



PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DE CHILE  
VICERRECTORÍA DE COMUNICACIONES  
Y ASUNTOS PÚBLICOS

TEMAS DE LA AGENDA PÚBLICA

# Integración social urbana en la nueva política habitacional

**ISABEL BRAIN**

ProUrbana, Programa de Políticas Públicas UC

**GONZALO CUBILLOS**

Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales  
Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos UC

**FRANCISCO SABATINI**

Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales  
Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos UC



# Integración social urbana en la nueva política habitacional

**ISABEL BRAIN**

ProUrbana, Programa de Políticas Públicas UC

**GONZALO CUBILLOS**

Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales  
Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos

**FRANCISCO SABATINI**

Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales  
Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos

Conforme se planteó en el programa de Gobierno de la entonces candidata presidencial Michelle Bachelet, la necesidad de “*políticas habitacionales y urbanas que aseguren una mejor calidad de vida para la gente y sus barrios, fomenten la integración y reduzcan la desigualdad*”, constituyó uno de los cuatro ejes de dicho programa de gobierno.

Por ello, no es de extrañar que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, a mediados del primer año de Gobierno, diera a conocer sus propósitos en esta materia, mediante la “*Política Habitacional de Mejoramiento de la Calidad e Integración Social*”.<sup>1</sup>

Consta en dicha política que sus grandes desafíos son (i) disminuir el déficit habitacional, focalizando en las familias que viven en pobreza; (ii) garantizar la calidad de las viviendas, mejorando su estándar y los procesos de diseño y construcción; y (iii) **promover la integración social, procurando soluciones habitacionales insertas en barrios y ciudades.**

La integración social es un nuevo objetivo de la política habitacional. Esto es la búsqueda de integración urbana o residencial que es particularmente crítica en las grandes ciudades, específicamente en el Área Metropolitana de Santiago. La evidencia empírica nos muestra que Santiago es una ciudad en extremo desintegrada social-

mente, característica que se ha acentuado de manera relevante durante los últimos 30 años, con la conformación de extensos barrios de viviendas sociales para los más pobres ubicados en la periferia de la ciudad que, además, presentan la característica de tener ausencia de equipamientos cercanos que les permitan satisfacer las necesidades complementarias a la habitación. En el extremo opuesto, las familias de mayores ingresos, producto de su poder de consumo, habitan en áreas de la ciudad donde se han emplazado nuevos y diversos equipamientos de salud, educación, comercio, esparcimiento, etc.

Independiente de las causas de por qué se produce la desintegración social en la ciudad, parece innegable que entorno a la segregación residencial se producen al menos dos círculos viciosos. Por una parte, una profundización de la pobreza, ya que acentúa la dificultad de los sectores más pobres del país de acceder a mejores trabajos, mejores escuelas, equipamientos, barrios más seguros, etc. Por otra parte, la vida en los barrios segregados está dando lugar a la formación de guetos urbanos que hasta hace unos años eran una realidad lejana que se vivía en las ciudades de Estados Unidos.

Si el propósito principal de la actuación del Estado es ir en ayuda de los más pobres, permitiéndoles contar con oportunidades de progreso personal y familiar, entonces es plenamente válida la intervención pública con miras a reducir los niveles de **segregación socio espacial.**

<sup>1</sup> Su contenido puede verse en la página web [www.minvu.cl](http://www.minvu.cl).

Es relevante afirmar que la integración socio espacial es perfectamente posible y que la segregación residencial no es una necesidad para la convivencia urbana y el ordenamiento de la ciudad. Antes de entrar al análisis de la política habitacional en relación a la integración social urbana, detengámonos en sus claves económicas y sociales.

### Claves de la integración social urbana

Es habitual escuchar por estos días el argumento de que los chilenos somos demasiado “clasistas” como para aceptar mayores grados de integración socioespacial. Para unos, el clasismo permite cerrar bien su cadena argumental determinista -globalización económica, (que causa) aumento de las desigualdades, (que dan forma a) mayor segregación residencial. En último término, es un argumento fundado en el más paralizante de los pesimismo. Para otros, el clasismo parece excusarlos de colaborar en los intentos que pudieran hacerse desde la política pública para reducir la segregación. Se trataría de medidas forzosas, equivalentes a una suerte de ingeniería social discutible que, por lo demás, afectarían los negocios privados y el patrimonio de las familias.

Para ambas vertientes teórico-ideológicas la segregación aparece revestida de un hábito de necesidad o condición ineluctable. Esta noción representa un poderoso freno para la construcción de los consensos políticos necesarios para inaugurar un campo nuevo de gestión pública, que creemos necesario en nuestro país, como es el del control de la segregación. Varias naciones desarrolladas de Occidente, lo mismo que países de otras regiones, están aplicando una serie de políticas en esta dirección, y Chile aparece rezagado.

La multiplicación de proyectos residenciales, por lo general del tipo “barrios cerrados”, que se construyen hoy en la periferia urbana popular, con buenos resultados comerciales, muestran que la integración socio espacial es posible. La evaluación positiva que “pobladores” de estas comunas hacen de la presencia de los nuevos conjuntos, tanto en términos simbólicos (“somos todos chilenos”) como de ventajas laborales, urbanísticas y de servicios, debe movernos a reflexión (Cáceres y Sabatini, 2004). Asimismo, la encuesta del PNUD 2002 encontró que un 63,3% de los chilenos declaraban no tener problema de vivir cerca de familias más pobres que ellos (PNUD, 2002); y, por último, no pasemos por alto la diversidad social que encontramos en los barrios y sectores internos de las ciudades chilenas, especialmente, aunque no únicamente, en las de menor tamaño relativo.

Adicionalmente, es de destacar que los niveles habituales de segregación social del espacio son bastante menores en las ciudades chilenas y latinoamericanas en comparación con las de Estados Unidos. Un excelente ejemplo lo ofrecen Brasil y Estados Unidos. Ambos tienen en común ser países de gran tamaño y poseer una importante población negra originada en la esclavitud, pero difieren en que Brasil es uno de los más desiguales del planeta mientras que Estados Unidos exhibe una distribución del ingreso mucho más pareja. Sin embargo, la segregación es prácticamente el doble en las ciudades estadounidenses comparada con la existente en las brasileñas (Telles, 1992).<sup>2</sup>

Las claves sociológicas y urbanas de la generación de tan altos niveles de segregación residencial en las ciudades de los Estados Unidos han sido abordadas en numerosos estudios y la discusión se mantiene viva (entre otros, Wilson, 1987; Massey y Denton, 1993; Orfield, 1997; Jargowsky, 1997; Blakely y Znyder, 1997; Bennett et.al 2006). Uno de los aprendizajes del debate es que cuando la movilidad social es masiva y las desigualdades menores, entonces la segregación espacial pasa a ser un recurso para afirmar identidades sociales que son débiles, ya sea porque están en creación (grupos medios emergentes) o porque son amenazadas por los cambios (minorías en riesgo de desaparecer como identidades reconocidas).<sup>3</sup>

En esa línea, desigualdades y jerarquías sociales claras como las de las ciudades latinoamericanas y chilenas, no requieren de altos niveles de segregación, por lo que la explicación principal de la segregación habría que buscarla en otros factores, principalmente económicos, ligados a los mercados de suelo. La valorización de la propiedad inmueble, sea como negocio de loteadores o de promotores, o como patrimonio familiar, es un factor contribuyente a la homogeneidad social del espacio. Mu-

2 Edward Telles compara los índices de segregación residencial de la población negra, que es mayoritariamente pobre en ambos países, en las 10 principales ciudades brasileñas y las 6 más grandes de Estados Unidos. El índice de disimilaridad varía entre 0,76 (Chicago) y 0,87 (Detroit) en las segundas; mientras que oscila entre 0,37 (Sao Paulo) y 0,48 (Salvador) en las ciudades brasileñas. La disimilaridad puede presentar valores en un rango de 0 a 1 y su valor, multiplicado por 100, indica el porcentaje de población del grupo estudiado que tendría que mudar su residencia a otra área para llegar a una situación de ausencia de segregación.

3 El efecto de este factor identitario en la evolución de la segregación residencial lo podríamos denominar “adolescencia urbana”. Richard Sennett hizo la conexión entre la teoría psicológica de la adolescencia y los fenómenos urbanos para las ciudades de los Estados Unidos (1970), y nosotros la especificamos para el caso de las ciudades latinoamericanas (Sabatini, 2003).

chas familias acomodadas prefieren evitar la cercanía de gente más pobre porque, de acuerdo a una creencia común, ello podría obstaculizar la valorización de sus propiedades.

