



**UNIVERSIDAD DE CHILE**

**Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas**

**Ingeniería Comercial**

## **EVOLUCION DEL DÉFICIT HABITACIONAL EN LOS MÁS POBRES CENSO 1992-2002**

Seminario para Optar al Título de Ingeniero Comercial

INTEGRANTES:

Jenny Encina Galaz.

Manuel Tabilo Sanhueza.

**PROFESOR GUÍA** : SR. OSVALDO LARRAÑAGA Ph. D

**Santiago, Chile**

**2005**

*Esta tesis no se habría podido realizar sin el apoyo y ayuda de muchas personas, por eso queremos extender un especial reconocimiento a nuestro profesor guía Osvaldo Larrañaga, quien nos guió todo el camino. De la misma forma agradecemos a nuestros compañeros y familia.*

**INDICE.**

<b>CAPÍTULO 1.</b>	<b>4</b>
<b>INTRODUCCIÓN.</b>	
<b>CAPÍTULO 2.</b>	<b>8</b>
<b>REVISIÓN DE ASPECTOS METODOLÓGICOS.</b>	
2.1 El déficit Habitacional como marco teórico.	9
2.2 Breve revisión de literatura en torno al tema de la vivienda	12
2.3 Obstáculos metodológicos	14
<b>CAPÍTULO 3.</b>	<b>17</b>
<b>ASPECTOS OPERATIVOS DEL DÉFICIT HABITACIONAL.</b>	
3.1 Variables a tomar en cuenta.	18
3.2 Variables de control.	22
3.3 Categorías de viviendas.	22
<b>CAPÍTULO 4.</b>	<b>24</b>
<b>EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT HABITACIONAL NACIONAL: 1992 - 2002.</b>	
4.1 El déficit habitacional.	25
4.2 Controlando el déficit habitacional por quintil de ingreso.	30
<b>CAPÍTULO 5.</b>	<b>34</b>
<b>LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN LA DÉCADA 1992-2002.</b>	
5.1 Cambios introducidos en la política habitacional.	37
5.2 Programas Habitacionales.	39

<b>CAPÍTULO 6.</b>	<b>48</b>
<b>EFFECTOS DE LA POLÍTICA HABITACIONAL POR COMUNAS.</b>	
<b>6.1 El déficit habitacional.</b>	<b>49</b>
<b>6.1.1 Requerimientos en la calidad de materiales.</b>	<b>50</b>
<b>6.1.2 Requerimientos en servicios de infraestructura básica.</b>	<b>52</b>
<b>6.1.3 Hacinamiento Habitacional</b>	<b>59</b>
<b>6.1.4 Tipo de Vivienda.</b>	<b>63</b>
<b>6.2 La situación de Pobreza.</b>	<b>66</b>
<b>6.3 La desigualdad de Ingresos.</b>	<b>70</b>
<b>6.4 La segregación residencial socioeconómica.</b>	<b>75</b>
<b>CAPÍTULO 7.</b>	<b>83</b>
<b>EXAMINANDO LA RELACIÓN EMPÍRICA ENTRE POLÍTICA DE VIVIENDA, POBREZA, DESIGUALDAD Y SEGREGACIÓN.</b>	
<b>CAPÍTULO 8.</b>	<b>97</b>
<b>CONCLUSIONES.</b>	
<b>CAPÍTULO 9.</b>	<b>102</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.</b>	

**CAPÍTULO 1**

**INTRODUCCIÓN.**

## **1. INTRODUCCIÓN**

La política de vivienda ha jugado al menos dos roles importantes en la determinación de la calidad de vida de los sujetos a los cuales afecta.

En primer lugar, la vivienda juega un decisivo papel en la calidad de vida de las personas y conlleva, en la mayoría de los casos, al acceso a servicios hoy considerados esenciales para alcanzar niveles mínimos de bienestar. En adición a lo anterior, representa la principal inversión y el patrimonio más importante de las familias de ingresos medio y bajos; en algunos casos constituye incluso una fuente importante de ingresos. Es por ello que, la política habitacional, al llevar a cabo la tarea de mejorar la cobertura de vivienda, tanto en las dimensiones de calidad de los materiales y acceso a servicios de infraestructura básica, se ha transformado en un pilar básico para el cumplimiento de los estándares de calidad del parque habitacional chileno en la última década.

En segundo lugar, no sólo la vivienda determina la calidad de vida de las personas, sino que también juega un rol preponderante el entorno en el cual se desenvuelven los hogares: el vecindario, barrio, o entorno entrega un conjunto de bienes públicos locales, como seguridad, educación, y salud, y además, conlleva a facilitar u obstaculizar el acceso a fuentes de trabajo. La política habitacional, si bien ha resuelto problemas de cobertura de vivienda, tanto en calidad como en cantidad, en general no ha sido capaz de que el entorno en el cual se insertan las viviendas construidas sea el más adecuado para maximizar las condiciones que permitan mejorar la calidad de vida de las personas que las habitan. La causa principal de esto es que ha existido escasez de suelos para construir nuevas viviendas, lo que provoca inevitablemente que los nuevos conglomerados sean construidos en entornos lejanos de los centros urbanos, generándose el fenómeno de segregación residencial socioeconómica.

Sin duda que fenómenos como la disminución de los niveles de pobreza y los cambios en la desigualdad de ingresos también influyen en la calidad de vida de los

chilenos; se trata de fenómenos que afectan la distancia entre los estándares habitacionales de los grupos socioeconómicos.

En base a lo señalado anteriormente, el objetivo del presente trabajo es doble. El análisis es hecho sobre la base de la encuesta Casen 2000 y Los Censos de Población de los años 1992 y 2002, y la unidad de análisis son los hogares. Esto último se justifica por el hecho de que se supone que en un hogar se actúa en conjunto en materia de decisiones habitacionales, y además parece fácil de entender que cierto porcentaje de hogares tiene algún grado de déficit de vivienda.

Un primer objetivo es evaluar cómo han evolucionado los indicadores de déficit habitacional cualitativo entre los años 1992 y 2002, tanto a nivel nacional como comunal. Para hacer esto posible se obtienen indicadores para el déficit en las cuatro siguientes dimensiones: (i) calidad de los materiales de la vivienda; (ii) hacinamiento; (iii) acceso a servicios de infraestructura básica; (iv) tipo de vivienda. Una vez conocido el déficit en cada una de estas áreas, se procede a reunir la información en un índice agregado del déficit habitacional.

Un segundo objetivo es tratar de indagar sobre la relación existente entre la política de vivienda, la pobreza, la desigualdad de ingresos y la segregación residencial socioeconómica, siempre tomando como eje central de nuestro trabajo la variación de los indicadores de déficit cualitativo de la vivienda entre los años 1992 y 2002.

A partir del logro de estos objetivos hay múltiples preguntas a responder: ¿Cuáles son las comunas que exhiben mayores ganancias en los indicadores de déficit, pobreza y desigualdad? ¿Una mayor cobertura en la calidad de la vivienda esta asociada a menores niveles de pobreza o desigualdad? ¿Existe una relación sistemática entre pobreza, segregación y desigualdad?

Este trabajo está ordenado en nueve capítulos, siendo la introducción el primero de ellos. En el capítulo 2 se ofrece una revisión de los aspectos metodológicos que involucra el presente trabajo. En el capítulo 3 presentamos los aspectos operativos del

déficit habitacional, es decir, las variables que se toman en cuenta para construir los indicadores, como también las variables de control a utilizar. En el capítulo 4 se lleva a cabo un análisis de la evolución de los indicadores de déficit de vivienda a nivel nacional. En el capítulo 5 se esbozan las principales características de la política de vivienda en el período 1992-2002. En el capítulo 6 se analizan los efectos de la política habitacional sobre el déficit de vivienda, la situación de pobreza, la desigualdad de ingresos y la segregación residencial socioeconómica, siempre a nivel comunal y teniendo en vista los nexos señalados en la literatura. En el capítulo 7 se trata de examinar la relación estadística entre el déficit de vivienda, la pobreza, la desigualdad, y la segregación. Finalmente, en los capítulos 8 y 9 se presentan, respectivamente, las conclusiones y la bibliografía.



## **CAPÍTULO 2**

### **REVISIÓN DE ASPECTOS METODOLÓGICOS.**

## **2. REVISIÓN DE ASPECTOS METODOLÓGICOS**

### **2.1 El Déficit Habitacional como Marco Teórico**

Los organismos e investigadores especializados coinciden en que el concepto de déficit habitacional atañe a una cifra que se deduce de comparar los requerimientos habitacionales existentes con las existencias de viviendas en condiciones de atender satisfactoriamente los requerimientos habitacionales, en un mismo momento del tiempo.

Por tanto, generalmente, el problema habitacional se concibe asociado al déficit de vivienda, es decir, cuando las necesidades de viviendas superan a las existencias. De hecho, la evidencia empírica muestra que esa es la situación usual en los países de la región. Sin embargo, en este trabajo el énfasis será puesto en la dimensión cualitativa del déficit habitacional, y no en el déficit de vivienda como tal. Por lo tanto, se hará referencia a los requerimientos de calidad en las viviendas, y la información que se derive tendrá que ver con el porcentaje de hogares que habitan viviendas que cumplen ciertos estándares de calidad en distintas dimensiones.

Desde ya, conviene subrayar que el uso del vocablo “requerimientos habitacionales” no es casual, y que se ha preferido por sobre otra nomenclatura, de connotaciones económicas, como es el vocablo “demanda habitacional”. El concepto de requerimientos habitacionales es esencialmente social y expresa normativamente un equilibrio deseado entre familias y viviendas, mientras que el concepto de demanda habitacional alude a la disposición a obtener una vivienda. Estas diferencias son importantes, y explican que, ciertos segmentos de la demanda solvente no puedan necesariamente ser parte de las necesidades habitacionales, como también que buena parte de estas últimas no dispongan de recursos para clasificar como demanda.

**a) La unidad de análisis**

La unidad doméstica puede definirse como el grupo primario de pertenencia con que cuentan los individuos, para su apoyo en el ámbito básico de la sobrevivencia, y en otros ámbitos de orden superior (que tienen sentido sólo una vez que la sobrevivencia está asegurada), como la socialización, la solidaridad y emocionalidad. En términos estrictamente teóricos, estos grupos pueden constituirse por tres fuerzas: (i) afinidad; (ii) normas biosociales; (iii) restricciones del medio (Rodríguez J., 1998).

Por afinidad (amistad, intereses comunes, cosmovisiones similares, etc.) los individuos pueden elegir con quien(es) vivir.

Por normas biosociales, las unidades domésticas se constituyen según un patrón impuesto a los individuos por la biología (parentesco) y la estructura y el funcionamiento de las sociedades en que viven.

Por restricciones del medio se entiende la constitución de unidades domésticas con el mero propósito de sobrevivir y de procurar enfrentar limitaciones, presiones o dificultades del contexto (económico, sociocultural, ambiental, climático, etc.). Cambios (sea por relajamiento o intensificación) de las restricciones del medio pueden conducir a replanteamientos de estas unidades domésticas, por ejemplo por la salida de algunos de sus integrantes, la llegada de otros nuevos o la disolución de la unidad doméstica.

En la realidad una buena parte de las unidades domésticas se constituyen por una combinación de las tres fuerzas señaladas anteriormente. Por ello el concepto de unidad doméstica es complejo y su expresión operativa resulta difícil, sobre todo si se consideran las restricciones que tiene la operación censal en lo que se refiere a la recolección de información.

Sin embargo, la experiencia muestra que en los Censos de Población y Vivienda de la mayoría de los países de la región se ha hecho frente a esta dificultad, mediante la incorporación de una entidad intermedia entre viviendas y personas, cual es el hogar. En virtud del hecho de que, además de convivir en una misma vivienda, los integrantes de un hogar comparten asuntos cruciales de la vida cotidiana, parece razonable considerarlo, al menos, como una aproximación operativa válida al concepto de unidad doméstica. Más aun, la noción de hogar permite acoger grupos estructurados en función de las tres fuerzas mencionadas anteriormente (afinidad, normatividad social/parentesco, restricciones del medio).

#### **b) Los requerimientos de calidad en las viviendas**

Distinguir entre las viviendas de buena calidad y las viviendas de mala calidad es uno de los fines de este trabajo; estas últimas no están aptas para satisfacer las necesidades habitacionales.

¿Cómo identificar las viviendas con problemas de calidad?. Una primera mirada conceptual nos lleva a concluir que la calidad de la vivienda debe evaluarse a la luz del cumplimiento de las funciones que se le atribuyen. A grandes rasgos podemos señalar tres: (i) protección frente a las inclemencias del medio; (ii) disponibilidad de un espacio de intimidad y privacidad; (iii) ofrecimiento de un ambiente inmediato sano.

La protección frente a las inclemencias del tiempo depende del estado de la vivienda y de la calidad de sus materiales. Por ejemplo, una vivienda con materiales de mala calidad, además de comprometer su estabilidad estructural, no logra un aislamiento mínimo respecto del medio y, por tanto, sus residentes corren el riesgo de quedar expuestos al frío, la lluvia, la nieve, etc. Del razonamiento anterior puede desprenderse que, en principio, los tópicos sobre tipo de vivienda, calidad de los materiales de la vivienda (muros, piso y techo) y estado de la vivienda, que están dentro de los establecidos para los Censos de Población y Vivienda (United Nations, 1998), son necesario para los cálculos y análisis del

déficit habitacional, pues sirven para evaluar las condiciones estructurales de la vivienda.

La disponibilidad de un espacio de intimidad y privacidad tiene como requisito la existencia de una superficie mínima para cada individuo. Esta idea nos remite directamente a la noción de hacinamiento, o de densidad demográfica dentro de la vivienda. Dado que el tópico de superficie prácticamente no se incluye en los Censos de Población y Vivienda de la región, el hacinamiento debe calcularse con base en tópicos alternativos. Si hay hacinamiento, la vivienda tendría deficiencias de calidad.

Hay un relativo consenso en considerar que la función de ofrecimiento de un medio sano depende en gran medida de la disponibilidad de un conjunto mínimo de servicios básicos en la vivienda. Este planteamiento se afirma en el argumento siguiente: el cumplimiento de la función de marras por parte de la vivienda supone que ésta cuenta con servicios básicos como el abastecimiento de agua potable, un sistema adecuado de eliminación de excretas y disponibilidad de electricidad, pues sin ellos la vivienda no otorgaría ni seguridad sanitaria ni un mínimo de comodidad.

## **2.2 Breve revisión de literatura en torno al tema de la vivienda**

Habida cuenta de que la política de vivienda cuenta con variados instrumentos para aumentar la cobertura habitacional, cabe preguntarse cuál es la situación de la vivienda en Chile y si el mayor número de soluciones habitacionales efectivamente ha influido en ella. Al respecto, en Larrañaga O. (2003) se realiza una caracterización de la situación de la vivienda en Chile urbano y el Gran Santiago, la cual se resume en cuatro resultados: (i) a nivel nacional urbano, un 71.2% de las viviendas son habitadas por sus propietarios y algo menos de la mitad de las mismas (31.4%) han sido adquiridas a través de algún programa público de vivienda, reflejando la extensa difusión que ha tenido la política del sector para contribuir a la solución del problema habitacional en el país; (ii) la diversidad de los programas de vivienda se aprecia en la situación por quintiles, puesto que la fracción de viviendas habitadas por propietarios que utilizaron subsidios públicos

para su adquisición supera el tercio de los casos en los quintiles primero a cuarto, alcanzando a un 16.8% en el caso del quintil superior; (iii) el número promedio de habitantes por vivienda es mayor cuando son propietarios y menor en el caso de arriendo, reflejando las características del ciclo de vida familiar, puesto que la compra de la vivienda acontece por lo general años después de la formación de la familia; (iv) la información respecto de la edad promedio del jefe del núcleo principal de la vivienda es consistente con la hipótesis del ciclo de vida familiar<sup>1</sup>, puesto que la edad promedio del grupo que arrienda es menor que en otros tipo de propiedad.

También podemos citar otro trabajo al respecto: “Vivienda y patrimonio: Chile 1992-2002” (Larrañaga O., 2003). Aquí se presenta la evolución de las condiciones materiales del nivel de vida de las personas en materia de vivienda y activos durables, sobre la base de los datos provistos por los censos de población y vivienda de los años 1992 y 2002, evaluando la distribución de los bienes materiales en términos de la cantidad de personas que acceden a los mismos.

Tres de los resultados más importantes de este estudio son los siguientes:

- (i) Los datos del Censo reportan un aumento generalizado de la calidad de los materiales en la década bajo análisis. Se comprueba que el 90,7% de la población vive en residencias que satisfacen los estándares de materialidad, comparado con un 81,1% en 1992<sup>2</sup>.
- (ii) El porcentaje de personas que cumple el estándar mínimo en todas las categorías de acceso a servicios de infraestructura básica aumentó desde un 61,1% en 1992 a un 79,1% en 2002. Sin embargo, existe una gran brecha de cobertura de servicios básicos entre los sectores urbano y rural.

---

<sup>1</sup> Ciclo de vida familiar significa que hay varias etapas diferentes en la vida familiar normal: (i) etapa de soltería: personas jóvenes sin vínculos matrimoniales; (ii) parejas casadas jóvenes sin hijos.; (iii) nido lleno, parejas casadas jóvenes con hijos; (iv) parejas casadas, de mayor edad, con hijos todavía dependientes; (v) nido vacío, parejas casadas de mayor edad sin hijos dependientes; (vi) personas de mayor edad que viven solas aun trabajando o ya retiradas. Esta hipótesis, en este contexto, podría implicar por tanto, que la edad promedio del grupo que arrienda es menor que en otros tipo de propiedad.

<sup>2</sup> Esto se concluye definiendo un conjunto de estándares mínimos en las diferentes dimensiones de la vivienda, como tipo de material del muro, del techo, etc.

(iii) Durante la década se produce un fuerte descenso en la situación de hacinamiento, independientemente del umbral que se utilice para realizar la evaluación; esta situación se relaciona con el aumento en el número de viviendas ya que esto permite la partición de los grupos que compartían una vivienda por motivos no voluntarios.

La política de vivienda durante los 90`s también consta de otra característica. En Larrañaga O. (2003) se señala que la política de vivienda orientada a sectores de bajos ingresos privilegió la expansión de la cobertura habitacional a costa de la extensión de la ciudad hacia sectores cada vez más alejados, debido a que el costo del terreno era menor en áreas cada vez más alejadas, haciendo que la política de construcción masiva de vivienda fuese factible en términos del presupuesto fiscal. Sin embargo, la evaluación de tal política debe también incluir el conjunto de costos que se asocian al crecimiento de la ciudad a través de segmentos habitacionales segregados desde una perspectiva socioeconómica, carentes en ocasiones de equipamiento comunitario, y cada vez más alejados del centro de la ciudad y de los lugares de trabajo. La pregunta de fondo es entonces ¿es beneficioso crear esta especie de ghettos o grupos aislados de los centros de la ciudad y alejados de los empleos?. Esta pregunta es la que trataron de responder David M. Cutler y Edward L. Glaeser en su paper "Are ghettos good or bad?" (1997). Ellos encuentran que los negros en áreas segregadas tienen resultados perceptiblemente peores que negros en áreas menos segregadas, aunque la discusión teórica respecto de si los ghettos son o no beneficiosos aún no está zanjada. En este trabajo, la discusión anterior, vamos a aterrizarla en el contexto de la relación existente entre la política de vivienda y la segregación residencial socioeconómica.

### **2.3 Obstáculos metodológicos**

La fuente de información estadística utilizada en este trabajo proviene de los Censos de Población y Vivienda de los años 1992 y 2002, respectivamente. En estos censos se informa, entre muchas otras cosas, sobre las variables que tiene que ver con la calidad de los materiales de la vivienda, con las formas de acceso a

los servicios de de infraestructura básica, con el tipo de vivienda que utilizan los hogares, y con los problemas de hacinamiento que enfrentan estos últimos. Todas estas variables fueron útiles en la construcción de indicadores de déficit cualitativo que posteriormente serán citados.

Uno de los obstáculos de utilizar los censos de los años respectivos radica en que no se pregunta por el ingreso monetario de los hogares, lo que impide de manera directa la obtención de indicadores socioeconómicos. No obstante lo anterior, es posible construir una variable proxy del ingreso por hogar, y para este cometido es necesario, eso sí, contar con información complementaria a la que otorga en censo. Utilizamos la encuesta Casen 2000 para este propósito. Los pasos que seguimos para la construcción del ingreso predicho por hogar en el censo fueron básicamente los siguientes:

- (i) Tomando en cuenta la encuesta Casen 2000 se corrieron regresiones:
  - a) Para personas ocupadas. Se tomó en cuenta las variables explicativas: género, experiencia potencial y su cuadrado, años de educación básica, educación media y universitaria. La variable dependiente fue el logaritmo natural del ingreso monetario ajustado del hogar.
  - b) Para personas jubiladas. Se tomó en cuenta las variables explicativas: género, edad, años de educación básica, educación media y universitaria. La variable dependiente también fue el logaritmo natural del ingreso monetario ajustado del hogar.
- (ii) Una vez obtenidos los parámetros en a) y b) se procedió a predecir el ingreso con los niveles de las variables explicativas de la encuesta Casen 2000, tanto para ocupados como para jubilados. Posteriormente se procedió a sumar los ingresos predichos de los ocupados y jubilados, obteniéndose el ingreso predicho por hogar.
- (iii) Nuevamente, con la información de la encuesta Casen 2000, y para todas las personas, se corrió una regresión en que se tomaron en consideración 3 variables explicativas referentes a los activos de la vivienda: tenencia de lavadora, de



microondas y de celular. La variable dependiente fue el logaritmo del residuo entre el ingreso predicho por hogar obtenido en (ii) y el ingreso monetario ajustado del hogar que informa la Casen.

