

Buscando Integração Habitacional Urbana: avaliação de cobertura do programa de integração social DS 19 do Ministério da Habitação no Chile

Sessão Temática: ST03 Políticas Públicas, Habitação y Ciudad

Camilo Arriagada Luco, Doctor Ciencias Sociales, Profesor asociado Depto. Urbanismo FAU, Universidad de Chile. carriagadal@uchilefau.cl

Resumen

En Chile del 2016 al 2020, el Programa de Integración social y, territorial (DS N°19), implementó conjuntos que, integran hogares vulnerables y clases medias, como apuesta estratégica. Este artículo evalúa su aporte a la integración, analizando la distribución espacial de viviendas del DS19 según parámetros de localización por rango tamaño de Localidades, cobertura del déficit habitacional; e indicadores urbanos. El programa no logra atender las áreas metropolitanas, foco de concentración del déficit habitacional, pero sí muestra resultados promisorios en localidades medias, en especial, menores a 150 mil habitantes. Se propone mejorar su impacto sobre la segregación metropolitana; dos, estimular la desconcentración de población; y por último, desarrollar un sistema de monitoreo más fino de la integración urbana.

Palavras-clave: habitação social, políticas públicas, impacto urbano

Abstract: *In Chile, from 2016 to 2020, the Social and Territorial Integration Program (DS N°19), implemented projects that integrate vulnerable households and middle classes, as a strategic policy. This article evaluates its contribution to integration, analyzing the spatial distribution of housing of the DS19 according to location parameters by size range of Localities, coverage of the housing deficit; and urban indicators. The program does not serve metropolitan areas, the focus of concentration of the housing deficit, but it does show promising results in medium localities, especially less than 150,000 inhabitants. It is proposed to improve its impact on metropolitan segregation; two, to stimulate population deconcentration; and finally, to develop a finer monitoring system for urban integration.*

Keywords: Social Housing, Public Policy, Urban Impacts

1. Introducción y discusión conceptual.

En Chile la urbanización estuvo vinculada al desarrollismo industrial, estimulando la migración rural-urbana a grandes ciudades de 1950 a 1970, generando una pauta de desarrollo urbano marcada por la segmentación de barrios marginales e informales con barrios de la emergente clase media. Las políticas combinan programas de sitios y servicios junto a conjuntos de vivienda industrializada impulsados por los gobiernos de Eduardo Frei y Salvador Allende. El

proceso se interrumpe en 1973 con la dictadura militar neoliberal que, reprime el acceso informal al suelo, erradica los campamentos a la periferia, e instala un sistema de subsidio habitacional a la demanda, que progresivamente incrementa la capacidad de producción de vivienda y su vinculo con la macroeconomía y la banca. (MINVU, 2004)

A contar de 1990, con la recuperación de la democracia los gobiernos de la concertación enfrentan un déficit habitacional cercano al millón de viviendas y deben incrementar el gasto social logrando producir masivamente vivienda social desde 1991 hasta el 2000, logrando Chile ser uno de los pocos países en desarrollo que logran reducir su déficit habitacional. No obstante, la expansión de la vivienda social estimulo la expansión urbana y la segregación socio espacial, generando enclaves sin equipamientos ni servicios suficientes. (MINVU, 2004)

Después del 2000, se suceden gobiernos de la Nueva mayoría, liberales y hoy del frente amplio que, pese a que todos declaran la prioridad por la equidad urbana (por sobre la producción de vivienda), no logran resolver los problemas de segregación, y aparece un contexto de acelerado encarecimiento del suelo urbano y volatilidad del PIB que contrae la producción de vivienda. (MINVU, 2004)

Posterior a la pandemia sanitaria del 2020 hasta hoy, el país vuelve a incrementar su déficit de vivienda y presencia de slums despues de vários años de reducción. Dicho deterioro se agrava por la masiva migración internacional que, entre 2010 y 2020 practicamente se triplica, concentrada en grandes urbes.

La Política Nacional de Desarrollo Urbano desde el 2015 declara como uno de sus principales objetivos la Integración social, incluido el fomento de proyectos habitacionales con mezcla social, y, tambien instala un sistema de indicadores urbano que apunta a la instalación de estándares urbanos, vacío que se considera a la base de los elevados grados de desigualdades de acceso a infraestructura y equipamientos por grupos sociales. Esta política há hecho notoria la aspiración por un cambio de enfoque, donde el concepto de la integración social se há impuesto como idea fuerza para instalar políticas que puedan complementar el derecho a la ciudad con el derecho a la vivienda y no de modo antagónico.

A contar del 2015 el Ministerio de Vivienda y Urbanismo incorpora la noción de integración social como un eje estructurante de sus Programas de Subsidio Habitacional mediante el DS N°116, y su sucesor el Programa de Integración social y, territorial del año 2016 (DS N°19), que constituye el foco de este artículo. Este programa ofrece una cartera de proyectos habitacionales integrando hogares vulnerables y clases medias lo que há implicado un incremento significativo de bonos y subsidios. Comparado con su programa antecesor el DS N°116, se estimo, al año 2017 que, la componente de integración social introducía un costo adicional de 4,7 millones de pesos por familia vulnerable y 2,7 millones de pesos por familia de sectores médios, cifras que siguen creciendo posteriormente (cuadro 1):

CUADRO 1. SUBSIDIOS Y BONOS PROGRAMAS DS N°116 Y DS N°19

DECRETOS	FAMILIAS	PRECIO DE LA VIVIENDA, UF	SUBSIDIO HAB. UF	AHORRO, UF	BONO INTEGRACIÓN	BONO CAPTACIÓN	TOTAL SUBSIDIOS (VALOR MÁX.)	TOTAL SUBSIDIOS (VALOR MÍNIMO)
DS N° 116	Vulnerables	900 a 1000	700 / 800	20	190 / 240	0	1.040	890
	Medio	Hasta 2.000 o 2.200 según región/comuna	Máximo 525 mínimo 125	50	100	Entre 50 y 200	825	275
DS N° 19	Vulnerables	1.100 a 1.200	800/900	20 y 30	Máximo 240	50	1.190	1090
	Medio	Hasta 2.200 o 2.400 según región/comuna	Máximo 412 Mínimo 125	40 y 80	Entre 100 y 300	Entre 50 y 200	912	275

Fuente: DIPRES, 2017

Nota: La UF (unidad de fomento) es una unidad financiera reajutable por inflación. A la fecha 1 UF equivale a 36 dolares US\$

El presente artículo tiene como objetivo evaluar el efecto en la integración social urbana de la aplicación de proyectos habitacionales integrados del Programa DS 19 tanto en su combinación social a nivel de conjuntos (mezcla de hogares de grupos medios con vulnerables) como en su impacto urbano y capacidad de mejorar el acceso a barrios equipados y reducir la desigualdad urbana, de modo de discutir si los mayores costos y subsidios que acarrea esta estrategia se justifican o no desde el punto de vista de su aporte a la integración social-urbana. Los datos que presenta este artículo están basados en los análisis del autor producidos dentro del convenio MINVU / FAU (FAU, 2020) Análisis del Programa de Integración Social y Territorial que regula el Decreto N°19 (V. y U.) de 2016, financiado por Fondo de Universidades del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

El concepto de Integración Social Urbana sería la variable de atención principal, respecto de la cual interesa, primero, presentar tres referentes de política pública que marcan su discusión hoy en Chile para luego referirse al debate nacional e internacional sobre la eficacia y pertinencia de este modelo de programas.

