

Disyuntivas en la Política Habitacional Chilena

Pía Mora, Francisco Sabatini, Mariana Fulgueiras, y Daniella Innocenti.

Septiembre 2014

© Lincoln Institute of Land Policy

Documento para Lincoln Institute of Land Policy

Los resultados y conclusiones de este documento de trabajo reflejan la opinión de los autores y no han sido sometidos a una revisión detallada por el personal del Lincoln Institute of Land Policy.

Si tiene alguna pregunta o quiere reproducir este documento, póngase en contacto con el Instituto Lincoln. help@lincolninst.edu.

Tabla de Contenidos

1. Introducción	3
2. Marco Conceptual	4
3. Contexto: La Política Habitacional Chilena	7
4. Metodología	10
5. Resultados.....	14
5.1 Disyuntiva 1: Cantidad versus calidad (acotado a las dimensiones de integración funcional y social).....	14
5.2 Disyuntiva 2: Tamaño e integración funcional.....	37
6. Síntesis de resultados, conclusiones y recomendaciones	44
7. Bibliografía.....	51
8. Anexos.....	54

1. Introducción

Toda política habitacional enfrenta encrucijadas. Una de ellas es que alcanzar una serie de beneficios puede significar, al mismo tiempo, generar desventajas o efectos no deseados. Muchas veces los segundos no se consideran a cabalidad durante la toma de decisiones, ya sea por el costo político o económico que representan, por sus implicancias prácticas¹, o bien porque no se vislumbraban en el momento del diseño de las intervenciones.

Dichas encrucijadas pueden reconocerse como disyuntivas o *trade-offs*² claves que enfrentan las autoridades y tomadores de decisiones de cara a las políticas de vivienda subsidiada. La disyuntiva entre **cantidad y calidad de la vivienda** representa tal vez el mayor desafío y, con seguridad presenta constantes dificultades para el Estado. La materialidad, el tamaño, la integración funcional -acceso a bienes y servicios urbanos- y la integración social -diversidad social de los conjuntos residenciales y sus entornos-, todos principales componentes de la calidad, suelen sacrificarse en pos de alcanzar un mayor número de unidades. Dentro del componente de calidad, es posible distinguir disyuntivas más específicas, como por ejemplo la que se da entre **tamaño e integración funcional**. Alonso (1964) destacó esta disyuntiva que enfrentan los agentes, incluidos los responsables de políticas habitacionales, entre viviendas de mayor tamaño aunque periféricas o viviendas pequeñas pero mejor localizadas.

La política habitacional chilena ha sido extensamente estudiada generándose un diagnóstico bastante consensuado sobre sus principales éxitos y limitaciones. Con relación a las disyuntivas este diagnóstico se ha concentrado en aquella entre cantidad y calidad, entendida esta última en sus dimensiones materiales (calidad de la vivienda) y urbanas (calidad del entorno). El Estado, a su vez, ha dado respuesta a estas limitaciones a través de la generación de instrumentos que buscan corregir los impactos negativos de las decisiones, promoviendo en una primera instancia la mejora en la materialidad de la vivienda y eventualmente abordando también la integración funcional y social de la misma.

Este paper busca profundizar el análisis sobre la forma en la cual las referidos disyuntivas se han comportado en la realidad chilena, añadiendo como categorías de análisis de la calidad la integración funcional y social con sus especificidades. Se aborda a su vez la evaluación de los instrumentos con los que el Estado ha buscado dar respuesta a las limitaciones identificadas y sus efectos, no solo sobre la producción de vivienda, sino también sobre la conformación de la ciudad. El principal hallazgo radica en constatar que si bien las medidas adoptadas desde 1990 han logrado

¹ Por ejemplo, producir pocas soluciones habitacionales pero de buena calidad pudiera desembocar en una elevada informalidad.

² Trade-offs o disyuntivas, término usado ampliamente en la teoría económica que se reconoce como las decisiones que implican un equilibrio logrado entre dos características deseables pero incompatibles. El logro del equilibrio usualmente implica el sacrificio, en mayor o menor medida, de unas de las características por sobre la otra.

mejorar aspectos materiales de las viviendas (como su calidad constructiva y tamaño), los instrumentos generados para prevenir y resolver los problemas de integración funcional y social de los hogares de más bajos ingresos no han sido efectivos, debido a que operan sobre las mismas bases –y enfrentan las mismas restricciones- que el sistema que intentan corregir.

Esta situación radica, a nuestro juicio, en el enfoque que sustenta la política habitacional instalada en dictadura y consolidada en democracia, a saber, que el mercado de suelo es uno de carácter perfecto, donde el interés privado coincide plenamente con el interés social. El comportamiento de las disyuntivas en el caso chileno brinda evidencias de las debilidades de este enfoque y el modelo asociado al mismo.

Este documento consta de seis secciones. Tras esta introducción, se presenta el marco conceptual que permite desarrollar las diferentes dimensiones de las disyuntivas y su especificidad en el marco de una economía neoliberal. Luego, en el tercer apartado, se aborda brevemente el contexto de la política habitacional chilena y sus principales características durante el período en análisis. La cuarta sección aborda la metodología utilizada y la quinta expone los resultados encontrados. El estudio finaliza con una sección de conclusiones y recomendaciones de política pública en materia habitacional y urbana, las cuales buscan ser un aporte tanto para las futuras iniciativas a desarrollar en Chile como también para países -especialmente en Latinoamérica- que ven en Chile un modelo a replicar³.

2. Marco Conceptual

Esta sección tratará aspectos conceptuales de la disyuntiva entre cantidad y calidad, incluyendo el análisis de su polo calidad y la diferenciación entre sus estratos material y económico

Cantidad *versus* calidad

Compelidas a maximizar el número de “soluciones habitacionales”, las políticas de vivienda social tienden a estándares mínimos y muchas veces decrecientes de calidad de las unidades. Se reducen el tamaño del predio, lo mismo que la superficie y calidad de cada vivienda. Los recursos son limitados y las necesidades desbordantes y políticamente imperativas. Construidas mejor y de superficie más generosas, las viejas viviendas obreras son apreciadas hoy con cierta nostalgia. La causa no es difícil de escrutar: la disyuntiva que persiste a través de los años entre cantidad de viviendas necesarias de construir y calidad y costo de cada una de ellas.

Esta disyuntiva entre cantidad y calidad, inescapable a las políticas de vivienda social, tiene capas o estratos con cualidades propias y con distinta implicancia en materia de políticas; básicamente, un estrato material - inorgánico y orgánico - y otro económico.

³ “Chile exporta su política de vivienda a Cuba, Paraguay y Panamá durante este año”. Ver en: <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2014/03/10/chile-exporta-su-politica-de-vivienda-a-cuba-paraguay-y-panama-durante-este-ano/>. Revisado el 25 de Junio de 2014.

(i) Estrato material de la disyuntiva entre cantidad y calidad

La disyuntiva entre cantidad y calidad está inscrita indefectible y materialmente en las políticas de vivienda social de nuestros países. La calidad de la vivienda social está afectada por fenómenos propios del “hecho urbano” que, en rigor, influyen en algún grado en toda vivienda urbana. En particular, el mismo acto de concentrarse espacialmente, requisito de la interacción social que hace a la ciudad, se vuelve causa de congestión y, con ello, de la separación temporal y geográfica entre las personas. El suelo es un bien imprescindible para todas las personas y, al mismo tiempo, de uso monopólico. Cada hogar ocupa un espacio en exclusividad y, así, la “mancha de aceite” - la ciudad - se expande, alejando en promedio a cada vivienda de las demás en distancia y tiempos de viaje.

La vivienda social se ve particularmente afectada por esta cualidad material que tiene la ciudad de unirnos y separarnos a la vez. La distancia y los problemas de transporte y movilidad menoscaban con especial fuerza la calidad de la vivienda social, que se suele construir en los bordes de las ciudades donde los terrenos son más baratos. Resulta evidente que esta especificidad físico-material de la disyuntiva involucra básicamente a la localización de la vivienda.

De importancia es el hecho de que este primer estrato de la disyuntiva, el de la realidad material, es persistente o constante. Existe sin importar cuál sea el sistema económico, las tecnologías de transporte o los enfoques de política pública. Si bien la densidad, contribuye a aminorar sus efectos, finalmente el monopolio natural que cada persona y cada hogar ejerce sobre el suelo en términos de su uso, y la concentración y densidad geográfica que hacen aumentar la congestión y los problemas de desplazamiento persisten más allá de sus variaciones de intensidad y forma.

(ii) Estrato económico de la disyuntiva entre cantidad y calidad

La realidad material de la disyuntiva entre cantidad y calidad es complementada por una realidad económica que cobra importancia en ciudades bajo economías de mercado. Los atributos económicos del hecho urbano están también influenciados por las pautas culturales y la realidad social. Es clave que los inmuebles, como bienes económicos, sean en medida importante bienes naturales que se valorizan dependiendo de la evolución de la demanda.

La expresión económica de la disyuntiva entre cantidad y calidad toma la forma de una opción entre cantidad de “soluciones habitacionales” y costo unitario de cada una de ellas. Por lo mismo esta disyuntiva genérica entre cantidad y calidad se puede descomponer en varias disyuntivas específicas, entre otras: una entre cantidad y materialidad; una entre cantidad y tamaño de las construcciones; otra entre cantidad y accesibilidad de cada vivienda a las centralidades urbanas; y otra más entre cantidad y grado de diversidad social de los vecindarios de emplazamiento de la vivienda.

La última mencionada, la disyuntiva entre cantidad y diversidad social residencial, se explica en el hecho general de que, al menos desde una perspectiva de corto plazo, asignar suelo a vivienda social en barrios donde es posible vender vivienda para estratos superiores de la demanda, tiene un costo de oportunidad. La calidad que se opone a la cantidad sería, en este caso, el atributo de mezcla social en el espacio, entendido éste como lo opuesto a la segregación residencial.

La localización está asociada a factores específicos de la calidad de la vivienda social que nos interesan especialmente: la integración funcional y la integración social que la vivienda social hace posibles. En términos generales, el hecho de que el suelo mejor localizado sea más caro representa un obstáculo para el logro de esos objetivos de integración. Nuestro foco en los problemas de integración social nos lleva, por lo mismo, a poner especial atención en los precios del suelo dentro de la disyuntiva entre cantidad y calidad de la vivienda social.

La disyuntiva se ve agudizado por los cambios que ha experimentado el papel que juega el precio del suelo en la provisión de viviendas. Para las empresas constructoras tradicionales y para los antiguos programas habitacionales, incluidas las empresas constructoras que operan en el nicho de la vivienda social, el suelo era una partida de los costos totales de una vivienda social. Esta es la forma más sencilla y de sentido común en que se impone la realidad económica en el inicio mismo de los programas de construcción de vivienda.

Sin embargo, para los promotores que construyen vivienda social con el fin de comercializarla, el precio del suelo, específicamente la diferencial entre el precio que paga el promotor por el terreno y el valor en que lo revende - edificado -, es una partida de sus ganancias. Antes que aditamento de los costos, el precio del suelo es para ellos renta capitalizada. Orientados a las “sobre ganancias localizadas” o rentas de la tierra, los promotores buscan integrar “verticalmente” los proyectos. La construcción, el financiamiento y el *marketing* son organizados por ellos, por mucho que esas actividades sean ejecutadas por otros agentes o empresas.