- (iv) Posteriormente se procedió a predecir el ingreso por hogar en el censo, tanto de 1992 como del 2002, tomando en consideración los parámetros estimados en (i) y (iii) y los niveles de las mismas variables explicativas que informa el censo. La lógica de las regresiones estimadas en (i) radica en la teoría del capital humano, y sirve simplemente como un ejercicio de predicción, obviamente perfectible.

Otro obstáculo que enfrentamos tiene que ver con la definición de las líneas de pobreza, tanto para 1992 como para 2002. La línea de pobreza es el equivalente monetario del costo de una canasta básica de bienes y servicios por persona por período de tiempo, y claro está, no se puede determinar directamente a partir del censo, sino que partir de estudios que determinen las necesidades mínimas a satisfacer y el costo de ellas. Por este motivo nos vimos obligados a utilizar unas líneas de pobreza que fueran compatibles con las cifras de porcentaje de pobres oficiales, tanto para 1992 como para el 2002.

### **CAPÍTULO 3**

#### **ASPECTOS OPERATIVOS DEL DÉFICIT HABITACIONAL.**

### **3. ASPECTOS OPERATIVOS DEL DÉFICIT HABITACIONAL.**

La elección de las variables que llevarán a la construcción de un índice global de calidad, no es un asunto simple, por el contrario hay una gran cantidad de variables que son consideradas relevantes por múltiples estudios para evaluar la calidad determinada de una vivienda. Dentro de esto mismo, no basta con la construcción de un índice global que incluya múltiples variables, más bien, se recomienda establecer subíndices que se definan respecto a áreas particulares de la vivienda, a fin de lograr un mejor análisis de los aspectos específicos en donde se concentran los déficit.

Las variables que se considerarán serán sacadas del Censo realizado en el año 1992 y 2002, a fin de poder realizar un análisis comparativo entre los dos periodos. Para cada respuesta obtenida en el Censo se definirá un límite de calidad, si la respuesta está bajo este nivel la vivienda se considerará deficitaria en esa variable particular, por el contrario si se encuentra que la vivienda cumple con el estándar de calidad especificado, entonces la vivienda será no deficitaria en esa variable particular.

A continuación, describiremos las áreas consideradas relevantes en este estudio y las variables que usaremos para analizar la calidad de cada una de éstas áreas.

#### **3.1 Variables a tomar en cuenta en la medición de calidad.**

En este estudio se han considerados relevantes cuatro áreas relativas a la calidad de la vivienda; sin embargo debemos dejar constancia que es sólo una parte de las variables pertinentes para medir de alguna forma la calidad, dejamos abierta, por lo tanto, la posibilidad de que se incluyan nuevas variables destinadas a mejorar la evaluación cualitativa.

Las cuatro áreas principales a evaluar siguen a continuación, donde también se describen las variables usadas en cada área para definir la calidad. El límite de calidad para cada variable se encuentra en la tabla 1.

**a) Infraestructura:**

El análisis de este aspecto busca arrojar una medida de la calidad física de la vivienda, es decir, su interés se centra en los materiales que constituyen la vivienda y los califica de acuerdo a un estándar de calidad definido según las respuestas contenidas en el Censo. Para lo anterior se consideraron relevantes las variables de muro, piso y techo, por ser concluyentes con respecto al estado de una vivienda en particular. Estas variables no sólo influyen en la estabilidad física de la vivienda, sino también en el bienestar de sus integrantes, así, variables deficitarias en estos aspectos serán asociadas a un mayor número de enfermedades, menor rendimiento escolar y en general menor acumulación de variables de capital humano.

**b) Servicios Básicos:**

Es muy importante que la vivienda que se habita provea los niveles mínimos de saneamiento, con el fin de lograr habitar en un ambiente que se considere seguro sanitariamente y que ofrezca niveles mínimos de comodidad. Para este efecto se ha considerado de vital relevancia el sistema de eliminación de excretas y la tenencia o no de agua potable, variables directamente relacionadas con la seguridad sanitaria de la vivienda; en el aspecto de comodidad se han incluido la variable de electricidad.

**c) Hacinamiento:**

Igualmente importante que las dos áreas descritas anteriormente, se espera que una vivienda de calidad mínima, destine un espacio exclusivo para cada integrante de la familia, a fin de que cumpla con los requisitos de comodidad, privacidad e intimidad.

Para estos efectos se ha construido un índice en base al Censo en donde se estima el número de personas por dormitorio. El límite de calidad se ha fijado en 2.5, medida que es intermedia entre las consideradas en otros estudios.

**d) Tipo de Vivienda:**

El principal fin que persigue esta área, es contabilizar algunos tipos de viviendas, como las mediaguas y ranchos, como deficitarios aun cuando cumplan con los estándares de las otras variables.

En el caso de las mediaguas se hace así porque éstas fueron construidas como solución transitoria, y por lo tanto correspondería avanzar en la provisión de viviendas más completas. En los otros casos, como rucas y chozas, se considera que estas viviendas son extemporáneas al desarrollo del país, y por lo tanto deben ser reemplazadas por viviendas que ofrezcan mayor calidad y espacio.

Resumiendo, la medición de la calidad de las viviendas se hará en base a cuatro índices: índice de infraestructura, de servicios, de hacinamiento y tipo de vivienda.

**Cuadro 1**  
**Definición de Déficit.**

<b>TIPO DE VIVIENDA</b>	
Casa	Sin Déficit
Departamento	
Piezas en casa antigua o conventillo	
Mejora, Mediagua	Con Déficit
Rancho, Choza	
Ruca	
Móvil (carpa, vagón, etc)	
Otro	
<b>HACINAMIENTO</b>	
Número de Personas por Dormitorio	
<=2.5	Sin Déficit
>2.5	Con Déficit

Evolución del déficit habitacional en los más pobres: 1992-2002

<b>CALIDAD</b>	
<b>Techo</b>	
Tejas Tejuela Losa de Hormigón Zinc Pizarreño Fibra de Vidrio/ Femocolor Fonolita Paja Embarrada Desechos	Sin Déficit
	Con Déficit
<b>Muros</b>	
Hormigón armado, piedra Ladrillo Paneles estructuras, bloques (prefabricados) Madera o Tabique forrado Internit Adobe, barro empajado Desechos	Sin Déficit
	Con Déficit
<b>Piso</b>	
Parquet Baldosín Cerámico Entablado Alfombra muro a muro Baldosas de Cemento Plásticos (flexit, linóleo, etc) Radier Ladrillo Tierra	Sin Déficit
	Con Déficit
<b>INFRAESTRUCTURA</b>	
<b>Agua</b>	
Cañería dentro de la vivienda	Sin Déficit
Cañería fuera de la vivienda, pero dentro de	Con Déficit
No tiene agua por cañería	
<b>Electricidad</b>	
Red Pública Generador propio o comunitario Placa Solar No tiene alumbrado eléctrico	Sin Déficit
	Con Déficit
<b>Eliminación de Excretas</b>	
Conectado a alcantarillado Conectado a fosa séptica Cajón sobre pozo negro Cajón sobre acequia o canal Químico No tiene Servicio Higiénico (WC)	Sin Déficit
	Con Déficit

### **3.2 Unidades de análisis.**

En el caso específico de este estudio se considerarán como variables de análisis a las comunas.

Se incluirán las comunas que posean más de cien mil habitantes con el objetivo de hacer un análisis a nivel de distribución espacial del déficit, para así ver que comunas son las más afectadas y en qué ámbitos, este análisis a su vez, nos permitirá hacer una comparación de las políticas públicas particulares de cada región, y así ver si se están solucionando los problemas particulares de cada comuna o región.

Por otra parte trabajaremos con quintiles de ingreso para hacer un análisis socioeconómico del déficit habitacional y ver el efecto que han tenido las políticas de vivienda entre el 92 y 2002 en los déficit de los quintiles inferiores de ingreso, dado que las políticas de vivienda social deben estar enfocadas a estos quintiles de ingreso.

### **3.3 Categorías de viviendas.**

Cada variable es evaluada cero (sin déficit) o uno (con déficit). De este modo los diferentes índices variarán su puntuación dependiendo de cuántas variables estén bajo el déficit. Por ejemplo, el índice de infraestructura contiene 3 variables por lo que su puntuación será cero, uno, dos o tres, dependiendo de las variables que estén deficitarias, esto mismo sucede en los otros índices, donde sólo varía el puntaje máximo, debido a que tienen diferente número de variables:

- Índice de Infraestructura: Puntuación entre cero y tres.
- Índice de Servicios: Puntuación entre uno y tres.
- Índice de Hacinamiento: Puntuación entre cero y uno.
- Índice de Tipo de Vivienda: Puntuación entre cero y uno.

En general el análisis se hará en base a los distintos índices, más que en base a un índice global, esto se hará así para evitar ponderar cada tipo de índice, lo que podría ser considerado un poco arbitrario, pero de la misma forma, no correspondería darles a todos la misma ponderación porque cualitativamente es mucho más grave no tener techo que carecer de agua potable. Por lo anterior los análisis y reportes posteriores serán realizados por separado en cada índice.



## **CAPITULO 4**

### **EVOLUCIÓN DEL DEFICIT HABITACIONAL A NIVEL NACIONAL: 1992-2002**

#### **4. EVOLUCIÓN DEL DEFICIT HABITACIONAL A NIVEL NACIONAL :1992-2002**

Una vez discutidos los aspectos operacionales de este estudio, corresponde analizar los resultados. Trabajando con la base del censo del 92 y 2002, se construyeron tres índices que miden varias variables relacionadas con la vivienda. Éstos índices son: Índice de calidad, infraestructura y hacinamiento, respectivamente.

En el apartado 4.1 nos enfocaremos esencialmente en la evolución que se ha dado en éstos indicadores entre 1992 y 2002, dando especial énfasis a los mayores cambios y a los porcentajes finales de hogares sin déficit en cada índice.

En el apartado 4.2 nos permitiremos ahondar más en los requerimientos habitacionales, para ver la evolución de acuerdo a los distintos quintiles de ingreso, y así poder llegar a conclusiones específicas de orientación de programas públicos y su focalización.

##### **4.1 El Déficit Habitacional.**

Al analizar la evolución del déficit entre los años 1992 y 2002, podemos ver que todos los tipos de déficit disminuyeron en los tres ámbitos estudiados. Sin embargo, aunque los índices presentaron mejoras, se aprecian diferencias en los niveles de cobertura y en el grado de avance de los indicadores.

Con respecto a la calidad de las viviendas, durante el periodo 1992-2002 pudimos observar una fuerte mejora en el índice global que mide varios aspectos de la vivienda tales como calidad de materiales, infraestructura, hacinamiento y tipo de vivienda. Si observamos la tabla, podemos ver que el porcentaje de hogares sin déficit aumentó desde un 62,16% en 1992 a un 87,51%, esto representa una disminución de los hogares con viviendas deficitarias en un orden de 25 puntos porcentuales. Los hogares con viviendas deficitarias se concentran principalmente

en la categoría una variable bajo el déficit que llega a un 8,66%, mientras que las otras categorías caen rápidamente a cifras cercanas al uno y cero por ciento.

**Cuadro 2.**  
**Hogares según número de déficit habitacionales (%)**

	Índice Global	
	1992	2002
<b>0</b>	62,16	87,51
<b>1</b>	10,36	8,66
<b>2</b>	11,66	1,99
<b>3</b>	9,53	1,03
<b>4</b>	3,72	0,54
<b>5</b>	1,84	0,16
<b>6</b>	0,52	0,06
<b>7</b>	0,21	0,02
<b>8</b>	0	0,01

*Fuente:* elaboración sobre la base de los Censos de Población 1992 y 2002

La mejor evolución se dio en el indicador de infraestructura que comprende las variables de electricidad, agua potable y eliminación de excretas. Sin duda alguna, el desarrollo del país y las políticas públicas destinadas a extender las redes de agua potable y electricidad contribuyeron en gran medida a que aumentara en 20 puntos porcentuales la cantidad de hogares con viviendas sin ningún tipo de déficit en este indicador entre 1992 y el 2002. Sin embargo el nivel de cobertura llega a un 89,96% ocupando el tercer lugar respecto a cobertura de los índices, esto nos indica que aun hay aspectos donde es posible mejorar, sobretudo en lo que se refiere a eliminación de excretas y agua.

Para el 2002 tenemos un 10,04% (416.180) de hogares con viviendas con algún grado de déficit en infraestructura, en comparación al 92 donde un 30,48% de los hogares poseía déficit en una o más variables de la vivienda.

Cabe destacar que si bien el nivel de hogares con viviendas sin déficit, en el índice de infraestructura, no es de los más altos, se ha logrado un gran avance

entre el 92 y 2002. Un ejemplo de esto es el caso de las variables eliminación de excretas y agua que en el 92 mostraban un porcentaje de hogares con viviendas sin ningún déficit de 70,14% y 75,27% respectivamente, mientras que en el 2002 ambos porcentajes llegaron a cifras del 90%.

Hay que hacer notar que la variable “agua” no está midiendo el origen del agua ya sea de pozo, red pública, y otros, sino que está midiendo la disponibilidad de agua por cañería, esto podría estar influyendo en el hecho de que se vea una baja cobertura en esta variable y por lo tanto en el índice de infraestructura.

**Cuadro 3.**

**Hogares sin déficit de infraestructura. (%)**

	<b>electricidad</b>	<b>agua</b>	<b>eliminación</b>
<b>1992</b>	90,23	75,27	70,14
<b>2002</b>	97,1	91,46	90,88

*Fuente:* elaboración sobre la base de los Censos de Población 1992 y 2002

El índice de calidad, que contiene las variables de materialidad en muros, piso y techo, mostró un aumento de hogares con viviendas sin ningún tipo de déficit de 3,8 puntos porcentuales, respecto a 1992, donde los hogares con algún tipo de déficit correspondían a un 13.93%. Mirando la base con más detalle, podemos ver que este movimiento se debe principalmente a la variable piso que aumentó el número de hogares con viviendas sobre el nivel en aproximadamente en 5 puntos porcentuales. Así, para el 2002 hay un 10,09% (418.180) de hogares con viviendas que todavía poseen algún déficit en los indicadores de materialidad, mientras que el 89.91% restante no tiene ningún tipo de déficit. Creemos que este porcentaje puede ser mejorado si se pone atención a las especificaciones de calidad de los materiales de construcción en las viviendas que entrega el gobierno, esto se ve reforzado al ver que el mayor porcentaje de hogares con viviendas con déficit en esta área se ubica en los quintiles I y II que son justamente los que hacen más uso de las viviendas entregadas por el gobierno.

Si examinamos en mayor profundidad el índice de calidad de materiales, podemos ver que los materiales de construcción de techo y piso, cumplen en un 99% con los estándares fijados en este trabajo. Por lo anterior el nivel de 89,91% del índice de materialidad está siendo explicado por la variable piso, en donde, para el 2002 el 9,27% de las hogares poseía algún tipo de déficit, este porcentaje no ha variado significativamente al del 1992 donde los hogares con algún grado de déficit en esta área era de un 9,46%. Debemos destacar que el cambio ha sido pequeño, a pesar de que han transcurrido 10 años entre las mediciones, es importante hacer notar que este nivel de déficit en la variable piso no se debe a la exigencia del indicador, ya que el nivel mínimo de exigencia no ha sido elevado, sólo están consideradas bajo el nivel las variables tierra y ladrillo.

**Cuadro 4.**

**Hogares sin déficit en calidad de materiales. (%)**

	<b>Muro</b>	<b>Techo</b>	<b>Piso</b>
<b>1992</b>	90,54	97,25	94,74
<b>2002</b>	90,73	99,04	99,35

*Fuente:* elaboración sobre la base de los Censos de Población 1992 y 2002

Analizando el índice de tipo de vivienda, podemos ver que es un índice que mostró grandes mejoras en la cobertura, entre el 92 y 2002 aumentaron los hogares con viviendas sin déficit en alrededor de 5 puntos porcentuales quedando en el 2002 un 3.98% (164.420) de los hogares con viviendas bajo el nivel. Creemos que este mejoramiento se debe principalmente a la orientación de las políticas públicas que se ha orientado a implementar y diseñar complejos habitacionales tipo departamentos o casas que califican por sobre el nivel. Cabe notar, que las mediaguas están calificadas bajo el nivel, por ser viviendas que se supone son de una solución transitoria, y que deben ser reemplazadas por viviendas de mayor calidad o deben realizarse arreglos para su mejor adaptación. Es por esto que las políticas destinadas a aumentar la cantidad de mediaguas en el país mejora el índice, por lo anterior podemos inferir que el énfasis de construcción de viviendas ha estado en aquéllas por sobre el umbral, es decir, casa, departamentos o casas antiguas.

**Cuadro 5.**

**Hogares sin déficit en tipo de vivienda. (%)**

	<b>Tipo de vivienda</b>
<b>1992</b>	91,37
<b>2002</b>	96,02

*Fuente:* elaboración sobre la base de los Censos de Población 1992 y 2002

Por último, se registró una disminución de alrededor de 13 puntos porcentuales en el índice de hacinamiento, el índice mejoró desde un 67,23% en 1992 a un 80,80% en el 2002. Dado lo anterior, el número de hogares con viviendas con hacinamiento disminuyó de 1.058.003 (32,77%) hogares a 790.016 (19,2%). Sin embargo, a pesar del mejoramiento, hay que notar que este porcentaje es aún alto en comparación con los otros índices.

**Cuadro 6.**

**Hogares sin déficit en Hacinamiento. (%)**

	<b>Hacinamiento</b>
<b>1992</b>	67,23
<b>2002</b>	80,80

*Fuente:* elaboración sobre la base de los Censos de Población 1992 y 2002

Ya hemos discutido la importancia de contar con un espacio mínimo de esparcimiento y privacidad dentro del hogar, esta variable influye fuertemente en el rendimiento escolar, rendimiento laboral, propagación de enfermedades, etc. Además tiene efectos importantes en la salud psicológica de las personas y es por esto que creemos que se debería poner énfasis en buscar soluciones que a futuro impliquen mejoras en la distribución por ingreso de este índice.

**Cuadro 7.**

**Hogares sin déficit según dimensión respectiva (%).**

	<b>1992</b>	<b>2002</b>
<b>• Índice de Calidad</b>		
Hogares sin déficit	86.12	89.91
Hogares con algún déficit	13.88	10.09
<b>• Índice de Infraestructura</b>		
Hogares sin déficit	69.51	89.96
Hogares con algún déficit	30.49	10.04
<b>• Índice de Hacinamiento</b>		
Hogares sin déficit	67.23	80.80
Hogares con algún déficit	32.77	19,2
<b>• Índice tipo de vivienda.</b>		
Hogares sin déficit	91.37	96.02
Hogares con algún déficit	8.63	3.98

*Fuente:* elaboración sobre la base de los Censos de Población 1992 y 2002

**4.2 Déficit habitacional por quintil de ingreso.**

Calcular un índice de calidad no es un asunto trivial, ya que hay un gran porcentaje de hogares que poseen déficit en múltiples áreas y por lo tanto es importante ver en que aspectos se concentran las variables deficitarias, en que sectores de la población y en que comunas, a fin de lograr una mejor caracterización del problema, y por lo tanto, de las soluciones.

Viendo la evolución entre 1992 y 2002 a nivel global, podemos ver que el déficit general ha disminuido notoriamente desde 1992, en este año, un 42% de los hogares poseía algún tipo de déficit, este porcentaje se reduce a un 20% en el 2002. Por otra parte, los hogares deficitarios siguen concentrándose mayoritariamente en los quintiles inferiores de ingreso, donde, para los dos años,

sobre el 47% de los hogares bajo el nivel se encuentra en los dos primeros quintiles.

Las diferencias que se dan entre viviendas de familias de distintos ingresos refleja la mala distribución de ingresos que existe en Chile, y más aún, muestra que de continuar esta situación, se dificultan las posibilidades de avanzar en pos de mayor igualdad, ya que las deficiencias en los hogares dificultan mejorar las variables de capital humano como la salud, rendimiento laboral y/o educacional, estabilidad psicológica, etc. Ello acentúa las dificultades para salir de la pobreza y acabar con el círculo vicioso de la desigualdad.

En un análisis más profundo de los indicadores, podemos ver que la diferencia entre quintiles se mantiene para cada índice por separado. A continuación se entrega un análisis más detallado de cada índice.

**Cuadro 8.**  
**Distribución del Déficit en Hogares según Quintil de Ingreso (%)**

	Quintil									
	1		2		3		4		5	
	1992	2002	1992	2002	1992	2002	1992	2002	1992	2002
<b>ical</b>										
sin déficit	20	19	19	20	20	20	20	21	21	21
con déficit	23	30	24	23	22	19	19	15	12	13
<b>infra</b>										
sin déficit	19	20	17	19	18	20	21	20	25	20
con déficit	23	22	26	25	25	19	18	17	8	18
<b>ihac</b>										
sin déficit	20	20	20	20	20	20	20	20	21	20
con déficit	23	20	27	25	28	24	16	20	6	11
<b>tipoviv</b>										
sin déficit	20	20	19	20	19	20	20	20	21	20
con déficit	23	22	29	19	26	20	16	18	5	22

*Fuente:* elaboración sobre la base de los Censos de Población 1992 y 2002

El principal problema para los quintiles inferiores es la calidad del inmueble habitacional, los hogares no deficitarios son de un 89.91%, que si bien puede parecer alto, es el porcentaje de menos cuantía entre los cuatro indicadores, y se encuentra casi empatado con el índice de infraestructura. Con respecto a los quintiles de ingreso, podemos ver que para el 92, el primer quintil empeoró su



situación aumentando el porcentaje de viviendas con déficit desde un 23% a un 30%. El mejoramiento del índice de calidad, se debe al movimiento en los otros quintiles de ingreso, esto nos puede estar señalando que hay una mala focalización de los programas orientados a los sectores más pobres, por lo que hay otros quintiles de ingresos que están percibiendo los beneficios de estos programas.