Programa DS 19 de Integración social: enfatiza que revertir el déficit habitacional debe estar vinculado a la reducción de la segregación socio espacial en ciudades y comunas con mayor demanda habitacional insatisfecha, favoreciendo la integración social y generar barrios equipados y ciudades integradas social y territorialmente. Para este fin, se declara el interés del estado en favorecer el acceso a una vivienda en proyectos socialmente integrados, a familias beneficiarias de subsidio.

La integración postulada incluye grupos vulnerables, definidos como beneficiarios del fondo solidario de vivienda (DS49) del título 1 tramo sistema integrado de subsidio habitacional (DS1), del programa de regeneración de conjuntos habitacionales de viviendas sociales (DS18), del programa de Segunda Oportunidad o, familias no seleccionadas por programas que, pertenezcan al 50 por ciento, más vulnerable de la población. Por su lado, las familias

de hogares médios, pertenecen al tramo del 50 al 90 por ciento de hogares vulnerables, o que sean beneficiarias del tramo 2 Título 2 del DS 01 del 2011, o incluso el caso de familias mas vulnerable que opten por adquirir una vivienda destinada para sectores médios.

Política Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU, 2018): enfatiza una Concepción de la integración como la proximidad física que puede lograrse mediante conjuntos con un mix de viviendas para clases medias y vulnerables, en lugares cercanos a equipamientos colectivos, y con escalas inferiores a las 300 viviendas. Agregadamente se espera un aporte a la reducción de la segregación social urbana y a la localización de vivienda social en zonas equipadas, como asimismo que las disposiciones de los Planos Reguladores deben prever el acceso equitativo a bienes públicos urbanos.

Ley Integración Social Urbana (MINVU, 2022, Ley 21.450): de reciente aprobación, enfatiza la densificación en zonas de desarrollo, donde se favorecen incentivos normativos a empresas inmobiliarios para que sus proyectos incluyan la oferta de viviendas de interés público para grupos vulnerables a cambio de la concesión de mayores alturas por sobre las permitidas por los planes reguladores comunales y consiguiente potencial de densificación en atención a los bienes públicos existentes o como consecuencia de las inversiones que realizaran el sector público mediante planes de regeneración. Esta ley hace referencia expresa al plan de emergencia habitacional del Gobierno vigente, especialmente atendida la magnitud y localización de la oferta y demanda del 40% más vulnerable de la población.

Evaluaciones Internacionales y nacionales sobre integración:

La revisión de estudios internacionales muestra que el modelo de vivienda mixta o mezcla de ingresos há sido aplicado en USA, Reino Unido y otros países OCDE. La integración descansa en supuestos sociológicos y modelos de bienestar y gobernanza distintos al Chile neoliberal, pero igualmente reconoce que, estos programas no logran un impacto sostenible ni potenciar la cohesión. En USA se destaca que, los programas de ingresos mezclados se cruzan con cuestiones de segregación racial urbana que hacen complejo gestionar proyectos, y cuando se concretan generalmente terminan en la emigración de población afro americana finalmente. En Europa la proximidad vecinal que favorece este esquema no asegura interacción social, como si lo logra el diseño del espacio público urbano y planificación del desarrollo de la ciudad. En Reino Unido detectan que los factores críticos son los atributos del entorno, y que, en materia de interacción social esta es poco relevante entre adultos, pero si puede darse entre niños y jóvenes cuando los conjuntos incluyen programas de deporte y cultura. La aceptabilidad de estos conjuntos para clases medias, según la experiencia sueca, depende de la localización, seguridad y nivel de los servicios municipales. (Dpto. Communities and local governments, 2010; Dyall, 2019; Levy, Mac Dade, Dumlao, 2010; Rasse, 2015)

Los estudios de caso chilenos sobre el DS 19 previos no son muchos y su cobertura es limitada. Los hallazgos muestran una excesiva delegación al sector inmobiliario de aspectos cruciales para fines de logro de objetivos de política pública; con respecto a la integración

urbana, el programa en la RM muestra sesgos a comunas con malos índices de calidad de vida y, extiende el límite de la ciudad. Se postula que el programa es adaptado por los inmobiliarios a sus estrategias de recambio socio económico y gentrificación. Respecto a la atención de grupos pobres, hay estudios que, dudan sobre el verdadero grado de vulnerabilidad de los beneficiarios. MINVU concluye que, muchos proyectos localizan clases medias y vulnerables en su misma comuna de origen, o sea ya estaban mezclados de antes. El mayor beneficio que se reconoce es que mejoran el estándar de conjunto pero con costos elevados (Centro de Estudios de Ciudad y Territorio, 2020; Godoy, 2019; Sabatini y Vergara, 2019; Sabatini, Mora, Polanco y Brain, 2013; Jeri, Cannobbio y Vásquez; 2020).

2. Metodología

Para efectos de evaluar el efecto en la integración social y urbana de la aplicación del Programa DS 19, este artículo está basado en una estrategia metodológica cuantitativa y cartográfica, basada en el análisis de la distribución espacial de conjuntos y beneficiarios del DS N°19 del período 2017-2020 según registros MINVU contrastado contra tres parámetros objetivos de integración social urbana:

- I. Rango tamaño de Localidades controlada por datos de censo 2017 INE y del déficit habitacional cuantitativo MINVU (2022)
- II. Estándares de accesibilidad que establece el decreto (cercanía de los proyectos a jardín infantil, establecimientos de educación básica, centros de salud primaria, parques públicos mantenidos, transporte público y vías primarias de circulación), según indicadores y datos establecidos en el Sistema de Estadísticas SIEDU (Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, 2017).
- III. Medición de distancias a equipamientos y servicios a nivel de 19 casos seleccionados de Conjuntos DS 19 localizados en el segmento de localidades menores a 150 mil habitantes donde el DS 19 reporta mayor probabilidad de materialización.

3. Resultados

3.1 Cobertura de comunas que concentran el déficit habitacional

La distribución de las 81 mil viviendas del DS 19 producidas a nivel nacional en el período de referencia varía según tamaño de las ciudades y comunas, lo que determina diferencias de la capacidad de atención del déficit habitacional cuantitativo y de la población urbana vulnerable. Es claro que, este programa no logra una cobertura importante sobre los requerimientos habitacionales cuantitativos de las grandes áreas metropolitanas, pero sí en ciudades y comunas de rango tamaño intermedio y menor.