No cambia en nada lo esencial el hecho de que la demanda que buscan conquistar sea la de los hogares portadores de un “subsidio habitacional” o subsidio a la demanda (*voucher*). A pesar de tratarse de mercados en parte artificiales, la racionalidad de los promotores sigue siendo la de maximizar las rentas de la tierra. Dependiendo de la estructura de cada negocio, la situación de los sub mercados y la envergadura de los promotores, es posible que éstos puedan captar parte o la totalidad de las ganancias productivas del constructor o del interés que devengan los créditos, pero su objetivo esencial apunta a la renta del suelo.

En el análisis a realizar se debe tomar en cuenta que cuando la política de vivienda social se canaliza a través del mercado en vez de ser producida directamente para ser asignada, la transmutación del precio del suelo en renta capitalizada es especialmente relevante. De esta forma, el esquema del subsidio a la demanda que transforma personas carenciadas en demandantes que concurren a los mercados, opera sobre la base de un cambio clave en el papel que juega el suelo urbano en los proyectos habitacionales. De costo a minimizar, el precio del

suelo deviene en renta a capitalizar, con ello agudizando la disyuntiva entre cantidad y calidad de la vivienda social. La motivación para reducir el precio pagado por los terrenos destinados a construir vivienda social, ya no es la de reducir uno de sus costos sino que la de aumentar las ganancias que son propias del agente que gestiona los proyectos, el promotor.

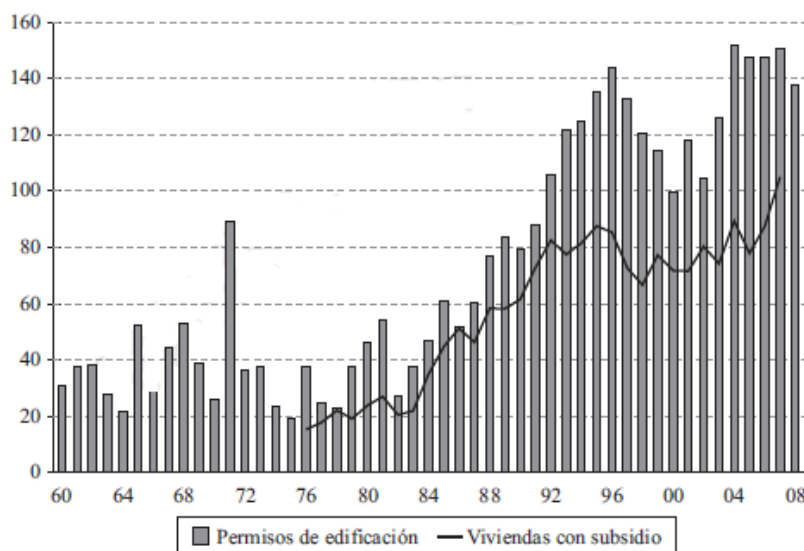
3. Contexto: La Política Habitacional Chilena

Chile, al igual que muchos países de Latinoamérica, enfrenta el desafío de generar un stock suficiente y adecuado de vivienda accesible, que permita satisfacer las demandas de la población de menores recursos.

En un primer momento la discusión nacional se centró casi exclusivamente en el tema de la vivienda; específicamente, los esfuerzos se pusieron en producir la mayor cantidad de unidades que fuera posible, lo que se ha cumplido de forma bastante exitosa. Desde 1990 –cuando retorna la democracia- hasta nuestros días el déficit cuantitativo se ha reducido en más de un 50%, pasando del millón de unidades al término del período militar a menos de 500 mil unidades en la actualidad⁴.

El papel central asumido por el Estado para la reducción del déficit –primero a través del ejercicio directo de una función inmobiliaria y luego delegando ésta a proveedores privados, los que compiten por la captura de subsidios a la demanda otorgados por el aparato público en el marco de ciertas regulaciones mínimas- queda de manifiesto en el siguiente gráfico, que muestra la significativa proporción que representa la vivienda subsidiada en los permisos de edificación que se generan año a año.

Gráfico n°3.1 CHILE: Permisos de Edificación y Número de Subsidios, 1960-2008 (Miles)



Fuente: Simian (2010)

⁴ Donde 228 mil unidades corresponden a hogares allegados, 199 mil a núcleos allegados hacinados y la menor parte (69 mil unidades) a viviendas irrecuperables según cifras MINVU (2011).

La mayor parte de los esfuerzos desplegados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) tradicionalmente han estado orientados a la adquisición de vivienda - ya sea nueva o usada - y a la construcción de nuevos proyectos, y no a la reparación o ampliación de la vivienda. Esto refleja, por una parte, el énfasis en la reducción del déficit cuantitativo. Por otro lado, también se relaciona con un segundo objetivo que, en la práctica, ha asumido la política habitacional en Chile: su rol contra cíclico en la economía. El Estado chileno además de usar la política habitacional para generar vivienda, hace uso de ella para dinamizar la economía en períodos de crisis, tomando en consideración la importancia del sector en la economía en general y su alta capacidad de generación de empleo. Las principales estrategias utilizadas son: mayor inversión en subsidios en años críticos, flexibilización de ciertos requisitos de postulación a los beneficios y aplicación de franquicias tributarias, siendo algunas permanentes y otras especiales a contextos de crisis⁵.

La significativa participación pública en la atención de las necesidades de vivienda de la población tuvo como efecto colateral el haber modelado las características de parte relevante del stock habitacional del país, y también las formas de tenencia predominantes (Brain y Mora, 2012). En efecto, la informalidad en Chile es marginal, menor al 1% según datos aportados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU); así como baja la presencia de problemas a nivel de saneamiento y materialidad de la vivienda⁶. Otro aspecto destacable es la elevada proporción de hogares pobres que sin embargo son propietarios, los que según el censo 2012 representan cerca de un 60%. Algunos de los autores que han documentado los logros alcanzados por esta política son Jirón y Cortéz (2004), Ravinet (2004) y Bravo (2012).

Lo anterior, sin embargo, se logró sin prestar mayor atención a la calidad de las viviendas generadas ni tampoco –quizás lo más grave- al tipo de barrios donde éstas se ubicaban (Rodríguez y Sugranyes, 2004; Hidalgo, 2004; Tapia, 2011; ProUrbana, 2013b). Tal como se presentará más adelante, en la mayoría de los períodos de la política las unidades sociales producidas han sido enviadas a los márgenes de la ciudad, con esta tendencia acentuándose en los períodos de mayor producción.

Contribuyeron a la consolidación de la concentración periférica del stock social el esfuerzo deliberado realizado por el gobierno militar para implementar procesos de erradicación masivos de campamentos de vivienda informal de zonas céntricas de la ciudad. En el contexto de esta política se concentró el 70% de las viviendas orientadas a hogares pobres en 5 comunas de la Región Metropolitana (Hidalgo 2004). La implantación de una política habitacional que aplicó criterios estrictos de focalización social sobre los individuos en un contexto de mercado de suelo desregulado continuó acrecentando esta tendencia de expulsión y concentración. En la práctica, la eficiencia del aparato público para identificar y agrupar hogares con baja o nula capacidad de

⁵ El rol contra-cíclico de la política puede verificarse por ejemplo en lo ocurrido en 2009, bajo la administración Bachelet. Mayores detalles en: http://www.minvu.cl/opensite_det_20090107120159.aspx

⁶ Según la encuesta CASEN 2011, los hogares con viviendas deficientes a ese nivel alcanzarían el 2,37% y el 7,49%, respectivamente (Libertad y Desarrollo 2012).

pago, sumado al imperio de una lógica de producción privada de maximización de utilidades y de minimización de costos (lo que se tradujo en la generación masiva de viviendas aplicando economías de escala allí donde el suelo era más barato) generaron vastas zonas caracterizadas por la predominancia de la pobreza. Los efectos de la homogeneidad social a gran escala sobre las posibilidades de movilidad y progreso social de las familias afectadas han sido documentados para el caso chileno por Larrañaga y Sanhueza (2007), Sabatini et al. (2008) y Sierralta (2010).

Con el retorno de la democracia, los ejes sustantivos de la política se mantuvieron, aunque algunos ajustes fueron realizados, como por ejemplo la fijación de estándares mínimos a nivel constructivo y el otorgamiento de mayor apoyo económico al segmento más bajo de modo que pudieran acceder a una vivienda sin deuda. De este modo, hoy, los beneficiarios de la política habitacional se dividen en dos grupos: i) aquellos que conforman una demanda dependiente casi completamente del apoyo estatal (grupos vulnerables y emergentes); y ii) los que conforman la demanda que cuenta con ayuda financiera parcial del estado dada su mayor capacidad de endeudamiento (grupos medios). Además, se introdujo la figura de las Entidades de Gestión Inmobiliaria y Social (EGIS), cuya función básica era la de prestar asesoría a los hogares de bajos recursos para los procesos de postulación y acceso a la vivienda, lo que incluía desde la búsqueda de los terrenos hasta el desarrollo de los proyectos⁷.

Tabla n°3.1 CHILE: Períodos de la política habitacional y urbana e hitos más relevantes, 1936-2013.

Período	Énfasis de la política	Foco específico
1936-1952	Habitacional	Higienización y regulación de condiciones habitacionales mínimas
1953-1965	Habitacional	Institucionalizar política habitacional a través de la creación de entidades e instrumentos de planificación
1966-1973	Habitacional y urbano a nivel funcional	Dotación de condiciones de habitabilidad mínimas y fomento al cumplimiento de un cierto estándar de condiciones barriales dado por la participación estatal.
1974-1981	Habitacional	Dotación de condiciones de habitabilidad mínimas. Rol del Estado es secundario en relación a rol del mercado y de las familias. Concentración de los beneficiarios en la periferia
1982-1989	Habitacional	Consolidación de un enfoque de mercado en la provisión de vivienda
1990-2000	Habitacional y urbano a nivel funcional	Manteniendo líneas generales del sistema liberal instalado en el período anterior, se busca proveer de la mayor cantidad de soluciones habitacionales posible, muchas de ellas en densidad, sin reparar mayormente en su calidad constructiva ni urbana.
2001-2005	Habitacional y urbano a nivel funcional	Continúa énfasis en la producción masiva, aunque mejorando estándares constructivos. Creciente preocupación por mejoramiento del entorno urbano.
2006- 2013	Habitacional y urbano a nivel funcional y social	Junto con la preocupación de generar un nuevo stock de mejor calidad, surge con claridad la inquietud por mejorar el stock existente, todo dentro de condiciones de mercado

Fuente: Elaboración propia

⁷ Las EGIS fueron posteriormente reemplazadas por Entidades Patrocinantes, las cuales fueron introducidas bajo la administración del presidente Piñera.

La tabla anterior presenta los principales períodos de la política habitacional según su foco específico (habitacional, urbano a nivel funcional y/o urbano a nivel social), basándose en Hidalgo (2004), Brain et al. (2009), ProUrbana (2013) y MINVU⁸. Como se puede observar, paulatinamente se ha dado un giro hacia la valoración de la calidad del entorno, considerando tanto la dimensión funcional como la social, lo que se materializó en una serie de políticas e instrumentos implícita o explícitamente orientados a esos fines, creados a partir de 1990.