Sin embargo, esta creencia no tiene claro fundamento empírico. Estudios recientes que han evaluado el impacto de programas de dispersión espacial de vivienda económica en ciudades de los Estados Unidos, donde hay más celo segregador que en América Latina, como ya hemos señalado, han descartado esos efectos en los mercados de inmuebles. Es de destacar el reciente estudio econométrico hecho por investigadores del MIT sobre el impacto de siete complejos de vivienda económica dispersos en suburbios del Área Metropolitana de Boston que parecían especialmente agresivos con sus vecindarios (Pollakowski y Weinrobe, 2005).<sup>4</sup>

La ruptura del confinamiento de los grupos altos y medios-altos en los “barrios altos” de nuestras ciudades a través de la construcción de condominios cerrados en otras áreas de la ciudad, incluida su periferia popular, respalda nuestra afirmación. Cuando existe pie para la capitalización de rentas del suelo a través de los proyectos inmobiliarios, tanto a favor de promotores como de compradores, la segregación puede reducirse.<sup>5</sup> La reforma económica de los ochenta en América Latina (en Chile desde los setenta) abrió un período de transformación y crecimiento del sector inmobiliario privado y de radical transformación del patrón de segregación residencial que, paradójicamente, ha conllevado una reducción en la distancia física entre grupos sociales.<sup>6</sup>

Por otra parte, la segregación que producen los mercados de suelo puede ser mayor que las preferencias de localización segregada de las personas, lo mismo para quienes tienen capacidad de pago para elegir donde vivir como para quienes no la tienen. El argumento para el primer grupo lo desarrolló tempranamente Thomas Schelling, Premio Nobel de Economía 2005 (1978). Con base en modelos que simulan una ciudad, demuestra cómo la confluencia de miles y miles de decisiones de localización puede producir ciudades más segregadas que las que producirían las preferencias promedio de esos decisores.

4 Ver también el estudio de Briggs, Darden y Aidala (1999) para el caso del programa de reducción de la segregación residencial aplicado en Yonkers, Nueva York, en los años noventa.

5 Estudios sobre la formación histórica de los “barrios altos” en las ciudades chilenas avalan esta afirmación (Cáceres y Sabatini, 2007).

6 Esta tesis la desarrollan Francisco Sabatini y Gonzalo Cáceres (2004) y recibe respaldo empírico en un estudio para el caso de la ciudad de Santiago (Sabatini, Wormald, Sierralta y Peters, 2007).

Esta conclusión del modelo de Schelling sobre la segregación, se complementa con otra, de relevancia para la política pública. Como hay una cuota de segregación que es excesiva en relación con las preferencias de las personas, existe un margen de acción para reducir la segregación sin afectar dichas preferencias: “Para aquéllos que deploran la segregación -dice Schelling-, y especialmente para aquéllos que deploran más segregación que el nivel que estaban buscando los que se auto-segregaron colectivamente, puede haber una nota de esperanza. La motivación subyacente puede ser mucho menos extrema que los patrones observables de separación”. (Schelling 1978: 154, traducción de los autores). Es posible que el nulo efecto negativo de los siete complejos de vivienda económica dispersos en los barrios acomodados de Boston, se deba a la existencia de este margen.

La interacción de estas miles de decisiones de localización, a partir de cierto momento, tiende a producir un equilibrio o patrón de segregación espacial. El tratarse de una situación de equilibrio, no implica, sin embargo, que sea deseable. El mismo Schelling es enfático en este respecto: “Una fuente innecesaria de desconfianza en el análisis económico es el supuesto de que cuando un economista discute el equilibrio está manifestando aprobación. Creo que ese supuesto es por lo general -no siempre, pero sí usualmente- un error”. (Schelling, 1978: 27, traducción de los autores). En suma, por el hecho de que la segregación sea, hasta cierto grado, “natural” (espontánea), eso no quiere decir que sea necesariamente buena ni que deba aceptársela.

Pero los modelos que trabaja Schelling están formados por personas que se pueden segregar; en terminología económica, por personas con capacidad de pago. ¿Qué hay de quienes, por pobreza, no pueden ejercer sus preferencias en los mercados? En la práctica, son relegados a las opciones peores, tanto en lo material y urbano como peores por ser distintas de lo que habrían elegido hacer: ocupación ilegal de tierras, vivienda social o mercados informales de la vivienda.

Las ciudades muestran que los grupos vulnerables o discriminados, especialmente cuando se precariza el empleo y se debilitan sus lazos con el sistema político formal, como ocurre hoy, prefieren vivir en barrios más integrados socialmente. La localización intersticial de los “campamentos” que siguen produciendo las ciudades chilenas, ahora de menor tamaño que décadas atrás, avala la fuerza de esta suerte de pulsión espacial de estas familias por mejorar su geografía de oportunidad (Brain y Sabatini, 2006).

La alta concentración en el llamado “barrio alto” de Santiago de las “tomas” políticamente organizadas durante el gobierno de la Unidad Popular (1970-3), cuando el riesgo de la represión policial era prácticamente nulo, mostró, como en una suerte de experimento de laboratorio, cuáles eran las preferencias de localización de esos grupos populares. A pesar de estar imbuidos muchos de ellos de un militante clasismo de izquierda, buscaron el área socialmente más diversa y mejor equipada de la ciudad. Mal que mal, es posible argumentar que el objetivo masivo de esas movilizaciones era la integración social, siendo los propósitos de transformación política banderas enarboladas, más bien, por los grupos dirigentes (Sabatini y Wormald, 2004). La “toma de Peñalolén”, de fines de los años 1990, y las sucesivas “tomas” que han intentado desde entonces grupos de “allegados” nacidos en ese municipio, indican igual preferencia. Como la comuna se ha estado “gentrificando” con la llegada de grupos medios y altos en nuevos proyectos residenciales, mejorando la calidad del comercio, el equipamiento y la infraestructura urbana, lo mismo que las oportunidades laborales y de “integración simbólica” a la sociedad (Cáceres y Sabatini, 2004), entonces no es de extrañar tanto esfuerzo por no ser expulsados de la comuna. Aún las motivaciones aparentemente más clasistas están cruzadas por los afanes de integración social: “Mientras vemos cómo se construyen viviendas lujosas y grandes parques para los ricos de la comuna, nosotros nos vemos forzados a migrar hacia la periferia, a lugares donde no hay empleo, ni tampoco servicios básicos como hospitales, colegios, etc.”, señalaba la declaración pública del “Movimiento de Allegados en Lucha de Peñalolén” del 13 de marzo de 2006, inmediatamente después de una fallida “toma” de terrenos. Y especificaba la declaración que su “demanda principal” es la de “una vivienda digna en Peñalolén”.<sup>7</sup>

Por último, las encuestas entre los grupos de población negra que viven en *gheto* urbanos en los Estados Unidos muestran, consistentemente, que una clara mayoría de los requeridos manifiestan su preferencia por mudarse a barrios socialmente más integrados (Squires *et al.*, 2001). Y ello es así, a pesar de que el riesgo de ser objeto de discriminación racial se elevaría en los nuevos barrios.

Otra línea argumental que avala las posibilidades de integración social urbana, pero que no discutiremos más

extensamente por falta de espacio, es cultural y se refiere al *ethos* católico de nuestras ciudades. El encuentro con el “otro”, que está en la esencia misma del hecho urbano, ha tenido muy diferentes formas de realizarse en las ciudades de Occidente según las distintas tradiciones cristianas. La ciudad anglo-americana, de base protestante, se fundó en una noción sospechosa del “otro”, tributaria de la tesis de la predestinación de San Agustín, tesis que rescatara y potenciara el calvinismo y que discrimina entre una minoría de elegidos y una mayoría de condenados al infierno. Por contraste, la ciudad católica se construyó en la idea de que todos, españoles e indios, ricos y pobres, son hijos de Dios con iguales posibilidades de llegar al Reino de los Cielos.

La primera ciudad, asentada en un marcado anti-urbanismo, está cruzada por una mezcla entre tolerancia y profunda indiferencia hacia el “otro”; y la segunda, que se asume a sí misma como una comunidad, ha sido dominada por los afanes de asimilación que han violentado o derechamente avasallado las culturas aborígenes o populares. La indiferencia radical de la primera ha demostrado ser socialmente más devastadora que el “asimilacionismo” que ha practicado la segunda. En los últimos cien años, las ciudades de los Estados Unidos han sido más segregadas y con tasas de criminalidad más altas que las latinoamericanas y europeas.

A pesar de las tendencias de disminución de la segregación residencial señaladas, ésta representa hoy un problema crítico de política pública en Chile. La aglomeración de hogares populares en la periferia de las ciudades tiene impactos urbanos e impactos sociales. Entre los primeros destacan los problemas de accesibilidad y la carencia de servicios y equipamientos de cierta calidad en sus lugares de residencia; y entre los segundos, los problemas de desintegración social que están escalando hoy. Representan formas de empobrecimiento o de degradación social vinculadas a las desventajas que conlleva el aislamiento físico.