Dentro de las tres Áreas metropolitanas mayores, el DS 19 está subrepresentado respecto a las carencias y población, y se localiza en comunas satélites favoreciendo distancia del centro y núcleos mejor equipados de las urbes.

CUADRO 2: DISTRIBUCIÓN DS 19 SEGÚN PARÁMETROS DE FOCALIZACIÓN POR TRAMOS DE LOCALIDADES

Comuna	% Columna Viviendas DS 19	% Proyectos DS 19	% Población Urbana	% Viviendas Urbanas	% Déficit Habitacional cuantitativo Urbano
AMGS (35 comunas incluido Lampa)	13,2	11,5	40,1	39,3	41,9
AMGV y AMGC (14)	15,3	13,4	12,2	12,7	10,7
Capitales Regionales y Provinciales 150 mil Hbtes y más (18)	33,2	30,9	22,5	22,3	25,3
Comunas Plan Territorios rezagados (21)	0,3	0,2	1,3	1,3	1,0
40 a 150 mil Habitantes (33)	23,6	25,8	11,3	11,3	8,5
20 mil a 40 mil habitantes (57 comunas)	5,4	6,8	6,8	7,0	6,5
Menos de 20 mil Hbtes (168 comunas)	9,0	11,5	5,8	6,1	6,0
Total País	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Nº Total País	81.067	515	15.424.263	4.815.675	328.825

Fuente: elaboración propia con datos MINVU, 2022 y Censo 2017 INE

Notas:

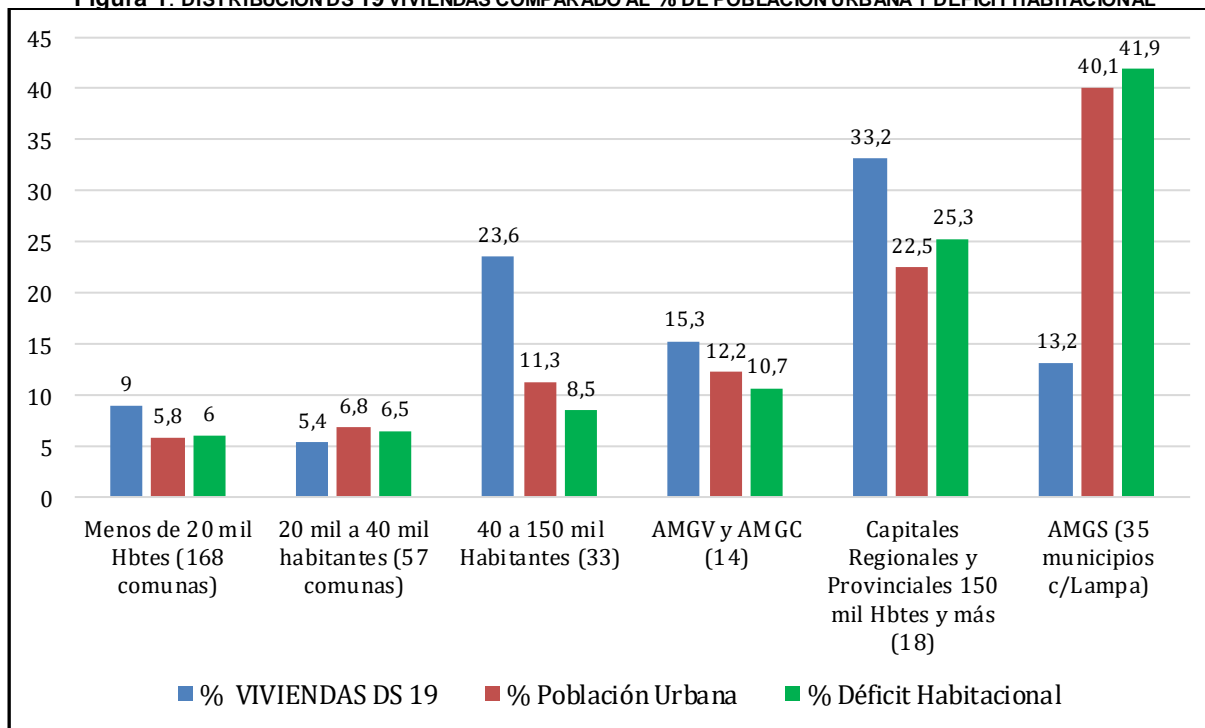
AMGS: Área metropolitana del Gran Santiago

AMGV y AMGC: áreas metropolitanas del gran valparaíso y concepción

Capitales regionales bajo 150 mil habitantes: Arica, Iquique, Antofagasta, Copiapó, Serena, Rancagua, Talca, etc.

Plan territorios rezagados: Limarí-Choapa, Maule sur, Arauco, Ranco, Valle del Itata, Araucanía.

Figura 1: DISTRIBUCIÓN DS 19 VIVIENDAS COMPARADO AL % DE POBLACION URBANA Y DEFICIT HABITACIONAL



Fuente: cuadro 2.

El área metropolitana Gran Santiago localiza apenas 10,7 mil unidades (13,2% del total del DS19), siendo que hay 138 mil requerimientos habitacionales cuantitativos (51% del total), localizando unidades en comunas periféricas y, satélites, estando ausente de las comunas interiores con mayor concentración de las necesidades de vivienda (sin disponibilidad de terrenos). En las áreas metropolitanas del Gran Valparaíso y Gran Concepción, el DS 19 con

12 mil unidades, logra proporcionalmente mayor probabilidad que el déficit, llegando a representar un tercio del déficit habitacional, pero su localización es hacia comunas satélites (Coronel y San Pedro La Paz en Gran Concepción, y Villa Alemana en Gran Valparaíso).

La focalización territorial del DS 19 se logra en las capitales regionales y provinciales no metropolitanas mayores (cerca de 27 mil unidades en localidades de 150 mil a 200 mil habitantes), y en comunas de 40 mil a 150 mil habitantes (19 mil unidades). En este estrato de comunas intermedias y menores, el programa logra un 33 y 23 por ciento del total de soluciones producidas, lo que en términos proporcionales es muy superior al peso de estas localidades en términos de población urbana y déficit habitacional. En el tramo de comunas de 40 a 150 mil habitantes, el programa llega a una significación del 68 % de los requerimientos urbanos de estas comunas, sugiriendo que este escalon de territorios ofrece las mejores proyecciones del programa, pero es una tendencia que va a contramano de la secular primacía metropolitana sobre la población y oferta de empleos del país.

3.2 Localización DS19 según parámetros de dotación de Equipamiento

Se evaluó la localización de los proyectos, según parámetros de accesibilidad urbana priorizados por el propio programa (índices promedios de la respectiva ciudad). El cuadro siguiente destaca en rojo y amarillo las situaciones donde son mayores las brechas respecto a estándares o criterios de deseabilidad del DS N° 19.

