vivienda – FAU – Uch , Santiago

Greene, M. (1993); *La gestión gubernamental en el sector vivienda y urbanismo: 1991-1992*, Documento de Trabajo N° 43/93, CPU, Santiago.

Haramoto, E. (1980) La Necesidad de información en el proceso habitacional chileno, *AUCA 39*, Santiago.

Haramoto, E. (1983) Políticas de Vivienda social: experiencia chilena de las últimas tres décadas, en J. Mac Donald (Ed.) *Vivienda Social*, Corporación de Promoción Universitaria, Santiago.

Haramoto, E. (1985) *La Vivienda Social Chilena 1950 / 85*, en CA 41. Colegio de Arquitectos de Chile, Santiago.

Mac Donald, J. (1987) *Vivienda Progresiva*. Corporación de Promoción Universitaria, Santiago.

MIDEPLAN (1998), *Impacto de la política habitacional de los años noventa*, Santiago

MIDEPLAN (1998), *Resultado de la Encuesta CASEN 1998; Programas Habitacionales: impacto en la calidad de vida y en el ingreso de los beneficiarios,* Santiago

MIDEPLAN (2000), *Resultado de la VII Encuesta CASEN 1998; Documento Nº 18, Déficit Habitacional y Demanda a los Programas de Vivienda del Sector Público*, Santiago

MIDEPLAN (2000), *Situación Habitacional 2000. Informe Ejecutivo Nº5, Resultados Preliminares***,** Santiago

MINVU (1991) *Ministerio de Vivienda y Urbanismo Memoria 1990*, MINVU, Santiago

MINVU (1993) *Ministerio de Vivienda y Urbanismo Memoria Anual 1990*, MINVU, Santiago

MINVU (2001), *Informe Estadístico Nº 253, Noviembre – Diciembre 2001*, División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional, Santiago

MINVU / DITEC (1992), *Viviendas Progresivas - Programa 1990*, MINVU, Santiago

MINVU / DITEC (1993), *Allegados: caracterización y propuestas para una política de vivienda Progresiva,* MINVU, Santiago

MINVU / DITEC (1994), *Programa de Vivienda Progresiva, Muestra Gráfica*, MINVU, Santiago

Montes, C. (2000), *Síntesis de una Década*, en III Jornadas de Vivienda Social 2000, ed INVI – FAU – UCH, Santiago

Ramírez, A. (2000), *Visión desde los SERVIU*, en III Jornadas de Vivienda Social, Ed. INVI – FAU – UCH, Santiago

Rojas, E. (2000) *El largo camino hacia la reforma del sector vivienda: Lecciones de la experiencia chilena*. Serie de buenas prácticas del Departamento de Desarrollo Sostenible, BID, Washington D.C.

Rojas, J. y Ruiz, A. (2000), *Organización Social y Vivienda Progresiva*, en Primer Congreso Internacional de Vivienda Progresiva; MINVU, Santiago

<http://trantor.sisib.uchile.cl/bdigital/>

<www.ine.cl>

<www.mideplan.cl/sitio/Sitio/estudios/htm/vivienda.htm>

<www.mideplan.cl>

<www.minvu.cl>

Entrevistas:

- María Luz Nieto, Jefa de Gabinete de la Subsecretaria, del MINVU
- Verónica Botteselle, Departamento de Estadísticas, División Técnica de Estudios y Fomento Habitacional, MINVU.
- Carla Bardi, arquitecto, MINVU.
- Roberto Varela, arquitecto, MINVU.

Anexo 1: PVP según Etapa y Modalidad

	PRIMERA ETAPA MODALIDAD SERVIU	PRIMERA ETAPA MODALIDAD PRIVADA	SEGUNDA ETAPA MODALIDAD PRIVADA	DENSIFICACIÓN PREDIAL MODALIDAD PRIVADA
Dirigidos a quienes:	1. No tienen sitio propio. 2. Buscan dar el primer impulso para comenzar su proyecto habitacional. 3. Van completando la vivienda definitiva posteri??ormente con el subsidio de 2ª etapa, su esfuerzo y los recursos de su familia. 4. Pueden ahorrar 8 UF.	1. Tienen sitio propio, en conjunto, están comprando o tienen sobre él una promesa de compraventa (con deuda pendiente no superior a 18 UF). 2. Buscan dar el primer impulso para comenzar su proyecto habitacional: la urbanización de su sitio y la construcción del baño y la cocina como mínimo. 3. Están dispuestos a encargarse (individualmente o en grupo) de todos los trámites, de contratar y supervisar la construcción o la asistencia técnica. 4. Pueden ahorrar 8 UF (sólo si tiene deuda pendiente por el sitio).	1. Han sido beneficiarias de la primera etapa de vivienda progresiva y no han podido completar, en dos años, su vivienda definitiva. 2. Han sido asignatarias de una caseta sanitaria o solución similar y quieren ampliar la unidad inicial. 3. Están dispuestas a realizar las gestiones de contratación y supervisión de las obras en conjunto con la asistencia técnica. 4. Pueden ahorrar y están en condiciones de pagar dividendos mensuales, si solicitan el crédito (debiendo hipotecar la vivienda para su obtención).	1. Vivan allegadas y cuenten con la autorización del propietario para construir en el sitio que ocupan. 2. Sean asignatarias de una caseta sanitaria o solución similar y deseen ampliar su vivienda postulando simultáneamente con el allegado en el sitio que ambos ocupan. 3. Están dispuestas, preferentemente en grupo, a realizar las gestiones de contratación y supervisión de las obras en conjunto con la asistencia técnica.