Los primeros efectos, de tipo urbano, son conocidos. La segregación espacial hace que los pobres de nuestras ciudades sean aún más pobres. Pero los segundos efectos son relativamente nuevos, al menos respecto a la gran cobertura social que parecen estar cobrando. Es posible decir que la segregación está mostrando una “malignidad” que no tenía antes con esa intensidad y cobertura. Iguales o, incluso, menores niveles de segregación espacial -en Santiago la segregación retrocedió en forma importante entre 1992 y 2002 (Sabatini, Wormald, Sierralta y Peters, 2007; Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001)- dan lugar

<sup>7</sup> Obtenido de [www.latercera.cl](http://www.latercera.cl), marzo 16 de 2006. Actualmente en la web en <http://cartasamigordi.blogia.com/2006/031501-18-mil-familias-viven-hacinadas-en-penalolen.php>

hoy a fenómenos de guetización de los barrios populares (drogas, crimen, deserción escolar) que no existían antes o que eran excepcionales.<sup>8</sup>

Considerando que, como hemos visto, la integración socio espacial es un objetivo no sólo deseable sino que posible, nos abocamos ahora a dos tareas: 1. Analizar críticamente las herramientas de la actual política habitacional que buscan promover la integración social urbana; y 2. Proponer un conjunto de orientaciones de políticas y herramientas que promuevan dicha integración.

### Las herramientas de la nueva política habitacional

La novedad de la nueva política habitacional radica no sólo en que propone mejorar aspectos de la antigua política que no andaban bien, como es la calidad de las viviendas construidas, sino en agregar un nuevo desafío: la integración social.

En este sentido, lo que se quiere es que cada nuevo proyecto habitacional logre un equilibrio entre *cantidad* de viviendas, *calidad* de éstas e *integración social* de las familias en la ciudad.

La novedad está, precisamente, en la dificultad que conlleva asumir esta tarea. Mejorar la relación cantidad-calidad abre muchas posibilidades de ajuste y desarrollo de los programas de vivienda. Sin embargo, cuando a la combinación se le agrega el desafío de integración social, la política queda situada en una realidad mucho más compleja. En estricto rigor, obliga a replantear el sistema de financiamiento de la vivienda social, el cual está en la base de los problemas de segregación social en la periferia urbana.

La política habitacional, por ser dependiente de las dinámicas de valorización del mercado de suelo y negocio inmobiliario, se ha visto obligada a aceptar la formación de enormes extensiones de vivienda social, que permiten economías de escala, en la periferia urbana donde el suelo es más barato.

Uno de los temas principales de la nueva política habitacional es lograr que las viviendas sociales puedan

emplazarse en lugares que permitan acceder a mejores condiciones de vida, para lo cual contempla, entre otros, dos nuevos instrumentos.

Un primer instrumento -que aún no ha sido enviado por el gobierno como un proyecto de ley al Congreso Nacional-, lo constituye la obligación de que todo nuevo loteo debe ceder o pagar por equivalencia, un 5% de su terreno para acoger viviendas sociales. Mediante este instrumento se pretende obtener suelo urbano o recursos para adquirirlo, bien localizado, o con expectativas ciertas de mayores niveles de integración social, de modo que en ellos se puedan construir proyectos específicos -y probablemente limitados en su número- de viviendas sociales.

Respecto de esta obligación, algunos han señalado que la misma no constituye sino un impuesto al sector inmobiliario, que pretende solucionar un problema colectivo. En ese mismo orden de reproche, se indica que se pretende asignar al sector construcción la culpa de la segregación socio espacial urbana, por lo cual deben asumir la responsabilidad.

Dicha mirada, a nuestro juicio, resulta errada. Lo que se propone es una regulación del Estado para un problema que genera el mercado del suelo. No se trata de que se esté asignando responsabilidad a algún sector en particular, sino que tiene por propósito hacer frente a un problema de interés general.

Desde una perspectiva puramente jurídica, es plenamente constitucional imponer obligaciones al derecho de propiedad producto de la función social de la misma. En este caso, el acceso a la propiedad a fin de construir viviendas sociales en áreas mejor localizadas, no es sino consistente con lo expuesto por el Tribunal Constitucional en cuanto a que la regulación urbana debe “... *conciliar en forma prudente y justa los intereses personales del urbanizador con los de la sociedad toda, arbitrando los medios necesarios para que el Estado cumpla su fin primordial, cual es el bien común, mediante la creación de las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos que la Constitución asegura*”.<sup>9</sup>

Es además importante recordar que el suelo tiene el atributo urbano -con los beneficios de mercado que ello implica- en la medida que el Estado, a través de sus instrumentos de planificación territorial, se los otorgue. Por

<sup>8</sup> El retroceso de la segregación y su mayor “malignidad” tienen respaldo empírico en una serie de trabajos y estudios, incluyendo el estudio en curso en la Universidad Católica “Barrios en crisis y barrios exitosos producidos por la Política de Vivienda Social en Chile”, Programa Bicentenario en Ciencia y Tecnología del CONICYT, Chile. También se postula una suerte de bifurcación actual de los barrios populares entre su “guetización” y su “moyenización”, o conversión en barrios de clases medias (Sabatini, Cáceres, Campos y Blonda, 2006).

<sup>9</sup> Considerando 10 de la sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 15 de Abril de 1997, en la causa rol 253.

consiguiente, no se trata de una cualidad natural del suelo, sino que de un atributo dado públicamente.

El segundo instrumento lo constituye el Subsidio Diferenciado a la Localización, el cual constituye un valor adicional que se agrega al subsidio habitacional en los casos de proyectos del Fondo Solidario de Vivienda (FSV) (dirigido a lo más pobres), el cual tiene por propósito incrementar la cantidad de dinero que se puede pagar para adquirir un terreno en la comuna donde viven las personas que conforman el grupo que postula a un FSV. Con ello, se logrará que las personas que acceden a una vivienda social no deban trasladarse a vivir a lugares lejanos de su actual residencia, lo cual trae como beneficio el no perder las redes de contactos, cercanía al trabajo, escuelas para los hijos, etc., que configuran la base de la vida de esa familia. Es decir, mediante este Subsidio se pretende que quienes accedan a una nueva vivienda no sufran la pérdida de los atributos urbanos, que probablemente de manera insuficiente, han podido hacer suyos.

El dinámico desarrollo de las ciudades chilenas y el aumento de los ingresos de la población en los últimos veinte años, han provocado un alza muy significativa en los precios de la tierra en nuestras ciudades. Ejemplo de ello es el 250 por ciento de alza que tuvo el precio promedio real del suelo en la Región Metropolitana entre los años 1990 y 2004, incremento que fue especialmente marcado entre 1990 y 1996, ciclo de crecimiento de la economía (Bergoing y Piguillem, 2005).

Esta situación, favorable para muchos, se ha tornado en un problema importante en el caso de la vivienda social, la cual ha quedado atrapada en esta dinámica de valorización del mercado de suelo urbano<sup>10</sup>.

La capacidad de pago que tienen las familias de los estratos populares (D y E) para conseguir un espacio bien localizado en la ciudad es muy limitada. La única al-

ternativa que poseen es obtener el subsidio de 300 UF aprox. que entrega el Estado, monto con el cual no solo se debe comprar el terreno, sino también se deben cubrir los costos de construcción y de urbanización.

Esta limitación contrasta con las preferencias de las familias más pobres por vivir inmersas en la trama urbana, cerca de los servicios y oportunidades de empleo. Un caso que ilustra estas preferencias es que muchas familias optan por comprar con el subsidio habitacional una vivienda usada en vez de una vivienda nueva, principalmente porque pueden elegir la localización de la vivienda que se comprarán (Brain, Iacobelli y Sabatini, 2005). Otro caso lo constituyen las familias que habitan en campamentos. La comuna de Peñalolén es tal vez la que mejor ejemplifica el interés de las familias por habitar inmersos en las redes y oportunidades que entrega la ciudad. Lo que se revela detrás de la lucha de las familias de la toma de Peñalolén por permanecer en su comuna, a la que hicimos referencia antes, y no ser trasladadas a viviendas sociales localizadas en comunas alejadas de los centros urbanos, es el interés por acceder a más y mejores oportunidades. Desde una perspectiva territorial podemos hablar de que estamos en presencia de afanes individuales o colectivos de hogares populares, especialmente los nuevos, por tener acceso a la ciudad (Brain y Sabatini, 2006).