CUADRO 3. DISTRIBUCIÓN DS 19 SEGÚN PARÁMETROS DE INTEGRACIÓN URBANA (SERVICIOS SOCIALES)

Comunas	N° Viviendas DS 19	Total Proyectos DS 19	Distancia a establecimientos de educación básica	Brecha respecto a 1.000 mtrs	Distancia a establecimientos de educación inicial (jardín)	Brecha respecto a 400 mtrs	Distancia a centros de salud primaria	Brecha respecto a 2.500 metros
NORTE	8149	47	631	369	650	-250,08	1194	1306
CENTRO	39494	250	784	216	761	-361	1440	1060
SUR	7062	46	527	473,16	462	-61,97	794	1706
RM	15510	86	697	303,06	914	-513,91	1147	1353
PAIS (116 c/datos)	70.215	435		282,79	798	-395	1250	11

Fuente: elaboración propia con MINVU y SIEDU INE

Para 116 comunas con datos de bienes públicos urbanos posibles de evaluar, los proyectos del DS N° 19 logran buenos resultados en términos de distancia a establecimientos de educación básica y, salud primaria (en especial en la zona sur del país), pero malos resultados en la distancia a educación pre escolar (índices críticos en comunas de la RM). Respecto a la cercanía a áreas verdes, los proyectos del DS 19 logran una localización regular en distancia a parques públicos en el Norte y RM, y muy críticos en las comunas de la región central. El acceso a vías de circulación mayores muestra brechas elevadas en regiones del centro.

CUADRO 4. DISTRIBUCIÓN DS 19 SEGÚN PARÁMETROS DE ÁREAS VERDES Y VÍAS SUPERIORES

Comunas	N° Viviendas DS 19	Total Proyectos DS 19	Distancia a parques públicos	Brecha respecto a 1.000 metros	Superficie de áreas verdes públicas por habitante	Brecha respecto estandar 10 mtr2	Distancia a paradero tpte (via superior)	Brecha con 200 mtrs
NORTE	8149	47	1780	-780	5,3	4,65	329	-129
CENTRO	39494	250	2227	-1227	5,3	4,66	949	-749
SUR	7062	46	1229	-5517	7,2	2,85	399	-199
RM	15510	86	1242	-242	6,0	3,99	425	-225
PAIS (116 c/datos)	70.215	435	1770	-770	6,1	4,01	430,76	-388

Fuente: elaboración propia con MINVU y SIEDU INE

3.3 Localización según parámetros de Integración del CNDU

Evaluando el compromiso referido al acceso a Movilidad Multi Modal y segura, las viviendas DS 19 de las zonas o macro regiones norte y Centro reportan indicadores insuficientes de ciclo vías. En la RM existe mucha heterogeneidad interna según comunas. Es llamativo que las comunas DS 19 de zonas norte, centro, sur registran porcentajes relevantes de viajes en bicicleta, caminata y transporte público.

CUADRO 5. DISTRIBUCIÓN VIVIENDAS DS 19 SEGÚN ACCESO A MOVILIDAD MULTI MODAL Y SEGURA

Comuna	N° VIVIENDAS DS 19	Total Proyectos DS 19	% cobertura de la red de ciclovia sobre la red vial	% Viajes en transporte público	% viajes en transporte público, caminata y bicicleta	N° muertes accid.tránsito por cada 100.000 habitantes
Alto Hospicio	891	5	2	26	71	3
Antofagasta	878	3	3	34	63	6
Copiapó	1231	8	5	-	61	8
La Serena	1472	11	3	32	63	8
Coquimbo	1391	10	2	28	71	11
Arica	1424	5	2	23	62	9
NORTE (7 comunas)	7287	42	3	24	65	7
Valparaíso	1413	6	0,2	45,5	72,7	2,9
Viña del Mar	745	3	0,5	37,4	63,6	5,1
Quilpué	408	3	1,1	37,4	65,3	3,7
Villa Alemana	3094	20		36,5	69,8	1,5
CENTRO- AMG Valp	5660	32	0,6	39,2	67,9	3,3
Padre Las Casas	85	2	11,84	31,3	68,2	8,7
Puerto Montt	2649	16	2,39	33,3	52,9	11,1
Osorno	1984	12	3,04	31,3	53,2	13,4
Valdivia	662	4	3,87	30,6	50,8	4,6
SUR (4 Comunas)	5380	34	4,3	24,0	43,6	8,3

Fuente: elaboración propia con MINVU y SIEDU INE

Comuna	N° VIVIENDAS DS 19	Total Proyectos DS 19	% cobertura de la red de ciclovia sobre la red vial	% Viajes en transporte público	% viajes en transporte público, caminata y bicicleta	N° muertes por siniestros tránsito por cada 100.000 habitantes
Cerrillos	1003	4	3,11	31	68,6	13,9
Huechuraba	150	1	0,62	22,2	63,5	0,9
Independencia	256	2	0,33	34	76,7	0,0
La Florida	260	1	1,73	32	62,5	3,1
La Granja	130	1	1,86	21,3	68,6	4,1
La Pintana	248	2	5,27	38,4	77	7,4
Las Condes	85	1	3,47	23,6	48,6	1,9
Maipú	943	5	1,96	31,8	71	5,7
Pudahuel	416	3	0,59	25,4	73,4	9,0
Quilicura	310	2	2,16	32,1	71,9	2,2
Recoleta	199	1	4,65	29,3	76,8	5,8
Renca	676	3	0,58	29	75,6	7,0
San Joaquín	246	1	6,5	24,2	74	5,0
Puente Alto	995	6	1,87	35	74,1	2,4
Lampa	2683	13	2,28	21,2	70,8	7,0
San Bernardo	2265	13	1,38	22,6	68,6	6,2
Buín	2104	10	5,14	28,6	71,1	6,7
Melipilla	128	1	1,28	30,5	73,7	12,5
Padre Hurtado	1165	5		34,3	82,6	2,9
RM	13984	75	1,2	14,0	34,6	2,7

Fuente: elaboración propia con MINVU y SIEDU INE

El Compromiso de mejorar integración social y calidad de barrios, refiere a indicadores de segregación y concentración de pobreza, reportando que, las comunas que han localizado DS 19 tienen en general índices de DUNCAN por sobre el promedio de ciudades del país con datos en el CNDU, hechas excepciones de alto hospicio, villa alemana, coronel, penco, padre las casas, Valdivia, Coyhaique y punta arenas (mas integradas). En la RM se observa una situación más diversa que, donde los conjuntos DS 19 pese a ser integrados a esa escala, se implantan dos tercios en comunas de alta o media segregación.