Lamentablemente, los esfuerzos desplegados no siempre han alcanzado los resultados esperados, debido a diversos motivos, entre ellos los problemas de diseño e implementación de las políticas e instrumentos generados para atacar los problemas de integración enfrentados por la vivienda social y sus ocupantes, que han operado en un contexto de elevados incentivos asociados a rentar con el suelo -intrínsecos al modelo en el contexto de un mercado desregulado-. Este tema será abordado ampliamente en la sección de resultados.

La mirada general de cómo opera la política habitacional chilena recién presentada busca facilitar la comprensión del contexto en el cual se desarrollan las disyuntivas abordadas en este artículo.

4. Metodología

El objetivo del estudio que dio origen a este paper fue analizar la forma en la que las referidas disyuntivas se constituyen en el caso chileno, sistematizando las decisiones de política y los instrumentos que han buscado afectar su materialización, así como también los beneficios y costos asociados. A continuación la definición operativa de los disyuntivas para el caso chileno y los instrumentos de política pública vinculados a ser considerados.

Disyuntiva 1: Cantidad versus calidad (acotada a las dimensiones de integración funcional y social)

La política habitacional chilena enfrentó en el pasado y sigue enfrentando hoy la disyuntiva de entregar muchos subsidios pero de bajo monto, o bien de entregar menos *vouchers* pero de un valor más elevado. El monto del voucher permite cubrir tanto el valor de la construcción de la vivienda y la habilitación del terreno, como también el suelo donde ésta se radicará; por ello, subsidios de menor valor permiten cubrir un espectro mayor de beneficiarios, pero al mismo tiempo pudieran significar mermas en la calidad de la vivienda y de su entorno urbano. Aquí nos referimos a la disyuntiva que se genera entre masificación de la vivienda subsidiada sin deuda y la integración funcional y social.

Políticas, Instrumentos y normativas a observar para verificar la constitución de la disyuntiva y los resultados alcanzados a este nivel: Subsidio Habitacional (programa regular), Prohibición de

⁸ http://www.minvu.cl/opensite_20061113164636.aspx

aglomerar viviendas y establecimiento de requisitos mínimos respecto a los conjuntos, Programa Quiero Mi Barrio, Subsidio a la vivienda usada, Subsidio de integración social, Programa Piloto Segunda Oportunidad, Subsidio a la localización y Modificaciones recientes efectuadas a los decretos que regulan la asignación de beneficios estatales para la adquisición de una vivienda en propiedad.

Disyuntiva 2: Tamaño versus Integración funcional (localización)

Otra de las disyuntivas de un Estado que enfrenta una restricción presupuestaria radica en proveer a la ciudadanía de viviendas más pequeñas pero más cercanas al centro, o bien de viviendas más amplias pero periféricas. Considerando que el suelo mejor servido y más rico en oportunidades de contacto es más caro que el que está en zonas alejadas y presenta menos oportunidades, un mayor gasto en ese ítem implicaría necesariamente tener que reducir los costos de construcción, lo que podría abordarse a través de un menor tamaño de la vivienda.

Políticas, Instrumentos y normativas a observar para verificar la constitución del trade-off y los resultados alcanzados a este nivel: Subsidio habitacional (programa regular) y disposiciones normativas que regulan tamaños mínimos de la vivienda subsidiada sin deuda.

Las disyuntivas que se analizaron en este estudio surgen en escenarios de pronunciados déficits habitacionales, y están estrechamente vinculadas a la necesidad de proveer grandes cantidades de vivienda subsidiada. En ese sentido, se concentra el análisis en la Región Metropolitana (RM) por ser la región en Chile donde se evidencian con mayor magnitud los problemas que originan estas disyuntivas y los impactos de las soluciones que se han ensayado al respecto. A su vez los datos disponibles para la RM, tanto a nivel de los programas de vivienda como también respecto al precio del suelo, son los más robustos. Es importante resaltar que en la medida que las bases de datos producidas por el MINVU no contienen el universo total de casos, este estudio se circunscribe al análisis de tendencias.

El diseño metodológico consistió de una fase de análisis cuantitativa y una cualitativa, los resultados de las cuales se complementaron para poder corroborar la forma en la que se constituyeron las disyuntivas para el caso chileno. En la fase cuantitativa se trabajó con información secundaria proveniente principalmente de bases de datos provistas por el MINVU⁹. La fase cualitativa consistió del levantamiento de información primaria, a través de 10 entrevistas realizadas por el equipo a actores claves¹⁰ representantes del sector privado, la sociedad civil y las autoridades de gobierno vinculados, actualmente o en el pasado reciente, a la política habitacional chilena, y de información secundaria, a través de la revisión de bibliografía especializada en la materia.

⁹ Los detalles de las bases de datos y sus debilidades se puede encontrar en el Anexo 3

¹⁰ Los detalles de las personas entrevistadas forma parte del Anexo 4

La tabla n°4.1 resume las principales características de los programas de subsidio regular analizados a profundidad en este estudio, a partir de las bases de datos provistas por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) y la Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos (CEHU).

Tabla n° 4.1.1 REGIÓN METROPOLITANA: Principales Características de los Programas de Subsidio Regular Analizados (2010 -2013)

Características	Grupos Vulnerables y Emergentes		Grupos Medios		
	FSV (D.S. 174)	D.S.1	D.S.1	D.S. 40	D.S.1
	FSV I (a) FSV II (b) Adquisición	Título 0	Título I Modalidad (a)	Título I (a) Título II (b)	Título II Modalidad (a) y (b)
Beneficiarios Objetivo	a) 20 % mas vulnerable b) 40% mas vulnerable	40% mas vulnerable	60% mas vulnerable	Grupos medios de la población con capacidad de endeudamiento	Grupos medios de la población con capacidad de endeudamiento
Periodo en Ejecución	2005 - 2013	2011 – Actualidad	2011 – Actualidad	2004 - 2013	2011 – Actualidad
Precio máximo de la Vivienda	a) 800 UF (USD 34,752) b) 1,000 UF (USD 43,441)	800 UF (USD 34,752)	1,200 UF (USD 52,129)	a) 1,000 UF (USD 43,441) b) 2,000 UF (USD 86,882)	a) 1,400 UF (USD 60,817) b) 2,000 (USD 86,882)
Monto Máximo de Subsidio Base *	320 UF (USD 16,073)	500 UF (USD 21,720)	500 UF (USD 21,720)	205 UF (USD 8,904) 200 UF (USD 8,688)	a) 300 UF (USD 13,032) b) 100 UF (USD 4,344)
Ahorro Previo del Beneficiario	a) 10 UF (USD 434) b) 30 (USD 1,303)	30 UF (USD 1,303)	30 UF (USD 1,303)	a) 50 UF (USD 2,172) b) 200 UF (USD 8,688)	50 UF (USD 2,172)
Contempla Deuda por parte del Beneficiario	a) No b) Optativo	No	Sí	Sí	Sí

Fuente: Compilación propia en base a decretos legislativos MINVU

*El subsidio base puede ser complementado con subsidios adicionales, aumentando la contribución del estado hacia la familia (Ej. Subsidio a la localización, a la discapacidad, etc). De manera general a mayor monto de la vivienda, menor la contribución estatal.

**Valor de la UF¹¹: CLP 23.936,31 (06/2014) / Valor del Tipo de Cambio: CLP 551 por dólar americano

¹¹ Unidad de Fomento (UF): medida estándar ajustada por la inflación utilizada en Chile para transacciones inmobiliarias. Una UF es equivalente, a la fecha del estudio, a aproximadamente USD 43,43.

En términos de las soluciones de vivienda, se denomina **vivienda subsidiada sin deuda** a aquella que es completamente subsidiada por el Estado (a la que acceden los grupos vulnerables y emergentes) la que en otros países es usualmente llamada vivienda social y **vivienda subsidiada con deuda** a la que cuenta con subsidio estatal y un porcentaje de deuda asumida por el beneficiario (orientada a los grupos medios). La **vivienda subsidiada** incorpora ambas categorías y consiste de toda la vivienda que recibe ayuda estatal ya sea total o parcial.

Con respecto a la clasificación de los programas de subsidio se define como **subsidios orientados a grupos vulnerables** (FSV I Adquisición) y **emergentes** (FSV II Adquisición y D.S. I Título 0) a aquellos destinados a la adquisición de viviendas hasta las 800UF (USD 34,752) generalmente enfocados hacia los dos primeros quintiles y que usualmente no consideran endeudamiento – aunque pueden existen excepciones. Los **subsidios orientados a grupos medios** (D.S. 40 y D.S. 1 Título I y II) consideran viviendas entre las 1,000 (USD 43,441) y 2,000 UF (USD 86,882) y están orientados a población ampliamente definida como clase media (preferentemente hasta el tercer quintil de ingreso), incorporando siempre endeudamiento. Según la nomenclatura del MINVU los **subsidios otorgados**, hacen referencia a *vouchers* entregados a los beneficiarios con los cuales pueden adquirir una vivienda y que tienen un plazo de vencimiento para hacerse efectivos (usualmente alrededor de 21 meses). Los subsidios se consideran **pagados** cuando estos *vouchers* se materializan en la compra de una vivienda. En ese sentido, para efectos de medición los subsidios han sido realmente ejecutados cuando figuran como **subsidios pagados**.

El **tamaño** de la vivienda se mide por su **dimensión en metros cuadrados** que figuran en los permisos de edificación. Esto tiene la debilidad de incluir usualmente metros cuadrados autorizados pero que aún no han sido construidos y excluir el tamaño del terreno sobre el que se localiza la vivienda, el que varía si esta es una casa o departamento.

La **integración funcional** se entiende como la accesibilidad que la localización posibilita a bienes y servicios urbanos y oportunidades laborales, los que por lo general se concentran en zonas céntricas de la ciudad. La **integración social** se entiende como la proximidad espacial entre grupos socio-económicos diversos en el territorio. Se utilizan dos medidas como proxy de la integración funcional y social las que están representadas gráficamente en el mapa ubicado en el Anexo 1. La primera medida considera la **localización dentro y fuera del eje vial de Américo Vespucio (AV)**. Se manejó el supuesto que estar localizado dentro de esta circunvalación (que delimita un anillo interno y otro externo dentro de la ciudad) ofrece mayores oportunidades de integración social y funcional que el estar fuera, al estar más cerca de fuentes laborales y servicios. A su vez, el promedio del precio del suelo en las comunas dentro de AV es aproximadamente el doble que el de aquellas fuera del anillo. Se utilizó una definición restrictiva de las comunas dentro de Américo Vespucio, incorporando sólo aquellas que se encuentran completamente dentro del eje vial¹².

¹² Las comunas ubicadas enteramente dentro de AV son: Cerro Navia, Conchalí, Estación Central, Independencia, Lo Prado, Macul, Ñuñoa, Pedro Aguirre Cerda, Providencia, Quinta Normal, Recoleta, San Joaquín, San Miguel, Santiago Centro.