Frente a esta situación, el sector inmobiliario y de la construcción que opera en la vivienda social, tradicionalmente ha planteado que la solución pasa por aumentar el monto del subsidio. El argumento se basa en que si se quiere entregar vivienda con localización e infraestructura urbana a las personas de más bajos recursos se debe aumentar el monto de los subsidios directos a la demanda (Petermann, 2005).

Sin embargo, la evidencia indica que aumentar el valor del subsidio no redundará en un mayor tamaño de la vivienda ni en una mejor localización ya que el aumento del subsidio es absorbido casi en su totalidad por el suelo. Así lo demuestra un estudio realizado en la Región Metropolitana (ProUrbana, 2006). La tabla 1 nos muestra que en el decenio 1994-2004 el subsidio para vivienda "básica" y "fondo solidario de vivienda" (hasta 400 UF) aumentó en más de 100 UF (columna costo vivienda), y de acuerdo a ese estudio un 84% de ese aumento fue absorbido por el precio pagado por el terreno. Consistentemente se encontró que el alza en el precio del terreno urbanizado explica el 67% del incremento del costo unitario de la vivienda social.

<sup>10</sup> En este contexto es importante aclarar que en el caso de la Región Metropolitana, aún cuando los precios de suelo en las comunas periféricas continúan siendo los más bajos, éstos crecen a una tasa superior que aquellas comunas más consolidadas y de altos ingresos -entre otras fuentes, ver las estadísticas de ACOF. Dos posibles explicaciones para este fenómeno son: 1. El propio subsidio para la vivienda social hace aumentar los precios del suelo; costos de construcción estandarizados limitan las ganancias del constructor, lo que estimula la elevación de los precios del suelo. Al saber que se desarrollarán proyectos de vivienda social, los propietarios en la periferia urbana o zonas rurales cercanas elevan automáticamente los precios de los terrenos (Etchegaray, 2005). 2. La proliferación de proyectos destinados a familias de más altos ingresos en los sectores tradicionalmente pobres como, por ejemplo, Huechuraba, Peñalolén, Colina. En ellas los precios del suelo estaban ajustados a la baja capacidad de pago de sus residentes, y se revolucio- nan con la llegada de grupos de más categoría social, especialmente en condominios cerrados.

Lo anterior se complementa con los resultados de este mismo estudio respecto a las características de las viviendas. A pesar de subir el monto del subsidio, este no se expresó en un aumento del tamaño de las casas o departamentos sino que, incluso, en algunos años, éste tendió a disminuir. Tampoco el aumento del subsidio incidió en una mejor localización de las viviendas; por el contrario, éstas tendieron a localizarse progresivamente más alejadas tanto del Centro de Santiago como de los sub-centros surgidos en el período, especialmente en torno a nuevos shoppings (Tabla 1).

Tabla 1:

**Región Metropolitana 1994-2004, características y costos de la vivienda básica.**

Período de la Política	Tamaño vivienda	Costo vivienda UF	Valor terreno UF	Distancia al centro (km)	Distancia a subcentro (km)
	promedio	promedio	promedio	promedio	promedio
Año	41,6	238,1	17,3	20,6	9,1
Años 1998-1999	43,2	331,4	57,6	23,4	12,8
Años 2002-2004	41,5	364,3	72,0	25,4	14,1

Fuente: Brain y Sabatini, 2006a.

El escenario descrito ha tenido como resultado la conformación de ciudades fuertemente segregadas, donde existen comunas -generalmente aquéllas más periféricas- donde sólo es posible encontrar viviendas sociales que conforman vastos paisajes urbanos de homogeneidad social.

Por lo tanto, el propósito del MINVU de diferenciar el financiamiento de la vivienda de aquel que va para el pago por el suelo, muestra un doble progreso en la política habitacional. Por una parte, al eliminar los incentivos para rentar con el suelo, da cuenta de un aprendizaje respecto al hecho que aumentar el techo del subsidio no mejora necesariamente las condiciones de la vivienda ni su localización. Por otra parte, se avanza en incluir dentro de la política la variable de integración socio espacial. De esta manera se toman en cuenta las preferencias de las familias de no sólo tener una vivienda digna sino que de vivir más integrados a la ciudad. Se asume el rol gravitante que la localización juega en la vida de las familias más pobres. Mientras más precarias sean las condiciones de vida de las familias, su lugar de residencia se transforma en una variable fundamental. Una buena localización les abre acceso a la geografía de oportunidades de nuestras ciudades.

Ahora bien, los criterios a través de los cuales el MINVU asignará el subsidio de localización son claves en determinar si los cambios en la política de vivienda social tendrán los resultados esperados. Tenemos cuatro observaciones al respecto.

La primera observación, se refiere al criterio de buena localización con que se está evaluando la entrega del subsidio. Consiste básicamente en cercanía a, servicios y transporte. Sin embargo, consideramos que éste es insuficiente para disminuir la segregación socio espacial. La integración social posee dos dimensiones, una que corresponde al acceso a servicios, y una segunda que refiere a la distancia social entre grupos. De hecho, debemos distinguir la falta de acceso físico a servicios y equipamientos urbanos de la falta de contacto social por encima de las fronteras de clase. La primera es importante en la medida que la segregación espacial en la ciudad vuelve más pobres a los pobres. Pero la segunda es la que estimula los procesos de desintegración social o “guetización” de los grupos populares. “No hay contrato social sin contacto social” observaron Blakely y Snyder en su influyente estudio sobre la proliferación de condominios cerrados en los Estados Unidos (1997). Para disminuir la segregación social, se deben considerar necesariamente ambas dimensiones. Sólo así es posible avanzar en la disminución del problema de la segregación entendida como realidad social homogénea de familias en el espacio.

La segunda observación dice relación con la escala de los proyectos. Si el objetivo es lograr una adecuada integración social de familias de escasos recursos en sectores de ingresos más altos, los proyectos no deben ser “invasivos”. Es importante no repetir los problemas de los proyectos de vivienda social desarrollados en etapas uno, dos, tres, etc. los cuales más que entender y respetar el espíritu de la norma que limitó el número de viviendas por conjunto (300 unidades habitacionales como máximo), buscaron los resquicios para continuar haciendo más de los mismo: miles de viviendas sociales vecinas de miles de viviendas sociales.

La tercera observación, tiene que ver con la flexibilidad de uso del subsidio a la localización no sólo para la adquisición del terreno sino también para el mejoramiento de éste. Generalmente las ciudades con mayor dinamismo económico y poblacional presentan a la vez enormes presiones sobre el suelo urbano<sup>12</sup>, por lo que encontrar

<sup>12</sup>En el caso de las grandes áreas metropolitanas como Santiago, Valparaíso y Concepción, y ciudades intermedias que han tenido un crecimiento económico, poblacional y urbano explosivo en los últimos 15, como son Puerto Montt, Temuco, Antofagasta. Ver ranking de desarrollo inmobiliario por ciudad en [www.cchc.cl](http://www.cchc.cl)



sitios bien localizados a un precio asequible para la construcción de vivienda social, es una tarea casi imposible. La excepción está en aquellos terrenos de mala calidad, es decir, sitios en los que nadie construye por tener problemas como pendientes elevadas, ser antiguos basurales, tener problemas de inundación, o ser sitios con desechos industriales, entre otros. Son precisamente este tipo de sitios los que constituyen una de las principales oportunidades para lograr una buena localización de la vivienda social. Estos terrenos cumplen con la doble condición de estar bien ubicados y tener un valor razonable para la construcción de viviendas económicas. Por esta razón, el subsidio a la localización debiera considerar necesariamente esta realidad urbana, flexibilizando su uso no sólo para el pago por el suelo sino también para la habilitación de los sitios. Los suelos con estas características son baratos, pero se debe invertir en las obras necesarias para dejarlos habilitados para su construcción.

Por último, la cuarta observación dice relación con que la nueva política habitacional mantiene un sistema de acceso a la vivienda para las familias más pobres a través del mercado y no por fuera. En este sentido, la vivienda social continúa compitiendo de igual a igual con los diversos proyectos inmobiliarios que se proyectan en los distintos rincones de la ciudad. Por lo tanto, la pregunta que surge es si los mecanismos de incentivos o estímulos a la localización que ha desarrollado el MIN-VU, serán capaces de competir con los usos alternativos más rentables que tengan esos suelos.

El subsidio diferenciado a la localización tiene el riesgo de elevar los precios de los terrenos, al abrir espacio para la especulación. El mensaje que se entrega a los propietarios es que el Estado está dispuesto a pagar más por suelo. Por esta razón, tal vez los mecanismos más eficientes para lograr integración social en la ciudad debieran ser aquellos que operan por fuera del mercado, utilizando herramientas e incentivos normativos.