CUADRO 6. DISTRIBUCIÓN VIVIENDAS DS 19 SEGÚN METAS DE MAYOR INTEGRACIÓN SOCIAL Y CALIDAD DE BARRIOS

Comuna	N° VIVIENDAS DS 19	Total Proyectos DS 19	Índice DUNCAN segregación 40% población vulnerable FPS	% unidades vecinales entre 20% y 60% de hogares vulnerables
Arica	1424	5	47	26
Alto Hospicio	891	5	24	56
Antofagasta	878	3	40	72
Copiapó	1231	8	48	30
La Serena	1472	11	49	55
Coquimbo	1391	10	50	22
NORTE	7287	42	43	43
Valparaíso	1413	6	45	38
CONCÓN	0	0	46	29
Viña del Mar	745	3	50	47
Quilpué	408	3	41	56
Villa Alemana	3094	20	24	79
Rancagua	4662	24	41	58
Machalí	220	1	43	25
Talca	2881	17	40	63
Maule	616	4	53	33
Concepción	510	2	45	53
Coronel	1480	7	35	38
Chiguayante	382	3	51	50
Penco	660	3	20	23
San Pedro de la Paz	2990	17	49	31
Talcahuano	376	2	47	44
Chillán	2292	14	34	50
CENTRO	22729	126	44	48
Padre Las Casas	85	2	14	75
Puerto Montt	2649	16	49	48
Valdivia	662	4	31	66
Coyhaique	156	1	29	64
Punta Arenas	983	7	31	64
SUR	4535	30	39	73
PAIS	81067	515	35	48

Fuente: elaboración propia con MINVU y SIEDU INE

Comuna	N° VIVIENDAS DS 19	Total Proyectos DS 19	Índice DUNCAN segregación 40% población vulnerable FPS	% unidades vecinales entre 20% y 60% de hogares vulnerables
Santiago	0	0	42	49
Cerrillos	1003	4	30	70
Cerro Navia	0	0	25	21
Conchalí	0	0	19	73
El Bosque	0	0	34	54
Estación Central	0	0	39	62
Huechuraba	150	1	66	13
Independencia	256	2	23	84
La Cisterna	0	0	17	94
La Florida	260	1	36	54
La Granja	130	1	20	53
La Pintana	248	2	29	37
La Reina	0	0	43	13
Las Condes	85	1	42	4
Maipú	943	5	22	89
Pudahuel	416	3	36	38
Quilicura	310	2	37	52
Recoleta	199	1	30	46
Renca	676	3	25	57
San Joaquín	246	1	34	39
Puente Alto	995	6	36	49
Colina	1495	10	46	31
Lampa	2683	13	52	27
San Bernardo	2265	13	34	62
Padre Hurtado	1165	5	22	50
RM	13375	74	35	51
PAIS	81067	515	35	48

Fuente: elaboración propia con MINVU y SIEDU INE

3.4 Análisis de distancias de Proyectos DS19 en Ciudades Seleccionadas.

Finalmente, se realizó un análisis focalizado en localidades menores a 150 mil habitantes, donde el DS 19, reporta su mejor cobertura del déficit cuantitativo. Se evaluó una muestra intencionada de 19 proyectos construidos en los distintos estratos regionales, basado en la georreferenciación de conjuntos y medición de distancias a equipamientos, y servicios urbanos más cercanos según listado que establece el decreto del DS 19

Los proyectos se identificaron mediante direcciones a través del satélite Google Earth y las mediciones de distancias a equipamientos y servicios sociales evaluaron las distancias a

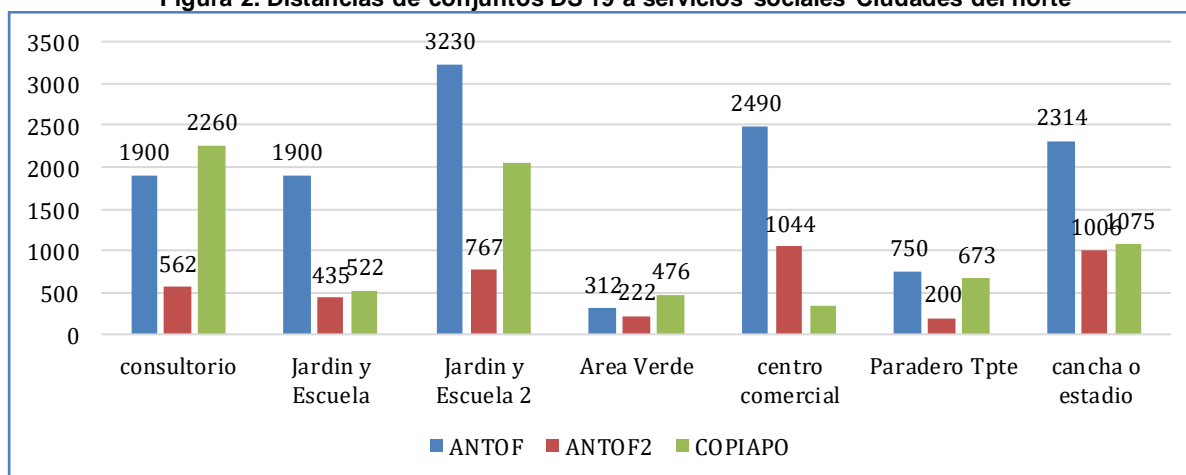
escala proyecto respecto estándares de deseabilidad de localización de proyectos que establece el programa y que, se supone son revisados al momento de selección de conjuntos:

- centros de salud primaria hasta 2.500 metros
- Jardín infantil hasta mil metros y educación básica hasta mil metros
- parques públicos 2 mil a 5 mil metros
- centro comercial, paraderos transporte público y equipamientos deportivos a 500 metros

El balance dentro de las ciudades menores a 150 mil habitantes confirma una positiva accesibilidad, pero con diferencias territoriales. Debe atenderse se trata de comunas de radios mucho menores a las metropolitanas, y que las distancias a espacios públicos y servicios cercanos, no asegura funcionalidad, cabida o uso efectivo.

Es destacable que los conjuntos analizados disponen en un radio de 4 mil metros todos los atributos estudiados, y que cuando se incrementa la exigencia a dos mil metros se logra accesibilidad a áreas verdes, deporte y centros de comercio (pero muchas veces son servicios privados de gimnasios). Cuando se controla equipamientos a mil metros se logran resultados positivos en servicios de educación y paraderos de transporte público. El caso negativo son los conjuntos del Norte por el sesgo a localizarse en el limite urbano.