	PRIMERA ETAPA MODALIDAD SERVIU	PRIMERA ETAPA MODALIDAD PRIVADA	SEGUNDA ETAPA MODALIDAD PRIVADA	DENSIFICACIÓN PREDIAL MODALIDAD PRIVADA
Se obtiene:	La primera etapa de una vivienda: 1. Un sitio urbanizado (con luz, agua, alcantarillado y pavimento). 2. Una pequeña construcción (unidad sanitaria) constituida por un baño y cocina como mínimo.	1. Asistencia técnica gratuita. 2. Un certificado de subsidio con el cual la persona o el grupo contrata y supervisa: • La urbanización de su sitio (luz, agua, alcantarillado y pavimento). • La construcción de la unidad sanitaria, compuesta de baño y espacio de uso múltiple que contempla lugar para cocina y dos camas.	1. Asistencia técnica gratuita. 2. Un certificado de subsidio que, junto al ahorro y al crédito, permite la construcción de una superficie habitable que complementa la primera etapa. 3. Disponibilidad de un crédito otorgado por el SERVIU, con una tasa de interés preferencial.	1. Asistencia técnica gratuita. 2. Un certificado de subsidio que junto al ahorro y al crédito permite: • al allegado: construir su primera etapa. • al propietario del sitio (si postula en forma simultánea con el allegado): construir la etapa que requiera su vivienda.
Financiamiento:	1. Subsidio del Estado por 132 UF. 2. Ahorro mínimo del postulante 8 UF (3 UF al postular y 5 UF al recibir la primera etapa).	1. Subsidio del Estado por 132 UF o 150 UF (en caso de renunciar a la 2a Etapa) Hasta 10 UF pueden usarse para terminar de pagar el sitio. 2. Ahorro mínimo: Si el sitio está pagado no se requiere ahorro. Si tiene deuda por el sitio 3 a 8 UF, dependiendo del monto de la deuda.	1. El precio de esta segunda etapa es, aproximadamente, 70 UF (*) y se financia de la siguiente manera: • Si recibió un subsidio de hasta 100 UF por la 1era Etapa: Subsidio de 18 UF • Si recibió 132 UF: Subsidio de 35 UF • Si recibió 100 UF: Subsidio de 100 UF • Ahorro de 5 UF obligatorio • Crédito: 47 UF si recibe 18 UF subsidio en II Etapa o 30 UF si recibe 35 UF subsidio en II Etapa	El precio y financiamiento de ambas soluciones habitacionales, corresponde a lo establecido para la primera y segunda etapa, modalidad privada.

	PRIMERA ETAPA MODALIDAD SERVIU	PRIMERA ETAPA MODALIDAD PRIVADA	SEGUNDA ETAPA MODALIDAD PRIVADA	DENSIFICACIÓN PREDIAL MODALIDAD PRIVADA
Requisitos de postulación:	1. Acreditar encuesta CAS II vigente 2. Ser titular de una cuenta de ahorro para vivienda (postulante o cónyuge). 3. Si se postula colectivamente: acreditar personalidad jurídica del grupo.	1. Acreditar encuesta CAS II vigente. 2. Acreditar propiedad o disponibilidad de sitio. 3. Si el sitio no está totalmente pagado, o si tiene promesa de compraventa, o si desea obtener puntaje por concepto de ahorro: ser titular de cuenta de ahorro para la vivienda 4. Si se postula colectivamente: acreditar personalidad jurídica del grupo.	1. Acreditar encuesta CAS II. 2. Ser titular de una cuenta de ahorro para vivienda (postulante o cónyuge). 3. Acreditar haber sido beneficiado con la primera etapa, asignatario de lote con servicio o solución similar. 4. Si tiene deuda por crédito de primera etapa o similar: estar al día en los pagos, 5. Si se opta al crédito: no tener prohibiciones, ni hipotecas de ningún tipo (salvo prohibición en favor de SERVIU por subsidio de primera etapa). 6. No haber renunciado al subsidio de 2a etapa al postular a la primera etapa. 7. Si se postula colectivamente: acreditar personalidad jurídica del grupo.	1. Ser titular de una Cuenta de Ahorro para la Vivienda (postulante o cónyuge). 2. Presentar proyecto técnico que acredite la factibilidad de densificar el sitio. 3. Si se postula como comité de densificación predial o similar: acreditar personalidad jurídica del grupo. Primera Etapa: 1. No ser propietario o asignatario de una vivienda, ni haber recibido un subsidio habitacional con anterioridad (postulante o cónyuge). 2. Acreditar disponibilidad de sitio. Segunda Etapa: 3. Acreditar ser beneficiario de primera etapa, asignatario de lote con servicio o solución similar y aptitud del sitio para densificar. 4. No haber renunciado expresamente al subsidio de la segunda etapa al postular a la primera etapa.