El problema también podría deberse a malas especificaciones técnicas en la construcción de viviendas o falta de supervisión de éstas, sobretodo en las viviendas que ofrece el gobierno. Es muy importante, para lograr una solución o avance, ver en qué proceso está fallando el sistema, ya sea a nivel de especificaciones, supervisión o mantenimiento. Como guía, debe ponerse especial énfasis en los materiales de construcción del muro de la vivienda, ya que es el que muestra un mayor porcentaje de viviendas deficitarias en este aspecto, de hecho, en el 2002 este porcentaje fue de 9,27% (382.860) viviendas deficitarias, mostrando sólo un leve avance con respecto al 92 donde los hogares deficitarios en esta variable era de 9,46%

El índice de infraestructura ha mostrado el mayor aumento de los hogares sin déficit entre 1992 y 2002, lo que se ve reflejado de manera más o menos pareja entre los quintiles, de hecho, es posible apreciar una mejora distributiva. En el 92, el 49% de los hogares con algún tipo de déficit estaba concentrado en los dos primeros quintiles, este porcentaje baja levemente a un 47%.

El índice de hacinamiento se mantiene relativamente constante entre los dos años analizados, principalmente por el alto nivel de cobertura, sin embargo muestra diferencias significativas entre quintiles, de hecho en el 92 el porcentaje de viviendas con déficit en el quintil I es de un 23% mientras que en el quintil V este porcentaje llega a sólo el 6%. Para el año 2002 podemos ver una distribución del déficit más pareja entre quintiles: el quintil I concentra un 20% del déficit y el quintil V a su vez, posee un 11% de ese déficit.

En el análisis según tipo de vivienda también se puede apreciar la mala distribución del ingreso, pero esta recae no sólo en el quintil I, sino también en el II y III. A modo de comparación, podemos ver que para el 92 el 52% de los hogares deficitarios están en el quintil I y II, mientras que el 5% de ubica en el quintil V. esto se explica claramente porque son los sectores de bajos ingresos los que usan las viviendas que se encuentran calificadas bajo el nivel tales como mediaguas o mejoras. Para el 2002 la situación parece haber mejorado notoriamente, ya que se observa una distribución mucho más pareja de los hogares deficitarios entre quintiles.

## **CAPITULO 5**

### **LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN LA DÉCADA 1992 - 2002**

## **5. LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN LA DÉCADA 1992 – 2002**

Durante la década de los años 90 el principal objetivo de la política social en vivienda consistió en la reducción del déficit habitacional. Así, se crearon una serie de programas que apuntaban a ese objetivo, desde este punto de vista, el resultado fue exitoso: se logró un gran crecimiento del número de viviendas; de hecho, en esta década las viviendas se incrementaron en 25,7% lo cual fue superior al aumento de la población (que fue de un 13,3%).

Junto con lo anterior, se realizó una completa revisión de los sistemas de postulación y selección de beneficiarios de los programas destinados a las familias de menores recursos, además, se consolidó un sistema de financiamiento habitacional que dio rentabilidad al ahorro de las familias y aumentó la participación de sector privado.

No obstante lo anterior, se ha observado que esta expansión en el número de viviendas vino acompañada de algunos costos sociales que no se tuvieron en consideración y que se fueron acumulando con el pasar del tiempo ejerciendo cierta presión social para incorporar cambios en los mecanismos de asignación de subsidios y programas habitacionales. En el paper “Propuestas para la Futura política Social” (Fondo para la Superación de la Pobreza, 2005) se señalan algunos de estos problemas , como por ejemplo:

- i. Estándares mínimos de calidad: la política de vivienda de los 90s priorizó el aspecto cuantitativo, es decir, disminuir el déficit habitacional vía aumentar el número de viviendas, pero no se realizó en conjunto una política de mantener ciertos estándares mínimos de calidad, lo cual también generó un déficit de vivienda, pero esta vez en términos cualitativos.

La explicación que se puede encontrar para este hecho es el aumento de los precios de los suelos los cuales incrementan el costo de las viviendas sociales, si a lo anterior agregamos una débil institucionalidad que regule la calidad, obtenemos que con el fin de mantener los costos de las viviendas sociales, se han bajado los estándares de calidad de construcción o se han ido alejando del centro lo cual trae consigo otros problemas de infraestructura, tiempo de viaje, efecto pares, etc.

- ii. Localización de nuevos proyectos habitacionales: a nivel de la región metropolitana, la mitad de las viviendas orientadas a grupos de ingresos medio-bajos en la década de los 90s se concentraron en sólo cuatro comunas: Puente Alto, La Pintana, San Bernardo y Maipú. Lo anterior se realizó con el fin de disminuir los costos asociados a los proyectos vía terrenos de menores precios, pero se descuidaron los costos asociados a vivir en la periferia: costos de transporte debido a la lejanía de la ciudad y del lugar de trabajo, menor dotación de servicios y futuros gastos fiscales que deberán satisfacer los problemas de infraestructura y servicios tales como hospitales, colegios, redes de transporte y otros.
- iii. Subsidios Ocultos: Este se produce principalmente por la alta morosidad que se observa en la cartera de los créditos otorgados por los SERVIU, esto se debe a que la mayoría de los postulantes tienen bajos ingresos, con lo cual presentan un alto potencial para transformarse en morosos, por esto mismo son mayoritariamente marginados del sistema privado de financiamiento.
- iv. Dificultad de acceso al financiamiento privado: Este problema se explica viendo datos del MIDEPLAN, donde podemos ver que el 70% de los postulantes se encuentra en situaciones que imposibilitan la acreditación de ingresos tales como pertenecer al sector informal (23%), ser inactivos (40%) o desempleados (5%). Lo anterior dificulta mucho la posibilidad de que estas personas accedan al sector privado como mecanismo para financiar su vivienda. En este ámbito es necesario crear incentivos que mejoren la incorporación de estas personas a los sistemas privados de financiamiento.

Por último, la focalización es un tema muy importante, ya que incide de forma esencial en la mejora de calidad de vida de los individuos de los estratos más bajos y en el tiempo en que se logrará dicho objetivo. Con el correr del tiempo, ciertos aspectos operacionales de cada uno de los programas de subsidio produjeron efectos que se han traducido en una “desfocalización” de los mismos (ver cuadro 4 en el anexo).

Es por esto, que durante el 2002, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo implementó una nueva política habitacional, el principal objetivo de esta nueva política es la refocalización del gasto en vivienda social hacia el 20% más pobre de chilenos, que corresponde a la población en situación de indigencia y pobreza en el país (familias cuya encuesta Cas II está bajo los 543 puntos). Para ese sector se diseñó la Vivienda Social Dinámica sin Deuda, para la cual hay dos mecanismos de postulación: el Fondo Concursable para Proyectos Solidarios y las viviendas de acción Serviú.

Se espera que los efectos focalizadores de éstos nuevos programas sean positivos, sin embargo, nuestro trabajo utiliza datos de la Casen 2000 y por lo tanto no podremos evaluar el impacto del cambio en la política habitacional.

### **5.1 Los cambios ocurridos entre 1992 y 2002**

La preocupación principal del diseño de los mecanismos de asignación de subsidios habitacionales ha sido la focalización, ésta incide de forma esencial en la mejora de calidad de vida de los individuos de los estratos más bajos y en el tiempo en que se logrará dicho objetivo. Con el correr del tiempo, ciertos aspectos operacionales de cada uno de los programas de subsidio produjeron efectos que se han traducido en una “desfocalización” de los mismos, como se ve reflejado en el cuadro 8, a continuación:

**Cuadro 8**  
**Distribución porcentual de viviendas según subsidios y decil de ingreso**

Beneficio	Decil de Ingreso Autónomo										Total
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Unificado	20.26	22	29	29.2	37	36	44.4	47.4	53.7	57.7	32.45
Sub. rural	7	5.72	3.75	4.5	2.3	2.8	2.1	2.1	0.7	2	3.98
Sub.vivienda	3.7	4.9	3.6	3.7	2.3	3.2	1.9	2.1	0.9	0.5	3.26
Sub.vivienda	2.5	1.9	1.7	1.4	1.1	1.8	0.7	0.2	0.5	0	1.5
PET	2.6	3.5	4.5	5.9	5.6	5.5	6.4	8.3	8.3	7.7	5.12
Viv. básica	30.6	32.5	30.1	28	25	21.2	17.7	15.5	9.9	6.9	25.6
Progresiva I	7.6	5	3.6	2.9	2.5	2.5	1.7	1.7	0.7	0.5	2.7
Progresiva II	6.6	2	1.3	1.8	1.1	1.03	0.6	0.4	0.6	0.4	1.3
Lote c/Ss	12.7	10	8.9	7.9	7.2	6.5	7.1	4.6	3.1	2.4	8.2
Otro	11.17	12	12.6	14.3	15	18.9	17	17.2	20.9	21.7	14.7
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia con Casen 2000

Es por esto, que durante el 2002, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo implementó una nueva política habitacional, el principal objetivo de esta nueva política es la refocalización del gasto en vivienda social hacia el 20% más pobre de chilenos, que corresponde a la población en situación de indigencia y pobreza (familias cuya encuesta Cas II está bajo los 543 puntos). Para ese sector se diseñó la Vivienda Social Dinámica sin Deuda, para la cual hay dos mecanismos de postulación: el Fondo Concursable para Proyectos Solidarios y las viviendas de acción Serviú.

La orientación de la política habitacional, que apuntaba a la construcción masiva de viviendas nuevas estandarizadas, produjo fuertes desequilibrios en el entorno urbano, donde cada vez más se fueron relegando las construcciones de viviendas sociales a sectores periféricos, con los consabidos efectos negativos de falta de infraestructura, aumento de costos de transporte, efectos sobre la contaminación, lejanía a escuelas, centros médicos, todos los cuales inciden en la calidad de vida de los habitantes de estos complejos habitacionales.

Lo anterior también ha tenido efectos sobre la segregación en las ciudades, donde los estratos bajos y altos parecen estar totalmente separados, esto es

importante porque existe evidencia a nivel internacional y nacional, de que esto puede afectar el futuro desempeño de los propietarios de viviendas sociales, principalmente mediante el efecto de pares.

Junto con lo anterior, se veían las distorsiones provocadas por el sector público tanto en la producción como en el financiamiento, para mejorar estos aspectos se han tomado medidas que apuntan a mejorar la eficiencia, incorporar de mejor manera al sector privado pero sin dejar de lado a la población vulnerable que queda al margen de este sector. Dentro de los cambios introducidos podemos nombrar:

- La creación del Fondo Solidario de Vivienda que consiste en un subsidio que junto al ahorro permite la construcción de soluciones habitacionales específicas. En este caso la vivienda se adquiere sin deuda.
- La eliminación total de la función productora del SERVIU en el aspecto de construcción de viviendas habitacionales, esto se realiza con la expectativa de aumentar la eficiencia y fortalecer el rol asignador de subsidios del SERVIU.
- Eliminación del crédito hipotecario a los beneficiarios de menores ingresos con el fin de eliminar los subsidios ocultos.

## **5.2 Programas Habitacionales.**

La política habitacional incluye una serie de programas orientados tanto a la población pobre como a aquéllos con cierta capacidad de pagos.

El cambio más significativo ocurrido en la institucionalidad entre 1992 y 2002 ha sido la incorporación de la vivienda social dinámica sin deuda, este programa, dirigido a la población de menores recursos, reemplazó al programa de Vivienda Básica SERVIU, y ha cumplido con sus principales objetivos que son: una importante distribución territorial de sus proyectos y un tamaño relativamente reducido de éstos. Estos dos objetivos apuntan a disminuir la segregación que existe en la actual política habitacional.



Este programa incluye la creación de un Fondo Solidario, con lo cual se pretende atacar los problemas de la población más pobre que no puede acceder a créditos.

A continuación se describen los programas que contempla el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

### **FONDO SOLIDARIO.**

El Fondo Solidario de Vivienda es un Programa Habitacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo destinado a dar solución habitacional a familias que se encuentran bajo la línea de pobreza, que participan en grupos previamente organizados, que no hayan obtenido anteriormente un subsidio y que se encuentren inscritos en los registros del SERVIU.

La población objetivo de este Programa son familias cuyo puntaje CAS sea inferior o igual al puntaje promedio Nacional o Regional, según se determine mediante resoluciones el Secretario Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo de la región correspondiente.

El monto máximo de subsidio va entre 280 UF y 480 UF dependiendo del lugar donde se ubique la vivienda, se da mayor subsidio a viviendas ubicadas en Isla de Pascua, X, XI y XII región.

### **VIVIENDA SOCIAL DINÁMICA SIN DEUDA.**

Personas que no tienen posibilidad de obtener crédito en las entidades financieras, cuyo puntaje CAS sea 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. La calidad será a lo menos equivalente a la de las viviendas básicas actuales.

Como resultado de este programa se obtiene una vivienda de aproximadamente 25 m<sup>2</sup> que incorporará en su diseño la posibilidad de crecimiento mínimo de hasta 50 m<sup>2</sup>., el que se logrará con el esfuerzo posterior de la propia familia beneficiada, jugando un rol preponderante para ello la organización de los vecinos. La vivienda dinámica estará dispuesta en conjuntos habitacionales de hasta 300 unidades, conformadas según el caso, por subconjuntos de máximo 60 viviendas cada uno, los que dispondrán de equipamiento comunitario.

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

### **SUBSIDIO PROGRESIVO.**

#### **a) Vivienda Progresiva 1ª Etapa Privada.**

Programa dirigido a aquéllos que:

1. Tienen sitio propio, lo 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 en conjunto con la asistencia técnica.
4. Pueden ahorrar 8 UF sólo si tiene deuda pendiente por el sitio.

El subsidio proviene del Estado (no se devuelve) y varía entre 132 UF o 150 UF en caso de renunciar a la II Etapa (hasta 10 UF pueden usarse para terminar de pagar el sitio en caso necesario).

**b) Vivienda Progresiva 2ª Etapa Privada.**

Programa con orientación a:

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. Estar 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.
5. Se interesan en postular solas o en grupo.

El precio de esta segunda etapa es, aproximadamente, 70 UF y se financia con subsidio (18 UF o 35UF), ahorro y crédito.

**c) Densificación Predial Vivienda Progresiva.**

Programa orientado a quienes:

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.

El precio y financiamiento de ambas soluciones habitacionales, corresponde a lo establecido para la primera y segunda etapa, modalidad privada del Programa de Vivienda Progresiva, respectivamente. También es posible realizar densificación predial a través del Programa de Vivienda Básica Libre Eleccion y del Subsidio General Unificado.

## **SUBSIDIO RURAL.**

### **a) De postulación individual o colectiva para la adquisición o construcción de viviendas rurales singulares.**

Sistema Habitacional de cobertura nacional, dirigido a atender a familias de escasos recursos del sector rural, vinculadas a las diferentes actividades productivas (campesinos, pescadores, pirquineros, agricultores, trabajadores forestales o temporeros), a través de un subsidio estatal que contribuye a financiar la construcción o adquisición de una vivienda rural o el mejoramiento de la vivienda rural existente, programa que consta de tres modalidades de atención.

La construcción o adquisición de la vivienda se financia con un subsidio de 170 U.F. (y 250 U.F. en caso de indígenas que apliquen el beneficio en áreas de desarrollo indígena y 240 U.F. para aplicar el beneficio en la provincia de Ultima Esperanza de la Región XII) y con un ahorro mínimo de 10 U.F.

### **b) De postulación colectiva para la formación de nuevos villorrios.**

Orientado a familias de escasos recursos que aplicarán el beneficio en localidades del sector rural interesadas en conformar nuevos villorrios, ( 30 integrantes como mínimo) o adosar proyectos habitacionales a poblados existentes (mínimo 10 integrantes).

La construcción o adquisición de la vivienda se financia con un subsidio de 220 U.F. (y 250 U.F. en caso de indígenas que apliquen el beneficio en áreas de desarrollo indígena) y un ahorro mínimo de 15 U.F.

### **c) De postulación individual o colectiva para el mejoramiento de la vivienda rural existente.**

Orientado a familias rurales de escasos recursos, propietarios solamente de la vivienda rural que habitan, la cual requiere de mejoramiento (saneamiento sanitario, recuperabilidad habitacional y ampliaciones en caso de hacinamiento).

La ejecución de las obras de mejoramiento se financian con un subsidio de 85 U.F. y con un ahorro mínimo de 5 U.F.

### **SUBSIDIO PET.**

Este subsidio está dirigido a quienes:

- 1) Pertenecen a un sindicato, organización gremial o similar, y postulan a través de dicha institución, la que actúa como entidad organizadora; o bien a través de otras entidades organizadoras, como cooperativas, corporaciones y fundaciones.
- 2) Quieren solucionar colectivamente su problema habitacional.
- 3) Están en condiciones de ahorrar.

Este subsidio, junto al ahorro y al crédito otorgado por el banco, le permiten financiar la adquisición de una vivienda definida como social de acuerdo a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. El financiamiento de este subsidio tiene las siguientes características:

- 1) Subsidio del Estado (máximo) 90 UF<sup>3</sup>.
- 2) Ahorro del postulante (mínimo) 40 UF.
- 3) Crédito hipotecario otorgado por el banco u otra entidad financiera.
- 4) Se pueden agregar aportes adicionales al ahorro, en dinero o terreno.

### **SUBSIDIO LEASING.**

Dirigido a personas que pueden pagar un arriendo, pero que no tienen capacidad de generar ahorro suficiente como para postular a otros Sistemas de Subsidio Habitacional.

---

<sup>3</sup> En zonas de renovación urbana y de desarrollo prioritario: 130 UF zonas de renovación urbana: aquellas definidas por el MINVU para favorecer la renovación de barrios antiguos dentro de la ciudad. Zonas de desarrollo prioritario: son las definidas por el MINVU para impulsar el desarrollo equitativo de la ciudad atrayendo inversiones del sector privado en vivienda y urbanismo. Región XI, XII y Provincia de Palena: UF 150.

Este Subsidio permite acceder a la oferta privada de viviendas nuevas o usadas de entre 300 U.F. y 1.000 U.F., a través de una sociedad inmobiliaria con la cual se celebra un contrato de arrendamiento con promesa de compraventa.

Para zonas de renovación urbana o desarrollo prioritario, zonas de conservación histórica o inmueble de conservación histórica, el precio de la viviendas puede alcanzar a 2.000 UF. El monto del subsidio varía con el precio de la vivienda y la región en que se encuentre esta última.

## **SUBSIDIO HABITACIONAL**

### **a) Subsidio General (Ex nueva básica y Ex subsidio unificado)**

Este subsidio esta dirigido hacia:

- 1) Familias de sectores medios que estén dispuestas a realizar los trámites necesarios para comprar o encargar la construcción de su vivienda.
- 2) Quienes tienen capacidad de ahorro.
- 3) Quienes puedan pagar los dividendos correspondientes a un crédito hipotecario o un mutuo hipotecario, si lo solicitan, a un banco, sociedad financiera, agencia administradora de mutuos hipotecarios endosables o cooperativa de ahorro y crédito, institución que calificará su solvencia, capacidad de pago y señalará las condiciones para su otorgamiento.

Con dicho subsidio se obtiene un certificado de subsidio que junto a su ahorro y el crédito o mutuo hipotecario le permiten comprar una vivienda económica nueva o usada, urbana o rural, o construirla.

En cuanto al financiamiento, el monto del subsidio depende del precio de la vivienda y de algunas especificaciones en el caso de las regiones X, XI, XII, la Provincia de Palena, la Isla de Pascua y la Isla Juan Fernández.

**b) Subsidio de Interés Territorial (Ex Renovación Urbana)**

Este subsidio está dirigido a:

1) Quienes están dispuestos a adquirir una vivienda nueva, emplazada en zonas de renovación urbana o en zonas de desarrollo prioritario, accediendo para ello a un subsidio preferencial en cuanto a su monto, pero restringido sólo a las zonas así determinadas, las que pueden ser consultadas en este sitio web o en las Oficinas de Información del MINVU, de los SERVIU o de las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo.

2) Quienes tengan capacidad de ahorro y puedan pagar los dividendos correspondientes a un crédito o mutuo hipotecario, si lo solicitan, a un banco, institución financiera, agencia administradora de mutuos hipotecarios endosables o a una cooperativa de ahorro y crédito.

Con dicho subsidio se obtiene un certificado de subsidio con el cual se puede comprar una vivienda económica nueva, en las zonas señaladas.

La vivienda se financia con: Subsidio del Estado (máximo), Crédito Hipotecario Privado y Ahorro mínimo del postulante. Existen dos tramos de valor de la vivienda:

Tramo	Valor Vivienda	Subsidio del Estado	Ahorro mínimo para postular
1	Hasta 1000 U.F.	200 U.F.	100 U.F.
2	Hasta 2000 U.F.	200 U.F.	200 U.F.

**c) Subsidio de Rehabilitación Patrimonial para Zonas de Conservación Histórica o en un Inmueble de Conservación Histórica.**

Este subsidio está dirigido a familias de sectores medios, comerciantes, empleados, profesionales, con capacidad de ahorro, interesados en comprar una vivienda económica, generada por la rehabilitación de un inmueble ubicado en una Zona de Conservación Histórica o en un Inmueble de Conservación Histórica. Las

Zonas de Conservación Histórica están definidas en el Instrumento de Planificación Territorial (Plan Regulador).