Un tercer instrumento de la nueva política habitacional en el marco de conseguir integración social corresponde a dos modificaciones realizadas al FSV: (i) los nuevos estándares de construcción y (ii) los incentivos a la movilidad habitacional.

### **i. Relevancia del diseño y estándar final de las viviendas**

Otra innovación que integra la nueva política habitacional es el aumento en el número de espacios de la vivienda de una habitación a dos. También se exige que los

proyectos originales incluyan el diseño de ampliación de la vivienda para 55 m<sup>2</sup> finales (antes la exigencia era de 50 m<sup>2</sup>). Sin embargo, es importante subrayar estos dos cambios por sí solos no lograrán obtener mejoras sustantivas en la vivienda. Deben considerarse obligadamente las claves de diseño que garanticen el estándar final de éstas; que contribuyan a potenciar el desarrollo sustentable de las viviendas y a encausar procesos de valorización y no de deterioro de la vivienda social, como ha ocurrido hasta ahora.

No basta con aumentar el tamaño final de las viviendas de 50 a 55 metros cuadrados, si no se garantiza que éste será viable. Proyectar el crecimiento de una vivienda no asegura que se vaya a mantener o mejorar el estándar. Es precisamente en este punto donde el diseño juega un rol primordial para resguardar que el crecimiento de las viviendas sea armónico, fácil y sustentable en el tiempo.

Es un hecho bastante extendido que muchas viviendas sociales -al contrario de lo que ocurre con la mayoría de los bienes inmuebles-, se han ido desvalorizando con los años. Un dato que confirma esta situación se observa en las viviendas sociales transadas en el mercado de segunda mano entre los años 2004 y 2005 en la Región Metropolitana, de las cuales el 22 por ciento presentaba rentabilidades negativas, que para el caso específico de los departamentos aumentaba a 30 por ciento. En otras palabras, la vivienda social que constituye el mayor capital con que cuentan las familias en situación de pobreza, pierde valor con el tiempo<sup>13</sup>.

Cabe mencionar aquí el aporte sustantivo que la oficina de arquitectura y diseño urbano Elemental<sup>14</sup> ha realizado en esta materia. El acento lo han puesto en aportar aquellos elementos tanto de la vivienda como del barrio que a las familias les es más difícil alcanzar por sus propios medios, pero que a la vez son los más relevantes para garantizar la sustentabilidad y valorización de las viviendas en el tiempo. De esta manera, han desarrollado cinco condiciones de diseño orientados a mejorar la calidad de las viviendas en particular y del barrio como marco general: (i) Los proyectos deben estar bien

<sup>13</sup> Este porcentaje es bastante relevante si se considera que en esos años el mercado era una realidad incipiente por lo que sólo se transaban aquellas que verdaderamente presentaban las condiciones y características más favorables como para ser transadas (ProUrbana - Lincoln Institute, 2005).

<sup>14</sup> Oficina consultora en arquitectura y diseño urbano, asociada a Copec-UC; [www.elementalchile.cl](http://www.elementalchile.cl)

localizados en la ciudad, lo que implica no sólo radicar a las familias en el lugar en que viven, sino que en algunos casos llevar a las familias más pobres donde están las oportunidades. La estrategia que plantean para lograr suelo bien localizado, asumiendo las restricciones presupuestarias que impone el subsidio, es promover densidad sin hacinamiento. Diseñar una vivienda densa como un edificio, pero ampliable como una casa. Esta condición, permite trabajar terrenos pequeños pero que sirven para generar integración no invasiva en sectores de alta demanda. (ii) Concebir un crecimiento armónico de las viviendas que evite que el frente urbano se deteriore. Dado que son las familias quienes terminarán con autoconstrucción la segunda mitad de la casa, hay que garantizar que la primera mitad del frente urbano quede bien definida en la vivienda inicial, de manera que no sólo la vivienda se valore sino también el barrio. (iii) Crear espacios comunes, segmentando el espacio público en fragmentos de espacio comunitario lo que permite generar bolsones privados de administración donde una comunidad pequeña puede tomar decisiones en conjunto, y de esta manera asegurar que ese espacio urbano se mantenga en el tiempo. (iv) Entender que la primera mitad de la vivienda debe ser estratégica. Un buen proyecto se mide por la capacidad de la primera mitad de hacer fácil, económica y segura la construcción de la segunda mitad. Por lo tanto, debe hacerse bien la mitad más difícil de la casa: medianeros, cortafuegos, cocina, baño, escalera y techo. (v) Aportar a la vivienda un “ADN de clase media”. El tamaño de la vivienda que importa es el final no el inicial, por lo que se debe hacer una vivienda de clase media de la cual se entrega sólo la mitad (Elemental, por publicar).

## ii. Importancia de estimular la movilidad habitacional

La actual política habitacional promueve la vivienda social de segunda mano como alternativa real para atender el déficit de vivienda y promover la movilidad habitacional.

En períodos anteriores de la política, los proyectos de vivienda social usada tenían que competir con la vivienda nueva. No se aseguraba un porcentaje determinado de subsidios para cada cual. En cambio hoy, la situación es más favorable puesto que obtener un subsidio para la compra de una vivienda de segunda mano, depende básicamente del cumplimiento de los requisitos definidos para postular, permitiendo obtener el subsidio a través de un sistema de ventanilla abierta.

Desde hace ya un buen tiempo -mediados de la década de los '90- que diversos actores vienen postulando la necesidad y beneficios de desarrollar un mercado secundario de vivienda social aludiendo principalmente a dos razones.

La primera. Este mercado opera como catalizador de movilidad social de aquellas familias que se encuentran en condiciones de mejorar su situación familiar, junto con permitir ajustarse a aquellas que han enfrentado cambios en su composición familiar (aumento/disminución integrantes del hogar)

Respecto a este punto, cabe destacar que aquellas familias que venden su vivienda social se encuentran en mejor situación económica que aquellas que compran una vivienda usada. Así lo demuestran los resultados de un estudio realizado por ProUrbana en 2005<sup>15</sup> sobre las viviendas sociales transadas en el mercado incipiente de vivienda usada generado a través de los FSV. La tendencia es a la movilidad social ascendente. Aquellas familias que vendían su casa tenían un ingreso per cápita superior (59.149 pesos promedio) versus aquellos que compraban cuyo per cápita era de 45.943 pesos promedio.

La segunda razón. Este mercado secundario de vivienda contribuye a frenar la segregación espacial generada con la construcción de vivienda nueva en la periferia urbana. Absorbe la demanda dentro del stock existente de vivienda social.

La normativa habitacional por mucho tiempo distorsionó el mercado para familias de bajos recursos, puesto que la asignación de subsidios se restringía únicamente a la compra de viviendas nuevas, además de prohibir la venta hasta cinco años después de su obtención.

Abrir, por lo tanto, espacio para la vivienda usada implica un cambio de enfoque de la política en el cual el mercado de vivienda se complejiza. Comienza a ser visto no sólo desde la cantidad de viviendas nuevas construidas cada año, sino que también desde la gestión del stock de viviendas existentes.

<sup>15</sup> Los casos en este estudio corresponden a una muestra de las viviendas sociales usadas transadas por medio del FSV y del SGU del MINVU. Estos casos permitieron conocer: (i) El nivel de rentabilidad de la vivienda social, puesto que en cada una de estas transacciones se revela valor de la vivienda, el que no necesariamente corresponde al valor del Subsidio más el ahorro mínimo; (ii) Los atributos que el comprador y el vendedor atribuyen a la vivienda transada; y (iii) Los motivos para venderla y uso que el vendedor dará al dinero obtenido de la venta (ProUrbana UC - Lincoln Institute, 2005).

Las preferencias de los compradores de vivienda usada también dan cuenta del valor que les significa poder elegir la localización al momento de decidir la adquisición de su casa. El estudio mencionado anteriormente permitió obtener las preferencias observadas de aquellas familias que han optado por comprar con el subsidio habitacional una vivienda usada, dando cuenta que éstas valoran más la localización que el tamaño de las viviendas.

De acuerdo a los resultados obtenidos, una persona estaría dispuesta a cambiarse de una casa a un departamento si éste se localizara 3,7 kilómetros más cerca del centro de la ciudad, o dicho de otro modo, estaría dispuesta a transar 7,5 metros cuadrados de vivienda por cada kilómetro más cerca del centro.

Estas preferencias se refuerzan con los resultados de un estudio de opinión pública realizado el año pasado en las tres áreas metropolitanas de Chile: Santiago, Valparaíso y Concepción, donde el 69 por ciento de la población declaró que una forma de mejorar la política de vivienda para los grupos más pobres es priorizando una mejor localización antes que un mayor tamaño de las casas (ProUrbana UC - Lincoln Institute - Observatorio Social Universidad Alberto Hurtado, 2006).