Anexo 2: Soluciones Habitacionales

Figura A2.1: Villa Las Américas, Antofagasta, II Región. Fuente: MINVU / DITEC (1994; p..27)

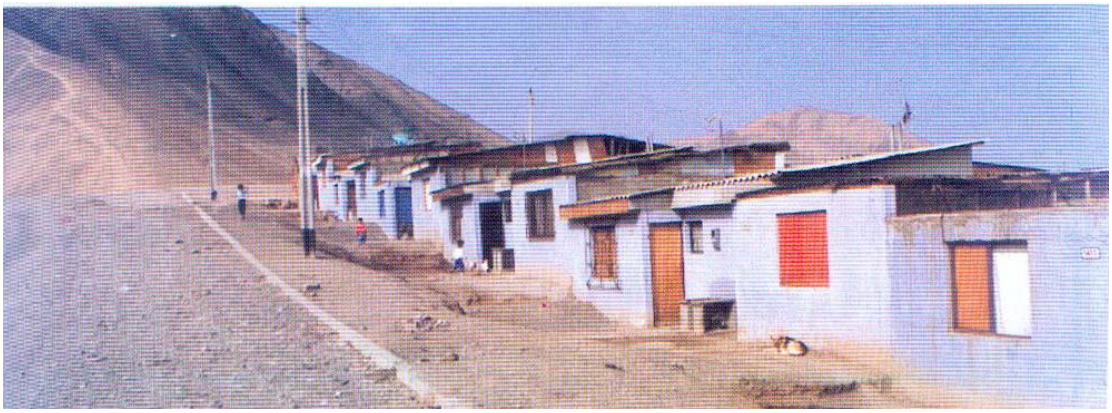


Figura A2.2: Planimetría soluciones habitacionales, Villa Las Américas, Antofagasta, II Región. Fuente: MINVU / DITEC (1994; p.26)

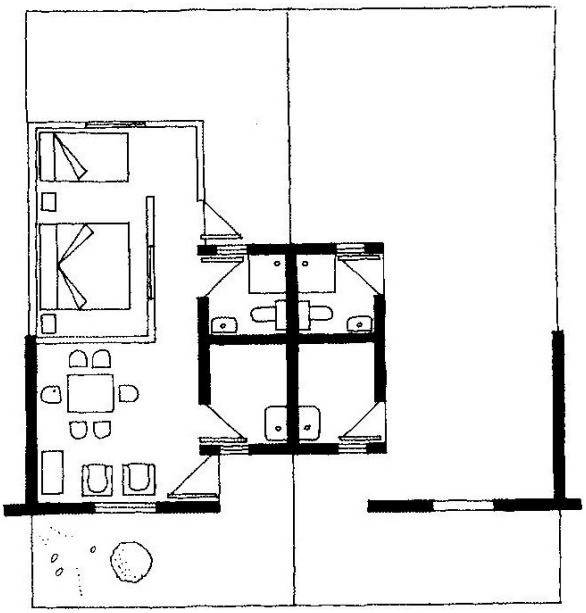


Figura A2.3: Villa Las Américas, Antofagasta, II Región. Fuente: MINVU / DITEC (1994; p.26)



Figura A2.4: Conjunto habitacional Oscar Bonilla, Antofagasta, II Región. Fuente: MINVU / DITEC (1994; p.25)



Figura A2.5: Planimetría solución habitacional Oscar Bonilla, Antofagasta, II Región. Fuente: MINVU / DITEC (1994; p.25

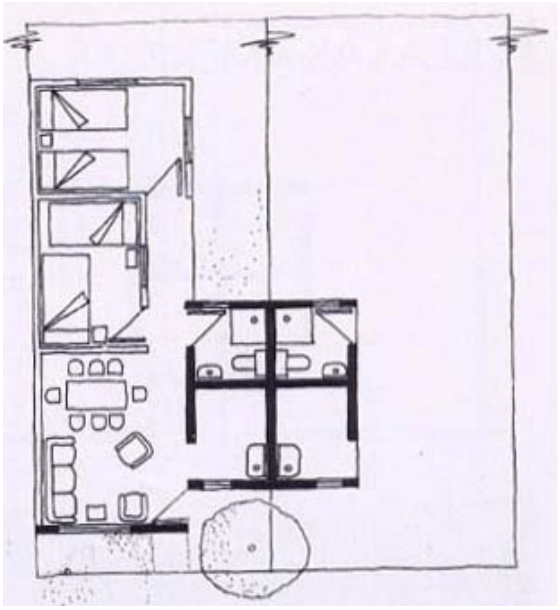


Figura A2.6: Conjunto habitacional Oscar Bonilla, Antofagasta, II Región. Fuente: MINVU / DITEC (1994; p.24)



Figura A2.7: Conjunto habitacional El Edén de Vallenar, Vallenar, III Región. Fuente: MINVU / DITEC (1994; p.32)

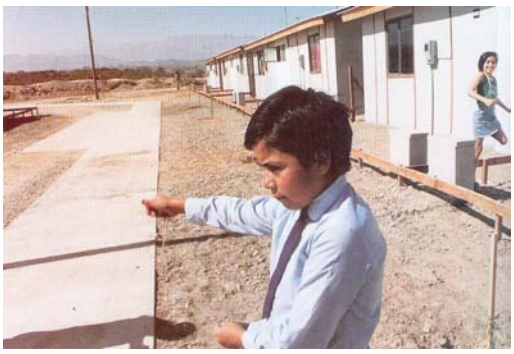


Figura A2.8: Planimetría solución habitacional El Edén de Vallenar, Vallenar, III Región. Fuente: MINVU / DITEC (1994; p.32)