Dicho subsidio permite obtener un certificado de subsidio que junto al ahorro previo y el crédito hipotecario, permiten comprar una vivienda económica (hasta 140 m<sup>2</sup>.), que se haya generado (dos o más viviendas), del reciclaje o rehabilitación de un inmueble ya construido (de construcción anterior al 31 de julio de 1959, fecha de publicación en el Diario Oficial del D.F.L. N° 2, de 1959) y que cuente con la autorización de la SEREMI de Vivienda y Urbanismo respectiva, de acuerdo al inciso segundo del artículo 60 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

El subsidio se financia con Ahorro del Postulante, Crédito Hipotecario Privado y Subsidio del Estado:

Tramo	Valor Vivienda	Subsidio del Estado	Ahorro mínimo para postular
1	Hasta 1200 U.F.	250 U.F.	100 U.F.
2	Hasta 2000 U.F.	250 U.F.	200 U.F.



## **CAPITULO 6**

### **EFFECTOS DE LA POLÍTICA HABITACIONAL**

## **6. EFECTOS DE LA POLÍTICA HABITACIONAL**

¿Qué efectos ha tenido la política habitacional en la década comprendida entre los años 1992 y 2002?

Para intentar responder a esta pregunta vamos a intentar dar cuenta de la relación teórica existente entre la política de vivienda y cuatro variables de interés: (i) Déficit cualitativo de vivienda; (ii) Pobreza; (iii) Desigualdad; (iv) Segregación residencial socioeconómica.

### **6.1 El déficit cualitativo de vivienda**

La medición del déficit habitacional a través de los Censos marca una serie de importantes oportunidades de mejoramiento de los programas habitacionales. Dado que, el Censo constituye la única encuesta que abarca con representatividad a todas las viviendas del territorio, entre estas oportunidades se destaca la posibilidad de desagregar territorialmente los datos de déficit en las distintas dimensiones de la tenencia de una vivienda. Más importante aún, tenemos la posibilidad de ver como han variado los déficit entre 1992 y 2002 para cada una de estas dimensiones. Cabe notar que cada vez que hablamos de déficit, implícitamente estamos señalando que existe un requerimiento en la dimensión a la cual nos referimos, y que idealmente debería ser satisfecho por la política de vivienda.

En lo que sigue se realizará una descripción de la evolución en la distribución espacial en los déficit de vivienda, teniendo en cuenta dos unidades de análisis territorial: (i) las comunas con mas de 100.000 habitantes; (ii) todas las comunas del Gran Santiago más San Bernardo, Puente Alto, Maipú, Colina, Buin, Paine, Lampa, Calera de Tango, Talagante, y las demás que absorben el crecimiento de Santiago. En total se consideran 60 comunas, las cuales representan el 63,22% y el 63,15% del parque habitacional en los años 1992 y 2002, respectivamente. Para

dar cuenta de cómo han evolucionado el déficit por comuna realizamos ranking de las mismas para los años en cuestión <sup>4</sup> . Nos interesan tanto los niveles de déficit por comuna para 1992 y 2002, como también la dinámica del cambio que ha experimentado el déficit por comuna en el período considerado.

### **6.1.1 Calidad de los materiales**

Podemos partir realizando un ranking de las comunas más atrasadas según el porcentaje de hogares que habita viviendas que cumplen los estándares de calidad de materiales en todas las dimensiones, es decir, techo, paredes y piso. En el cuadro 9 se puede observar este ejercicio para el año 1992 y 2002.

En 1992 destaca en el primer lugar del ranking la comuna de Arica con un 65,07% de los hogares habitando viviendas sin déficit, y le siguen las comunas de Santiago, Calama y Coquimbo. Para el año 2002 Santiago lidera el ranking, donde un 73,87% de los hogares habitan viviendas sin déficit, y le siguen las comunas de Valparaíso, Independencia y Coquimbo. En cuanto a la evolución entre 1992 y 2002, podemos decir, por ejemplo, que las comunas de Arica e Iquique ya no se encuentran entre las 15 comunas más atrasadas en el 2002, e Independencia sube desde el sexto lugar en 1992 hasta el tercero lugar en el 2002, es decir, empeora su posición relativa.

Podemos observar que Santiago se encuentra entre las comunas más atrasadas a pesar de que sus niveles de pobreza son relativamente bajos. Esto se puede deber a que en esta comuna el Censo no mide el estado de los materiales de construcción, así por ejemplo, puede ser que en otras comunas haya viviendas con materiales sobre el estándar pero en mal estado lo cual no se estaría contabilizando. Por ende, puede ser que en Santiago, por tener menos pobreza, el estado de los materiales sea mejor, esto podría llevar a una subestimación relativa

---

<sup>4</sup> Estos ranking han sido elaborados sobre la base de todas las comunas consideradas, excepto las comunas de Lampa, Buin, Calera de Tango, Colina y Paine. La razón de esto radica en que se trata de comunas con poca población y mayoritariamente rurales, razón por la cual son poco comparables con el resto de las comunas consideradas.

del porcentaje de hogares con déficit para Santiago. Otra posible explicación radica en que hay barrios antiguos no pobres en que se concentran algunas casas de adobe, material que claramente está bajo el estándar predefinido en este trabajo.

Si realizamos el mismo ejercicio, pero tomando en cuenta las 15 comunas más avanzadas, nos encontramos con lo que nos informa el Cuadro 10.

### Cuadro 9

#### Ranking de 15 comunas más atrasadas: % de hogares que habita viviendas sin déficit en calidad de materiales

LUGAR	1992		2002	
	COMUNA	%	COMUNA	%
1	Arica	65,07%	Santiago	73,87%
2	Santiago	67,37%	Valparaíso	77,79%
3	Calama	68,07%	Independencia	79,18%
4	Coquimbo	75,03%	Coquimbo	83,62%
5	Talca	75,98%	Calama	84,17%
6	Independencia	78,86%	Quinta Normal	84,43%
7	Valparaíso	79,04%	Los Angeles	84,60%
8	La Serena	81,13%	Quilpué	86,27%
9	Iquique	81,35%	Viña del Mar	87,15%
10	Rancagua	82,11%	Talca	87,53%
11	Quinta Normal	84,03%	Chillán	87,74%
12	Recoleta	86,55%	Recoleta	88,08%
13	Huechuraba	87,19%	La Serena	88,48%
14	Antofagasta	87,80%	Estación Central	89,69%
15	Los Angeles	87,85%	San Miguel	90,59%

Fuente: elaboración sobre la base de los Censos de Población 1992 y 2002

**Cuadro 10**  
**Ranking de 15 comunas más avanzadas: % de hogares que habita viviendas sin déficit en calidad de materiales**

LUGAR	1992		2002	
	COMUNA	%	COMUNA	%
1	Las Condes	99,01%	Vitacura	99,64%
2	La Reina	98,51%	Las Condes	98,85%
3	Macul	97,87%	Quilicura	98,58%
4	Maipú	97,79%	Macul	98,37%
5	Nuñoa	97,66%	Maipú	98,36%
6	Vitacura	97,47%	La Florida	98,32%
7	Providencia	97,30%	La Reina	97,98%
8	Talcahuano	97,15%	Concepción	97,84%
9	La Florida	96,79%	Pedro Aguirre Cerda	97,77%
10	Concepción	96,25%	Punta Arenas	97,70%
11	Lo Espejo	96,05%	Puente Alto	97,64%
12	Punta Arenas	95,97%	Nuñoa	97,14%
13	Cerrillos	95,73%	La Granja	96,95%
14	La Granja	95,32%	Providencia	96,90%
15	Pedro Aguirre Cerda	95,24%	Lo Barnechea	96,81%

Fuente: elaboración sobre la base de los Censos de Población 1992 y 2002

En 1992 destaca en el primer lugar del ranking la comuna de Las Condes con un 99,01% de los hogares habitando en viviendas sin déficit, y le siguen las comunas de La Reina, Macul y Maipú. Para el año 2002, en tanto, Vitacura lidera el ranking, donde un 99,64% de los hogares mora en viviendas sin déficit, y le siguen las comunas de Las Condes, Quilicura y Macul. Podemos ver que para ambos años, aparecen en el ranking mayoritariamente comunas de la Región Metropolitana, a excepción de Talcahuano, Concepción y Punta Arenas. A este respecto, podemos señalar, por ejemplo, que Punta Arenas bajó del lugar 12 en 1992 al lugar 10 en el 2002, al igual que la comuna de Concepción que bajó del lugar 10 en 1992 al lugar 8 en el 2002. Cabe destacar que existen comunas de ingresos medios y bajos, como Maipú, Lo espejo, Lo Prado y La Granja, que presentan buenos indicadores de calidad de materiales. Una explicación para este resultado podría radicar en que precisamente en estas comunas ha actuado con mayor eficiencia la política de vivienda a través de los programas de subsidios, toda

vez que no es posible esperar que los hogares de ingresos medios y bajos realicen mejoras autónomas en sus viviendas.

Lo relatado anteriormente da cuenta de cómo ha variado la situación relativa de algunas comunas. Sin embargo, no da cuenta de si en promedio ha mejorado la cobertura en los estándares mínimos de calidad material de la vivienda. Para este cometido es necesario realizar un desglose según el porcentaje de hogares que habita viviendas sin déficit, en cada dimensión de materialidad. Este ejercicio se muestra en el Cuadro 11.

En 1992, en base a un promedio comunal, podemos señalar que un 97,41% de los hogares mora en viviendas que no presentan déficit en la calidad de los materiales del techo; consecuentemente, ese mismo año, un 2,59% de los hogares habitaba viviendas que tenían déficit en esta dimensión. Respecto de esta misma dimensión, en el año 2002, en promedio, un 99,26% de los hogares no presentaba problemas en sus viviendas, al tiempo que un 0,74% de ellos sí los tenía. La misma tendencia sigue el caso del piso, por cuanto entre 1992 y 2002, en promedio, ha aumentado el porcentaje de hogares habitando viviendas sin déficit.

**Cuadro 11**

**% de viviendas sin déficit en cada dimensión de materialidad: promedios comunales**

Año	Requerimientos de calidad material							
	Techo		Paredes		Piso		Global	
	Sin Déficit	Con Déficit	Sin Déficit	Con Déficit	Sin Déficit	Con Déficit	Sin Déficit	Con Déficit
1992	97.41%	2.59%	94.24%	5.78%	96.50%	3.51%	90.08%	9.92%
2002	99.26%	0.74%	95.84%	4.16%	99.52%	0.52%	93.19%	6.81%

*Fuente:* elaboración sobre la base de los Censos de Población 1992 y 2002

Si realizamos este mismo ejercicio para la dimensión restante, es decir, paredes, encontraremos una tendencia similar, que es que el porcentaje de hogares residiendo en viviendas sin déficit ha aumentado en 1,6 puntos

porcentuales. El Cuadro 11 también muestra lo que sucede con la situación global, es decir, el porcentaje de hogares que reside en viviendas que no presentan déficit en ninguna de las tres dimensiones aludidas. En 1992, en promedio, el 90,08% de los hogares de las comunas tomadas en consideración no tiene problema alguno con la materialidad de sus viviendas, mientras que para el 2002 este porcentaje asciende al 93,19%; consecuentemente, en 1992, en promedio, un 9,92% de los hogares tenía algún problema de materialidad en su vivienda (ya sea en techo, paredes o piso), mientras que para el 2002 este porcentaje desciende a un 6,81% de los hogares.

La distribución de la cobertura de vivienda entre comunas se presenta en el Cuadro 12. Las comunas se han ordenado en deciles según la distribución del porcentaje de hogares que reside en viviendas que satisfacen los estándares de calidad material (en muros, techo y piso) en el año inicial del análisis, es decir, en 1992. Note que se trata de deciles de población en cada comuna y, además, que el análisis es hecho a partir del año 1992 como base.

**Cuadro 12**  
**% de hogares sin déficit en calidad material: promedios comunales**

<b>DECIL</b>	<b>1992</b>	<b>2002</b>	<b>Cambio</b>
<b>1</b>	73.96%	85.90%	11.94%
<b>2</b>	81.69%	85.25%	3.56%
<b>3</b>	86.77%	92.73%	5.96%
<b>4</b>	89.88%	92.04%	2.16%
<b>5</b>	91.05%	92.04%	0.99%
<b>6</b>	93.18%	95.57%	2.39%
<b>7</b>	94.36%	96.14%	1.78%
<b>8</b>	95.26%	97.13%	1.86%
<b>9</b>	96.56%	97.02%	0.46%
<b>10</b>	98.14%	98.66%	0.51%

*Fuente:* elaboración sobre la base de los Censos de Población 1992 y 2002

De este ejercicio se desprende que el decil 1, es decir, el 10% inferior de comunas, tenía en promedio a un 73,96% de hogares morando en viviendas sin déficit en la calidad de los materiales en el año 1992; en tanto, en el decil más alto, un 98,14% de los hogares no tenía ningún problema en la calidad material.

Podemos observar también que en el cuadro 12 se informa sobre la situación por deciles el año 2002, y además, en la tercera columna, podemos ver el cambio porcentual efectivo entre el año 1992 y 2002.

Las mejoras más relevantes en la cobertura de viviendas sin déficit ocurren en las comunas más atrasadas el año 1992. Esto se refleja en el hecho de que el 10% de comunas más atrasadas en el año 1992 aumentan en 11.94 puntos porcentuales el porcentaje de hogares sin déficit en calidad material, mientras que para el 10% de comunas del decil superior el incremento apenas alcanza a 0.51 puntos porcentuales.

La explicación del bajo grado de avance que presentan las comunas de los deciles superiores, que alcanza en promedio<sup>5</sup> un 2,19%, radica básicamente en el elevado punto de partida del año 1992. Ahora bien, el notable avance que registra la cobertura de estándares de calidad material en las comunas más atrasadas se explica por una combinación de factores, entre los cuales podemos citar el crecimiento del poder de compra de la población y la cobertura de la política de vivienda.

### **6.1.2 Acceso a servicios de infraestructura básica**

En el cuadro 13 se muestra un ranking de las 15 comunas más atrasadas, para 1992 y 2002, según el porcentaje de hogares que reside en viviendas que cumplen los estándares mínimos en el acceso a los servicios de infraestructura básica, es decir, disponibilidad de agua por cañería, origen del alumbrado eléctrico, y tipo de servicio higiénico (eliminación de excretas).

---

<sup>5</sup> Se refiere al promedio de las mejoras de los deciles 2 al 10.



**Cuadro 13**

**Ranking de 15 comunas más atrasadas: % de hogares sin déficit en el acceso a servicios de infraestructura básica**

LUGAR	1992		2002	
	COMUNA	%	COMUNA	%
1	Los Angeles	8,90%	Los Angeles	69,51%
2	Puerto Montt	20,69%	Puerto Montt	79,11%
3	Talagante	39,20%	Talagante	83,33%
4	Osorno	43,64%	Valdivia	88,60%
5	Concepción	47,35%	Temuco	88,80%
6	Chillán	50,48%	Coquimbo	89,18%
7	Coquimbo	51,63%	Osorno	89,47%
8	Temuco	51,98%	La Serena	89,68%
9	Calama	52,47%	Chillán	89,98%
10	La Serena	52,87%	Iquique	90,01%
11	Huechuraba	52,89%	Arica	91,12%
12	Quilicura	56,21%	Talca	91,41%
13	Valdivia	56,84%	Concepción	92,34%
14	Lo Barnechea	57,80%	Quilpué	93,19%
15	Quilpué	59,67%	Valparaíso	93,88%

Fuente: elaboración sobre la base de los Censos de Población 1992 y 2002

En 1992 destaca en el primer lugar del ranking la comuna de Los Angeles con apenas un 8,9% de los hogares sin déficit, y le siguen las comunas de Puerto Montt, Talagante y Osorno. Para el año 2002, en tanto, Los Angeles sigue liderando el ranking con un 69,51% de los hogares sin déficit, lo que sin duda constituye un gran avance, siguiéndole las mismas que en 1992, es decir, Puerto Montt y Talagante.

En el cuadro 14 se muestra un ranking similar al anterior, pero que toma en cuenta las comunas más avanzadas en la dimensión del acceso a los servicios de infraestructura. En 1992 destaca en el primer lugar del ranking la comuna de Providencia con un 98,97% de los hogares sin déficit, y le siguen las comunas de Ñuñoa, Vitacura, Las Condes y La Reina. Para el año 2002, en tanto, Ñuñoa lidera el ranking con un 99,85% de los hogares sin déficit, y le siguen las comunas de Vitacura, Las Condes, Providencia y La Reina. Podemos ver que para ambos

años aparecen en el ranking sólo comunas de la Región Metropolitana, y más aún, las comunas de más altos ingresos se reparten los primeros lugares del ranking.

En el Cuadro 15 se muestra un desglose según el porcentaje de hogares sin déficit en cada dimensión del acceso a servicios de infraestructura básica.

**Cuadro 14**  
**Ranking de 15 comunas más avanzadas: % de hogares sin déficit en el acceso a servicios de infraestructura básica**

LUGAR	1992		2002	
	COMUNA	%	COMUNA	%
1	Providencia	98,97%	Nuñoa	99,85%
2	Nuñoa	96,64%	Vitacura	99,82%
3	Vitacura	95,60%	Las Condes	99,57%
4	Las Condes	93,90%	Providencia	99,51%
5	La Reina	91,86%	La Reina	99,15%
6	Santiago	86,77%	Macul	99,06%
7	Independencia	84,94%	San Miguel	99,02%
8	Punta Arenas	84,48%	Lo Prado	98,82%
9	Macul	83,80%	La Florida	98,76%
10	Maipú	83,58%	Santiago	98,65%
11	Pedro Aguirre Cerda	83,54%	Pedro Aguirre Cerda	98,56%
12	San Miguel	81,93%	Estación Central	98,47%
13	San Joaquín	81,49%	Maipú	98,33%
14	La Florida	81,47%	San Joaquín	98,23%
15	Estación Central	79,69%	Independencia	98,20%

Fuente: elaboración sobre la base de los Censos de Población 1992 y 2002

**Cuadro 15**  
**% de viviendas sin déficit en cada dimensión del acceso a servicios de infraestructura: promedios comunales**

Año	Requerimientos de Servicios Básicos							
	Agua		Electricidad		Elim. Excretas		Global	
	Sin Deficit	Con Deficit	Sin Deficit	Con Deficit	Sin Deficit	Con Deficit	Sin Deficit	Con Deficit
1992	83.79%	16.21%	97.05%	2.87%	81.00%	19.00%	80.51%	19.49%
2002	96.88%	3.12%	98.78%	1.09%	96.49%	3.52%	95.86%	4.14%

Fuente: elaboración sobre la base de los Censos de Población 1992 y 2002

En 1992, en base a un promedio comunal, podemos señalar que un 83,79% de los hogares tiene disponibilidad de agua por cañería dentro de la vivienda (que por definición es la situación sin déficit); consecuentemente, ese mismo año un 16,21% de los hogares tenía déficit en esta dimensión. Respecto de esta misma dimensión, en el año 2002, en promedio, un 99,88% de los hogares no tenía déficit, al tiempo que un 3,12% de ellos sí lo tenía. La misma tendencia siguen las dimensiones de electricidad y eliminación de excretas, por cuanto entre 1992 y 2002, en promedio, ha aumentado el porcentaje de hogares sin déficit. A modo de ilustración, en 1992, en promedio, un 81% de los hogares tenía un servicio higiénico conectado a alcantarillado o a fosa séptica (que es la situación sin déficit por definición), y en el 2002 este porcentaje aumenta a un 96,49%.

La situación global da cuenta de una significativa mejora en la cobertura; de hecho, en 1992, en promedio, un 80,51% de los hogares no tenía ningún problema en el acceso a servicios de infraestructura, mientras que en el 2002 este porcentaje se incrementa en 15,36 puntos porcentuales.

Al igual que en la sección 6.1.1, podemos ordenar las comunas en deciles, según la distribución del porcentaje de hogares que satisface los estándares mínimos en el acceso a los servicios de infraestructura básica en el año 1992. Este ejercicio se presenta en el Cuadro 16.

**Cuadro 16**

**% de viviendas sin déficit en acceso a servicios de infraestructura: promedios comunales**

<b>DECIL</b>	<b>1992</b>	<b>2002</b>	<b>Cambio</b>
<b>1</b>	45.57%	82.62%	37.06%
<b>2</b>	69.97%	93.89%	23.92%
<b>3</b>	76.84%	95.45%	18.61%
<b>4</b>	80.32%	97.38%	17.07%
<b>5</b>	82.76%	97.21%	14.45%
<b>6</b>	84.81%	97.63%	12.82%
<b>7</b>	86.70%	97.42%	10.72%
<b>8</b>	89.45%	98.57%	9.12%
<b>9</b>	91.72%	98.87%	7.15%
<b>10</b>	96.93%	99.60%	2.67%

*Fuente:* elaboración sobre la base de los Censos de Población 1992 y 2002

Nuevamente podemos apreciar que el mayor cambio corresponde a las comunas más rezagadas en el año 1992. De hecho, el 10% inferior de comunas tenía, en promedio, un 45,57% de los hogares sin déficit alguno en la dimensión analizada; en tanto, en el año 2002, este mismo conjunto de comunas tenía, en promedio, a un 82,62% de sus hogares sin déficit, lo que significa un incremento de 37,06 puntos porcentuales en la cobertura. Otro aspecto a resaltar es la baja ganancia relativa de las comunas pertenecientes a los deciles superiores, lo que se puede explicar por el elevado punto de partida del indicador en el año 1992.