La segunda medida es la **localización según tramo de precio promedio** del metro cuadrado de suelo, donde se asume que precios más altos funcionan como proxy de una mayor geografía de oportunidades. Se generaron cuatro tramos de precio a partir de la información contenida en la base de datos elaborada por ProUrbana (2010)¹³, en base a la información del Servicio de Impuestos: alto (> 30,700 CLP), medio alto (20.450 > < 30.699), medio bajo (10.300 > < 20.499) y bajo (< 10.299,). Cabe resaltar que se maneja el supuesto que, para el caso de la vivienda subsidiada, existe cierta correspondencia entre la integración funcional y social, teniendo las viviendas localizadas en comunas dentro de AV y aquellas con los precios del suelo más altos mayores oportunidades de acceso a bienes y servicios urbanos y de contacto con otros sociales, especialmente para el caso de la vivienda social.

5. Resultados

Los resultados se muestran a continuación teniendo como eje las dos disyuntivas antes presentadas.

5.1 Disyuntiva 1: Cantidad versus calidad (acotado a las dimensiones de integración funcional y social)

Esta sección analiza la disyuntiva que se da entre cantidad y calidad de la vivienda social. Respecto a ésta última, nos concentramos principalmente en dos de sus dimensiones: integración funcional e integración social.

En la primera parte se evalúa la **cantidad** de vivienda subsidiada producida atendiendo al número de *vouchers* pagados por período para la construcción o compra de viviendas –información que estaba disponible del año 1966 en adelante-, y además al número de departamentos que forman parte de los condominios subsidiados en altura –del año 1936 hasta la actualidad-.

Para evaluar el nivel de **integración funcional** de las viviendas se utilizó su localización dentro o fuera de AV y por tramo de precio promedio de suelo, además se aplicó un índice de accesibilidad de la vivienda hacia áreas verdes y servicios. Para medir los efectos de la política sobre la

¹³ Esta base consiste en el valor promedio del metro cuadrado de terreno para las comunas de la Región Metropolitana. La base fue construida por ProUrbana (2010) a partir de la información que publica el Servicio de Impuestos de Chile (SII) para zonas de características similares (ZCS) en las comunas a nivel nacional. Las ZCS corresponden a una segmentación que realiza el SII según usos predominantes del suelo y sectores de cada comuna y forma parte de la metodología utilizada para generar el avalúo de las viviendas. La base de datos generada por Prieto agrupa a los Municipios de la Región Metropolitana según el valor promedio por metro cuadrado en pesos chilenos de las ZCS en cada uno de ellos, para el año 2009. La principal debilidad de esta base es que descansa en promedios, lo que no permite apreciar las diferencias, muchas veces sustanciales, que existen entre barrios de una misma comuna. No obstante lo anterior en líneas generales la información resulta sumamente útil como proxy de la integración funcional y social de las comunas.

integración social, se consideraron datos que dan cuenta de los niveles de homogeneidad en pobreza que se generaron a ciertas escalas, tales como la concentración de vivienda subsidiada en altura dentro de ciertas comunas (del año 1936 hasta ahora); así como el porcentaje que representa la vivienda social, en general, respecto del total de viviendas a nivel comunal para el período que va desde el año 1980 al 2000.

En la segunda parte de esta sección se analiza el desempeño una serie de **instrumentos** recientes - establecidos desde el gobierno del presidente Lagos en adelante- que intentaron remediar los problemas de integración funcional y social enfrentados por la vivienda subsidiada generada mediante apoyo estatal bajo condiciones de mercado. Se realiza después un análisis detallado de la localización y oportunidades urbanas -distinguiendo según a qué grupo social se orientan los programas habitacionales- para las viviendas adquiridas en propiedad mediante subsidios proporcionados por el Estado para el período 2010-2013, el que es presentado en la tercera parte de esta sección.

En términos del análisis histórico, se concluye que el mayor período de producción de vivienda con fondos públicos –que va desde 1990 hasta alrededor del año 2009- coincide con los peores estándares a nivel de integración funcional y social. De este modo, se verificaría el planteamiento que la generación de grandes cantidades de vivienda significó en la práctica una merma en su calidad, sobre todo para aquellas viviendas subsidiadas sin deuda. A su vez, se identifica que, con excepción del subsidio a la vivienda usada, la mayoría de los instrumentos creados para mejorar la integración funcional y social no han logrado cumplir satisfactoriamente sus objetivos. Esto se debe a que se inscriben en la misma lógica que la del sistema que originó las falencias que intentaron atacar, esta es, una de estricta focalización social, basada en la entrega de subsidios a la demanda en un escenario de libre mercado, donde la vivienda compite uno a uno con otros mejores pagadores en la ciudad, y donde existen elevados incentivos a la renta con el suelo por parte de los promotores inmobiliarios, aún a costa de sacrificar la calidad de las soluciones habitacionales.

El hallazgo más relevante para el periodo reciente consiste es que, en general, los programas de subsidios orientados a grupos vulnerables y emergentes proveen peores oportunidades de integración funcional y social que aquellos programas orientados a los grupos medios, mostrando tendencias de comportamiento diferenciadas. Esto incluso considerando que se encuentran vigentes muchos de los instrumentos diseñados para revertir esta problemática. Esto nos habla de la existencia de sub-mercados dentro de la vivienda subsidiada, resultado que se fortalecerá con evidencia a presentar en la siguiente sección.

- **Gran cantidad de viviendas subsidiadas en comunas alejadas y desprovistas de servicios. Los períodos de mayor producción de vivienda subsidiada son los que presentan peores indicadores de integración funcional**

Como se mencionó, la política habitacional chilena ha sido prolífica en lo que a producción de grandes cantidades de vivienda se refiere, tal como queda demostrado en la siguiente tabla, la cual indica la cantidad de subsidios habitacionales orientados a la adquisición de una vivienda según período.

Tabla n° 5.1.1 CHILE: Subsidios pagados por período, 1936-2013

	Total subsidios pagados	Promedio anual
1936-1952	s/i	s/i
1953-1965	s/i	s/i
1966-1973	146.114	18.264
1974-1981	192.062	24.008
1982-1989	340.435	42.554
1990-2000	824.201	74.927
2001-2005	386.917	77.383
2006-2009*	316.060	79.015
2010-2013*	340.082**	85.021**

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Observatorio Habitacional del MINVU¹⁴

*Se fraccionó el período 2006-2013 en dos sub-períodos -2006 a 2009 y 2010 a 2013- por provenir los datos correspondientes a cada sub-período de bases de datos distintas, y para aislar los efectos del terremoto de febrero de 2010 sobre la política.

**Cifras del período 2010-2013 incluyen subsidios del programa regular más los subsidios de reconstrucción.

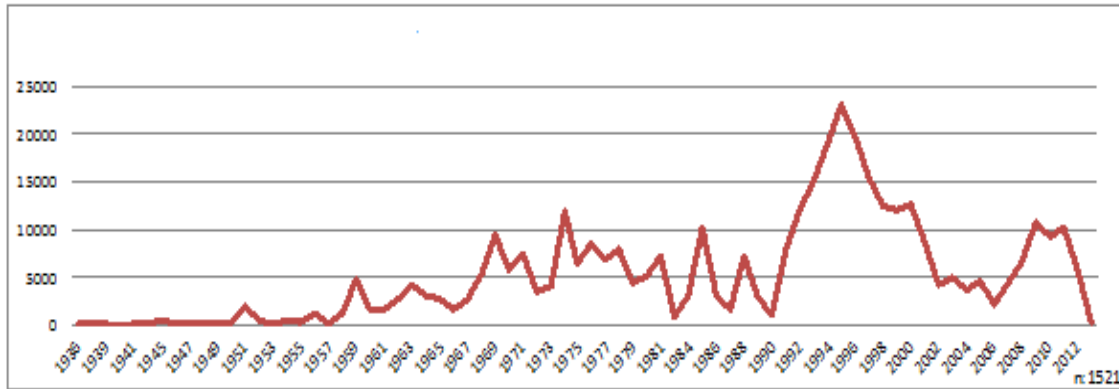
En general, la tendencia en cuanto a la producción de vivienda subsidiada ha sido al alza, aunque con una leve caída en el período más reciente, si es que se descuentan los subsidios de reconstrucción otorgados tras el terremoto y tsunami de 2010¹⁵. Es notable el salto cuantitativo que se genera a partir de la consolidación definitiva del modelo de subsidios a la demanda en contexto de libre mercado, a partir de la década de 1990, particularmente a partir del año 1995. Según la Secretaría Ejecutiva de Desarrollo de Barrios, sólo en dicho año se generaron 25.758 departamentos en condominios subsidiados. Esto se aprecia en el siguiente gráfico donde es

¹⁴ Las cifras correspondientes al período desde 1936 a 2009 se extrajeron de la base de datos “Viviendas contratadas y subsidios otorgados por año y tipo de acción (1964-2009)”. Se consideró sólo acción SERVIU y subsidios vivienda. Las cifras entre 2010 y 2013, en tanto, se tomaron de la base de datos “Subsidios pagados por tipo de programa (1990-2013)”. Se consideraron todos los programas, salvo Progresiva etapa II, Subsidio a la localización, PPPF, Mantención de viviendas SERVIU y Subsidios térmicos, por no tratarse de programas que por sí solos permitieran la construcción o de adquisición de vivienda.

¹⁵ Los subsidios otorgados para la construcción de obras nuevas en el marco de la reconstrucción corresponden a 117.660 unidades según el informe de Política Social elaborado por el Ministerio de Desarrollo Social para el área de Vivienda y Calidad de Vida (2013). La mayoría de dichos subsidios (56,6%) corresponden a obras entregadas, un 39,3% refiere a obras en ejecución, y un 4% corresponde a obras por iniciarse.

evidente el importante volumen de viviendas subsidiadas en altura generado a partir del retorno de la democracia:

Gráfico n°5.1.1 CHILE: Total de viviendas subsidiadas construidas dentro de conjuntos en altura según año (1936-2013)



Fuente: Elaboración propia en base a Catastro de Condominios Sociales MINVU (2013)

Uno de los componentes sacrificados en pos de la cantidad fue la localización de los hogares de menores recursos: la vivienda subsidiada en altura, por ejemplo, ha tendido a concentrarse en comunas periféricas, fuera del eje de Américo Vespucio. En efecto, se observa que mientras más reciente el período de construcción los conjuntos han tendido a localizarse en mayor medida fuera del mencionado eje.

Desde el período 1982-1989 la mayoría de los conjuntos subsidiados en altura construidos en la RM -alrededor del 60%- se encuentran ubicados en localizaciones periféricas, tendencia de expulsión que se acentúa para la primera mitad de la década del 2000, ubicándose el 65,8% de la vivienda fuera de AV. Se observa un quiebre de esta tendencia en el último período (2006-2013), con un significativo aumento de los conjuntos construidos dentro del eje, pasando de 34% en el período anterior a 56%. Sin embargo, esta última cifra hay que revisarla con cautela, por varias razones: i) Los datos exhibidos sólo incluyen a la vivienda subsidiados en altura (es decir, se excluyen las casas); ii) Los resultados incluyen a todos los tramos de valor de la vivienda subsidiada por el Estado (es decir, no se distingue según programa); y iii) Como se verá más adelante, en los años recientes (2010-2013) pareciera haber habido una disminución en la producción de nuevo stock para grupos vulnerables.