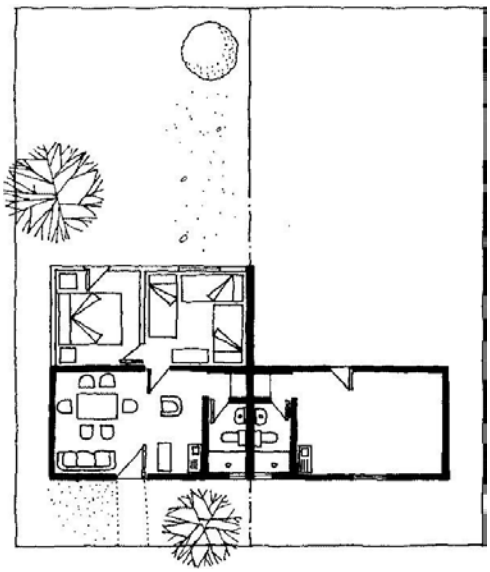


Figura A2.9: Conjunto habitacional El Edén de Vallenar, Vallenar, III Región. Fuente: MINVU / DITEC (1994; p.32)

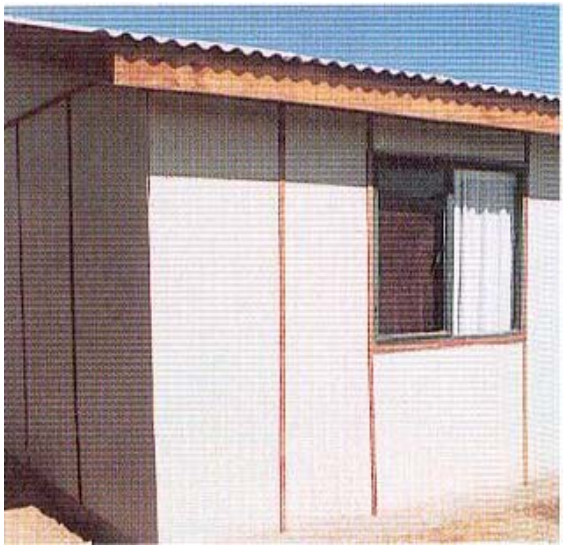


Figura A2.10: Conjunto habitacional Tierras Blancas, Coquimbo, IV Región. Fuente: MINVU / DITEC (1994; p.38)



Figura A2.11: Planimetría solución habitacional conjunto habitacional Tierras Blancas, Coquimbo, IV Región. Fuente: MINVU / DITEC (1994; p.38).

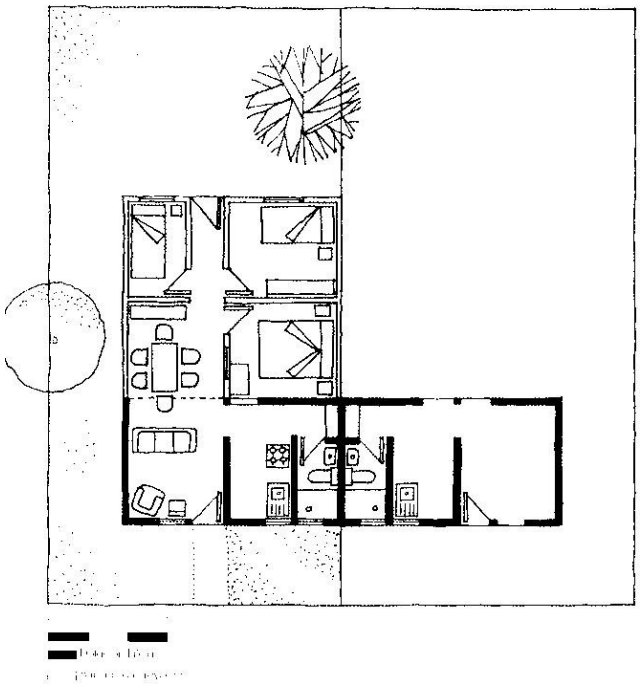


Figura A2.13: Conjunto habitacional Aconcagua Sur, Quillota, V Región. Fuente: MINVU / DITEC (1994; p.47).



Figura A2.12: Conjunto habitacional Tierras Blancas, Coquimbo, IV Región. Fuente: MINVU / DITEC (1994; p.38).



Figura A2.14: Conjunto habitacional Aconcagua Sur, Quillota, V Región. Fuente: MINVU / DITEC (1994; p.46).



Figura A2.15: Conjunto habitacional Aconcagua Sur, Quillota, V Región. Fuente: MINVU / DITEC (1994; p.47).



Figura A2.16: Cortes solución habitacional Las Plamas de Rodelillo, Valparaíso, V Región. Fuente: MINVU / DITEC (1994; p.45).

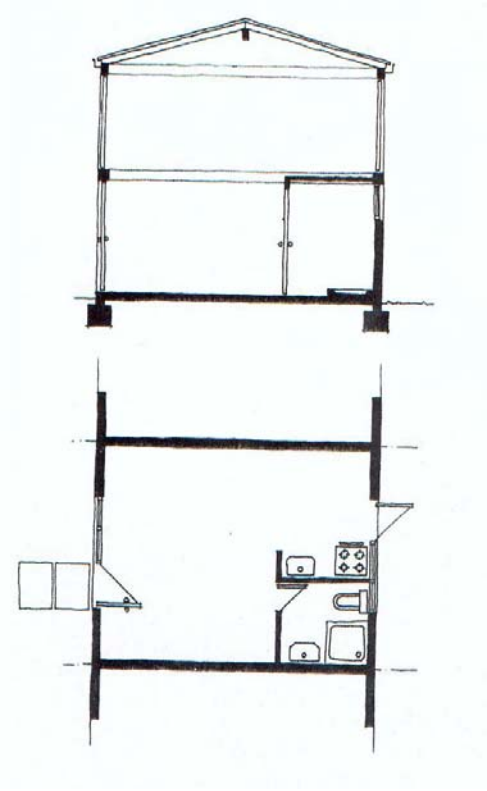


Figura A2.17: Conjunto habitacional Las Plamas de Rodelillo, Valparaíso, V Región. Fuente: MINVU / DITEC (1994; p.45).