Un hecho que podría explicar la alta ganancia de las comunas de los deciles inferiores radica en el relativamente bajo punto de partida del indicador en 1992; sin embargo, también es posible argüir que la política de vivienda ha actuado precisamente donde más se ha necesitado.

### **6.1.3 Hacinamiento habitacional**

En el cuadro 17 se muestra un ranking de las 15 comunas que poseen los más altos porcentajes de hogares que viven en situación de hacinamiento, para 1992 y 2002.

En 1992 destaca en el primer lugar del ranking la comuna de Huechuraba, con un 48,07% de los hogares en situación de hacinamiento (esto es, viviendas con más de 2,5 personas por dormitorio), y le siguen las comunas de La Pintana, Cerro Navia y Lo Espejo, entre otras. Para el año 2002, en tanto, es La Pintana la comuna que lidera el ranking, con un 31,24% de sus hogares hacinados, lo que sin duda constituye un gran avance para esta comuna, en comparación con el porcentaje de hogares hacinados en 1992 (45,77%); en el 2002 a La Pintana le siguen las comunas de Cerro Navia, San Ramón, Lo Espejo y Renca, entre otras.

En cuanto a la evolución entre 1992 y 2002, podemos decir, por ejemplo, que Huechuraba bajó desde el primer al noveno lugar, y Cerro Navia subió desde el tercero al segundo lugar del ranking. Cabe destacar que para ambos años sólo

aparecen representadas comunas de la región metropolitana, lo que da cuenta que se trata de una región que tiene uno de los mayores problemas de hacinamiento. Uno podría señalar que comunas con malos resultados en hacinamiento les vaya mal en los índices de materialidad., pero la verdad es que no tiene porqué existir una relación a priori entre estas dos situaciones. Es perfectamente posible que en viviendas cuyos hogares están hacinados haya una buena infraestructura.

**Cuadro 17**  
**Ranking de 15 comunas más atrasadas: % de hogares en situación de hacinamiento**

LUGAR	1992		2002	
	COMUNA	%	COMUNA	%
1	Huechuraba	48,07%	La Pintana	31,24%
2	La Pintana	45,77%	Cerro Navía	30,84%
3	Cerro Navía	43,86%	San Ramón	27,94%
4	Lo Espejo	42,42%	Lo Espejo	27,94%
5	San Ramón	41,41%	Renca	26,45%
6	Renca	41,24%	El Bosque	25,59%
7	Los Angeles	40,01%	La Granja	25,13%
8	Talagante	39,20%	Calama	25,01%
9	Pudahuel	39,03%	Huechuraba	24,67%
10	San Bernardo	38,72%	Lo Prado	24,48%
11	Calama	38,33%	Pudahuel	22,81%
12	La Granja	37,57%	Quinta Normal	22,40%
13	Peñalolén	36,95%	Los Angeles	22,26%
14	El Bosque	36,56%	Arica	21,86%
15	Chillán	36,54%	Recoleta	21,78%

Fuente: elaboración sobre la base de los Censos de Población 1992 y 2002

En el cuadro 18 se muestra el ranking de las 15 comunas que poseen los menores porcentajes de hogares hacinados, tanto para 1992 como para el 2002. En 1992 destaca en el primer lugar del ranking la comuna de Vitacura, con apenas un 2,75% de sus hogares hacinados, y le siguen las comunas de Providencia, Las Condes, Ñuñoa, La Reina y Punta Arenas, entre otras. Para el año 2002, en tanto, Vitacura sigue liderando el ranking, con un 1,65% de sus hogares hacinados, y las comunas que le siguen son las mismas que en el año 1992 (hasta la comuna de La Reina). Por ende, las primeras 5 comunas del ranking en 1992 mantienen su

posición relativa en el 2002. Sin embargo, Punta Arenas baja del sexto al onceavo lugar, y Lo Barnechea sube desde el quinceavo al sexto lugar del ranking.

**Cuadro 18**  
**Ranking de 15 comunas más avanzadas: % de hogares en situación de hacinamiento**

LUGAR	1992		2002	
	COMUNA	%	COMUNA	%
1	Vitacura	2,75%	Vitacura	1,65%
2	Providencia	4,13%	Providencia	2,66%
3	Las Condes	5,68%	Las Condes	3,17%
4	Nuñoa	9,66%	Nuñoa	4,63%
5	La Reina	12,78%	La Reina	7,29%
6	Punta Arenas	19,55%	Lo Barnechea	11,53%
7	Viña del Mar	22,46%	Quilpué	12,39%
8	Macul	22,92%	Viña del Mar	12,41%
9	Quilpué	23,17%	Maipú	12,62%
10	Independencia	23,20%	Santiago	12,66%
11	Maipú	23,24%	Punta Arenas	13,24%
12	La Florida	24,57%	La Florida	13,86%
13	San Miguel	24,88%	Macul	14,02%
14	La Cisterna	25,93%	San Miguel	14,03%
15	Lo Barnechea	27,94%	Independencia	14,76%

Fuente: elaboración sobre la base de los Censos de Población 1992 y 2002

Más allá de cómo ha variado el ranking de las comunas con mayores y menores porcentajes de hogares hacinados, es interesante notar que se ha producido un fuerte descenso en la situación de hacinamiento, tal como se puede constatar en la sección 4.1, a nivel global y por comunas. De hecho, en el año 1992, en promedio<sup>6</sup>, un 68,39% de las hogares no tenían problema alguno de hacinamiento, mientras que en el año 2002 este porcentaje asciende a un 81,21%, lo que implica una ganancia de 12,82 puntos porcentuales en la cobertura promedio de esta importante dimensión de la calidad de la vivienda.

Si ordenamos las comunas en deciles, según la distribución del porcentaje de hogares sin problemas de hacinamiento en el año 1992, obtenemos el Cuadro 19.

<sup>6</sup> Se refiere a un promedio comunal de las 60 comunas consideradas

Este cuadro también presenta el nivel de la variable en el año 2002, al igual que el cambio que ocurre en la década 1992-2002.

**Cuadro 19**  
**% de viviendas no hacinadas: promedios comunales**

<b>DECIL</b>	<b>1992</b>	<b>2002</b>	<b>Cambio</b>
<b>1</b>	54.92%	74.15%	19.23%
<b>2</b>	58.48%	75.15%	16.67%
<b>3</b>	61.70%	77.45%	15.75%
<b>4</b>	64.15%	78.60%	14.44%
<b>5</b>	65.95%	79.19%	13.24%
<b>6</b>	68.22%	80.04%	11.81%
<b>7</b>	70.27%	80.92%	10.65%
<b>8</b>	72.53%	85.35%	12.82%
<b>9</b>	76.74%	86.65%	9.92%
<b>10</b>	90.91%	94.56%	3.65%
<b>Varianza</b>	1.05%	0.38%	

*Fuente:* elaboración sobre la base de los Censos de Población 1992 y 2002

Podemos apreciar, a partir del Cuadro 19, que la varianza del porcentaje de hogares sin problemas de hacinamiento ha disminuido desde un 1,05% en 1992 a un 0,38% en el 2002, lo que da cuenta de una convergencia de las comunas consideradas en la materia que estamos analizando. Es decir, estamos hablando de una distribución más pareja del indicador entre las comunas de los distintos deciles en el año 2002, lo que en términos simples significa que hay mayor porcentaje de hogares habitando viviendas que satisfacen el umbral establecido.

Al igual que en los casos anteriores, las ganancias más importantes se registran en las comunas que pertenecen a los deciles inferiores de la distribución en 1992. En 1992, el 10% inferior de comunas tenía, en promedio, a un 54,92% de los hogares hacinados, y este porcentaje en el año 2002 aumenta a un 74,15%, lo que significa una ganancia 19,23 puntos porcentuales. ¿Qué factores que están detrás de estas ganancias? Pues bien, a lo largo de la década 1992-2002 se ha producido un fuerte aumento en la oferta de nuevas viviendas, producto de la política habitacional y del crecimiento de los ingresos, lo que ha hecho posible que los

integrantes de grupos familiares que compartían por motivos económicos una vivienda, se escindan, y ello, consecuentemente, trae un efecto positivo sobre la condición de hacinamiento.

#### 6.1.4 Tipo de Vivienda

En el cuadro 20 podemos apreciar un ranking de las 15 comunas más atrasadas, para 1992 y 2002, según el porcentaje de hogares que reside en casa, departamentos en edificio o piezas en casa antigua o en conventillo (que por definición corresponde a la situación sin déficit).

**Cuadro 20**  
**Ranking de 15 comunas más atrasadas: % de hogares sin déficit en tipo de vivienda particular**

LUGAR	1992		2002	
	COMUNA	%	COMUNA	%
1	Huechuraba	80,17%	Cerro Navia	92,05%
2	Peñalolén	82,98%	Iquique	92,12%
3	Cerro Navia	83,66%	Huechuraba	92,54%
4	Lo Barnechea	84,78%	San Ramón	92,94%
5	San Ramón	84,81%	Renca	93,18%
6	Quilicura	86,76%	La Granja	93,95%
7	Renca	87,24%	Lo Espejo	94,16%
8	Pudahuel	87,84%	Peñalolén	94,20%
9	Arica	88,07%	Arica	94,56%
10	La Granja	88,09%	Puerto Montt	94,59%
11	Lo Prado	88,47%	El Bosque	94,87%
12	Cerrillos	88,54%	Osorno	95,28%
13	Los Angeles	88,93%	Lo Barnechea	95,33%
14	Talagante	89,10%	Valdivia	95,38%
15	Lo Espejo	89,22%	Conchalí	95,78%

Fuente: elaboración sobre la base de los Censos de Población 1992 y 2002

Al igual que en la sección 6.1.3 la comuna que lidera el ranking de las más atrasadas es Huechuraba en el año 1992. En 1992 Huechuraba tenía un 80.17% de



los hogares sin déficit; por ende, se puede inferir que en esta comuna un 19.83% de las viviendas eran deficitarias, es decir, se trataba de mediaguas, ranchos, carpas, u otro tipo de vivienda particular. En 2002, en tanto, Cerro Navia lidera el ranking con un 92,05% de los hogares sin déficit, pero hay de todas formas una ganancia en el indicador de 8.39 puntos porcentuales.

En 1992 a Huechuraba le siguen en el ranking las comunas de Peñalolen, Cerro Navia y Lo Barnechea. La evolución entre 1992 y 2002 indica que, por ejemplo, Huechuraba bajó del primer al tercer lugar, Peñalolén bajó del segundo al octavo lugar, y Puerto Montt ingresó al ranking de las 15 comunas más atrasadas, posicionándose en el décimo lugar en el 2002.

En un ranking de las 15 comunas más avanzadas en esta dimensión (ver Cuadro 21), Providencia obtiene el primer lugar (año 1992) con un 99,83% de los hogares sin déficit, y le siguen las comunas de Ñuñoa, Vitacura, Independencia, Santiago y Las Condes. Para el año 2002, en tanto, Vitacura lidera el ranking con un 99,82% de los hogares sin déficit. Se puede apreciar que entre 1992 y 2002 Vitacura subió del tercer al primer lugar, mientras que Independencia bajó desde el cuarto al décimo lugar del ranking.

**Cuadro 21**

**Ranking de 15 comunas más avanzadas: % de hogares sin déficit en tipo de vivienda particular**

LUGAR	1992		2002	
	COMUNA	%	COMUNA	%
1	Providencia	99,83%	Vitacura	99,82%
2	Nuñoa	99,57%	Providencia	99,69%
3	Vitacura	99,45%	Las Condes	99,60%
4	Independencia	99,16%	Nuñoa	99,55%
5	Santiago	99,10%	La Reina	99,53%
6	Las Condes	97,75%	Santiago	99,07%
7	La Reina	97,02%	Quilicura	98,76%
8	Punta Arenas	96,70%	Maipú	98,74%
9	San Miguel	96,31%	Punta Arenas	98,68%
10	Talcahuano	95,84%	Independencia	98,51%
11	Antofagasta	95,61%	Puente Alto	98,31%
12	Maipú	95,55%	Rancagua	98,11%
13	Estación Central	95,26%	Antofagasta	98,08%
14	Puente Alto	94,57%	Macul	98,04%
15	La Florida	94,20%	Viña del Mar	97,93%

*Fuente:* elaboración sobre la base de los Censos de Población 1992 y 2002

Para tener una representación de todas las comunas en la distribución de viviendas sin déficit, vamos a volver a realizar una categorización por deciles de comunas pero según el porcentaje de hogares que cumplen con el estándar establecido en la tipología de vivienda particular. Este ejercicio se presenta en el Cuadro 22.

Es patente un hecho que ya hemos venido recalcando, que es que las mayores ganancias ocurren para las comunas mas rezagadas en 1992. En este sentido, sirve tener en cuenta que las comunas del primer decil de la distribución son precisamente las comunas que ocupan los primeros seis lugares en el ranking del Cuadro 20, como son Lampa, Huechuraba y Peñalolen, entre otras. Es sabido que no pocos esfuerzos en la década 1992-2002 han sido focalizados a la erradicación de los campamentos, precisamente en comunas como las señaladas; este, por tanto, ha sido un factor clave en disminuir el porcentaje de hogares deficitarios en la materia. Es así como el 10% inferior de comunas, tenía en promedio, en 1992, a un

81,85% de los hogares sin déficit, mientras que en el año 2002 este mismo grupo de comunas tiene un 92,2% de sus hogares sin déficit, lo que significa un cambio efectivo positivo de 10,36 puntos porcentuales.

**Cuadro 22**  
**% de viviendas sin déficit en su tipo: promedios comunales**

<b>DECIL</b>	<b>1992</b>	<b>2002</b>	<b>Cambio</b>
<b>1</b>	81.85%	92.20%	10.36%
<b>2</b>	86.11%	95.12%	9.00%
<b>3</b>	88.32%	95.53%	7.20%
<b>4</b>	89.43%	95.35%	5.92%
<b>5</b>	91.75%	95.84%	4.09%
<b>6</b>	92.66%	96.21%	3.55%
<b>7</b>	93.47%	97.42%	3.95%
<b>8</b>	94.37%	97.35%	2.98%
<b>9</b>	96.17%	98.28%	2.10%
<b>10</b>	99.14%	99.37%	0.23%

*Fuente:* elaboración sobre la base de los Censos de Población 1992 y 2002

## **6.2. La situación de pobreza.**

No hay duda de que el acceso a la vivienda es un factor clave en los procesos de superación de la pobreza y mejoramiento de la calidad de vida y, por lo tanto, una prioridad en materia de políticas públicas. En este sentido, el estudio "El déficit habitacional en Chile, medición de requerimientos de vivienda y su distribución espacial", del Ministerio de la Vivienda (MINVU), plantea serios desafíos pendientes a nivel nacional, regional y local. Según el estudio, se requieren 543.542 nuevas viviendas para atender las necesidades medidas para 2002 (estudio realizado sobre la base de datos del último censo de población). Así, pese a los esfuerzos desarrollados, hay todavía una proporción significativa de hogares que carece de vivienda y vive en condiciones de allegamiento y en construcciones inadecuadas y de mala calidad, lo que afecta la vida familiar y tiene serias consecuencias sociales.

Sabemos que la vivienda es parte fundamental del capital físico de una familia, que le permite resolver necesidades de arraigo, protección, seguridad, intimidad y convivencia. La falta de vivienda o las malas condiciones de esta impactan negativamente en diversos ámbitos, como las condiciones de salud de los miembros de la familia y el rendimiento escolar de los niños, lo que acentúa la reproducción intergeneracional de la pobreza.

Por ende, teóricamente se pueden plantear dos nexos que se contraponen, entre la política de vivienda y la pobreza:

(i) En el afán de reducir el déficit cuantitativo de viviendas, la política habitacional ha permitido proveer de viviendas de una calidad mínima aceptable a un conjunto mayor de hogares en situación socioeconómica vulnerable, lo que disminuye la tendencia a la pobreza.

(ii) La política de vivienda social ha satisfecho el déficit cuantitativo, pero también ha creado nuevas precariedades. La vivienda social mejoraría el estándar material de las familias pobres, a la vez que la baja calidad de las viviendas (diseño funcionalista, gestión mercantilista, asignación impersonal, lógica segregadora de localización) quebraría las redes sociales de las familias beneficiadas, inhibiendo asimismo su nueva formación. La vivienda social vendría siendo la forma urbano-residencial de la pobreza, desplazando a la "población" y al "campamento".

Los niveles de pobreza han disminuido significativamente entre 1992 y 2002. En 1992 la cifra de pobreza a nivel de país era de un 32,6, cifra que se redujo a un 20% en el 2002.

En nuestro trabajo se construyó una variable proxy del ingreso que nos permitió definir los niveles de pobreza para las 60 comunas seleccionadas, que incluyen comunas con más de 100.000 habitantes y todas las comunas de Santiago.

En los siguientes cuadros se muestra un ranking para las comunas más atrasadas y avanzadas respecto al nivel de pobreza, este análisis se hace tanto para 1992 como para 2002.

Viendo los datos de las comunas más atrasadas (ver cuadro 23) podemos apreciar la considerable baja que ha tenido la pobreza en el decenio estudiado. La comuna con más porcentaje de pobres en 1992 fue Huechuraba, que llegaba a niveles de 47,52%, en el 2002 el porcentaje máximo de pobreza llegaba a un 30,88% que se encontró en la comuna de Lo Espejo. Podemos apreciar que la comuna de La Pintana mantuvo su posición relativa entre ambos años, mientras que Huechuraba bajó desde el primer al séptimo lugar del ranking.

**Cuadro 23**  
**Ranking de 15 comunas más atrasadas: % pobreza comunal.**

LUGAR	1992		2002	
	COMUNA	%	COMUNA	%
1	Huechuraba	47,52%	Lo Espejo	30,88%
2	Lo Espejo	45,17%	San Ramón	30,86%
3	La Pintana	44,97%	La Pintana	28,70%
4	Cerro Navia	43,96%	Calama	26,25%
5	Renca	43,17%	Lo Prado	25,90%
6	San Bernardo	41,63%	Cerro Navia	25,48%
7	San Ramón	40,37%	Huechuraba	25,44%
8	Pedro Aguirre Cerda	40,14%	San Bernardo	25,05%
9	Quilicura	39,92%	Renca	24,94%
10	Calama	39,67%	Recoleta	24,90%
11	Arica	39,47%	La Granja	24,54%
12	El Bosque	39,17%	Peñalolén	23,82%
13	Antofagasta	38,81%	San Joaquín	23,69%
14	Conchalí	38,77%	Coquimbo	23,61%
15	San Joaquín	38,47%	Pudahuel	23,43%

Fuente: elaboración sobre la base de los Censos de Población 1992 y 2002

Si vemos ahora los datos que muestran a las comunas más avanzadas respecto a la pobreza (ver cuadro 24), podemos ver que en 1992, lo lideraban principalmente comunas de Santiago, excepto Viña del Mar y Punta Arenas, generalmente asociadas a altos ingresos.

Las comunas más avanzadas que lideran el ranking para 1992 son: Providencia (6,66%), Las Condes (11,13%), Vitacura (11,22%) y Ñuñoa (14,33%). Para el 2002 el ranking no cambia mucho; entre ambos años de análisis podemos ver que Vitacura sube del tercer al primer lugar, mientras que Punta Arenas sube del octavo al quinto lugar.

#### Cuadro 24

Ranking de 15 comunas más avanzadas: % pobreza comunal.

LUGAR	1992		2002	
	COMUNA	%	COMUNA	%
1	Providencia	6,66%	Vitacura	5,75%
2	Las Condes	11,13%	Providencia	6,47%
3	Vitacura	11,22%	Las Condes	8,59%
4	Ñuñoa	14,33%	Ñuñoa	8,76%
5	La Reina	16,90%	Punta Arenas	12,03%
6	Santiago	20,34%	Santiago	12,70%
7	Viña del Mar	23,38%	La Reina	12,96%
8	Punta Arenas	23,65%	Viña del Mar	13,35%
9	Lo Barnechea	23,70%	Quilpué	14,37%
10	San Miguel	25,17%	Maipú	15,08%
11	Quilpué	26,00%	Lo Barnechea	15,71%
12	Concepción	27,07%	San Miguel	15,99%
13	Independencia	27,50%	Concepción	16,08%
14	Macul	27,70%	Valparaíso	16,50%
15	Maipú	29,19%	Independencia	16,70%

Fuente: elaboración sobre la base de los Censos de Población 1992 y 2002

En este trabajo, intentaremos ver los modos a través de los cuales la política habitacional ha influido en la reducción de la pobreza. En particular, el nexo teórico que buscamos es que entre más disminuye el déficit cualitativo de la vivienda, más vemos reducida la pobreza.

Lo anterior se explica porque al proveer viviendas de buena calidad: con buenos materiales de construcción, acceso a servicios básicos, bien ubicadas y bien diseñadas, entonces se contribuye a romper con el círculo de la pobreza, donde el ser pobre implica tener viviendas de mala calidad y por lo tanto tener un ambiente de desarrollo de menores cualidades que impacta negativamente las variables de acumulación de capital humano, lo cual implicará una permanencia del

estado de pobreza, al tenerse menos acceso a trabajos mejor remunerados y a mejor educación. Si se parte por proveer viviendas de buena calidad y bien ubicadas (no en sectores marginales) entonces, se habrá hecho bastante por el lado de la vivienda, ya que se provee de un ambiente mínimo que garantice el buen desarrollo de los habitantes de estas residencias, que permita un mejor desarrollo, mayor calidad de vida, mejores variables de capital humano y un futuro aumento del ingreso esperado.