Llama la atención que, a pesar de todos estos avances pro-movilidad en la propuesta del MINVU, se establezca por otra parte una restricción de enajenación por 15 años para aquellos conjuntos de vivienda social que hayan obtenido el subsidio a la localización por estar bien ubicados en la trama urbana.

Probablemente sea para evitar que estos conjuntos que consiguieron quedar bien localizados sean comprados por agentes inmobiliarios para darle otros usos. Sin embargo se podría pensar en otras alternativas menos estrictas, como por ejemplo, permitir la venta de las viviendas siempre y cuando se respete su destino como vivienda de interés social.

Por último cabe hacer una reflexión acerca del rol de las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS) como mediadoras entre las familias, el MINVU y las empresas constructoras.

Las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social, EGIS, tuvieron como predecesoras a las Entidades Organizadoras, que nacieron cuando el Estado dejó de ejecutar directamente los programas de vivienda. Su función era asesorar a las familias en la adquisición de su casa. Las apoyaban a organizarse en grupos a través de los cuales pudieran convertirse en un nicho atractivo para

las constructoras. Los oferentes de vivienda social debían competir por ganarse a esta peculiar “demanda”, consistente en grupos de trabajadores organizados. Las Entidades Organizadoras constituían, así, la contraparte de las constructoras o inmobiliarias. Su beneficio era doble: por una parte, estimulaban la competencia entre las constructoras; y, por otra, conseguían mejorar la calidad de los proyectos.

Hoy, la figura encargada de la gestión de los proyectos de vivienda social son las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS). Pueden desempeñar el papel de EGIS tanto organizaciones cuya única actividad es esa, como también empresas constructoras o inmobiliarias. Las empresas constructoras realizan integración vertical de la construcción y gestión inmobiliaria operando como EGIS. Según la Cámara Chilena de la Construcción, esta figura les permite generar economías de escala para atender la demanda de vivienda para el segmento más pobre de la población (2006).

La pregunta que cabe aquí es cómo evitar el riesgo que las empresas constructoras que operan como EGIS se guíen principalmente por intereses económicos vinculados a la oferta inmobiliaria, debilitando la calidad de la asesoría que brindan a las familias más vulnerables, cuyas preferencias y necesidades podrían quedar postergadas. ¿Hasta qué punto las EGIS-constructoras pueden ayudar a fortalecer la capacidad de negociación de las familias frente a la oferta? ¿Es este fortalecimiento de la demanda frente a la oferta, por la vía de organizar a hogares de bajos ingresos para conseguir relaciones más equilibradas con las empresas e independencia para buscar las mejores opciones de calidad y localización, una tarea esencial de las EGIS?

La Fundación Un Techo para Chile asesora a familias de campamentos en la aplicación del Subsidio Habitacional para la adquisición de su vivienda. La Fundación moviliza sus recursos y capacidades de negociación con constructoras, propietarios del suelo, empresas privadas y municipalidades en la búsqueda de terrenos aptos para la construcción de esas viviendas. Entre otras cualidades, busca sitios bien localizados de tal forma de no romper las redes sociales que poseen las familias.

## Propuestas

La revisión de las claves de la segregación residencial en nuestras ciudades y el análisis de la nueva política habitacional, nos llevan a concluir que existe un espacio real en la sociedad chilena para llevar adelante una política efec-

tiva de integración social urbana. Desde una perspectiva social, el clasismo no constituye un freno; desde el ámbito económico, el fomento de la actividad inmobiliaria, al contrario de lo que parece, puede abrir importantes oportunidades para avanzar en la integración residencial; y, finalmente, en lo cultural, todo indica que la base católica de nuestras ciudades mejora esas posibilidades.

Nuestras propuestas descansan en dos premisas que, creemos, deberían inspirar a la política pública en este campo: la primera es que para actuar con eficacia es necesario aprovechar -y no frenar, resistir o desconocer- las posibilidades que encierra el funcionamiento del sector inmobiliario privado en términos de integración social urbana. La segunda premisa supone priorizar proyectos de menor escala, donde el énfasis en la cantidad deje lugar al énfasis en la calidad, lo que en el caso de una política de integración social urbana quiere decir énfasis en la diversidad social y funcional.

Tomar en cuenta estas dos premisas equivale a un crucial desafío para las autoridades. ¿Cómo atraer a importantes inversionistas inmobiliarios a este tipo de proyectos cuando siguen siendo tan atractivas, por una parte, la conversión rural-urbana de suelo -el solo hecho de que adquiera status jurídico de urbano multiplica varias veces el valor de los terrenos sin mediar inversiones- y, por otra parte, la retención de suelo a la espera de que el desarrollo urbano, esto es, las inversiones de terceros, lo valoricen? ¿No habrá llegado la hora de superar el enfoque predominantemente cuantitativo que ha dominado las políticas de vivienda y la discusión pública -enfoque que va desde el concepto “industrialista” del déficit habitacional, hasta las presiones recurrentes por aumentar la cantidad de suelo disponible desplazando los límites urbanos con el fin de controlar la inflación de los precios, pasando por los tareas de reactivación económica y generación de empleo que se hacen recaer sobre el sector inmobiliario cuando la economía nacional se debilita?

Lo que se ha cosechado siguiendo esta orientación cuantitativa no es bueno: por una parte, barrios monótonos, faltos de vitalidad, diversidad y oportunidades de integración social, barrios que en número creciente se están “guetizando”, o convirtiendo en guetos, y desde los cuales una proporción significativa y también creciente de residentes manifiesta querer irse e, incluso, volver a sus antiguos “campamentos” (MINVU, 2001, entre otros estudios); y, por otra parte, fuertes y persistentes alzas de los precios del suelo que comprometen el objetivo que justificó por primera vez la liberalización de los mercados de suelo en 1979 de permitir el acceso de los más pobres a

los mercados, realidad que hoy explica que la vivienda social ya no pueda construirse al interior de las ciudades.<sup>16</sup>

Las alzas de los precios del suelo urbano permanecen como un problema mayor, quizás como la piedra de tope de la política habitacional, y persisten como un desafío de investigación y conocimiento que los especialistas no han logrado dilucidar. Mejorar la discusión sobre este asunto tal vez debería constituir, por sí mismo, un objetivo de la gestión pública. ¿Cómo desplazar el eje del debate, hoy cruzado por intereses ideológicos y económicos, desde su virtual parálisis actual a un eje más productivo y práctico? Una clave podría ser la de preguntarnos cómo disponer o liberar suelo al interior de las ciudades para la construcción de vivienda social. Hay mucho más que considerar que las a ratos estériles discusiones académico-ideológicas sobre cómo se forman los precios del suelo en las ciudades. Por ejemplo, ¿cómo liberar suelo en los antiguos asentamiento populares de baja densidad originados ya sea en “tomás”, proyectos de “operación sitio” o de vivienda social, actualmente deteriorados pero que el crecimiento y modernización de la ciudad han convertido en excelentes localizaciones?

### **Tres posibles líneas de una política de suelo para la integración social**

1. Aumentar la disponibilidad de suelo bien localizado y urbanizado para vivienda social
  - a. Evaluar y eventualmente rediseñar o complementar la sobre-tasa del 100% a las Contribuciones que se aplica a los sitios eriazos desde enero de 2006, y cuyo propósito es el de desincentivar la retención de suelo. La aplicación de este instrumento parece un buen punto de partida para estimular aumentos en la cantidad ofertada de suelo en los mercados y así ayudar al control de los precios. Sin embargo, es posible que su efecto tienda a circunscribirse a los pequeños propietarios que no tienen ni la liquidez ni el respaldo financiero de los grandes propietarios, que podrían perseverar en sus prácticas de retención.
  - b. Facilitar la aplicación de la cesión del 5% del suelo para vivienda económica, una vez que ésta se haya aprobado en el Parlamento, por la vía de ofrecer

<sup>16</sup> Cuando se presentaba la nueva política de suelo se declaraba que: “...las acciones principales se han encaminado a la liberalización del mercado de la tierra urbana, reduciendo con ello el nivel de especulación con el recurso e incorporando así a un amplio sector de demanda que se encontraba marginado de estas operaciones” (MINVU, 1978).

compensaciones a los desarrolladores. La cesión de un 5 por ciento del suelo de cada proyecto inmobiliario para vivienda social tiene como propósito promover la integración social urbana, resguardando que exista diversidad social y económica en todos los sectores de la ciudad. Una forma de compensar los eventuales costos que esta cesión de suelo representa para los desarrolladores individualmente considerados, podría conseguirse aprobando incrementos proporcionales en las densidades permitidas a los proyectos participantes.