Figura A2.18: Conjunto habitacional El Porvenir, El Porvenir, VIII Región. Fuente: MINVU / DITEC (1994; p.70).



Figura A2.19: Conjunto habitacional El Porvenir, El Porvenir, VIII Región. Fuente: MINVU / DITEC (1994; p.70).



Figura A2.20: Conjunto habitacional El Porvenir, El Porvenir, VIII Región. Fuente: MINVU / DITEC (1994; p.70).

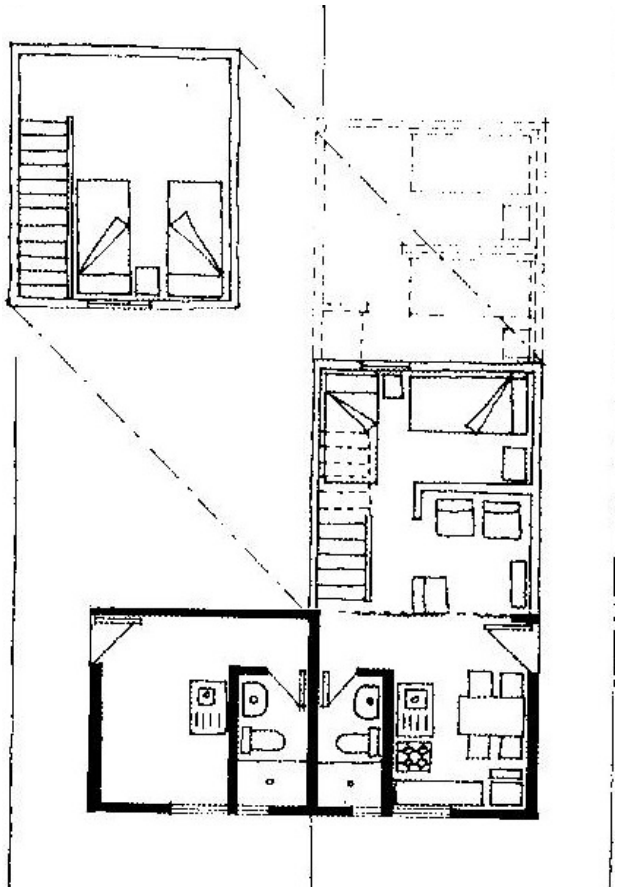


Figura A2.21: Conjunto habitacional El Porvenir, El Porvenir, VIII Región. Fuente: MINVU / DITEC (1994; p.70).



Figura A2.22: Conjunto habitacional Villa Austral, Temuco, IX Región. Fuente: MINVU / DITEC (1994; p.75).



Figura A2.23: Planimetria solucion habitacional Villa Austral, Temuco, VIII Region. Fuente: MINVU / DITEC (1994; p. 75)

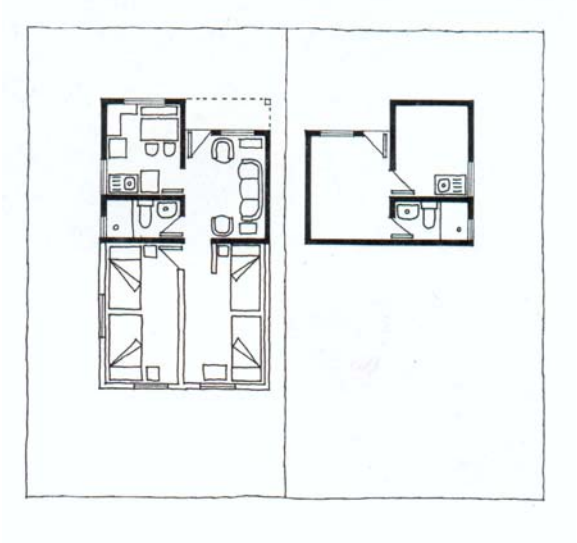


Figura A2.24: Conjunto habitacional Villa Austral, Temuco, IX Región. Fuente: MINVU / DITEC (1994; p.75).



Figura A2.25: Planimetría solución habitacional, Vista Hermosa, Carahue, IX Región. Fuente: MINVU / DITEC (1994; p.74).

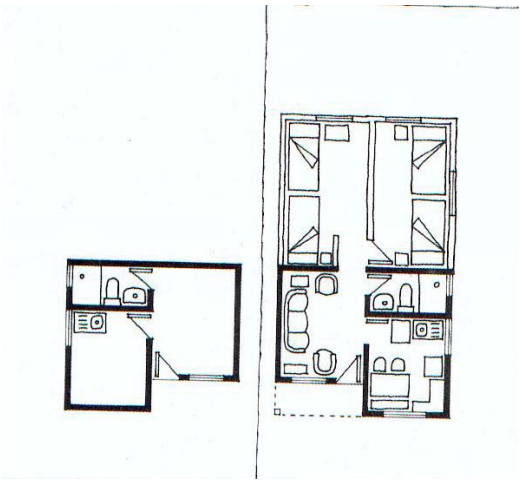


Figura A2.26: Conjunto habitacional Eusebio Lillo, Punta Arenas, XII Región. Fuente: MINVU / DITEC (1994; p.91).