Por último debemos destacar el hecho de que la pobreza no sólo se ve afectada por la política habitacional, sino que hay múltiples factores que la pueden atacar tales como el crecimiento económico, una mejor educación, mayores y mejores empleos. Sin embargo estos factores escapan del alcance de este estudio que cumple con centrarse específicamente en los efectos de la política habitacional chilena.

### **6.3 La Política de Vivienda y la desigualdad de ingresos.**

Chile ha experimentado un gran crecimiento en la última década, ha mostrado altas tasas de crecimiento y una gran estabilidad económica que lo han llevado a duplicar el ingreso per cápita y a disminuir la pobreza, sin embargo, la desigualdad en la distribución de ingresos permanece como una de las más altas de Latinoamérica. La desigualdad no sólo se representa por la desigualdad de ingresos, sino que también se refleja en múltiples variables, tales como desigualdad en el acceso a la educación, salud, vivienda y otros.

Desde este punto de vista, se puede analizar la influencia que ha tenido la política habitacional sobre la desigualdad de ingresos. En particular, se genera la relación entre ubicación de la vivienda, cercanía a centros urbanos e ingreso esperado.

Generalmente la mayor parte de las actividades comerciales se realiza en los centros urbanos, donde se concentra una gran cantidad de empleos, generalmente

mejor remunerados que en las zonas interiores o no urbanas. De la misma forma en los centros urbanos se encuentra una mayor disponibilidad de establecimientos educacionales, centros de salud, y en general una mejor infraestructura pública. A lo anterior debe agregarse que existen costos asociados a desplazarse de zonas periféricas hacia el centro de la ciudad.

Tomando en cuenta lo dicho anteriormente, podemos ver que la política de vivienda puede tener un gran impacto en la distribución de ingresos, este impacto puede ser tanto positivo como negativo, según sea la implementación de los programas habitacionales.

La escasez de suelos en Santiago ha llevado a que las construcciones de nuevas viviendas, incluidas las sociales, se hayan ido desplazando a zonas periféricas de la ciudad. Esto no es malo a priori, de hecho, el vivir alejados de la zona céntrica puede traer mejoras en la calidad de vida como más áreas verdes, menor contaminación, etc. El problema surge cuando este crecimiento hacia las afueras de la ciudad no va acompañado de un desarrollo similar en la provisión de infraestructura que mantenga el bienestar de la población en los estándares aceptados. En el caso de Chile se ha dado este último efecto, las viviendas sociales se han tendido a ubicar en zonas cada vez más periféricas, lo que no ha ido acompañado de un desarrollo similar en infraestructura, esto dificulta el acceso a la salud y educación, de la misma forma que disminuye la cercanía a los centros donde se genera la actividad económica y por lo tanto dificulta el acceso a más y mejores empleos.

Por otro lado la lejanía de los centros urbanos y la falta de infraestructura en los nuevos centros habitacionales, trae implícito un mayor costo de desplazamiento, que afecta más a la población de menores ingresos.

De lo anterior podemos derivar la hipótesis de que la política habitacional chilena, puede haber estado influyendo negativamente en la distribución del ingreso, por la falta de un desarrollo complementario entre el desarrollo de nuevos



centros habitacionales y la infraestructura necesaria para lograr un desarrollo equilibrado en todas las zonas del país.

A continuación se trabajará en base al índice de Gini el cual varía entre cero y uno, siendo cero perfecta igualdad y 1 total desigualdad. Algo que debemos recalcar es que las medidas de pobreza y de desigualdad dependen directamente de cual es el ingreso considerado para calcularlas. Es por esto que estas medidas pueden estar distorsionadas o no mostrar lo que en realidad esta sucediendo, puesto que nuestro análisis esta basado en una variable proxy de ingreso. No obstante lo anterior, se realiza el ejercicio a modo de ilustrar de los resultados obtenidos.

Para 1992 este índice fluctuaba entre 0,31 y 0,39 para las 60 comunas analizadas, para el 2002 la desigualdad aumentó, situándose en un rango entre 0,39 y 0,42.

Entre las comunas con menor desigualdad de ingresos para 1992 (ver cuadro 25) podemos nombrar a La Pintana (0,306), Huechuraba (0,311), Pudahuel (0,314) y Maipú (0,319).

Podemos observar que para 1992 las comunas con menos desigualdad de ingresos fueron aquellas asociadas a la población de estratos medios bajos, de la misma forma, las comunas con menores desigualdades se ubicaron principalmente en la Región Metropolitana.

Para el año 2002 las comunas con menor desigualdad del ingreso fueron: Las Condes, Vitacura, La Serena, Maipú e Independencia, todas con un coeficiente Gini de 0,39, aproximadamente. Podemos ver nuevamente que en el ranking de comunas más adelantadas, hay una mayor participación de comunas pertenecientes a la Región Metropolitana, aunque ahora se ve una mayor participación de regiones y de comunas asociadas a ingresos medios altos.

**Cuadro 25**

**Ranking de 15 comunas más adelantadas: desigualdad de ingresos.**

LUGAR	1992		2002	
	COMUNA	GINI	COMUNA	GINI
1	La Pintana	0,306	Las Condes	0,390
2	Huechuraba	0,311	Vitacura	0,390
3	Pudahuel	0,314	La Serena	0,391
4	Maipú	0,319	Maipú	0,391
5	Talcahuano	0,322	Independencia	0,392
6	El Bosque	0,324	Nuñoa	0,392
7	Quilicura	0,327	Puerto Montt	0,393
8	La Granja	0,327	Lo Barnechea	0,393
9	Punta Arenas	0,328	Concepción	0,393
10	Puerto Montt	0,329	Talca	0,393
11	Puente Alto	0,329	Huechuraba	0,393
12	La Reina	0,331	Talcahuano	0,394
13	Lo Espejo	0,331	Talagante	0,394
14	La Florida	0,332	Rancagua	0,395
15	San Ramón	0,335	Puente Alto	0,396

Fuente: elaboración sobre la base de los Censos de Población 1992 y 2002

**Cuadro 26**

**Ranking de 15 comunas más atrasadas: desigualdad de ingresos.**

LUGAR	1992		2002	
	COMUNA	GINI	COMUNA	GINI
1	Calama	0,386	Quinta Normal	0,424
2	Antofagasta	0,383	San Ramón	0,423
3	Santiago	0,382	Lo Espejo	0,420
4	Arica	0,380	Pedro Aguirre Cerda	0,418
5	Iquique	0,378	Peñalolén	0,417
6	Concepción	0,376	La Granja	0,414
7	La Serena	0,370	Lo Prado	0,413
8	Coquimbo	0,369	Calama	0,411
9	Pedro Aguirre Cerda	0,365	Cerrillos	0,409
10	Recoleta	0,364	Estación Central	0,409
11	Talagante	0,361	La Pintana	0,408
12	Valparaíso	0,360	Santiago	0,408
13	Independencia	0,358	Los Angeles	0,407
14	Quinta Normal	0,358	Osorno	0,405
15	Lo Barnechea	0,354	Antofagasta	0,404

Fuente: elaboración sobre la base de los Censos de Población 1992 y 2002

Al analizar las comunas más atrasadas (ver cuadro 26) para ambos años, podemos observar una mayor participación de comunas no pertenecientes a la Región Metropolitana; para 1992 el ranking lo lideran: Calama (0,39), Antofagasta (0,38), Santiago (0,38), Arica (0,38) e Iquique (0,38). En el 2002, entre las comunas analizadas, las que muestran mayor desigualdad son: Quinta Normal (0,424), San Ramón (0,423), Lo Espejo (0,420) y Pedro Aguirre (0,418).

Lo más destacable de este análisis es que podemos distinguir dos grupos claramente: aquéllos que mantuvieron su coeficiente de desigualdad relativamente constante, experimentando pequeñas alzas, y otro grupo que presentó grandes retrocesos en lo que a distribución de ingresos se refiere.

Las comunas que más retrocedieron entre los años estudiados fueron: La Pintana (0,31 vs 0,41), Pudahuel (0,31 vs 0,40), Lo Espejo (0,33 vs 0,42), Huechuraba (0,31 vs 0,39) y La Granja (0,33 vs 0,41), este empeoramiento fue tan drástico, que incluso hizo pasar a las comunas de La Granja, Lo Espejo y La Pintana, desde las comunas mejor evaluadas en 1992, a las comunas peor evaluadas en el 2002. En todos los casos descritos, los aumentos en la desigualdad fueron superiores al 20%.

Por otro lado, hay un grupo de comunas que mantuvieron sus índices de desigualdad relativamente constantes, experimentando pequeños aumentos, que no superan el 10%. Entre estas comunas podemos destacar: Concepción (0,38 vs 0,39), Arica (0,38 vs 0,40), Antofagasta (0,38 vs 0,40), La Serena (0,37 vs 0,39) y Calama (0,39 vs 0,41).

Del análisis descrito anteriormente podemos ver que las comunas que más empeoraron pertenecen a la Región Metropolitana, mientras que las que menos empeoraron pertenecen a las demás regiones. Lo central para efectos de este estudio es determinar en qué manera la política habitacional ha contribuido a estos cambios en la distribución del ingreso, para esto sería necesario contar con las principales comunas donde se han construido viviendas sociales.

#### **6.4 La Segregación residencial socioeconómica.**

Una pregunta interesante de responder es cómo ha variado la segregación residencial socioeconómica (SRS de ahora en adelante) entre los años 1992 y 2002 según los Censos de Población y Vivienda respectivos, a nivel de comunas.

Para entender la importancia de este tópico primero debemos señalar que entendemos por segregación. Al menos dos tipos de segregación han sido identificados. En términos sociológicos, segregación significa la ausencia de interacción entre grupos sociales. En un sentido geográfico, significa desigualdad en la distribución de los grupos sociales en el espacio físico. La presencia de un tipo de segregación no asegura la existencia del otro. En una sociedad de castas, por ejemplo, la segregación social es virtualmente absoluta, con independencia de la forma en que estas castas se localizan en el territorio; así, en ese caso extremo, la eventual cercanía física de las castas no promovería la interacción entre ellas. En la práctica, sin embargo, ambos tipo de segregación suelen estar relacionados (White, 1983).

En términos simples, segregación espacial o residencial es la aglomeración geográfica de familias de una misma condición o categoría social, como sea que se defina esta última, social o racialmente o de otra forma (Sabatini, 1999, p. 3) ¿Pero qué categorías podemos encontrar para dividir a las familias?, es decir, ¿cuáles son los atributos que actúan como diferenciadores de grupos de la población y, a la vez, tienen una expresión territorial?

En la literatura es posible encontrar dos líneas de atributos; por un lado, la relacionada con la estratificación socioeconómica y, por el otro, la vinculada con la segmentación biosociocultural. En la realidad ambos pueden estar ligados; entre los primeros sobresalen: i) el ingreso; ii) la educación; iii) las condiciones materiales de vida. Si se usan estos criterios, a la segregación residencial podría añadirse el apelativo de socioeconómica (SRS). Entre los segundos están; i) el color de la piel; ii) el idioma; iii) la nacionalidad; iv) la etnia; v) la religión; vi) la casta. Si se usan

estos criterios, la segregación residencial adquiere el apellido del atributo que diferencia la localización de la personas, es decir, segregación (residencial, desde luego) racial, lingüística, étnica, religiosa, etc. Si los atributos biosocioculturales no son independientes de los socioeconómicos, la segregación residencial se expresará simultáneamente en ambas dimensiones.

¿Qué importancia tiene la SRS? Pues bien, un aumento de la SRS implica que las subdivisiones territoriales dentro de la ciudad (comunas, distritos, barrios, manzanas) tienden a una mayor homogeneidad interna *vis a vis* una mayor heterogeneidad entre ellas; esta dialéctica conduce naturalmente a reforzar el denominado “efecto vecindario”, pues se convierte en espacio privilegiado para experimentar la vida cotidiana (los otros barrios están “cerrados” por el ensanchamiento de las brechas socioeconómicas) y en espacio signficante, que dota de contenidos simbólicos -identidad local y, por lo mismo, distinción respecto del resto- e informativos (pautas de conducta, experiencias, conocimientos) a sus habitantes (Castells, 1997). La peculiaridad de la influencia del “efecto vecindario” bajo un contexto de segregación residencial aguda es que favorece la reproducción de modelos, activos y estructuras de oportunidades disponibles para cada segmento socioeconómico (Kaztman, 1999), es decir, promueve en forma simultánea la reproducción intergeneracional de la riqueza y de la pobreza. En suma, constituye una cortapisa a los anhelos de mayor equidad y fortalecimiento de la ciudadanía que han sido expresados reiteradamente por los gobiernos de la región (CEPAL, 2000a y 2000b).

En este trabajo la unidad base en el cálculo de la SRS es el distrito censal, que es la parte en que se divide el territorio comunal y que se constituye en la unidad básica mayor para las operaciones en terreno, y en el caso urbano corresponde a una agrupación de manzanas<sup>7</sup>. La pobreza se cuantificó a partir de líneas de

---

<sup>7</sup> En la terminología censal, manzana es todo conjunto aislado de edificios contiguos, que queda circunscrito por calles de uso público o en algunas de sus partes por caminos, líneas férreas, canales o accidentes geográficos. También se considera como "manzanas" las áreas verdes, parques, plazas, u otros espacios públicos.

pobreza bajo las cuales el porcentaje de pobres alcanza al 33,3% y al 18,8%<sup>8</sup>, para 1992 y 2002, respectivamente.

La medida más utilizada para medir la segregación residencial y de otros ámbitos, (como el ocupacional o el de género) ha sido el índice de disimilaridad de Duncan (*index of dissimilarity* en inglés, también conocido como *D*), que fue elaborado inicialmente para cuantificar el grado de segregación residencial de las minorías raciales en los Estados Unidos. Para efectos de nuestro trabajo, este índice constituye un indicador sintético de la relación que existe entre la composición socioeconómica de los distritos censales y la composición socioeconómica de la unidad territorial de orden superior (en este caso, las comunas). Si esta composición difiere significativamente, estaremos en presencia de segregación residencial, pues la distribución de los grupos socioeconómicos entre los distritos censales estaría desalineada respecto de la representación de tales grupos en el conjunto de la comuna. Una virtud de esta medida es su recorrido predefinido, que va de cero (segregación nula, porque todos los distritos censales tienen una composición socioeconómica idéntica a la composición que se registra a escala de la comuna) a 1 (segregación total, pues ningún distrito censal registra una composición mixta, con lo que la población pobre vive aislada en determinados distritos de la comuna).

Ahora bien, el índice se calcula haciendo uso de la fórmula siguiente (1)

$$D_A = \frac{1}{2} \sum \left| \frac{N_{1iA}}{N_{1A}} - \frac{N_{2iA}}{N_{2A}} \right|$$

donde  $D_A$  es el índice de disimilaridad para la comuna A,  $N_{1iA}$  es el número de personas pobres en el distrito  $i$ ésimo de la comuna A,  $N_{2iA}$  es el número de personas no pobres en el distrito  $i$ ésimo de la comuna A,  $N_A$  es el número de pobres en la comuna A, y  $N_{2A}$  es el número de no pobres en la comuna A.

---

<sup>8</sup> Estos porcentajes de pobreza son los oficiales según MIDEPLAN.

En los cuadros 27 y 28 se presenta un ranking de las 15 comunas más segregadas y menos segregadas, para 1992 y 2002, respectivamente.

**Cuadro 27**

**Ranking de las 15 comunas más segregadas: índice de disimilaridad**

LUGAR	1992		2002	
	COMUNA	D	COMUNA	D
1	La Reina	0,308	Huechuraba	0,141
2	Las Condes	0,278	Santiago	0,130
3	Santiago	0,256	Valdivia	0,113
4	Concepción	0,211	Arica	0,110
5	Antofagasta	0,210	Chillán	0,110
6	Estación Central	0,192	Estación Central	0,107
7	Rancagua	0,188	Iquique	0,107
8	Iquique	0,187	Rancagua	0,100
9	Pedro Aguirre Cerda	0,182	Calama	0,100
10	Cerrillos	0,179	Recoleta	0,097
11	Temuco	0,166	Antofagasta	0,096
12	Nuñoa	0,165	San Bernardo	0,094
13	Osorno	0,164	La Granja	0,093
14	San Miguel	0,163	Independencia	0,093
15	Talca	0,156	Concepción	0,092

Fuente: elaboración sobre la base de los Censos de Población 1992 y 2002

Apegándonos a la información obtenida podemos señalar que en 1992 las cuatro comunas más segregadas eran La Reina, Las Condes, Santiago y Concepción, mientras que las cuatro comunas menos segregadas eran Lo Barnechea, Quilicura, Talagante y La Cisterna. Para el año 2002 el esquema cambia: las comunas más segregadas son Huechuraba, Santiago, Valdivia y Arica, entre otras, mientras que entre las comunas menos segregadas se cuentan Quilicura, Talagante, La Reina, y Providencia.

**Cuadro 28**

**Ranking de las 15 comunas menos segregadas: índice de disimilaridad**

LUGAR	1992		2002	
	COMUNA	D	COMUNA	D
1	Lo Barnechea	0,022	Quilicura	0,031
2	Quilicura	0,025	Talagante	0,035
3	Talagante	0,038	La Reina	0,039
4	La Cisterna	0,056	Providencia	0,047
5	Cerro Navia	0,065	La Pintana	0,051
6	Pudahuel	0,069	Lo Prado	0,051
7	Lo Prado	0,073	Macul	0,053
8	Quilpué	0,074	Puente Alto	0,059
9	El Bosque	0,078	San Miguel	0,059
10	Calama	0,083	Lo Barnechea	0,059
11	Conchalí	0,084	Las Condes	0,059
12	San Bernardo	0,088	Lo Espejo	0,061
13	Peñalolén	0,089	Nuñoa	0,062
14	Vitacura	0,093	Peñalolén	0,063
15	La Pintana	0,095	El Bosque	0,067

Fuente: elaboración sobre la base de los Censos de Población 1992 y 2002

¿Qué comunas han aumentado o disminuido en mayor medida su medida de segregación residencial? El cuadro 29 y 30 permiten responder esta pregunta.

**Cuadro 29**

**Ranking de las comunas que aumentaron su segregación**

Lugar	Comunas	Índice		Cambio
		1992	2002	
1	Lo Barnechea	2,22%	5,95%	3,73%
2	Huechuraba	10,76%	14,06%	3,30%
3	La Cisterna	5,64%	8,34%	2,70%
4	Pudahuel	6,92%	8,96%	2,04%
5	Calama	8,26%	9,96%	1,70%
6	Quilicura	2,46%	3,10%	0,64%
7	San Bernardo	8,79%	9,41%	0,62%
8	Cerro Navia	6,53%	7,06%	0,53%
9	Quilpué	7,42%	7,88%	0,47%

Fuente: elaboración sobre la base de los Censos de Población 1992 y 2002



**Cuadro 30**  
**Ranking de 14 comunas que disminuyeron su segregación**

Lugar	Comunas	Índice		Cambio
		1992	2002	
1	La Reina	30,84%	3,91%	-26,94%
2	Las Condes	27,84%	5,95%	-21,89%
3	Santiago	25,59%	12,96%	-12,63%
4	Concepción	21,09%	9,24%	-11,85%
5	Antofagasta	20,97%	9,63%	-11,34%
6	San Miguel	16,29%	5,88%	-10,40%
7	Nuñoa	16,51%	6,21%	-10,30%
8	Pedro Aguirre Ce	18,17%	7,98%	-10,19%
9	Cerrillos	17,90%	8,50%	-9,40%

Fuente: elaboración sobre la base de los Censos de Población 1992 y 2002

Cabe señalar que de las comunas analizadas sólo 9 aumentaron su medida de segregación residencial, mientras que el resto de ellas la disminuyeron. Por un lado, podemos observar que las comunas que aumentaron en mayor medida el índice de disimilaridad (medido ahora en porcentaje) fueron Lo Barnechea (3,73% de aumento en el índice), Huechuraba, La Cisterna y Pudahuel, entre otras. Por otro lado, podemos ver que entre las comunas que más disminuyeron su segregación destacan La Reina (26,94% de disminución en el índice), Las Condes, Santiago, y Concepción.

¿Qué relación tiene la dinámica de la segregación con la política de vivienda? Esta pregunta no deja de ser compleja por los múltiples factores que hay detrás; hay que destacar que la segregación de los pobres a la periferia de la ciudad ha sido un proceso que ha tenido sus propias dinámicas de desarrollo, pero en el que el Estado ha jugado un papel importante. Sobre este aspecto se ha planteado que: "En Chile, el Estado ha sido históricamente segregador" (Sabatini, 1999, p. 30). Por una parte, las políticas de vivienda social han ubicado las nuevas viviendas para los pobres lejos de los lugares centrales equipados, ahí donde el precio del suelo es bajo, precisamente porque se ha tenido que lidiar con las insuficientes reservas de terrenos en los centros urbanos y con el consecuente aumento del precio del suelo (inviabile para financiar la política de vivienda social). Por otra parte, a lo largo de la

historia diversos gobiernos han implementado políticas de erradicación de grupos pobres desde las áreas urbanas consolidadas hacia la periferia urbana relativamente inaccesible y con baja calidad de servicios urbanos. Por cierto, hay que reconocer que se están produciendo cambios en los patrones de segregación socioespacial o residencial. Entre ellos cabe destacar, en primer lugar, "la interrupción del patrón de crecimiento urbano concentrado de los grupos de altos ingresos en el barrio alto. Han surgido alternativas tanto en los "exurbios" a través de la multiplicación de las denominadas "parcelas de agrado", como a través de la construcción de grandes proyectos residenciales en municipios fuera del área Oriente". Un segundo cambio es "el desarrollo de nuevas y extensas zonas residenciales para familias de ingresos medios en municipios o áreas tradicionalmente populares, tanto en la periferia como en las áreas deterioradas del municipio central". Por último, resalta la "descentralización de la estructura urbana de Santiago a favor de una serie de subcentros que han surgido en el cruce de las vías radiales de acceso a la ciudad con el anillo de circunvalación Américo Vespucio. Los subcentros consisten principalmente en centros comerciales (*shopping centres*), pero también en nuevas áreas industriales" (Sabatini, 1998, pp. 11-12). Sabatini interpreta estos cambios positivamente y señala que ellos están favoreciendo: i) una disminución de las distancias promedio entre familias de diferente condición social, debido a la localización y, ii) la aparición de espacios intermedios de carácter público, socialmente diversificados, principalmente de carácter comercial (Sabatini, 1998, p. 12).