El gráfico n°5.1.2 muestra la distancia promedio de la vivienda subsidiada en altura al centro de la ciudad, definido como la plaza de armas de Santiago. La vivienda experimenta un incremento en la distancia constante, la que resulta especialmente crítica para la década de 1990 -2000, es decir, la décadas de mayor producción de vivienda subsidiada. Esta tendencia comienza a revertirse a partir del período 2000-2005 y se reduce algo más entre 2006-2013. Este cambio de tendencia podría estar asociado tanto a la reducción de la cantidad de vivienda producida en general, como a

los efectos de la primera etapa de la implementación del subsidio a la localización, que permitió evitar la construcción de vivienda subsidiada fuera de los límites de la ciudad¹⁶.

Ahora, es válido pensar que los conjuntos que hoy consideramos como bien ubicados -es decir, los que se ubican dentro de Américo Vespucio- en su momento hayan sido periféricos. Para controlar este aspecto, se observó la relación existente entre el crecimiento de la mancha urbana y la distancia promedio al centro funcional de la ciudad de Santiago¹⁷ experimentada por los condominios subsidiados en altura. En relación a la mancha urbana de 1940, la distancia hacia el centro aumenta de 1,5 km a 5,5 km en 1970. En la actualidad, la distancia promedio de un conjunto social en altura hacia la Plaza de Armas de Santiago es de casi 13 km. Desde la década de 1980 en adelante, y hasta hace muy poco, la tendencia de distancia al centro estuvo incluso por sobre la tendencia de crecimiento de la mancha urbana.

Gráfico n°5.1.2 GRAN SANTIAGO: Distancia promedio de la vivienda subsidiada en altura por periodo al centro (plaza de armas de Santiago)



Fuente: Elaboración propia en base a Catastro de Condominios Sociales MINVU (2013)

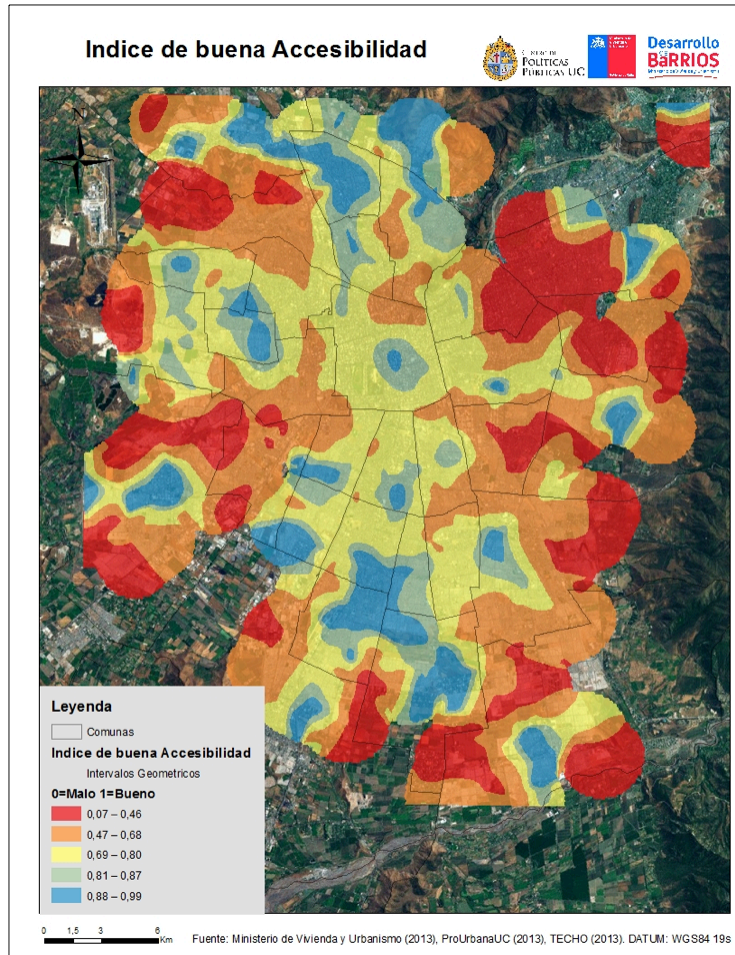
La localización de viviendas en comunas periféricas cobra importancia en la medida que el análisis geográfico muestra que son precisamente estas comunas las que presentan peores índices de accesibilidad, considerando la distancia desde los condominios sociales en altura hacia distintos servicios¹⁸. Los conjuntos más alejados enfrentan además mayores problemas de accesibilidad a áreas verdes¹⁹, aspecto que afecta sus posibilidades de recreación y calidad de vida en general.

¹⁶ El Artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcción permite construir vivienda subsidiada sin deuda fuera de los límites urbanos, esta práctica contribuyó a agravar el problema de lejanía en la ubicación de los conjuntos.

¹⁷ Fijado en la Plaza de Armas de la comuna de Santiago.

¹⁸ Los valores de este índice oscilan entre 0 y 1, donde 0 representa la peor accesibilidad posible y 1, la mejor. Los estándares utilizados en términos de distancias máximas aceptables a servicios de educación,

Mapa n°5.1.1: REGIÓN METROPOLITANA: Accesibilidad a servicios de los conjuntos subsidiados, 2013

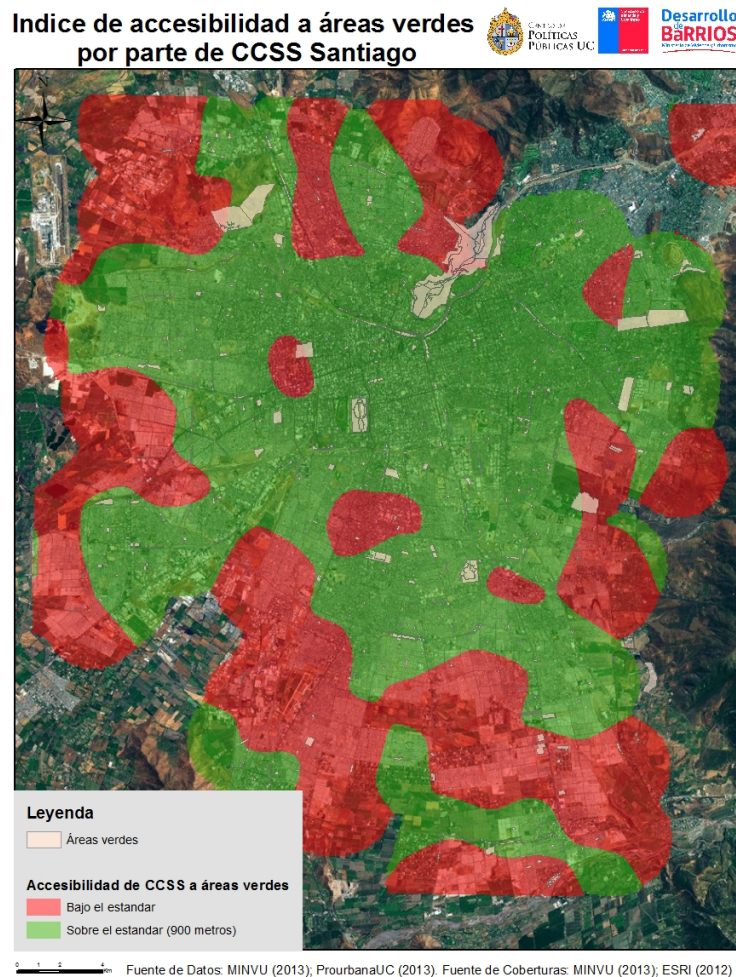


Fuente: Elaboración propia en base a Catastro de Condominios Sociales MINVU (2013)

salud y seguridad –definidos en base a lo establecido en la literatura especializada y en base a la opinión de expertos- son los siguientes: i) Establecimiento de educación básica: 600 m; ii) Establecimiento de educación media: 1.000 m; iii) Hospital: 9.270 m (45 min.); iv) Consultorio: 1.000m; v) Servicio de Atención Primaria de Urgencia (SAPU): 1.199 m (20 min.); vi) Comisaría o retén de Carabineros: 2.188 m (5 min.); vii) Cuartel de Bomberos: 2.168 m (5 min.).

¹⁹ Se realizó un análisis de la accesibilidad de los conjuntos del AMS a áreas verdes, entendidas éstas como aquellas con un tamaño mínimo de media hectárea (5.000 m²), excluyendo bandejones y rotondas, dado que se asume que estos espacios no cumplen una función de ocio y/o esparcimiento. De la misma forma que los análisis de accesibilidad presentados anteriormente, la distancia entre conjuntos y áreas verdes fue medida en base a análisis de redes. El estándar utilizado fue de 876 m (equivalente a 15 minutos), atendiendo a la propuesta de Reyes y Figueroa (2010).

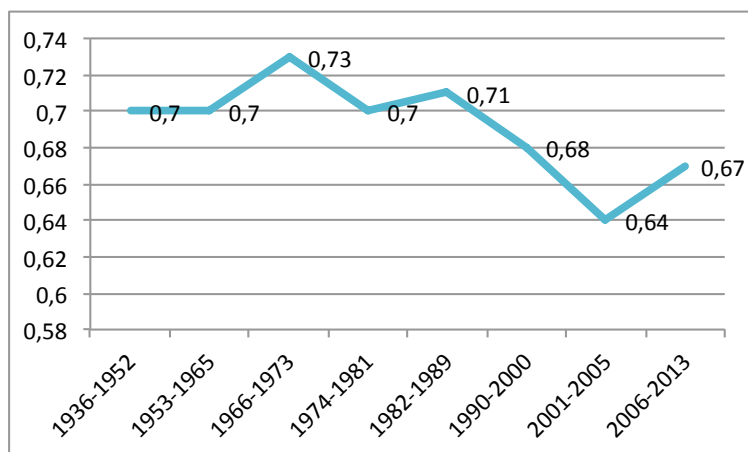
Mapa n°5.1.2 REGIÓN METROPOLITANA: Accesibilidad a áreas verdes de los conjuntos subsidiados en altura, 2013



Fuente: Elaboración propia en base a Catastro de Condominios Sociales MINVU (2013)

Finalmente, el gráfico n°5.1.3 muestra que cuando se cruzan los índices actuales de accesibilidad a servicios y áreas verdes que presentan los conjuntos actualmente, por el período en el que se construyeron, obtenemos que aquellos construidos en las décadas en las que la política se masificó presentan peor desempeño, con un punto de inflexión bastante marcado después de 1989. Se evidencia además una mejora en la accesibilidad en el último período la cual, como se mencionó podría estar respondiendo al efecto inicial del subsidio a la localización.