Figura A2.27: Conjunto habitacional Eusebio Lillo, Punta Arenas, XII Región. Fuente: MINVU / DITEC (1994; p.91).



Figura A2.28: Planimetria solucion habitacional Eusebio Lillo, Punta Arenas, XII Region. Fuente: MINVU / DIREC (1994; P.91)

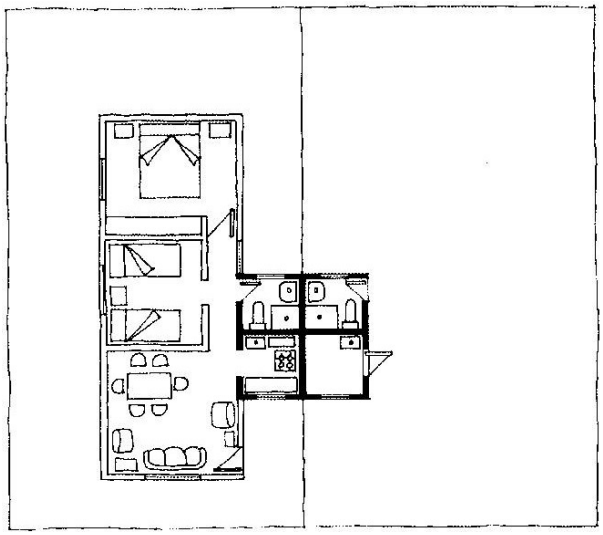


Figura A2.29: Conjunto habitacional Eusebio Lillo, Punta Arenas, XII Región. Fuente: MINVU / DITEC (1994; p.91).



Anexo 3: Tablas Estadisticas

Déficit Habitacional

Cuadro A3.1: Niveles de déficit habitacional

Lote con servicios	13.3 %
Vivienda progresiva I etapa	10.7 %
Subsidio viv. Progresiva I etapa	7.7 %
Vivienda progresiva II etapa	5.1 %

Fuente: CASEN 1996

Cuadro A3.2: Déficit habitacional según ubicación urbano o rural (% de hogares)

	Sin déficit habitacional	Con déficit habitacional	Con allegamiento	Con allegamiento y déficit habitacional	Total
Urbano	66,5	2,5	28,6	2,4	100
Rural	37,8	36,1	14,6	11,5	100
Total	62,5	7,1	26,6	3,8	100

Fuente: CASEN 2000

Cuadro A3.3: Situación de déficit habitacional según quintil de ingreso
(% de hogares)

	Sin déficit habitacional	Con déficit habitacional	Con allegamiento	Con allegamiento y déficit habitacional	Total
I	46.6	15.2	29.5	8.7	100
II	52.3	8.6	33.9	5.2	100
III	61.5	5.7	29.9	2.9	100
IV	68.9	4.4	25.2	1.5	100
V	83.4	1.7	14.5	0.4	100

Fuente: CASEN 2000

Postulantes PVP

Cuadro A3.4: Inscritos postulando al PVP según zona y quintil de ingreso

	etapa	I	II	III	IV	V	total
Urbano	I etapa	10020	8379	6551	2786	1916	29652
	II etapa	2145	2996	1957	2745	405	10240
Rural	I etapa	2973	951	664	268	321	5177
	II etapa	243	9	145	251	54	783

Fuente: CASEN 1998

Cuadro A3.5: Núcleos familiares inscritos en programas habitacionales, según quintil de ingreso
(% de núcleos)

	I	II	III	IV	V
Núcleos familiares	20.4	25.2	22.7	19.3	12.3

Fuente CASEN 2000

Cuadro A3.6: Núcleos de hogares postulantes a subsidios, por programa y año

	1996	1998	2000
Vivienda progresiva I etapa	6.1	7.5	6.7
Vivienda progresiva II etapa	1.7	2.4	1.9
Vivienda básica	14.3	-	39.7
Subsidio rural	22.9	-	11.3

Fuente CASEN

Cuadro A3.7: Número de inscritos para el PVP según región y tipo de inscripción
(a octubre de 2001 (p).)

Región	Tipo de Inscripción	SERVIU I etapa		Privada	
		Regular	Especial	I Etapa	II Etapa
De Tarapacá	Individual	834	-	197	61
	Grupal	62	-	37	13
De Antofagasta	Individual	2867	-	57	37
	Grupal	1172	-	86	21
De Atacama	Individual	1656	17	6	535
	Grupal	140	-	51	31
De Coquimbo	Individual	1007	21	584	181
	Grupal	788	-	38	-
De Valparaíso	Individual	431	-	1185	402
	Grupal	814	-	1545	261
Del Libertador	Individual	926	-	1044	423
	Grupal	676	-	2626	338
Del Maule	Individual	2824	16	323	260
	Grupal	1168	-	457	193
Del Bío-Bío	Individual	2026	23	1192	108
	Grupal	584	-	3054	194
De la Araucanía	Individual	16751	26	1021	535
	Grupal	4674	-	366	397
De los Lagos	Individual	-	-	211	74
	Grupal	-	-	877	104
Del Gral. Carlos Ibáñez	Individual	-	-	132	217
	Grupal	-	-	551	53
De Magallanes	Individual	677	-	-	-
	Grupal	28	-	-	37
Región Metropolitana	Individual	352	-	1888	712
	Grupal	88	-	465	588
Total	Individual	30351	103	7840	3545
	Grupal	10194	-	10153	2230