La relación empírica entre la política de vivienda y la segregación será analizada de manera empírica en la próxima sección, pero lo haremos de manera indirecta: analizaremos la relación existente entre el déficit cualitativo de vivienda y la SRS; la explicación radica en que el eje de nuestro trabajo es el déficit habitacional, y precisamente, es la política de vivienda uno de los factores que determina la dinámica del déficit habitacional.

**CAPITULO 7**

**EXAMINANDO LA RELACIÓN EMPÍRICA ENTRE LA POLÍTICA DE VIVIENDA,  
LA POBREZA, LA DESIGUALDAD Y LA SEGREGACIÓN.**

## 7. EXAMINANDO LA RELACIÓN EMPÍRICA ENTRE LA POLÍTICA DE VIVIENDA, LA POBREZA, LA DESIGUALDAD Y LA SEGREGACIÓN.

Resulta útil para nuestro análisis, comprobar con datos empíricos las posibles relaciones existentes entre la política de vivienda que vienen representada por el déficit encontrado, y nuestras variables de control: desigualdad, segregación y pobreza. Del mismo modo, resulta interesante ver si existe alguna relación entre las variables pobreza, desigualdad y segregación. Habrán dos unidades de análisis: por un lado, se trabajara con las comunas dentro del Gran Santiago, y por otro, se considerarán las ciudades-comuna del resto del país con más de 100.000 habitantes. La razón de trabajar por separado con las dos unidades de análisis radica en que la interpretación de la desigualdad y la segregación al interior de las comunas es distinta según se trate de un ciudad-comuna o de una comuna dentro de la ciudad.

En el Cuadro 31 podemos apreciar los coeficientes de correlación, para 1992 y 2002, entre los indicadores de pobreza, desigualdad y segregación, y los indicadores de déficit cualitativo de la vivienda (medido como porcentaje de hogares que habitan viviendas que cumplen los requisitos mínimos en cada dimensión).

**Cuadro 31**  
**Coeficientes de Correlación: niveles de las variables, 1992 y 2002<sup>9</sup>**

Unidad de Analisis	Dimension en el año respectivo	Pobreza		Gini		Segregacion	
		1992	2002	1992	2002	1992	2002
Comunas dentro de Santiago	Hacinamiento	-0.9529*	-0.9428*	0.2674	-0.5093*	0.5272*	-0.2257
	Tipo de Vivienda	-0.7168*	-0.6781*	0.3160*	-0.2814	0.5739*	-0.4283*
	Infraestructura	-0.4233*	-0.0840	0.1897	0.0005	0.4913*	-0.2917
	Calidad de Materiales	-0.3666*	-0.2233	-0.2211	-0.1291	0.3636*	-0.3844*
Ciudades-Comuna	Hacinamiento	-0.7098*	-0.7972*	-0.1695	-0.2960	-0.0265	0.0524
	Tipo de Vivienda	-0.5267*	-0.3267	-0.0117	-0.0259	0.2966	-0.0462
	Infraestructura	-0.3157	-0.2428	0.2610	0.0135	0.2705	0.3213
	Calidad de Materiales	-0.1906	-0.0431	-0.6569*	-0.3355	-0.0212	-0.1883

Fuente: elaboración sobre la base de los Censos de Población 1992 y 2002

<sup>9</sup> Los coeficientes acompañados de asterisco son significativos al 5% de confianza.

Es claro ver que la pobreza está negativamente correlacionada con los indicadores de déficit cualitativo, en los años 1992 y 2002, tanto para las comunas dentro de Santiago como para las ciudades-comuna consideradas<sup>10</sup>. Es decir, estamos hablando de que a mayor pobreza, ceteris paribus, hay un menor porcentaje de hogares habitando viviendas sin déficit, en cualquiera de las dimensiones consideradas.

En el caso de las comunas dentro de Santiago para 1992, todas las correlaciones resultan ser significativas al 5% de confianza; en cambio, en el año 2002, sólo la correlación entre pobreza y hacinamiento y/o tipo de vivienda es significativa, al igual como sucede en el caso de las ciudades-comuna en 1992. En el caso de las ciudades-comuna (año 2002) sólo la correlación entre pobreza y hacinamiento resulta ser significativa.

Todo esto viene a reafirmar la teoría, ya que es lógico que mientras menos recursos tenga un hogar, menos posibilidades tendrá de poseer una vivienda que cumpla con los estándares de calidad.

Sin embargo, entre los indicadores de déficit cualitativo y la desigualdad y/o la segregación no existe una relación tan sistemática como en el caso anterior.

Por un lado, para 1992 en las comunas dentro de Santiago, las correlaciones entre los índices de déficit y desigualdad son todas positivas, a excepción de lo que ocurre con la calidad de los materiales. En cambio, para el año 2002, todas las correlaciones son negativas, a excepción de lo que ocurre con el índice de infraestructura, lo que se asemeja a la situación de las ciudades-comunas en los años 1992 y 2002.

Por otro lado, para 1992 en las comunas dentro de Santiago, todas las correlaciones entre los indicadores de déficit y segregación son positivas, destacándose la existente entre segregación e índice de hacinamiento que resulta

---

<sup>10</sup> Se incluye la ciudad-comuna Santiago.

ser significativa. En el 2002, en cambio, para la misma unidad de análisis, todas las correlaciones son negativas y se destaca la existente entre segregación e índice de tipo de vivienda. En tanto, para el caso de las ciudades-comuna, en ambos años, ninguna correlación resulta ser significativa, y nada puede decirse a priori: algunas correlaciones son negativas y otras positivas en 1992, y en el 2002 ocurre lo mismo, pero sin ninguna significatividad.

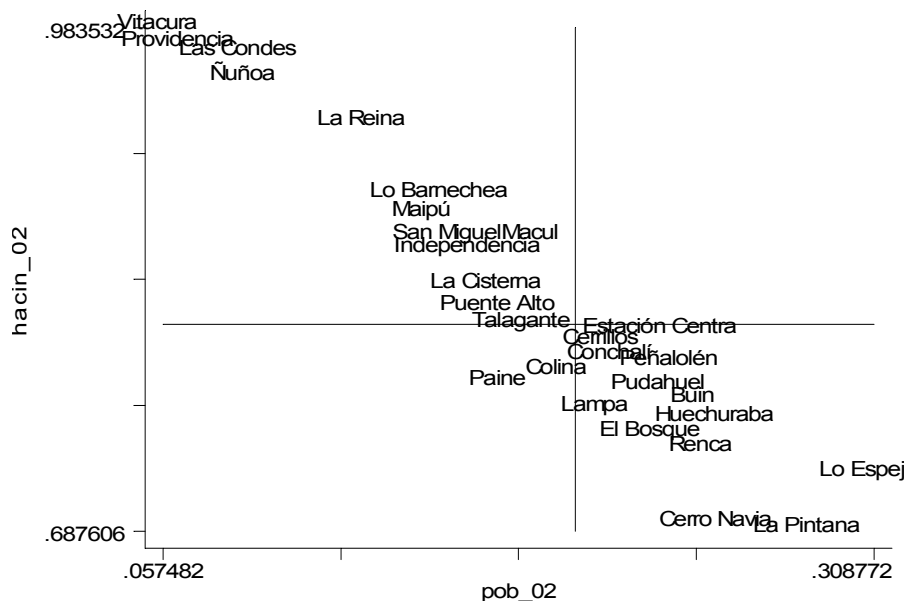
En base a la información recabada, los resultados que nos parecen interesantes de señalar son los siguientes:

- a) Relación negativa entre niveles de pobreza e indicadores de déficit cualitativo, esto es, una disminución en los niveles de pobreza está asociado a aumentos en el porcentaje de hogares que poseen una vivienda sin déficit. Una de las relaciones más fuertes y significativas encontradas es la existente entre la pobreza y el hacinamiento, tanto a nivel de las comunas dentro de Santiago como a nivel de las ciudades-comuna consideradas (aunque la relación es más fuerte para las primeras).
- b) Relación poco sistemática entre desigualdad e indicadores de déficit cualitativo. Si la desigualdad de ingresos es un reflejo de la desigualdad de oportunidades, entonces, un aumento en la desigualdad de ingresos debería estar asociada a una mayor varianza en el porcentaje de hogares que poseen una vivienda de materialidad aceptable, es decir, mayores diferencias entre la materialidad de las viviendas de los hogares de bajos ingresos versus la de los de altos ingresos. Dentro de este panorama nos parece interesante la relación negativa significativa que se da en el año 2002, para el caso de las comunas dentro de Santiago, entre el coeficiente de Gini y el hacinamiento, lo que indicaría que las comunas más desiguales tienen un menor porcentaje de hogares sin problemas de hacinamiento.
- c) Relación poco sistemática entre segregación e indicadores de déficit cualitativo. Uno debería esperar que un aumento en la segregación implica una mayor heterogeneidad socioeconómica en una comuna dentro de la ciudad o en una ciudad-comuna, por lo cual, en estas últimas también debería existir una mayor heterogeneidad en los indicadores de déficit. En

este contexto parece importante recalcar que encontramos una relación negativa significativa entre la segregación y el tipo de vivienda en el año 2002, para el caso de las comunas dentro de Santiago, lo cual indicaría que las comunas más segregadas presentan un menor porcentaje de hogares habitando en casa, departamentos en edificio o piezas en casa antigua o en conventillo, lo que resulta congruente en la medida que las comunas más segregadas dentro de Santiago sean también las más pobres, cosa que veremos mas adelante.

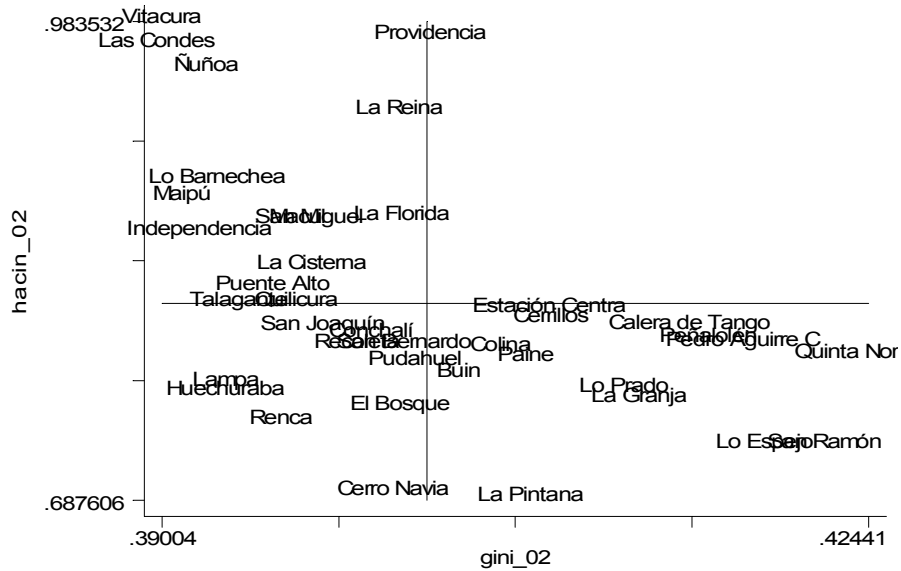
A continuación se presentan cuatro gráficos quedan cuenta de los resultados más interesantes, a nuestro juicio, señalados anteriormente.

**Gráfico 1**  
**Hacinamiento (vertical) v/s Pobreza (horizontal): comunas dentro de Santiago (2002)**



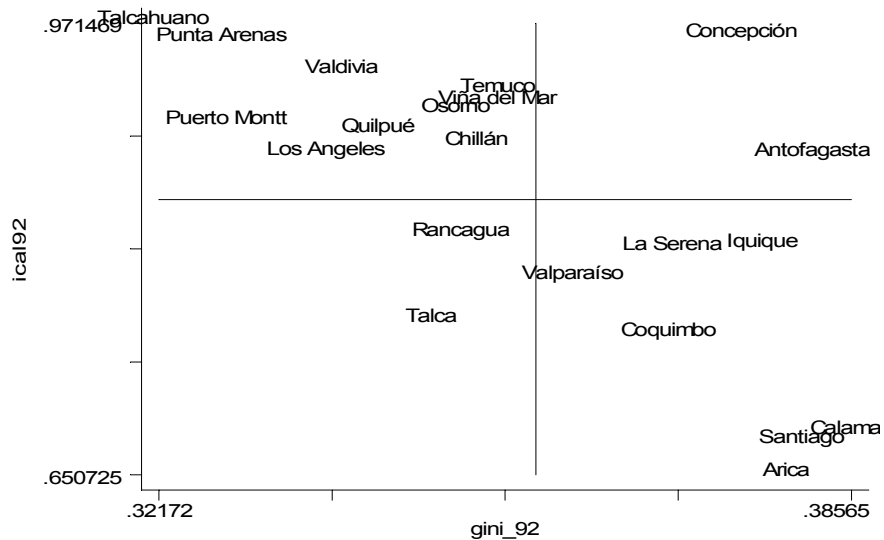
Fuente: elaboración sobre la base de los Censos de Población 1992 y 2002

**Gráfico 2**  
**Hacinamiento (vertical) v/s Desigualdad (horizontal): comunas dentro de Santiago (2002)**



Fuente: elaboración sobre la base de los Censos de Población 1992 y 2002

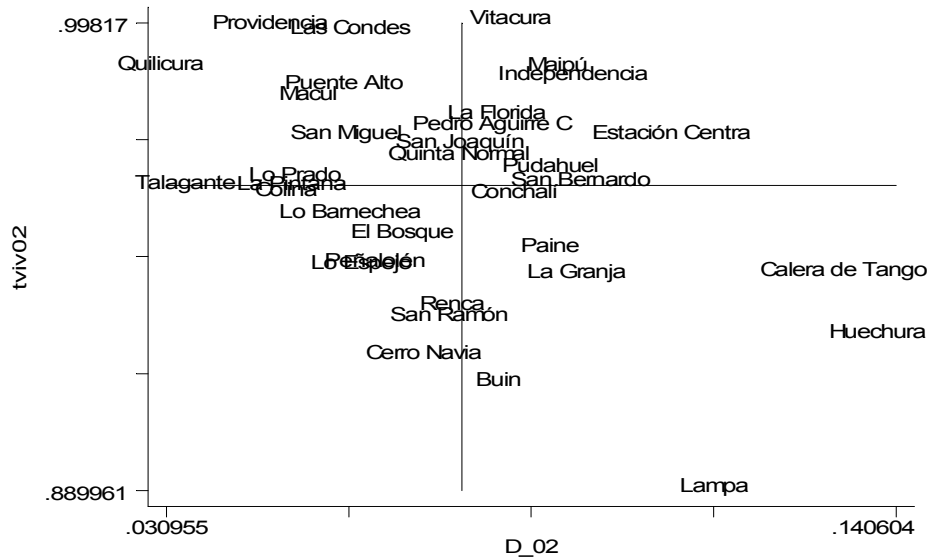
**Gráfico 3**  
**Calidad de Materiales (vertical) v/s Desigualdad (horizontal): ciudades-comuna (1992)**



Fuente: elaboración sobre la base de los Censos de Población 1992 y 2002



**Gráfico 4**  
**Tipo de Vivienda (vertical) v/s Segregación (horizontal): comunas dentro de Santiago (2002)**



Fuente: elaboración sobre la base de los Censos de Población 1992 y 2002

En el año 2002 hay dos situaciones usuales (ver gráfico 1). Primero, las comunas que poseen alta pobreza y bajo porcentaje de hogares sin problemas de hacinamiento (como Huechuraba, La Pintana, Cerro Navia). Segundo, las comunas que poseen baja pobreza y alto porcentaje de hogares sin problemas de hacinamiento (como Vitacura, Providencia, Las Condes). No se presentan comunas en la situación de alta pobreza y alto porcentaje de hogares sin problemas de hacinamiento. Sin embargo, en la situación exactamente contraria a la anterior se presentan las comunas de Paine y Colina.

Al ver el gráfico 2 resalta a la vista que existe mayor dispersión de las comunas en el plano hacinamiento-desigualdad, con respecto al caso anterior. Entre las comunas con alta desigualdad y bajo porcentaje de hogares sin problemas de hacinamiento (año 2002) se encuentran San Ramón, Lo Espejo, y La Granja, entre otras. Entre las comunas con baja desigualdad y alto porcentaje de hogares sin problemas de hacinamiento se encuentran Vitacura, Las Condes, Ñuñoa y Lo

Barnechea, entre otras. Al igual que en el caso anterior, no se presentan comunas en la situación de alta desigualdad y alto porcentaje de hogares sin problemas de hacinamiento, mientras que en la situación exactamente contraria se presentan comunas como Lampa, Huechuraba y Renca.

Entre las ciudades-comuna con alta desigualdad y bajo porcentaje de hogares sin problemas de materialidad de la vivienda en el año 1992 (ver gráfico 3) se destacan Arica, Santiago, Calama y Coquimbo. Entre las comunas con baja desigualdad y alto porcentaje de hogares sin problemas de materialidad de la vivienda se encuentran Talcahuano, Punta Arenas, Valdivia y Puerto Montt. Concepción y Antofagasta se presentan en la situación de alta desigualdad y alto porcentaje de hogares sin problemas de materialidad de la vivienda, mientras que en la situación exactamente contraria se presentan comunas como Rancagua y Talca.

Por último, si vemos el gráfico 4, encontramos que en la situación de alta segregación y bajo porcentaje de hogares sin déficit en tipo de vivienda (año 2002) existe la menor cantidad de comunas respecto de las otros cuadrantes (entre estas comunas se encuentran Lampa, Huechuraba y Buin). En la situación de baja segregación y alto porcentaje de hogares sin déficit en tipo de vivienda hay una mayor densidad de comunas que en el caso anterior (con comunas como Providencia, Las Condes y Macul). Entre las comunas con baja segregación y bajo porcentaje de hogares sin déficit en tipo de vivienda se encuentran Cerro Navia, San Ramón y Renca, mientras que en la situación exactamente contraria se encuentran comunas como Vitacura, Maipú e Independencia.

Prosigamos ahora con la búsqueda de las relaciones entre la segregación, la pobreza y la desigualdad. En el cuadro 32 se muestran los coeficientes de correlación entre segregación y pobreza para los años 1992 y 2002.

**Cuadro 32:**  
**Coefficientes de Correlación entre Segregación y Pobreza<sup>11</sup>**

Unidad de analisis	Dimension	Pobreza	
		1992	2002
Comunas en Santiago	Segregacion	-0.4633	*0.2440
Ciudades-Comuna	Segregacion	-0.1986	-0.0219

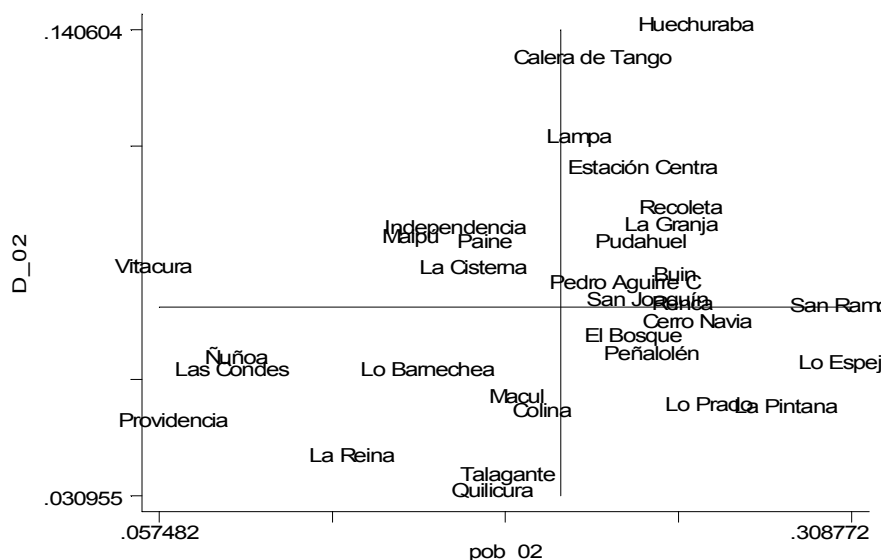
*Fuente:* elaboración sobre la base de los Censos de Población 1992 y 2002

Podemos apreciar que sólo en el año 2002 en las comunas de Santiago existe una relación positiva entre segregación y pobreza, la cual es significativa. Esto permite hacer congruente la relación negativa significativa encontrada entre la segregación y el tipo de vivienda en el año 2002. Sin embargo, las otras correlaciones señalan que existe una relación negativa entre segregación y pobreza. Por ende, en general, las comunas con mayor porcentaje de pobreza no exhiben necesariamente los índices de segregación más altos. En el grafico 5 se representa el caso particular en el cual existe una relación positiva entre segregación y pobreza.

---

<sup>11</sup> El coeficiente acompañado de asterisco es significativo al 5% de confianza.