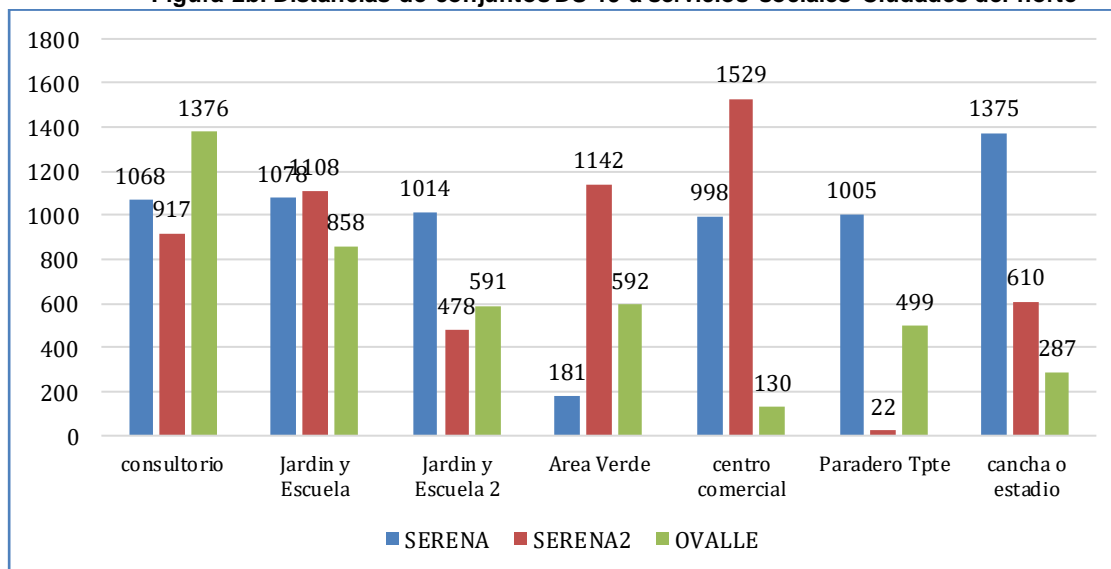
Figura 2. Distancias de conjuntos DS 19 a servicios sociales Ciudades del norte



Fuente. Elaboración propia con registros google earth



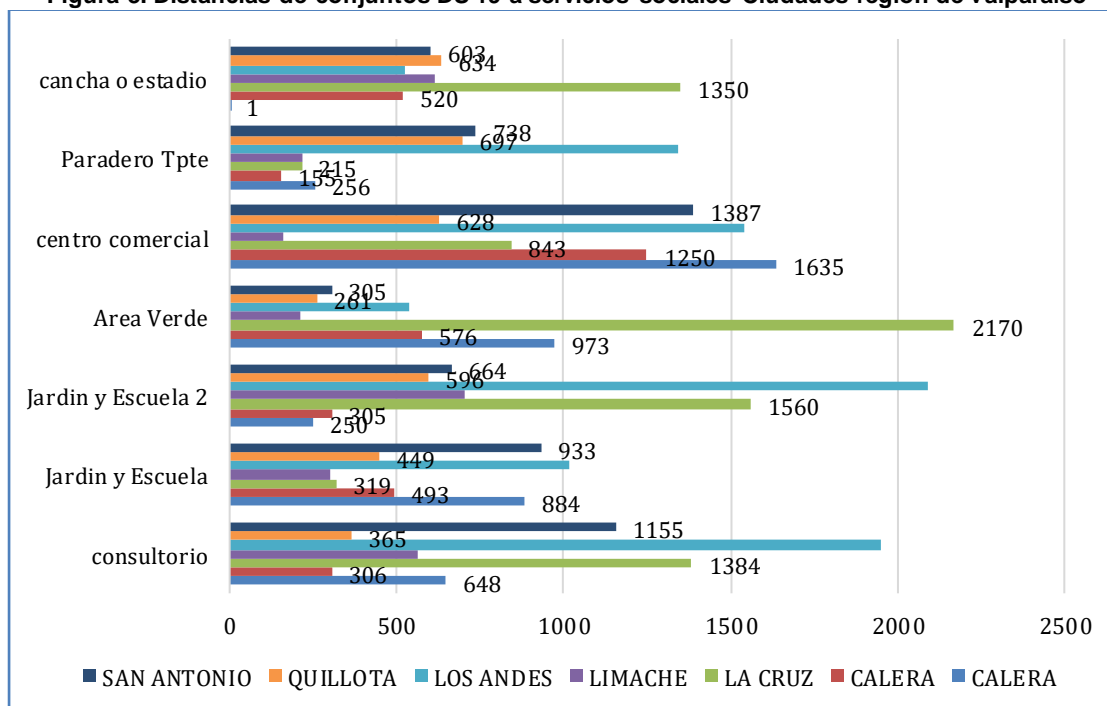
Figura 2b. Distancias de conjuntos DS 19 a servicios sociales Ciudades del norte



Fuente. Elaboración propia con registros google earth

Entre los conjuntos analizados en la Región Va, se advierte una tendencia de integración positiva en proyectos en Calera, Limache, Quillota y, San Antonio de forma clara, existiendo excepciones en La Cruz y Los Andes donde consultorios, parques, y educación pre escolar están lejos de los conjuntos.

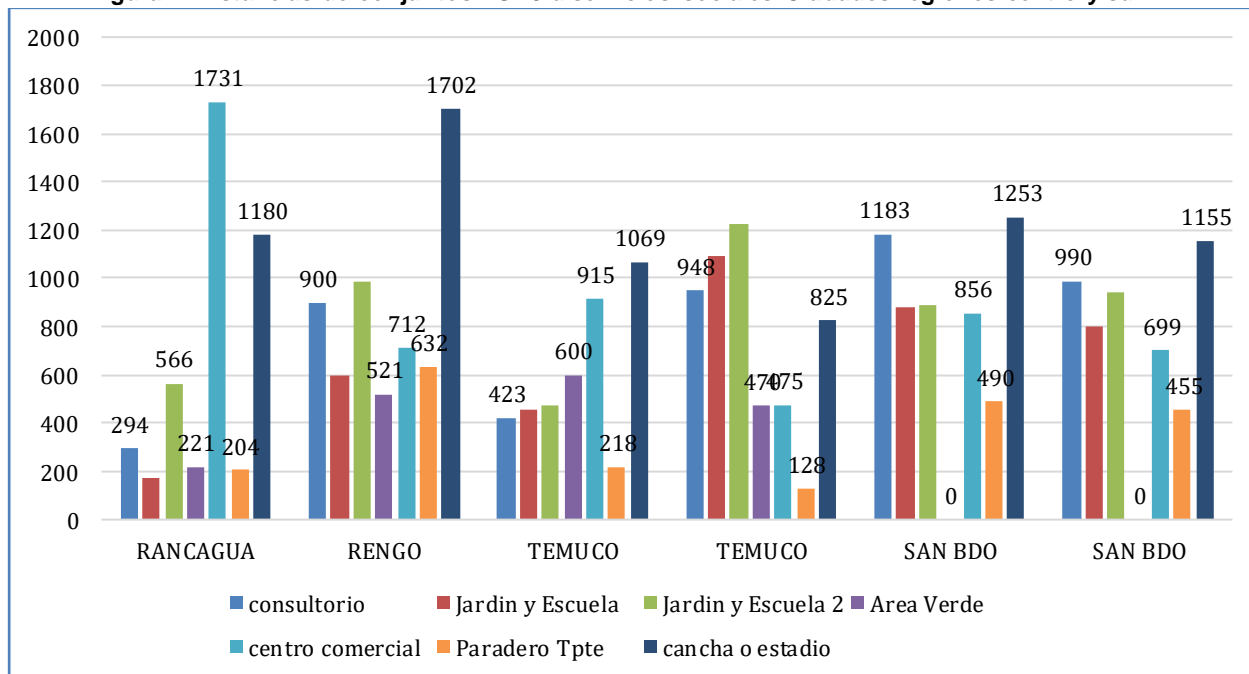
Figura 3. Distancias de conjuntos DS 19 a servicios sociales Ciudades región de valparaíso



Fuente. Elaboración propia con registros google earth

Los conjuntos analizados en Rancagua, Rengo, Temuco, y San Bernardo RM (2) son muy positivos en general y muestran el efecto que tiene la oferta de desarrolladores de DS 19 en las zonas centro y, sur.