Gráfico n°5.1.3 REGIÓN METROPOLITANA: Índice de accesibilidad actual a servicios básicos de los conjuntos subsidiados en altura según período de construcción, 1936 -2013 (promedio para conjuntos)



Fuente: Elaboración propia en base a Catastro de Condominios Sociales MINVU (2013)

- **Producción masiva de vivienda social ha tendido a concentrarse espacialmente a gran escala, obstaculizando su integración social**

Con respecto a la concentración espacial de las viviendas, se identifican dos fuertes tendencias: por un lado la conglomeración de grandes cantidades de vivienda subsidiada en pocas comunas periféricas y la 'clusterización' de estas en grandes paños de terreno. Como se observa en la tabla n°5.1.2, en ciertas comunas, la vivienda subsidiada sin deuda ha llegado a constituir una parte significativa del parque habitacional total. En la comuna de La Pintana, por ejemplo, la vivienda orientada a los grupos vulnerables y emergentes representa una parte mayoritaria del stock residencial total. La estrategia utilizada por el Estado para la provisión de grandes cantidades de vivienda sin deuda -basada en una lógica de mercado de maximización de cantidades y minimización de costos, entre ellos el del suelo- produjo graves problemas de segregación y concentración socioeconómica en pobreza en ciertas zonas, donde la posibilidad de encuentro con otros grupos socioeconómicos y las consiguientes oportunidades urbanas que esto significa quedan bastante limitadas.

La tabla n°5.1.2 muestra además que la vivienda sin deuda no sólo ha tendido a concentrarse en comunas periféricas y con elevados índices de pobreza –la que en muchos casos es una condición preexistente de estos territorios, pero también un efecto atribuible a la propia política habitacional-; sino también se ha 'clusterizado' dentro de estas comunas, debido a la sumatoria de conjuntos orientados a grupos vulnerables que se localizan de forma próxima en el espacio. En 6 de las 10 comunas con mayor proporción de vivienda sin deuda respecto al stock total de vivienda, más del 15% de estas se concentran en conglomerados por encima de las mil unidades. Esta práctica generó que para el período 1980-2000, casi el 50% del total de vivienda subsidiada de la

Región Metropolitana se encontrara inserta en paños conformados por mil o más viviendas subsidiadas. Esta realidad permite constatar las consecuencias de la constitución de la disyuntiva entre cantidad y calidad, son notorios en la política habitacional chilena los impactos que generó el modelo de provisión de vivienda seleccionado y el énfasis en concentrarse en eliminar el déficit habitacional.

Tabla n°5.1.2 REGIÓN METROPOLITANA: Porcentaje que representa la vivienda subsidiada en relación al total de la vivienda de la comuna y el porcentaje de esta - construida entre 1980 y 2000- inserta en conjuntos de más de 1000 unidades, en relación al total de viviendas de la comuna al año 2002

Comuna	Nº de Viviendas Sociales	Total Viviendas	Vivienda subsidiada en relación a vivienda total de la comuna (%)	Viviendas subsidiadas en conjuntos de 1000 o más en relación al total de viviendas comunales (%)
La Pintana	22789	43139	52.83	25.55
Renca	12910	31056	41.57	18.05
La Granja	11395	31081	36.66	7.02
Puente Alto	42713	126165	33.85	18.16
Colina	5832	18352	32.78	6.64
Quilicura	10425	32836	31.75	21.56
San Bernardo	18412	58990	31.21	20.54
Pudahuel	14082	46623	30.20	15.64
Peñaflor	4591	16787	27.35	7.85

Fuente: ProUrbana (2009)

*Sólo las 10 comunas con mayores porcentajes de vivienda subsidiada

Es importante mencionar que los elevados niveles de segregación exhibidos por la Región Metropolitana para el año 1992 - cuando la masiva política habitacional ya se encontraba vigentendieron a decaer para el año 2002 (Sabatini et al., 2007). Según cifras aportadas por Arriagada (2013), mientras en 1992, 1.364.584 personas en el área metropolitana de Santiago vivían en situación de 'gueto', este número bajó a 492.720 para 2002. Esta disminución se debería, entre otros factores, tanto a procesos de movilidad social ascendente como también a dinámicas propias del mercado inmobiliario, que en la búsqueda de mayores rentabilidades asociadas al

suelo, han aumentado la oferta habitacional para grupos medios y altos en zonas tradicionalmente identificadas como populares.²⁰

Lamentablemente, si bien la segregación estaría disminuyendo, los fenómenos de segregación enfrentados en la actualidad presentarían una mayor malignidad, en el sentido de la profundización de problemas sociales asociados a ellos, tales como la presencia de embarazo adolescente, deserción escolar e inactividad juvenil (Sabatini et al., 2001)

- **Evaluación de los instrumentos y estrategias que han intentado corregir los problemas de integración funcional y social que afectan a la vivienda subsidiada sin deuda: baja efectividad**

A continuación se presentan algunos instrumentos y estrategias que han intentado corregir los problemas de integración funcional y social que ha experimentado la vivienda orientada a los grupos vulnerables y emergentes en Chile, sobre todo atendiendo a los fenómenos producidos tras la masificación de la política habitacional. En la tabla siguiente se resumen los principales instrumentos y sus características.

El fin perseguido por estas medidas fue, a **nivel funcional**, permitir que los hogares vulnerables permanezcan o accedan a barrios con equipamiento e infraestructura mínima, más cerca de los servicios y mejor conectados a la ciudad. En el **ámbito social** de la integración, en tanto, lo que se ha buscado explícitamente es que la vivienda sin deuda no se concentre en proyectos o zonas homogéneas en pobreza. Ello ha implicado tanto prevenir situaciones de segregación, como también intervenir barrios donde la segregación ya está instalada.

Si bien algunos de los instrumentos han tenido logros, como por ejemplo el subsidio para adquirir viviendas usadas, y otros han prevenido que la situación empeore, como el subsidio a la localización, la mayoría enfrentó y sigue enfrentando severos obstáculos para la inclusión de la vivienda social en zonas mejor ubicadas y más mixtas. Esto parece deberse a que los instrumentos implementados están concebidos como paliativos y no modifican las condiciones estructurales que generan la segregación y exclusión de los grupos populares destinatarios de la política habitacional. Se sigue operando en un mercado de suelo liberalizado, donde la vivienda subsidiada sin deuda compite uno a uno con usos mejores pagadores que hoy pueden resultar más atractivos para el sector inmobiliario.

²⁰ Si bien la segregación ha disminuido en relación a la proximidad física entre estratos sociales distintos, aún no se han realizado análisis suficientes sobre cuales han sido los impactos (en términos funcionales y de cohesión social) de esta proximidad.

Tabla n°5.1.3: Medidas creadas para corregir problemas de integración funcional y social*

Instrumento	Gobierno	Problema de la calidad que intentan atacar	Carácter de la medida
Normas que definen estándares mínimos de equipamiento	Lagos (2000 – 2006)	Integración funcional	Preventivo
Vivienda usada	Frei (1994-2000)	Integración funcional	Preventivo
Programa Quiero Mi Barrio	Bachelet (2006-2010)	Integración funcional	Paleativo
Subsidio a la localización	Bachelet (2006-2010)	Integración funcional	Preventivo
Normas que regulan la cantidad máxima de viviendas sociales	Lagos (2000 – 2006)	Integración social	Preventivo
Subsidio de integración social	Bachelet (2006-2010)	Integración social	Preventivo
Programa Piloto Segunda Oportunidad para demolición de barrios guetizados	Piñera (2010-2014)	Integración funcional y social	Paleativo
Modificaciones efectuadas a los programas que regulan la asignación de beneficios para grupos bajos y medios	Piñera (2010-2014)	Integración funcional y eficiencia del sistema en general	Preventivo

Fuente: Elaboración propia

*El subsidio de arriendo, introducido bajo la administración de Piñera, pese a que podría considerarse como un instrumento orientado a promover la integración funcional y social de sus beneficiarios, no se incluyó aquí por no existir todavía información disponible que permita evaluarlo.

Instrumentos orientados a la integración funcional

- *Normas que definen estándares mínimos de equipamiento*

La instalación de dotaciones mínimas dentro de los proyectos fue una exigencia establecida por ley, la que en la práctica se ha respetado. Sin embargo, la mantención de los espacios generados sigue siendo un tema no resuelto. La primera norma fue aprobada en 1992, estableciendo algunos estándares mínimos de equipamiento para los proyectos de vivienda subsidiada sin deuda. Esta se consolidó en 2004, cuando el MINVU estableció la exigencia que los nuevos conjuntos de vivienda sin deuda tuvieran que entregar obligatoriamente “calles y pasajes pavimentados, equipamiento comunitario mínimo y arborización” (MINVU, 2004).

ProUrbana (2013b) calculó un índice de existencia y mantención de infraestructura, equipamiento y mobiliario urbano en conjuntos de vivienda subsidiada en altura, atendiendo a los mínimos

establecidos en la normativa actual²¹. Como resultado, se obtuvo que la mayoría no cumplen con los estándares exigidos (83%). Los conjuntos construidos en épocas más recientes, que en general son los más periféricos, tienden a cumplir con los mínimos exigidos en mayor proporción, debido a que la norma ya se encontraba en operación. Sin embargo, los conjuntos más céntricos presentan una mejor accesibilidad a áreas verdes y servicios en el entorno, lo que compensa con creces la falta de equipamiento e infraestructura a escala de conjunto. A ello se suma que los proyectos sin deuda en altura localizados en la periferia tienen peor mantención y mayor presencia de usos problemáticos que conjuntos similares en zonas céntricas, debido a la dificultad de los residentes locales y de las municipalidades para administrar adecuadamente -y sin mayores recursos- sus espacios y bienes públicos.

Al respecto, caben algunas reflexiones: i) Las normas resultan efectivas para garantizar la creación de bienes mínimos dentro de los condominios sociales pero no garantiza su aprovechamiento ni adecuada mantención, si es que no existe en paralelo una estrategia estatal que les de sustento y continuidad; ii) La existencia de infraestructura y servicios a escala de conjunto pierde relevancia cuando éstos se encuentran presentes en el entorno urbano; iii) las exigencias de bienes mínimos dentro de los condominios pueden repercutir en que sea inviable construirlos en zonas bien localizadas, ya que elevan el suelo total que debe ser destinado para el proyecto y por ende el costo del mismo, teniendo un efecto opuesto al deseado. Dado lo anterior, para la priorización de intervenciones sobre el stock sin deuda no debieran considerarse sólo variables a escala de conjunto, sino también de barrio y comuna, ya que el proveer equipamiento básico a un grupo de viviendas no transforma a esa zona en una parte integrada de la ciudad.

- *Viviendas usadas*

Otra iniciativa que se desplegó en este ámbito, a partir de 1996, fue la de permitir la adquisición de viviendas usadas. Se levantó la prohibición de venta o arriendo de una vivienda adquirida con subsidio habitacional y que tuviera menos de 5 años de antigüedad, siempre que el dinero obtenido tras la venta fuera utilizado para la adquisición de una nueva vivienda, en el marco del Programa de Movilidad Habitacional. Esta iniciativa contribuyó a la formación de un mercado de viviendas usadas accesibles, el que se consolidó en el período 2006-2010.

La importancia de la vivienda usada se ha incrementado en los últimos años, ya que en un contexto de alza generalizada de los precios del suelo y escasez de proyectos de vivienda nuevos orientados al segmento sin deuda, se ha transformado en la principal estrategia de acceso a la vivienda para grupos vulnerables y emergentes. La tabla nº5.1.4 muestra una clara diferencia de tendencias entre los subsidios orientados a la compra de viviendas para grupos vulnerables y emergentes por una parte y grupos medios por la otra. Mientras que el 70% de los subsidios del D.S.40 y D.S.1 Título 2 se aplican en vivienda nueva, únicamente el 1% y el 20% de los subsidios del FSV Adquisición y D.S.1 Título 0 pueden acceder a vivienda de este tipo.