- c. Con base en el artículo 50 de la Ley General de Urbanismo y Construcción, establecer una política de licitaciones abiertas a inmobiliarias para que construyan vivienda social en barrios de ingresos medios y altos. El artículo 50 permite al desarrollador liberarse de algunas restricciones estipuladas en las normas de uso del suelo y construcción cuando se trata de la edificación de viviendas económicas, como las de tamaño mínimo de lote y las densidades edificatorias. Esta política tendría claras ventajas en términos de gestión; reglas claras que crean incentivos para que los privados ejecuten proyectos socialmente deseables.
- d. El subsidio a la localización debiera considerar no sólo el acceso a servicios y equipamiento urbano para definir lo que es una buena localización. Bajo ese único juicio, la construcción de nueva vivienda social en áreas que ya tienen grandes conflictos asociados a la segregación que les afecta, especialmente las grandes aglomeraciones de vivienda social, como Alerce en Puerto Montt, Alto Hospicio en Iquique, o El Volcán en Puente Alto, podrían obtener este beneficio. Para promover la integración socio espacial sería conveniente agregar un segundo criterio: disminuir la distancia geográfica entre grupos sociales, que es lo que define estrictamente a la segregación residencial. Menor distancia permite más contacto social entre personas de distinta condición. Una forma de evaluar los proyectos según este criterio podría ser utilizando la información del Censo de Población, que permite conocer la composición socioeconómica de la población en diferentes escalas geográficas.
- e. Fomentar proyectos público-privados de remodelación de antiguos conjuntos de vivienda social que hoy se encuentran en zonas más consolidadas dentro de la ciudad. La densificación de estos paños de suelo bien localizados y equipados permitiría

no sólo mejorar las condiciones de habitabilidad de familias de estratos populares, sino que también disponer de suelo bien localizado para nueva vivienda social y asimismo para usos comerciales y de servicios. Una renovación urbana de este tipo demandaría disponer de normas de expropiación y esquemas *ad hoc* de Subsidio Habitacional, incluido el otorgar ventajas económicas a quienes desarrollen proyectos que permitan esa mixtura social y funcional.

2. Fomentar en los barrios populares la “gentrificación” sin expulsión
  - a. Estimular la tendencia espontánea de dispersión espacial de proyectos residenciales para grupos medios y altos hacia nuevas zonas de menor condición social. En los últimos decenios, y especialmente desde los años 1990, el sector inmobiliario ha sido el principal promotor de la colonización de barrios tradicionalmente populares por proyectos residenciales para estratos medios y altos -*gentrification*, en la literatura especializada. Así, el despliegue de los mercados de suelo y del sector inmobiliario privado ha contribuido a reducir la segregación social del espacio en algunos sectores de la periferia de las ciudades. Esta dispersión espacial podría ser erigida en objetivo propio de la nueva política habitacional, y ser vista como forma específica de mejorar los barrios populares y prevenir los procesos de “guetización” aludidos.
  - b. Ayudar a que el proceso de “gentrificación” de zonas populares se mantenga restringido a su primera fase, la de colonización, sin avanzar sobre la segunda, la de expulsión de los residentes de menor capacidad de pago. La incorporación de grupos altos en áreas tradicionalmente populares, eleva las expectativas y los precios del suelo, instalando en los mercados de suelo una significativa presión económica por el reemplazo de personas y actividades con menor capacidad de pago.

Para enfrentar estas fuerzas de expulsión se podría trabajar en dos líneas

- i. Generalizar y fortalecer los derechos de propiedad privada sobre los inmuebles entre las familias de estratos populares. La propiedad privada es un importante recurso para congelar la “gentrificación” en su etapa intermedia, cuando la colonización no ha dado aún lugar a la expulsión, que es el momento en que el

espacio urbano alcanza los mayores niveles de diversidad social. El alto porcentaje de hogares de los estratos populares que son propietarios de sus viviendas, es una formidable ventaja que tienen las ciudades chilenas al respecto, y que es producto de las cuantitativamente exitosas políticas de vivienda social. En otras ciudades de América Latina, predominan formas irregulares de tenencia del suelo entre estos grupos; y en naciones occidentales desarrolladas, el arrendamiento. Como botón de muestra, los masivos procesos de “gentrificación” que están dinamizando hoy los mercados inmobiliarios en varias grandes ciudades de Estados Unidos, están dando lugar a la demolición a gran escala de vivienda social y la expulsión de sus residentes desde esas áreas.

- ii. Normar el tamaño máximo de lote en los conjuntos que habitan los sectores populares con el fin de bloquear los procesos de expulsión. Se ayudaría a evitar la expulsión de estas familias por el desarrollo en ese suelo de proyectos de vivienda para estratos más altos, que requieren de menores densidades. Fuera de ayudar a las familias a resistir eventuales presiones para que vendan, no se obstruiría la valorización de sus propiedades, valorización que crece por estar localizadas en barrios con mejor geografía de oportunidad.
- c. Vincular la recuperación de “barrios críticos” a los procesos de “gentrificación” a través de programas de revitalización urbana de mayor escala. El programa Quiero mi Barrio, inicialmente conocido como 200 Barrios, independiente de la contribución que haga a las comunidades afectadas, no puede hacerse cargo de los problemas que devienen de la segregación y homogeneidad social de gran escala en que viven insertos tantos hogares de los estratos populares. Se requieren acciones de mayor escala espacial. Por su parte, la “gentrificación”, que está dinamizando los mercados inmobiliarios y que ayuda a reducir la distancia física entre grupos sociales, tiene tres cualidades claves: justamente, y en primer lugar, exhibe una lógica espacial de gran escala; segundo, es un proceso de mercado o espontáneo, como hemos destacado; y, tercero, depende, para materializarse en lugares concretos, de que existan allí buenas condiciones de accesibilidad, las que están asociadas princi-

palmente a las infraestructuras urbanas de redes, como carreteras. De tal forma, las obras públicas urbanas resultan claves para vincular la recuperación de barrios con la vitalidad de los mercados inmobiliarios. Programas de revitalización urbana de mayor escala pueden, incluso, ejecutarse con éxito en las peores zonas de la periferia urbana, donde se aglomeran los estratos populares y los barrios se “guetizan”. Es el caso del exitoso programa de recuperación de algunos de los peores barrios populares del Norte de Medellín, teniendo como eje la construcción de un moderno “metroable”, o teleférico, que sube a los cerros y que forma parte de la red de Metro de la ciudad. En tres años, la suma de obras públicas de pequeña y gran envergadura, de programas de recuperación de viviendas y espacios públicos, y las inversiones privadas que se han realizado, desde el mejoramiento de los residentes de sus propias viviendas hasta la inauguración reciente de una sucursal de un banco privado, está provocando una radical transformación de una extensa área popular de la ciudad.<sup>17</sup>

3. Incentivar el mercado de la vivienda usada
  - a. Aplicar el nuevo “subsidio de localización” a la vivienda usada y no sólo a la vivienda nueva, como ahora. Existe gran cantidad de vivienda social que, con el paso del tiempo, ha sido alcanzada por el desarrollo de la ciudad, quedando emplazadas en áreas urbanas más consolidadas. La compra de esta vivienda de segunda mano podría satisfacer sin problemas los requisitos del subsidio diferenciado a la localización, tanto los de acceso a servicios y equipamientos como los de proximidad física a otros grupos sociales, que proponemos agregar a este subsidio.<sup>18</sup>
  - b. Entender el actual stock de vivienda social “básica” (de tamaño mínimo) como un peldaño en la movilidad residencial (y social) de las familias, de paso contribuyendo a su mantención física. El incentivar el mercado de segunda mano ayuda a mantener este stock de viviendas en buenas condiciones. Otros dos resultados positivos serían, por una parte, que la producción de nueva vivienda social

<sup>17</sup> La Alcaldía de Medellín está iniciando otro programa similar, también con base en un “metroable”, en una zona popular al Poniente que incluye a la célebre “Comuna 13”, posiblemente la más afectada por la violencia y el crimen en toda la ciudad.