Lo Realizado

Cuadro A3.8: Inversión en soluciones habitacionales período 1990 – 1998

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
PVP	1.508	12.850	17.177	32.430	10.336	6.464	8.356	10.157	7.966
Subsidio PVP	-	-	-	-	12.624	16.211	16.268	13.850	12.477

Fuente: CASEN 1998

Cuadro A3.9: Viviendas construidas en el periodo 1990 – 2000

Vivienda pública	821.677
Vivienda privada	452.762
Necesidad de nuevas viviendas del período	827.822

Cuadro A3.10: Viviendas Progresivas terminadas bajo modalidad SERVIU; por año y región

		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
I	De Tarapacá	372	720	1042	436	422	238	278	500
II	De Antofagasta	356	779	258	450	160	371	99	120
III	De Atacama	170	400	586	506	160	100	216	223
IV	De Coquimbo	594	1170	0	350	200	490	25	476
V	De Valparaíso	410	441	414	122	336	177	68	0
VI	Del Libertador	389	240	396	350	198	233	0	215
VII	Del Maule	590	350	161	50	484	261	58	386
VIII	Del Bío-Bío	637	904	501	498	330	224	100	100
IX	De la Araucanía	572	852	886	816	446	746	1034	652
X	De los Lagos	540	864	986	1087	644	1010	562	936
XI	Del Gral Carlos Ibáñez	56	32	170	0	0	0	0	0
XII	De Magallanes	0	144	287	0	123	95	164	61
RM	Región Metropolitana	892	1067	0	0	0	0	0	0
	Total	5578	7963	5687	4665	3503	3945	2604	3669

Cuadro A3.11: Subsidios otorgados, primera etapa, programa privado, por año y región.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
I	0	0	200	208	0	283	73	150	136	201	
II	87	81	318	261	531	342	117	170	264	130	
III	0	0	0	0	0	0	0	45	0	53	
IV	1190	1128	477	536	899	960	1976	1992	2133	1302	
V	605	921	1244	704	1321	950	919	1500	1133	1224	
VI	981	1350	1094	800	1351	1084	1041	1709	1769	2222	
VII	670	1260	627	508	577	300	1506	689	436	833	
VIII	0	0	954	915	1615	1673	740	1169	1268	1694	
IX	229	526	648	477	1225	1500	1858	1113	859	438	
X	130	712	697	612	544	455	825	281	0	325	
XI	65	156	179	176	169	230	171	286	146	221	
XII	0	0	0	0	0	0	292	0	0	0	
RM	708	868	2299	1064	2092	906	0	629	1069	984	
	4665	7002	8737	6261	10324	8683	9518	9733	9213	9627	11738

Fuente Anexo estadístico N°453, Noviembre 2001

Cuadro A3.12: Subsidios pagados, primera etapa, programa privado, por año y región

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
I	0	0	165	180	63	190	49	79	71	119
II	73	95	192	246	355	261	226	162	149	152
III	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
IV	370	642	1325	724	294	543	613	1072	1521	2428
V	64	256	463	1393	1023	759	437	834	1091	985
VI	354	937	495	732	809	956	523	890	1071	1089
VII	185	258	668	783	979	411	1286	331	380	391
VIII	0	0	346	1194	1414	149	215	1431	982	797
IX	0	0	695	412	673	663	610	782	498	618
X	45	275	475	527	526	342	445	196	238	203
XI	25	39	165	222	204	68	242	114	196	227
XII	0	0	0	0	0	0	81	0	0	0
RM	0	17	200	626	1031	939	0	786	836	811
	1116	2519	5189	7039	7371	5281	4727	6677	7033	7822

Fuente Anexo estadístico N°453, Noviembre 2001

Cuadro A3.13: Subsidios otorgados, segunda etapa, programa privado, por año y región

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
I	-	-	39	89	163	18	65	41	30	17	
II	14	43	23	16	49	27	84	26	21	4	
III	-	-	25	22	21	-	23	282	318	334	
IV	-	-	54	394	79	97	231	277	348	153	
V	109	188	153	84	210	253	220	137	200	300	
VI	252	170	213	282	337	205	490	202	230	211	
VII	427	508	32	418	361	448	489	130	94	167	
VIII	-	140	-	306	400	58	223	58	177	90	
IX	-	600	60	119	136	78	24	113	176	123	
X	-	52	25	-	37	-	400	25	-	91	
XI	63	46	35	34	64	56	70	48	43	150	
XII	-	41	-	48	75	-	41	-	-	-	
RM	2530	222	1769	426	1171	327	-	546	213	266	
Total	3395	2010	2428	2238	3103	1567	2360	1885	1850	1906	3292

Cuadro A3.14: Subsidios pagados, segunda etapa, programa privado, por año y región

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
I	-	-	-	27	76	129	19	10	31	32
II	13	44	23	-	15	29	21	73	15	8
III	-	-	-	1	17	14	7	1	10	303
IV	-	-	20	248	111	64	44	64	178	229
V	-	-	80	136	141	64	123	177	116	82
VI	43	145	160	109	335	248	390	199	425	315
VII	-	119	437	329	444	361	217	209	82	147
VIII	-	134	6	70	481	44	243	77	18	42
IX	-	579	4	7	62	75	25	22	42	148
X	-	49	27	1	0	28	79	32	52	5
XI	-	52	50	36	31	47	1	55	6	26
XII	55	-	41	48	75	-	48	-	-	-
RM	-	459	602	1214	799	600	-	323	344	377
Total	111	1581	1450	2226	2582	1703	1217	1242	1319	1714