Figura 4. Distancias de conjuntos DS 19 a servicios sociales Ciudades regiones centro y sur



Fuente. Elaboración propia

El análisis de una muestra de conjuntos localizados en comunas menores a 150 mil habitantes, donde el Programa muestra mejor cobertura, confirma que, los logros son deficientes en ciudades del norte, lo que es consistente con el estudio de indicadores comunales anterior basado en el sistema de información del SIEDU, mientras que en la zona centro y, sur los resultados son positivos en términos de distancias.

Las siguientes imagenes satelitales de la localización de conjuntos DS 19 en ciudades menores muestran de forma gráfica que, los conjuntos DS 19 aparecen conectados con la trama urbana de carreteras y vías importantes de las ciudades, pero en ciudades del norte se ve una localización muy periférica donde los conjuntos están en el borde o límite con predios agrícolas. En ciudades menores de las regiones centro y sur, aunque no existen muchos grandes centros comerciales cercanos a los conjuntos, si aparecen supermercados, almacenes, áreas verdes y canchas deportivas.

Esta mejor localización es favorecida por los precios de suelo y, radios urbanos menos extendidos. Si puede haber un problema de frecuencia del servicio de transporte público, por sobre la presencia de paraderos; asimismo aunque los conjuntos tengan cerca plazas,

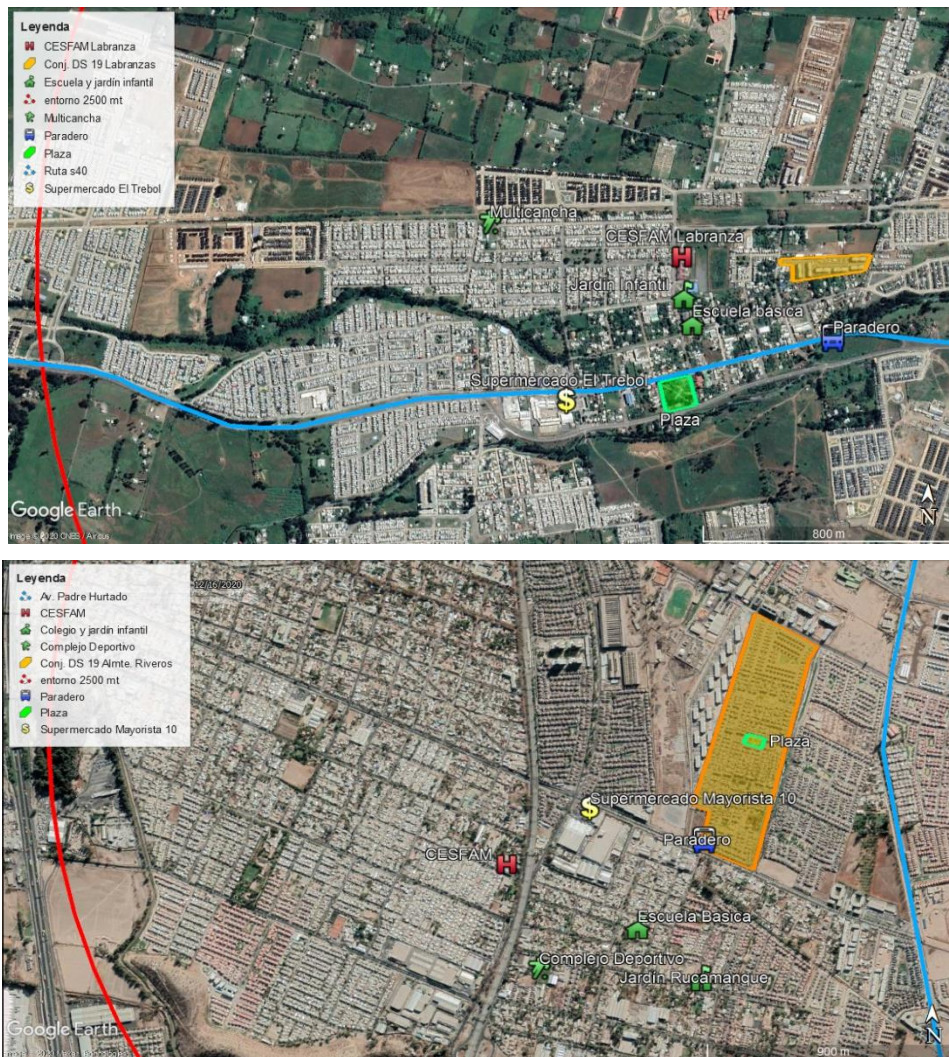
frecuentemente son parte de barrios cerrados o, sectores muy densos o, congestionados que, no se resuelven por distancia, o cercanía.

Figura 5. Ejemplos de conjuntos DS19 con mala accesibilidad a atributos urbanos por perforización. Norte de Chile



Fuente. Convenio MINVU/FAU

Figura 6. Conjuntos DS19 con Buena Accesibilidad a atributos urbanos pero diferente densidad. Centro y Sur de Chile



Fuente. Convenio MINVU/FAU

4. Conclusiones

La integración social es una línea que ha buscado vincular derecho a la ciudad con derecho a vivienda a través del subsidio habitacional DS 19 del MINVU. La evaluación muestra limitaciones y oportunidades según la diversidad de territorios del país donde, la integración de clases distintas en un mismo conjunto si bien es una política pública relevante en Chile, no es una condición suficiente para lograr la equidad urbano habitacional.

Este programa incrementar subsidios y costos de manera de favorecer conjuntos que mezclan hogares vulnerables y médios, pero no logra atender los barrios de mayor concentración del déficit en áreas metropolitanas del país. Si logra coberturas significativas en localidades medias y menores; en especial comunas menores a 150 mil habitantes.

Se derriban mitos sobre la resistència de los grupos medios a la integración o mezcla, y el programa logra productos habitacionales superiores a lo habitual en vivienda social, además con equipamiento mejor que, programas no mezclados socialmente. No obstante, la mezcla de grupos de diferente ingreso en un mismo conjunto, no modifica por si sola, la segregación socio espacial a nivel de grandes urbes. En ciudades medias y menores el programa logra mayor cobertura del déficit habitacional y porcentaje de hogares vulnerables porque las comunidades están menos estamentalizadas y los precios de suelo son menores.