<sup>18</sup> Agradecemos a Slaven Razmelic por compartir esta observación con nosotros.

pueda dirigirse a la construcción de unidades de mayor tamaño; y, por otra parte, que las familias de los estratos populares puedan elegir, dentro de un mismo submercado, entre localización (vivienda usada) y tamaño (vivienda nueva). El objetivo de generación de empleo que suele demandarse al sector de la construcción, no queda desatendido con la aplicación de parte de los subsidios habitacionales al mercado de segunda mano, en la medida que éste estimula la demanda derivada por nuevas viviendas de mejor calidad y tamaño.<sup>19</sup>

## Referencias

- **Bennett, L., Smith, J., Wright, P.** (Eds.). (2006). *Where are Poor People to Live?*. Nueva York y Londres, M.E Sharpe.
- **Bergoing, R., Piguillem, F.** (2005). “*Patrones de Desarrollo Urbano: ¿Es Santiago Anómalo?*”, Santiago, Documentos de Trabajo 204, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile.
- **Blakely, E. y Snyder, M.** (1997). *Fortress America. Gated Communities in the United States*. Washington, DC, Brookings Institution Press-Lincoln Institute of Land Policy.
- **Brain, I., Sabatini, F., Iacobelli, A.** (2005) *Calidad y Valor de la Vivienda Social: Un problema de Localización y Barrio*. Santiago, publicación ProUrbana, N° 2. [http://www.prourbana.cl/publicaciones\\_prourbana.php](http://www.prourbana.cl/publicaciones_prourbana.php)
- **Brain, I. y Sabatini, F.** (2006 a). *Oportunidades, Equidad y Ciudad: Los nuevos pobladores*. Santiago, publicación Centro de Investigación Social, Un techo para Chile. N°7.
- **Brain, I. y Sabatini, F.** (2006 b). “*Los precios del suelo en alza carcomen el subsidio habitacional, contribuyendo al deterioro en la calidad y localización de la vivienda social*”. Santiago, publicación ProUrbana, N° 4.. [http://www.prourbana.cl/publicaciones\\_prourbana.php](http://www.prourbana.cl/publicaciones_prourbana.php)
- **Briggs, X., Darden, Joe. y Aidala, A.** (1999). “In the Wake of Desegregation: Early Impacts of Scattered-Site Housing on Neighborhoods in Yonkers, New York”. *Journal of the American Planning Association* Vol.65, #1.
- **Cáceres, G. y Sabatini, F.** (Eds.). *Los Barrios Cerrados en Santiago de Chile: Entre la Exclusión y la Integración Social*. Santiago, Instituto de Geografía, UC Chile.
- **Cámara Chilena de la Construcción.** (2006) *Fundamenta*, N° 3, junio. <http://www.cchc.cl/publicaciones/publicaciones.asp?tipo=1&seccion=150>
- **Elemental** (por publicar) “Cinco condiciones de diseño Elemental para la vivienda social”. Barcelona, Nueva York, Actar.
- **Etchegaray, A.** (2005) Seminario *La Política Habitacional Chilena: Evaluación y Desafíos*. Santiago, CEPAL.
- **Jargowsky, P.** (1997). *Poverty and Place; Ghettos, Barrios, and the American City*. New York, Russell Sage Foundation.
- **Massey, D., Denton, N.** (1993). *American Apartheid; Segregation and the Making of the Underclass*. Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- **MINVU** (Ministerio de la Vivienda y Urbanismo de Chile). (1978). *Presentación ante la Reunión Regional sobre Financiamiento y Administración de los Asentamientos Humanos*, México, D.F. Santiago, Documento MINVU.

<sup>19</sup>En un estudio de la aplicación del subsidio habitacional para compra de viviendas de segunda mano en Santiago, constatamos que el ingreso *per capita* de los hogares vendedores fue 70,5 por ciento más alto que el de los hogares compradores en una muestra equivalente al 10% del total de viviendas transadas entre 2004 y comienzos de 2005 con ese subsidio (Brain, Sabatini y Iacobelli, 2005).

- **MINVU/INVI.** (2002). *Sistema de Medición de Beneficiarios de Vivienda Básica: Síntesis del Informe de Consultoría*. Santiago, FAU, Universidad de Chile y División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional, MINVU.
- **Orfield, M.** (1997). *Metropolitans: A Regional Agenda for Community and Stability*. Washington DC y Cambridge Mass., Brookings Institution Press & Lincoln Institute of Land Policy.
- **Petermann, A.** (2005) Extracto exposición en Foro ProUrbana. *¿Cuál es la relación entre el mercado de suelo y la política de vivienda social basada en el subsidio a la demanda?*. Santiago. [http://www.prourbana.cl/actividades\\_detalle.php?idActividad=50](http://www.prourbana.cl/actividades_detalle.php?idActividad=50)
- PNUD. (2002). *Informe de Desarrollo Humano en Chile 2002; Nosotros los Chilenos: Un Desafío Cultural*. Santiago, PNUD.
- **Pollakowski, H., Ritchay, D. y Weinrobe, Z.** (2005). *Effects of Mixed-Income, Multi-Family Rental Housing Developments on Single-Family Housing Values*. Cambridge, Mass. MIT Center for Real Estate.
- **ProUrbana UC** (2005) *Evolución del valor de la vivienda social en la Región Metropolitana*. Estudio realizado con la colaboración de Lincoln Institute of Land Policy. Santiago, <http://www.prourbana.cl/investigaciones>
- **ProUrbana UC** (2006). *Relación entre el mercado de suelo y la política de vivienda social basada en el subsidio a la demanda*. Estudio realizado con la colaboración de Lincoln Institute of Land Policy. Santiago, <http://www.prourbana.cl/investigaciones>
- **ProUrbana UC - Lincoln Institute - Observatorio Social Universidad Alberto Hurtado.** (2006). *Preferencias de regulación urbana de los habitantes de las áreas metropolitanas de Concepción, Santiago y Valparaíso*. Estudio realizado con la colaboración de Lincoln Institute of Land Policy. Santiago, <http://www.prourbana.cl/investigaciones>
- **Sabatini, F; Campos, D., Cáceres, G. y Blonda, L.** (2006). "Nuevas formas de pobreza y movilización popular en Santiago de Chile". Saraví, G. (Ed). *De la pobreza a la Exclusión: Continuidades y Rupturas de la Cuestión Social en América Latina*. Buenos Aires, CIESAS/ Prometeo.
- **Sabatini, F. y Cáceres, G.** (2004). "Los barrios cerrados y la ruptura del patrón tradicional de segregación en las ciudades latinoamericanas: el caso de Santiago de Chile". Cáceres, G. y Sabatini, F. (Eds.). *Los Barrios Cerrados en Santiago de Chile: Entre la Exclusión y la Integración Social*. Santiago, Instituto de Geografía, UC Chile.
- **Sabatini, F. y Wormald, G.** (2004). "La guerra de la basura de Santiago: Desde el derecho a la vivienda al derecho a la ciudad." *Revista EURE* 30 (91).
- **Sabatini, F.** (2003). *La segregación social del espacio urbano en las ciudades de América Latina*. Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- **Sabatini, F. y Cáceres, G.** (2007). "Suburbanización y segregación urbana en el Chile decimonónico: Hipótesis sobre la formación histórica del Gran Valparaíso". Valenzuela, J. (Ed.). *Historias urbanas; Homenaje a Armando de Ramón*. Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile.
- **Sabatini, F. , Cáceres, G. y Cerda, J.** (2001). "Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción". *Revista EURE* 27(82).
- **Sabatini, F. , Wormald, G. , Sierralta, C. y Peters, P.** (por publicar). *Santiago 1992-2002: La Segregación Socio-espacial Disminuye pero Aumenta su Malignidad*. Documento de Trabajo del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Roberts B. y Wilson, R. (Eds.). *Urban Spatial Differentiation and Governance in the Americas*. Austin, University of Texas.
- **Schelling, T.** (1978). *Micromotives & Macrobehavior*. Nueva York y Londres. Norton.
- **Sennett, R.** (1970). *The Uses of Disorder; Personal Identity and City Life*. Nueva York y Londres, Norton.
- **Squires, G. Friedman, S. y Saidat, C.** (2001). *Housing Segregation in the United States: Does Race Matter?* Ponencia presentada en el seminario internacional Segregation in the City, organizado por el Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, Mass., julio.
- **Telles, E.** (1992). "Residencial segregation by skin color in Brazil". *American Sociological Review* Vol.57, N°2: 186-197.
- **Wilson, W.** (1987). *The Truly Disadvantaged*. Chicago, The University of Chicago Press.





PONTIFICIA  
UNIVERSIDAD  
CATÓLICA  
DE CHILE



PONTIFICIA  
UNIVERSIDAD  
CATÓLICA  
DE CHILE

VICERRECTORÍA DE COMUNICACIONES Y ASUNTOS PÚBLICOS  
DIRECCIÓN DE ASUNTOS PÚBLICOS

Alameda 390, 3<sup>er</sup> piso. Teléfono: 354 6563. Email: [asuntospublicos@uc.cl](mailto:asuntospublicos@uc.cl) [www.uc.cl](http://www.uc.cl)