²¹ Ordenanza General de Urbanismo y Construcción y D.S. 49

Tabla n°5.1.4 REGIÓN METROPOLITANA: Tipo de vivienda, nueva o usada, adquirida con subsidios pagados en el período 2010 – 2013, según decreto supremo

	Grupos Vulnerables y Emergentes		Grupos Medios		
	FSV Adq D.S. 174 %	D.S.1 Título 0 %	D.S. 1 Título 1 %	D.S.40 %	D.S.1 Título 2 %
	Nueva	20	1	35	71
Usada	80	99	65	29	30
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por DPD y CEHU - MINVU

*No se consideran los subsidios aplicados en sitio propio los cuales representaron menos del 0,3% de las observaciones

Los datos indican la presencia de sub mercados con comportamientos diferenciados para los subsidios sin deuda y con deuda, el sector inmobiliario parece responder a la política habitacional de forma diferenciada privilegiando la generación de nuevo stock para los grupos con mayor capacidad de pago. Inclusive dentro de los grupos medios hay una diferenciación entre el Título 1 y 2 del D.S.1, lo que confirma que en el contexto actual se está generando nueva oferta principalmente para los mejores pagadores. En este contexto la vivienda usada se ha transformado en una herramienta crucial para asegurar la accesibilidad de la vivienda para grupos vulnerables y emergentes, el riesgo de esta este fenómeno por supuesto es que el stock disponible no sea suficiente para acompañar la cantidad de subsidios otorgados y remediar el déficit habitacional, como se muestran tendencias actuales.

La vivienda usada presenta además una relativa mejora en localización para los grupos que acceden a vivienda sin deuda. Ello porque unidades que inicialmente pueden haber sido consideradas como periféricas con el correr del tiempo van quedando integradas debido al crecimiento y extensión de las ciudades. Las dos principales razones que esgrimían las familias para postular al subsidio de vivienda usada y no la nueva eran, por una parte la mayor rapidez, y por otra, la mayor posibilidad que tenían para escoger la vivienda y localización (ProUrbana, 2005).

Tabla n°5.1.5 REGIÓN METROPOLITANA: Localización de viviendas por programa en los distintos tramos de precio del suelo distinguiendo según vivienda nueva y usada (subsidios pagados 2010-2013)

	Grupos Vulnerables y Emergentes				Grupos Medios					
	FSV Adq D.S. 174		D.S.1 Título 0		D.S.1 Título 1		D.S.40		D.S.1 Título 2	
	Nueva %	Usada %	Nueva %	Usada %	Nueva %	Usada %	Nueva %	Usada %	Nueva %	Usada %
Precio Bajo y Medio Bajo	63	56	65	56	56	48	38	26	41	34
Precio Alto y Medio Alto	37	44	35	44	44	52	62	74	60	66
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por DPD y CEHU – MINVU

* No se consideran los subsidios aplicados en sitio propio los cuales representaron menos del 0,3% de las observaciones.

El análisis para el periodo 2010-2013 muestra que la vivienda usada fue para los beneficiarios del FSV de adquisición y para el D.S. 1 Título 0 (grupos vulnerables y emergentes) una forma efectiva de acceder a mejores oportunidades urbanas que las permitidas por la modalidad de vivienda nueva, medidas en términos del precio del suelo. Un 44% de los hogares que se inclinaron por viviendas usadas pudo optar por precios de suelo de mayor valor en comparación con un 37% de las viviendas nuevas, patrón. Al respecto, deben notarse dos cosas: i) La mayoría de la vivienda bajo el programa FSV adquisición y D.S.1 Título 0 corresponden a vivienda usada (80% contra un 20% de vivienda nueva y 99% contra 1% respectivamente); ii) con independencia de si se trataba de vivienda nueva o usada, la mayoría de los beneficiarios quedó localizado en los tramos de precio de suelo bajos. Cabe resaltar que los grupos medios muestran la misma tendencia aunque en general acceden a mejores localizaciones, con independencia de la condición de la vivienda.

Es importante resaltar además que aún cuando los montos y características de los subsidios cambiaron dentro del periodo debido a las modificaciones introducidas en el año 2011 a través del decreto supremo 1, el comportamiento de los subsidios orientados a los mismos grupos es muy similar. Esto se puede corroborar comparando el D.S.1 con el D.S. 174 para el caso de los grupos vulnerables y emergentes y el D.S.40 con el D.S.1 Título 2 para grupos medios. Esto podría estar indicando que el mercado tiende a ajustar su oferta según grupos objetivos y no según monto real disponible de los subsidios, haciendo poco útil aumentar el monto de los mismos para generar mejores resultados.

Las unidades usadas han resultado un instrumento útil para viabilizar el acceso a la vivienda de los ciudadanos portadores de subsidios orientados a grupos vulnerables y emergentes. A su vez ha mejorado ligeramente la localización de las viviendas. Al respecto, cabría profundizar en los determinantes de la situación observada: ¿son las familias beneficiarias las que están ‘escogiendo’ viviendas nuevas en zonas que objetivamente no se encuentran bien localizadas (por ejemplo para mantenerse cerca de sus redes familiares de apoyo), o se trata más bien de un problema de escasez de oferta? Sobre esto se volverá más adelante.

- *Normas que regulan la cantidad máxima de viviendas subsidiadas sin deuda*

Para intentar corregir el problema de la aglomeración de la vivienda sin deuda dentro de las comunas, se adoptó en el período del presidente Lagos la prohibición de construir conjuntos de más de 300 viviendas. Luego, bajo la primera administración Bachelet, el número máximo de unidades por conjunto se rebajó a 150. Pese a las buenas intenciones, en la práctica la estrategia adoptada por los desarrolladores y por el propio Estado fue localizar varias etapas sucesivas de un mismo conjunto de forma adyacente (por ejemplo, Los Navíos I, Los Navíos II, etc.), cuidando de no sobrepasar el parámetro permitido dentro de cada una de las etapas. Sin embargo, al sumar las etapas, muchos de los conjuntos sobrepasan con creces los máximos establecidos. Ello queda en manifiesto en el siguiente gráfico, donde se aprecia el incremento de los conglomerados de más de 150 departamentos, incluso después de estar operativa la prohibición.

Gráfico n°5.1.4: Conglomerados de más de 150 viviendas originados por periodo y conjuntos de más de 150 viviendas construidos por período



Fuente: Elaboración propia en base a Catastro de Condominios Sociales MINVU (2013)

La evolución demuestra que aunque el número de conjuntos de más de 150 viviendas disminuyó significativamente a partir de la entrada en vigencia de la normativa, los nuevos conjuntos fueron localizados de forma adyacente haciendo al instrumento redundante. El instrumento puede haber tenido inclusive la consecuencia no prevista de incentivar la fragmentación de grandes conjuntos. Esto a su vez reduce las exigencias y contribuciones en equipamiento y mejoras al entorno que se les exigen, siendo que el resultado de concentración de viviendas será igual o mayor.

- *El Programa Quiero Mi Barrio (PQMB)*

Para mejorar a través de la dotación de espacios públicos barrios deteriorados se creó, en 2006, un programa especial de inversión denominado '*Quiero Mi Barrio*'. El PQMB se originó como un piloto y corresponde a una intervención efectuada por el MINVU en 200 barrios con deterioro social y urbano²². El programa contempla acciones para la recuperación física del barrio –mediante inversiones en infraestructura, equipamiento y espacios públicos-, e iniciativas orientadas al fortalecimiento del tejido social y al mejoramiento de los niveles de integración social del barrio – a través de la participación vecinal-.

²² Por *deterioro urbano* se entienden situaciones tales como segregación urbana, déficit o deterioro del espacio público, infraestructura y/o de equipamiento colectivo, imagen ambiental degradada y/o con problemas de conectividad y/o accesibilidad. La *vulnerabilidad social*, en tanto, refiere a situaciones de habitantes con un débil sentido de pertenencia, estigmatización negativa, deterioro en las relaciones sociales, inseguridad ciudadana, concentración de problemas en ámbitos de educación, recreación y cultura, emprendimiento y población vulnerable. Fuente: DS N° 14 de 2007, Ministerio de Vivienda y Urbanismo (en DIPRES 2010).

Dentro de estos barrios, casi un 10% fue clasificado como “crítico”, mientras el 90% restante se definió como “vulnerable”, radicando la diferencia en el mayor grado de deterioro social y urbano presentado por los primeros. Mientras en el programa en los barrios críticos se ejecutó directamente por la SEREMI MINVU en un lapso de 4 años, en el segundo caso los ejecutores fueron municipios o consultoras, los que trabajaron por 2 años. La inversión realizada por el programa fluctuó entre 650,000 y 1,250,000 dólares en cada barrio (Aguirre et al., 2008).

Siguiendo a Brain et al. (2009), uno de los principales aportes del programa, además de su enfoque participativo, es el haber adoptado un enfoque territorial, que definió como unidad de intervención un lugar, y no a las personas de forma atomizada, como se venía haciendo tradicionalmente en la política habitacional²³. De hecho, como consta en la evaluación realizada por la DIPRES en 2010, el programa en sus inicios radicó en una estructura institucional anexa al ministerio (una Comisión Asesora Ministerial), para luego ser integrado a la orgánica ministerial, en una Secretaría Ejecutiva inserta en el Departamento de Barrios dependiente de la División de Desarrollo Urbano. Ello da cuenta de cómo el cambio de mirada desde las personas y sus viviendas hacia los entornos, que surge a partir de la creación de un determinado programa, puede ir incidiendo en la adecuación de la estructura institucional pública.

No obstante lo anterior, siguiendo la misma fuente (Brain et al., 2009), la principal debilidad del programa radica en la escala en la que trabaja, demasiado acotada y definida bajo parámetros arbitrarios; así como también en la metodología utilizada, que considera sólo una intervención proveniente desde el MINVU y no la articulación con otros ministerios. El diseño del programa parte de un supuesto –implícito– de que el deterioro físico y vulnerabilidad social observados en las unidades a intervenir se explican por dinámicas internas y propias de los hogares que habitan esos barrios, en circunstancias donde estos pueden corresponder a factores externos de mayor escala, tales como la segregación social a nivel comunal o intercomunal, sobre todo en lo que respecta a las áreas metropolitanas.

Las intervenciones planteadas suelen restringirse a los límites territoriales de los polígonos seleccionados, sin que se inserten en un Plan Maestro mayor que los contenga y de sentido, y consisten casi exclusivamente de mejoras a aspectos materiales de la dimensión urbana²⁴. El programa no incorpora una mirada de trabajo intersectorial que le permita contribuir a resolver de manera adecuada los problemas más críticos observados dentro de los cuadrantes de intervención tales como la micro comercialización de droga, la violencia, el desempleo y la desconfianza entre vecinos. Esta conclusión es corroborada tanto por los propios involucrados en

²³ En la misma línea de lo realizado por el programa “ChileBarrio” creado bajo el gobierno de Frei Ruiz Tagle.