**Gráfico 5**  
**Segregación (vertical) v/s Pobreza (horizontal): comunas dentro de**  
**Santiago (2002)**



Fuente: elaboración sobre la base de los Censos de Población 1992 y 2002

Al ver el gráfico 5 podemos observar que la mayoría de las comunas se concentran en los cuadrantes de baja pobreza-baja segregación ( Providencia, Las Condes, La Reina) y alta pobreza-alta segregación (Huechuraba, Lampa, Estación Central). Comunas con alta pobreza y baja segregación son La Pintana, Lo Prado, y Lo Espejo, entre otras. Comunas con baja pobreza y alta segregación son Vitacura, Independencia y Maipú, entre otras.

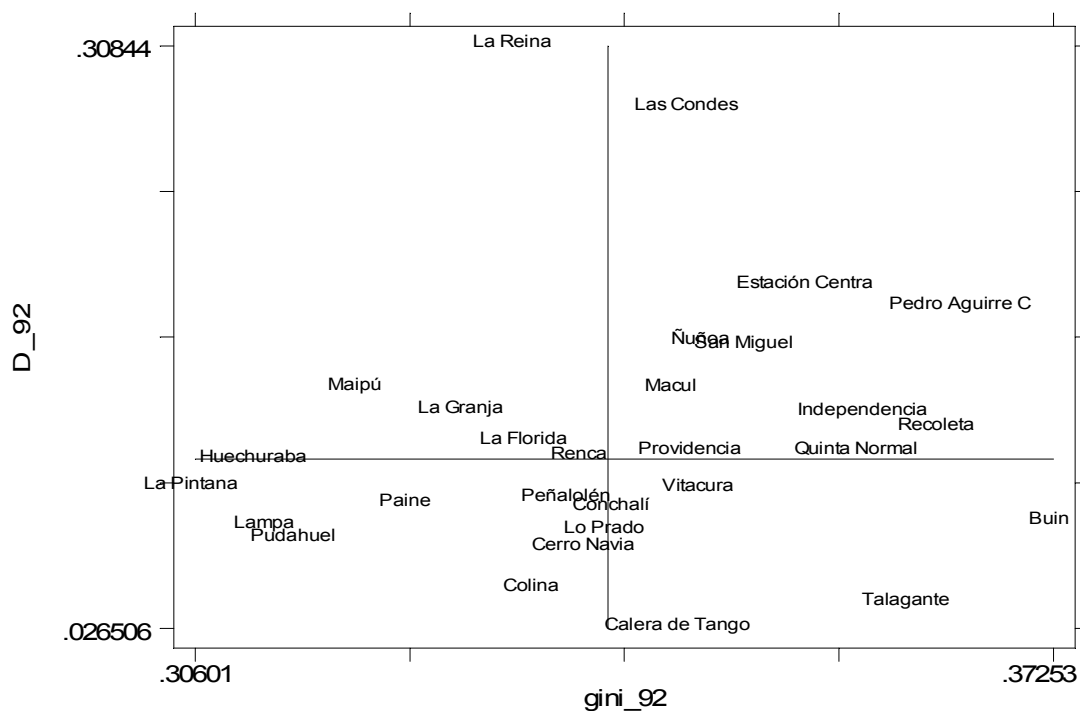
¿Qué sucede con la relación entre segregación y desigualdad? Si observamos los datos para las comunas de Santiago podemos ver que en 1992 la correlación arroja un coeficiente positivo de 0,1156, aunque no significativo. Para el año 2002 en cambio, el coeficiente arroja un valor no significativo y negativo de -0,0018.

Analizando por cuadrante para 1992 (ver gráfico 6), podemos ver dos casos extremos: comunas que muestran alta desigualdad y alta segregación como: Las Condes, Estación Central y Pedro Aguirre Cerda. En el otro extremo tenemos

comunas que muestran baja segregación y baja desigualdad como: Pudahuel, Colina y La Pintana.

Teóricamente se podría esperar que la segregación y desigualdad estuvieran relacionados positivamente, ya que si la política de vivienda tiende a construir los nuevos complejos habitacionales en zonas cada vez más alejadas, y a la vez no provee los servicios básicos como lugares de esparcimiento, espacios educacionales, hospitales y oportunidades laborales, entonces esta segregación impulsada por la política habitacional podría derivar en mayores niveles de desigualdad. Sin embargo, este nexo teórico no se puede avalar con los datos ya que los coeficientes de correlación resultan no significativos para ambos años.

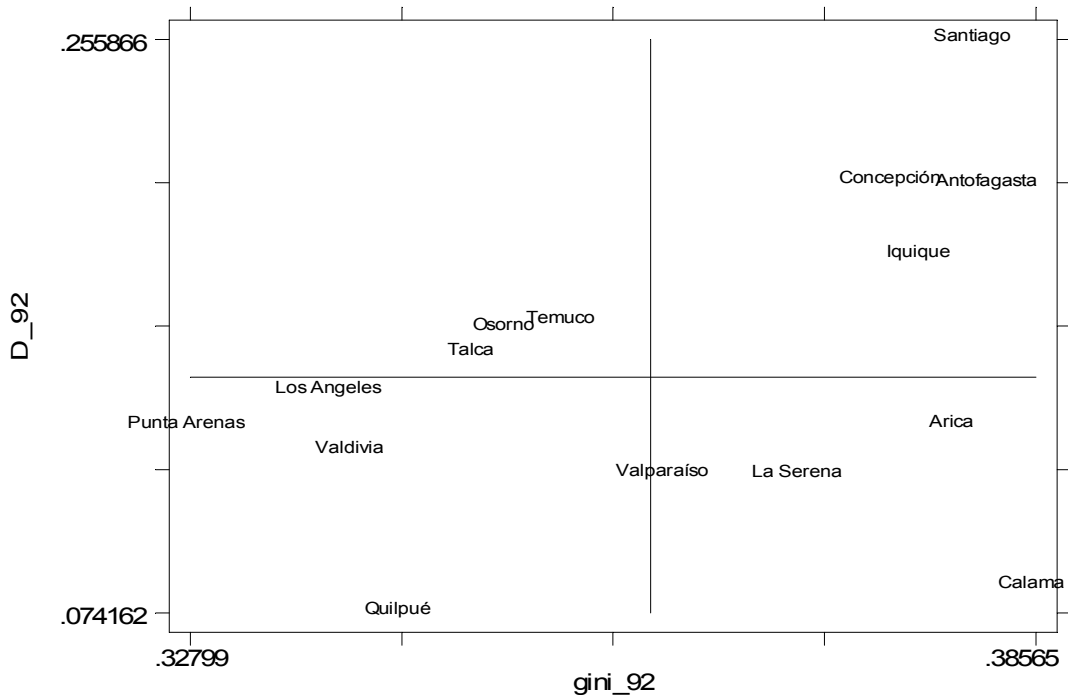
**Gráfico 6**  
**Segregación (vertical) v/s Desigualdad (horizontal): comunas dentro de Santiago (1992)**



Fuente: elaboración sobre la base de los Censos de Población 1992 y 2002.

Para el resto de las comunas fuera de Santiago (o ciudades comunas), los coeficientes de correlación para ambos años arrojan valores positivos aunque no significativos, para 1992 este coeficiente es de 0,3519, mientras que para el 2002 tiene un valor de 0,2815. En el grafico 7 podemos ver la distribución de ciudades comunas para 1992. Destacan el caso de Santiago, Concepción, Antofagasta e Iquique que presentan una combinación de alta segregación junto con alta desigualdad. Por otro lado Punta Arenas, Quilpue y Valdivia se ubican en niveles menores tanto de segregación como desigualdad.

**Gráfico 7**  
**Segregación (vertical) versus desigualdad (horizontal):**  
**ciudades comuna (1992)**



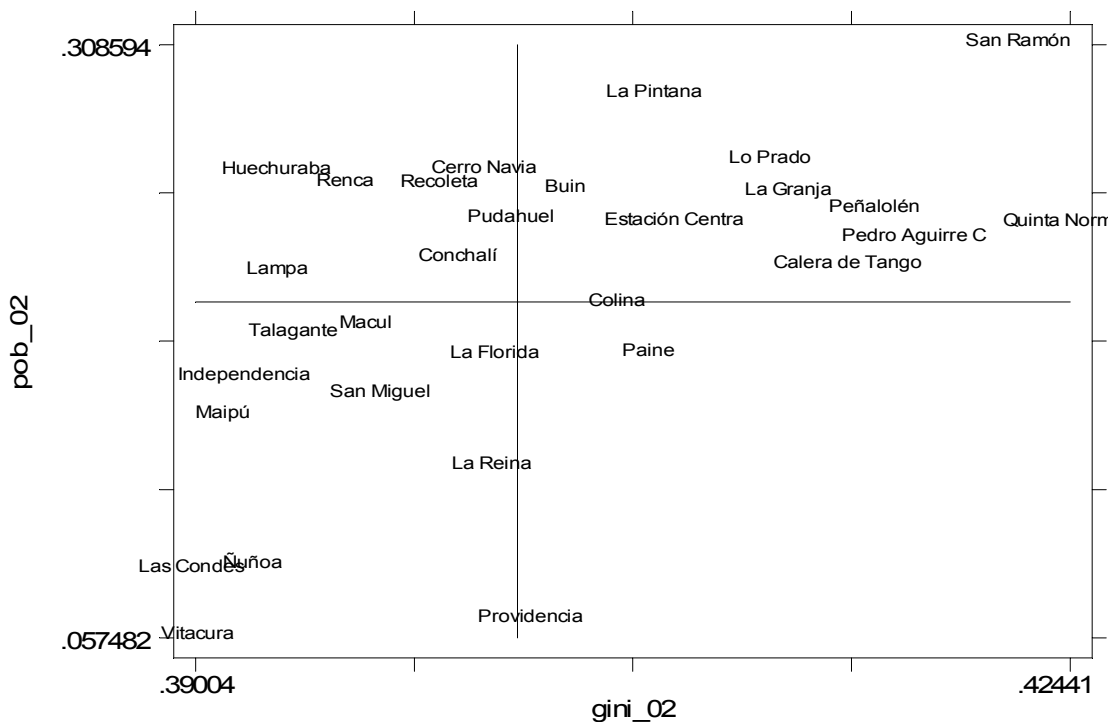
Fuente: elaboración sobre la base de los Censos de Población 1992 y 2002.

Por otro lado, también se puede inferir teóricamente una relación positiva entre la desigualdad y la pobreza. La desigualdad no se mide sólo a nivel de ingresos, sino que también puede ser desigualdad de oportunidades: acceso a educación de

calidad, acceso a capacitación, ofertas laborales, etc. En este sentido, una mayor desigualdad podría implicar mayores niveles de pobreza debido a la mencionada falta de acceso a oportunidades de generar mayores ingresos.

Para 1992 el coeficiente de correlación entre pobreza y desigualdad de ingresos es de -0,23 pero no significativo, por lo cual no puede deducirse ninguna relación. Para el año 2002, podemos ver que ahora si se puede derivar una relación positiva entre las dos variables, ahora, el coeficiente de correlación es de 0,55 y esta vez es significativo. En el gráfico 8 podemos ver la distribución de comunas de Santiago para el año 2002, en este caso, casi no pueden observarse comunas que tengan niveles bajos de pobreza y altos niveles de desigualdad (a excepción de Paine). Por el contrario, encontramos más situaciones de alta pobreza y alta desigualdad tal como los casos de San Ramón, Quinta Normal, Peñalolén y Pedro Aguirre Cerda, comunas asociadas más bien a ingresos medios bajos. También vemos comunas que presentan baja pobreza y baja desigualdad como: Las Condes, Ñuñoa y Vitacura, comunas asociadas a ingresos altos. Por último, tenemos el caso de comunas como Huechuraba, Renca, Recoleta y Lampa que muestran niveles altos de pobreza pero bajos niveles de desigualdad, estas comunas están asociados a ingresos medios bajos.

**Gráfico 8**  
**Pobreza (vertical) versus desigualdad (horizontal): 2002.**  
**Comunas de Santiago.**



Fuente: elaboración sobre la base de los Censos de Población 1992 y 2002.

En el caso de las ciudades comunas los coeficientes de correlación dan positivos para ambos años, arrojando valores de 0,26 para 1992 y 0,15 para el año 2002, estos coeficientes son muy bajos y además son no significativos para ambos años, por lo cual no se puede establecer ninguna relación.



**CAPITULO 8**

**CONCLUSIONES.**

## **8 Conclusiones.**

En el presente estudio se realizó una descripción del déficit habitacional, a nivel comunal, para los años 1992 y 2002, considerando variables claves para determinar la calidad de una vivienda. De la misma forma se analizó la evolución de la pobreza, desigualdad y segregación en esos mismos años. El objetivo era encontrar relaciones que nos permitan llegar a conclusiones determinantes sobre el desempeño de la política habitacional.

Los principales resultados mostraron que la política habitacional ha logrado reducir el déficit cualitativo: se observaron grandes avances en los índices de infraestructura, calidad y tipo de vivienda, para el 2002 estos tres índices muestran porcentajes de cobertura del orden del 90%. La única tarea pendiente pareciera ser el hacinamiento que alcanza un porcentaje de cobertura de un 80%, lo cual puede ser mejorado.

Es necesario hacer notar que el déficit estimado en el presente trabajo puede estar subestimado debido a que en la encuesta del Censo sólo se pregunta por el material de construcción de la vivienda y no se hace una consideración sobre el estado de conservación de dichos materiales de construcción, es por esto que muchas veces el estado del material, aún cumpliendo el estándar, puede encontrarse en un estado deficiente, lo cual no es controlado por el Censo.

También se pudo comprobar que el déficit está fuertemente asociado a la población más vulnerable (quintiles I y II) la cual representa a más del 50% de los hogares que sufren algún tipo de déficit. Debido a que son los más pobres los que acceden a las viviendas sociales que provee el gobierno, es muy importante avanzar en términos de asegurar que las viviendas entregadas cumplan con los requisitos mínimos de calidad.

Se detectó cierta tendencia segregadora de la política habitacional, que ha ido construyendo los nuevos complejos habitacionales en zonas cada vez más periféricas, esto es entendible debido a la gran concentración de viviendas existente en las principales ciudades del país y al aumento del precio de los suelos, sin embargo, el problema surge cuando este desarrollo habitacional no se compatibiliza con un desarrollo de las zonas adyacentes las cuales deben asegurar un determinado nivel de calidad de vida proveyendo los servicios básicos demandados por la población.

Dado lo anterior, creemos que nuestra hipótesis se ha visto respaldada por los datos estudiados, así podemos concluir que la política de vivienda ha logrado reducir exitosamente el déficit cualitativo de viviendas en Chile, lo que ha contribuido a disminuir la pobreza, sin embargo, han surgido nuevas necesidades que no han sido cubiertas por la política habitacional: se observa un diseño funcionalista, una asignación impersonal y una lógica segregadora de localización. Lo anterior quebraría las redes sociales de las familias beneficiadas, inhibiendo asimismo su nueva formación. La vivienda social vendría siendo la forma urbano-residencial de la pobreza, desplazando a la "población" y al "campamento".

De este modo, aunque la política habitacional ha reducido el déficit cualitativo, no ha sido igualmente efectiva en enfrentar los nuevos desafíos y problemas que se han desarrollado en la población.

Con respecto a la relación entre el déficit cualitativo y variables como pobreza, desigualdad y segregación, se pudo obtener algunos resultados interesantes que se resumen como sigue a continuación:

- c) Existe una relación negativa entre niveles de pobreza e indicadores de déficit cualitativo, esto es, una disminución en los niveles de pobreza está asociado a aumentos en el porcentaje de hogares que poseen una vivienda sin déficit. Una de las relaciones más fuertes y significativas encontradas es la existente entre la pobreza y el hacinamiento, tanto a nivel de las comunas

dentro de Santiago como a nivel de las ciudades-comuna consideradas (aunque la relación es más fuerte para las primeras).

- d) Existe una relación poco sistemática entre desigualdad e indicadores de déficit cualitativo. No obstante, encontramos una relación negativa significativa que se da en el año 2002, para el caso de las comunas dentro de Santiago, entre el coeficiente de Gini y el hacinamiento, lo que indicaría que las comunas más desiguales tienen un menor porcentaje de hogares sin problemas de hacinamiento.
- d) Existe una relación poco sistemática entre segregación e indicadores de déficit cualitativo. Esto se traduce en que no necesariamente las comunas más segregadas tienen peores índices de déficit. Sin embargo, encontramos una relación negativa significativa entre la segregación y el tipo de vivienda en el año 2002, para el caso de las comunas dentro de Santiago, lo cual indicaría que las comunas más segregadas presentan un menor porcentaje de hogares habitando en casa, departamentos en edificio o piezas en casa antigua o en conventillo, lo que resulta congruente en la medida que las comunas más segregadas dentro de Santiago en el 2002 sean también las más pobres en el 2002, cosa que sí sucede.
- e) No existe una relación sistemática entre segregación y pobreza, por lo cual no necesariamente las comunas más segregadas son las más pobres, en general. Sólo en el caso del año 2002 para las comunas dentro de Santiago se obtuvo una relación positiva entre segregación y pobreza.
- f) En el caso de segregación y desigualdad, se pudo derivar una relación claramente positiva para 1992, tanto para comunas de Santiago como para las ciudades comunas analizadas, aunque esta relación es positiva como se esperaba, resultó no significativa.
- g) Por último, en el caso de desigualdad y pobreza, para 1992 no se encontró una relación significativa ni para las comunas de Santiago ni a nivel de ciudades comunas. En el caso de comunas de Santiago para el 2002 la distribución de comunas se despliega mayoritariamente en los cuadrantes de alta pobreza y desigualdad media/alta.

Una vez que se han analizado todos los datos y todas las variables, se puede llegar a ciertas recomendaciones de política pública que ayudarían a perfeccionar la política de vivienda chilena, tales como:

- Es necesario cuidar las especificaciones técnicas de la vivienda y garantizar estándares mínimos de calidad para que esta no se transforme en la variable de ajuste ante el aumento que ha experimentado el precio de los suelos.
- Se ve una fuerte necesidad de realizar conjuntamente el desarrollo de nuevos complejos habitacionales, así como la provisión de un entorno que provea los servicios necesarios para mantener un determinado nivel de calidad de vida tales como: escuelas, hospitales, movilización, acceso a oportunidades laborales, espacios recreacionales y de integración, entre otros.
- Es necesario avanzar en el desarrollo de nuevos programas habitacionales que incentiven una mejor focalización de los recursos disponibles y una reutilización de viviendas usadas. De la misma forma, deben buscarse nuevos incentivos para mejorar el acceso de los más pobres al sistema privado de financiamiento.

**CAPITULO 9**  
**BIBLIOGRAFÍA**

## **9. Bibliografía**

Castells M. (1997), *La era de la información: economía, sociedad y cultura*, Madrid, Alianza Editorial.

CEPAL (2000a), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.81.

\_\_\_\_\_ (2000b), *La brecha de la equidad: una segunda evaluación*, Santiago de Chile.

Cutler D., Glaeser E. (1995), *Are Ghettos good or bad?*, NBER working paper N°5163.

Ducci M. (2002), *Área Urbana de Santiago 1991-200: Expansión de la Industria y la Vivienda*.

Fondo para la Superación de la Pobreza (2005): *Propuestas para la Futura Política Social de Vivienda*.

Kaztman R. (1999), *Activos y Estructuras de oportunidades, estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en el Uruguay*, Montevideo, Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Larrañaga O. (2003), *Vivienda y Patrimonio: Chile 1992-2002*. En: E.Tironi et al, *¿Cuánto y cómo cambiamos los chilenos? Balance de una década 1992-2002*.

MINVU (2004), *El Déficit Habitacional en Chile: medición de los requerimientos de vivienda y su distribución espacial, serie VII, Publicación N° 321*.

Rodríguez J. (1998), *“Información censal relevante para la medición del déficit habitacional”*, CEPAL/CELADE, Santiago de Chile.

Sabatini F., (1999), Tendencias de la segregación residencial urbana en Latinoamérica: reflexiones a partir del caso de Santiago de Chile, ponencia presentada al seminario "Latin America: Democracy, markets and equity at the Thresfold of New Millenium", Universidad de Upsala, Suecia, 1 al 3 de septiembre.

\_\_\_\_\_ (1998), Transformación urbana: dialéctica entre integración y exclusión social, Santiago, Instituto de Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica, Serie Azul, No 19.

Sabatini F., Cáceres G., Cerda J., Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción.

Vignoli J. (2001), Segregación residencial socioeconómica: ¿qué es?, ¿cómo se mide?, ¿qué está pasando?, ¿importa?, CEPAL-ECLAC, Santiago de Chile.

White M. (1983), The measurement of spatial segregation, American Journal of Sociology.



Información disponible en el sitio ARCHIVO CHILE, Web del Centro Estudios "Miguel Enriquez", CEME: <http://www.archivochile.com>

Si tienes documentación o información relacionada con este tema u otros del sitio, agradecemos la envíes para publicarla. (Documentos, testimonios, discursos, declaraciones, tesis, relatos caídos, información prensa, actividades de organizaciones sociales, fotos, afiches, grabaciones, etc.)

Envía a: [archivochileceme@yahoo.com](mailto:archivochileceme@yahoo.com)

**NOTA:** El portal del CEME es un archivo histórico, social y político básicamente de Chile. No persigue ningún fin de lucro. La versión electrónica de documentos se provee únicamente con fines de información y preferentemente educativo culturales. Cualquier reproducción destinada a otros fines deberá obtener los permisos que correspondan, porque los documentos incluidos en el portal son de propiedad intelectual de sus autores o editores. Los contenidos de cada fuente, son de responsabilidad de sus respectivos autores.

© CEME web productions 2003 -2006