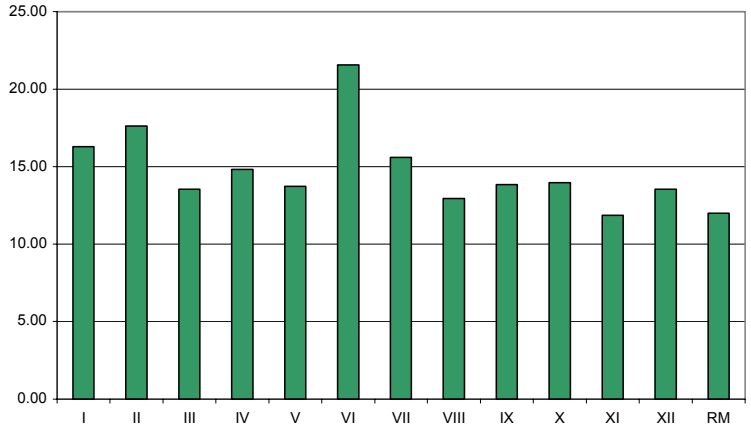
Cuadro A3.15: Viviendas asignadas, promedios de subsidio, crédito, valor de la vivienda y ahorro

Año	Número de Viviendas	Promedios en UF			
		Subsidio	Crédito	Valor Vivienda	Ahorro
1992	6.736	96,27	20,93	118,36	7,02
1993	3.736	127,07	16,07	145,07	7,06
1994	4.525	127,04	18,32	140,61	7,11
1995	2.778	128,79	18,31	138,92	7,21
1996	1.994	134,67	17,49	151,35	6,53
1997	1.162	141,16	0,90	150,00	7,94
1998	2.951	160,91	18,69	191,89	12,29
1999	2.503	160,05	0,05	168,13	8,02
2000	1.184	175,29	0,00	183,29	8,02
2001	1.179	175,27	0,06	183,50	8,17

Cuadro A3.16: Superficie Promedio- Modalidad SERVIU

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Promedio
I	6.31	30.03	24.31	7.93	8.50	13.68	19.20	23.70	16.71
II	6.69	6.88	19.87	15.73	18.96	18.96	18.96	15.66	15.21
III	10.31	11.81	17.43	13.80	10.50	14.01	13.06	13.10	13.00
IV	14.13	13.23		13.44	14.17	20.18	13.00	13.58	14.53
V	6.68	15.41	15.08	15.16	15.47	10.03	13.56		13.06
VI	16.69	16.69	16.75	23.91	27.12	24.06		17.18	20.34
VII	6.96	7.00	16.88	15.57	15.31	16.32	16.31	15.18	13.69
VIII	7.37	10.73	13.22	13.17	13.13	13.05	13.05	13.05	12.10
IX	9.69	15.80	12.43	14.37	13.15	14.21	14.23	14.93	13.60
X	10.84	10.45	14.99	13.96	13.86	13.77	13.16	14.78	13.23
XI	14.26	10.00	11.74						12.00
XII		6.00	12.88		12.88	13.27	13.27	16.51	12.47
RM	10.24	13.77							12.01
Promedio	10.01	12.91	15.96	14.70	14.82	15.59	14.78	15.77	15,27

Cuadro A3.17: Superficie Promedio- Modalidad SERVIU



Cuadro A3.18: Costo promedio (UF/viv)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Promedio
I	115.16	104.96	125.23	135.64	135.68	146.85	157	156.5	134.63
II	116	115.98	135.96	134.7	137	137	137	150	132.96
III	113	116	136	137.12	137	137	155.35	154.64	135.76
IV	120	118		138	138	157.27	158.16	158	141.06
V	120	120.92	129.63	135.74	137.31	140.51	151.68	-	133.68
VI	116.84	116.72	136.66	136.5	140	173.61	-	136	136.62
VII	115	115	137	137	137	140.4	145	152	134.80
VIII	116.27	138.83	139	136.8	138	138	157.14	158.92	140.37
IX	120	138.5	138.5	138.67	138.5	144.13	144.71	153.41	139.55
X	140	138.54	138.36	138	138	139.7	156.41	151.61	142.58
XI	198.96	183.75	208.45		-	-	-	-	197.05
XII		200	223		228	282	282	277.39	248.73
RM	138.84	135.77			-	-	-	-	137.31
Promedio	127.51	134.07	149.8	136.82	145.86	157.86	164.45	164.85	147.65

Tamaño de Hogares

Cuadro A3.19: Tamaño de los hogares por quintil de ingreso y programa de subsidio

	Etapa	I	II	III	IV	V	Total
Urbano	Subs. V.P.	4.9	4.6	3.4	4.2	3.7	4.4
	V.P. I etapa	5.0	4.1	3.6	3.7	2.3	4.3
	V.P. II etapa	4.7	4.5	4.0	2.8	4.1	4.4
Rural	Subs. V.P.	3.8	4.0	2.5	3.0	-	3.5
	V.P. I etapa	3.6	4.3	3.9	4.0	4.0	3.9
	V.P. II etapa	-	2.0	-	-	-	2.0

Fuente CASEN 1998

Anexo 4. Mapa de Chile con las Regiones