Dada esta diferente proyección por regiones y ciudades, el programa debiera ajustarse de forma diferenciada, por tamaño de ciudades, potenciando su operación en ciudades bajo 150 mil habitantes lo que debiera ser parte de estrategias de desarrollo regionales desconcentradoras de población y fuentes de empleo (tendencia favorecida tanto por el teletrabajo como la migración post covid 19 hacia fuera de localidades metropolitanas, muy vulnerables a la primera ola de la pandemia). Para el caso de áreas Metropolitanas mayores, el programa debiera ser reformulado sustantivamente y cumplir metas suficientes de reducción del déficit y segregación, junto con encuadrarse en políticas regulatorias del cumplimiento de estándares, puesta en valor de la planificación urbana y planes de inversiones donde los subsidios habitacionales sean diferenciados como ocurrió en la operación del Subsidio de Renovación Urbana para el repoblamiento del centro.

En materia de indicadores, la gestión del DS 19 debiera alinearse mejor con la PNDU y ajustarse considerando que, las meras distancias a equipamientos y servicios no predicen integración urbana. Por ejemplo, no resulta satisfactorio estar cerca de una plaza o liceo si no existe capacidad de carga para su uso) o cerca de un paradero (si no hay frecuencia de recorrido o tiempos de viajes excesivos).

En lo referente a integración social y calidad de barrios y vivienda, los indicadores de segregación y concentración de pobreza, muestra que las comunas que han localizado DS 19 tienen en general índices de DUNCAN por sobre el promedio de ciudades del país. En la RM los conjuntos DS 19 pese a ser integrados a esa escala, se implantan dos tercios en comunas de alta o media segregación por lo que se hace fundamental monitorear el logro de metas de reducción de índices de segregación de comunas de emplazamiento.

En un momento de importantes reformas institucionales en Chile, existen dos niveles de gobierno llamados a sumarse al fomento del derecho a la ciudad en esquema complementario con el derecho a la vivienda. En primer lugar, los Municipios que son instancias sin poder de inversión en vivienda pero que tienden puentes con comunidades y grupos vulnerables a escala de barrios, donde lo fundamental es la generación de asociaciones municipales ad hoc.

La segunda institución básica son los gobiernos metropolitanos recientemente democratizados, donde las facultades de coordinar a los municipios y generar planes intercomunales, los vuelve actores imprescindibles para mitigar desigualdades interiores e irracionalidad de la provisión de infraestructuras de redes (de transporte, movilidad, saneamiento, gestión de residuos, parques urbanos). Sin regulación del desarrollo urbano y revalorización de la planificación urbana el esfuerzo de conjuntos mixtos socialmente es sólo simbólico en grandes áreas metropolitanas, asimismo sin incentivos explícitos a la

desconcentración del crecimiento de los hogares y empleos a ciudades medias y menores, la mayor llegada del DS19 a este escalon de localidades se diluye como oportunidad de un sistema de asentamientos más sostenible que la macrocefalia urbana y económica actual.

Referências:

CENTRO DE ESTUDIOS DE CIUDAD Y TERRITORIO – MINVU, **Evaluación de la Habitabilidad y Convivencia en Conjuntos DS19**, Santiago de Chile, 2020

CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO - CNDU **Sistema De Indicadores Y Estándares De Calidad De Vida Y Desarrollo Urbano**, CNDU, Santiago de Chile 2017

CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO, **Propuestas para la regeneración urbana de las ciudades chilenas, Consejo Nacional de Desarrollo Urbano**. Documento aprobado por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano en su XXVII Sesión Plenaria, MINVU PNDU, Santiago de Chile. 2021

DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENTS, **Evaluation of the Mixed Communities Initiative Demonstration Projects**, London, United Kingdom. 2010

DYALL LOVISSA, **Socially mixed Housing, A study on the operationalisation and outcomes of social mix policy in Sweden**, Department of Human Geography, Stockholm University, Sweden. 2019

DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS - **Evaluación Fondo Solidario Elección DS 49** (panel evaluador: Tamara Jeri, Liliana Cannobbio, Diego Vásquez), DIPRES, Santiago de Chile, 2020 https://www.dipres.gob.cl/597/articles-205713_informe_final.pdf

GODOY, A. Integración social: ¿oportunidad de que familias de escasos recursos vivan en sectores de mayores ingresos y equipamientos? Una mirada a las posibilidades que entregan el mercado, el Estado y la vía de la informalidad. Revista EURE - Revista De Estudios Urbano Regionales, 45(136), Chile. 2019, <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/2823>

JERI, TAMARA, CANNOBIO, Y VÁSQUEZ; **Evaluación Fondo Solidario Elección DS N°49**, DIPRES Ministerio de Hacienda, Santiago de Chile, 2020

FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO U. DE CHILE, **Análisis del Programa de Integración Social y Territorial que regula el Decreto N°19 (V. y U.) de 2016**, Informe de Consultoría, Convenio MINVU/FAU, mimeo Santiago de Chile, 2020.

LEVY, DIANE, ZACK MAC DADE, KASSIE **DUMLAO Effects from living in mixed income housing communities for low income families**, Metropolitan Housing and Community Center, Urban Institute, USA, 2010.

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO, **DECRETO SUPREMO N° 19 V.y U de 2016: REGLAMENTO PROGRAMA DE INTEGRACION SOCIAL Y TERRITORIAL**, MINVU, Gobierno de Chile, 2020, https://www.minvu.gob.cl/wp-content/uploads/2020/09/DS-19-de-2016_Integracion-Social-y-Territorial_23jul20.pdf

MINVU. **Chile: un siglo de políticas de vivienda y barrio**. Santiago: Departamento de Estudios, DITEC., MINVU, Chile, 2004

MINVU, <https://www.observatoriorurbano.cl/estadisticas-habitacionales/>, 2022

ONU HABITAT, **Nueva Agenda Urbana**. Secretariado de Hábitat III, ONU Hábitat, Nairobi, 2018 <https://onuhabitat.org.mx/index.php/la-nueva-agenda-urbana-en-espanol>

RASSE, ALEJANDRA (2015). **Juntos pero no revueltos. Procesos de integración social en fronteras residenciales entre hogares de distinto nivel socioeconómico**. EURE, 41(122),125-143.[fecha de Consulta 15



de Octubre de 2020]. ISSN: 0250-7161, Santiago de Chile, 2020,
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=196/19632803010>

SABATINI, FRANCISCO Y LUIS VERGARA, ¿Apoyo a lugares o apoyo a personas? Dos proyectos chilenos de vivienda socialmente integrada. Revista INVI, 33(94), 9-48, Santiago de Chile, 2018,
<http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/1337>

SABATINI, FRANCISCO, PÍA MORA, PATRICIO POLANCO, Y ISABEL BRAIN, “**Conciliando integración social y negocio inmobiliario: seguimiento de proyectos integrados (PIS) de inmobiliarias e implicaciones de política**”, Lincoln Institute of Land Policy, USA, 2018,
https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/sabatini-wp14fs1sp-full_0.pdf