²⁴ Según la DIPRES (2010) la mayor parte de los recursos se han orientado al PGO (entre un 83 y un 97% del presupuesto total del programa entre 2006 y 2009).

el programa –CVD, municipios y consultoras, cuya opinión fue sistematizada por Aguirre et al. (2008)-, como por evaluadores externos (Arriagada, 2013)²⁵.

Por último, cabe reflexionar sobre el rol de los municipios en el mejoramiento de sus barrios y comunas. El PQMB intenta suplir, de alguna manera, la falta de recursos locales para hacer frente a algunas de las problemáticas urbanas y sociales que enfrentan. Al respecto, resultaría pertinente la revisión de las formas de recaudación a las que pueden apelar estas entidades, hoy condicionadas a la capacidad de pago de sus residentes. Dos formas de avanzar en la materia serían: i) el aumento de la compensación por predios exentos del pago de predial -modalidad que empezó a implementarse en Chile desde 2011, aunque aún en base a un monto inferior al requerido-²⁶; y ii) una modificación al sistema de cálculo de distribución del Fondo Común Municipal que, pese a tener como fin la redistribución solidaria de recursos entre municipios, no ha logrado corregir de forma satisfactoria las inequidades entre éstos.

- *Subsidio a la localización (SL)*

La localización también intentó corregirse a través de incentivos económicos y ajustes normativos que buscaron generar una mayor competencia entre los oferentes de vivienda social, los que tuvieron resultados desalentadores dada la lógica inmobiliaria, que busca maximizar la renta asociada al suelo. El *subsidio a la localización* creado en la primera administración Bachelet, por ejemplo, tuvo inicialmente resultados mixtos, contribuyó a detener la expulsión de la vivienda subsidiada sin deuda fuera del límite urbano, tendencia preocupante que es posible debido al Artículo 55 de la LGUC, pero no logró mejorar la localización de las viviendas dentro de la ciudad. A mediano plazo el subsidio ha resultado perjudicial ya que el monto extra otorgado por el Estado para pago por suelo (USD 8,000) finalmente se traspasó a precio, sin que ello haya significado una mejoría en términos de ubicación para los hogares beneficiarios.

La información presentada en los gráficos anteriores muestran el impacto positivo que tuvo el subsidio a la localización en su primera etapa. A partir del año 2006 hubo un cambio de tendencia en los indicadores de localización de los proyectos, mostrando una leve mejora. El subsidio a la localización parece haber funcionado como un “subsidio a la urbanidad” ya que si bien los criterios para su uso eran tan laxos que la mayor parte de ubicaciones urbanas los cumplían, no permitía que se siguieran desarrollando proyectos de vivienda sin deuda fuera del límite urbano. El SI logró entonces detener, aunque sea temporalmente, la expulsión absoluta de la vivienda sin deuda de la ciudad.

²⁵ Específicamente en relación al tema de la participación ciudadana, Villarroel (2013) encontró, para tres casos donde operó el Quiero Mi Barrio dentro de la comuna de Valparaíso, que los mayores niveles de éxito del programa en esa dimensión se dieron precisamente allí donde había una mayor capacidad instalada de organización previa intervención.

²⁶ Al respecto ver Bernstein e Inostroza (2009).

No obstante lo anterior, el subsidio no consiguió mejorar la ubicación dentro de la ciudad de las unidades construidas. Con apoyo del Lincoln Institute of Land Policy, ProUrbana (2010) desarrolló un estudio de los efectos de este subsidio para el período 2006-2009, arribando a las siguientes conclusiones: i) Los requisitos para el otorgamiento del beneficio eran tan básicos, que desde un inicio prácticamente cualquier localización urbana los cumplía (es decir, no discriminaba entre buenas o malas localizaciones dentro de la ciudad); ii) con el tiempo, el uso del subsidio se fue generalizando con independencia de la calidad real de la localización del proyecto habitacional al que optaran y; ii) no es claro que el uso del subsidio haya permitido acceder a mejores localizaciones. Ello comparando los destinos de quienes usaron el beneficio versus los que no.

En la siguiente tabla se aprecia que: i) La proporción de proyectos nuevos sin SL que se localiza en suelos de precio alto es mayor que cuando no se utiliza el SL; ii) No obstante lo anterior, el SL habría permitido localizar la vivienda en sectores de precio medio-bajo, reduciendo el porcentaje de viviendas localizadas en comunas de precio bajo. iv) Como efecto no esperado, los precios del suelo podrían haber tendido a elevarse artificialmente.

Tabla 5.1.6: Localización de proyectos nuevos con y sin SL según precios de suelo de la comuna en que ubica la vivienda (sólo RM)

Precios de Suelo	Proyectos nuevos	
	Sin SL	Con SL
Bajo	15,2%	11,8%
Medio bajo	47,8%	58,8%
Medio alto	20,3%	20,0%
Alto	16,7%	9,4%
Total	100%	100%

Fuente: ProUrbana (2010)

El caso del subsidio a la localización demuestra los riesgos que implica una estrategia orientada a la suba de los subsidios para mejorar las características de la vivienda. Los recursos adicionales que se inyectan al sistema para pago por suelo son internalizados como ganancias por los promotores inmobiliarios, lo que es reconocido por las autoridades, incluyendo la Ministra de Vivienda de la presente administración, quien era Subsecretaria de la cartera en el período en que implementó la medida²⁷. Esto debiera ser tomado en consideración por otros países de la región que estén estudiando aplicar instrumentos similares. Sobre todo por que los logros iniciales, como el freno a la expulsión de la vivienda de la ciudad, pueden traducirse en problemas más complejos, como la inflación de los precios del suelo para todos los pagadores.

En ese sentido es importante resaltar la observación ya realizada que el mercado parece proveer soluciones similares a los grupos objetivos, más allá de las características específicas de los subsidios vigentes en los diferentes periodos.

²⁷ Sus declaraciones pueden revisarse en: <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2014/05/12/gobierno-quiere-regular-suelos-urbanos-para-complementar-subsidio-habitacional-del-estado/>

Instrumentos para la Integración Social

- *Subsidio de integración social*

Para prevenir la homogeneidad social a escala de conjunto es que bajo el gobierno de Bachelet se diseñó e implementó el primer instrumento explícitamente orientado a fomentar la mixtura residencial: el *subsidio de integración*. Este consistía en un bono de USD 4,000 orientado a familias de grupos medios que aceptaran convivir dentro del mismo proyecto residencial con hogares de menores recursos. La voluntad de ataque al componente de homogeneidad social en pobreza de los conjuntos generados con fondos públicos estaba detrás de la generación de este incentivo.

Lamentablemente, y pese a los positivos resultados observados a nivel de dos casos de estudio, tanto desde la perspectiva de los oferentes como de los demandantes de los proyectos analizados²⁸, la perspectiva de réplica de estos proyectos es muy baja, dados los escasos incentivos que existen hoy en Chile para la construcción de conjuntos de carácter social en las grandes ciudades. Prueba de ello es la baja utilización del subsidio de integración: en el primer período de aplicación (2006-2009) sólo se ejecutaron 6 proyectos integrados en el país. Por otra parte, entre 2007 y 2011 sólo el 1% de los subsidios de grupos medios (D.S.40) aplicaron a este bono, mientras que en 2012 solamente se contabilizaron 9 proyectos mixtos, casi la totalidad de ellos en ciudades intermedias o pequeñas (ProUrbana, 2013a).

- *Programa Piloto Segunda Oportunidad para demolición de barrios guetizados*

El programa más reciente que se inscribe en la línea de trabajo de la **integración funcional y social** es el “Segunda Oportunidad”. Creado bajo la administración del presidente Piñera, el programa responde a la necesidad de recuperar barrios guetizados que forman parte de grandes concentraciones de vivienda subsidiada sin deuda generadas por el Estado producto de su masiva política habitacional. Se focaliza en barrios altamente segregados, con presencia de problemas constructivos y sociales, y con importante déficit urbano. El programa otorga un subsidio de salida de USD 30,800 a propietarios de viviendas insertas en barrios críticos de las comunas de Viña del Mar, Rancagua, Quilicura y Puente Alto, los cuales serán parcialmente demolidos y posteriormente intervenidos mediante inversión pública. Si bien las obras ya están en ejecución existe poca claridad sobre el plan de inversión y el uso de los espacios después de la demolición.

Uno de los sectores a ser intervenidos es Bajos de Mena, el conglomerado de vivienda sin deuda en altura de mayor tamaño en Santiago, agrupando 15.288 departamentos. A su vez, este sector,

²⁸ A nivel de oferta, se observó disminución de costos de marketing y también la agilización de velocidades de venta del proyecto San Alberto de Casas Viejas de Puente Alto dada su condición mixta. Por el lado de la demanda, resaltaron los elevados niveles de heterogeneidad social, además de la inexistencia de problemas de convivencia de carácter grave entre los residentes de distinto estrato social al interior de los dos conjuntos estudiados.

junto con la población Parinacota en la comuna de Quilicura, es el que se encuentra más alejado de áreas con buena accesibilidad en la ciudad (ProUrbana 2013b). Pese a que aún no existen evaluaciones formales, preliminarmente se puede cuestionar cuáles están siendo los efectos de la medida, pues han surgido numerosas críticas desde los dirigentes sociales de los conjuntos afectados, señalando que el monto del subsidio de salida sería insuficiente para adquirir una vivienda bien localizada.

En efecto, pese a que la mayoría de los beneficiados aplicará su subsidio en la RM, dentro del Gran Santiago (95,5%), sólo una pequeña parte lo hará en alguna comuna dentro del anillo circunvalar de Américo Vespucio (menos de un 2%). Por otra parte, la gran mayoría de erradicados de los conjuntos demolidos permaneció en blocks dentro de la comuna de Puente Alto (34%), muchos de ellos dentro del mismo sector de Bajos de Mena. Específicamente, del total de 269 subsidios que han sido aplicados hasta ahora (de un total de 371 asignados), 80 subsidios se emplearon en el mismo sector de Bajos de Mena, lo que equivale a un 89% de las unidades aplicadas en Puente Alto, y a un 30% del total del subsidios. Dicho de otra forma, 1 de cada 3 personas erradicadas de Bajos de Mena está obteniendo soluciones habitacionales similares o iguales en prácticamente el mismo barrio.

Este análisis nos lleva a preguntarnos cuál es el sentido e impacto de programas de demolición masivos en barrios guetizados que no contemplan de forma explícita la generación de una mejor calidad de vida para los residentes desplazados. La falta de promoción de procesos de desarrollo urbano y mixtura social que puedan resultar atractivos para quienes desean permanecer, y de la generación de nueva oferta bien localizada en otras ubicaciones, afecta las posibilidades tanto de aquellos que quieren permanecer en el lugar como las de quienes desean abandonarlo.

- **Evaluación de los programas de subsidios para el período reciente (2010-2013) atendiendo al tipo de comunas a las que pueden acceder los beneficiarios: menores oportunidades urbanas a mayor vulnerabilidad**

Por otra parte, las *modificaciones recientes introducidas a los decretos que regulan la asignación de subsidios* no lograron satisfacer adecuadamente la demanda por vivienda sin deuda bien ubicada. Posiblemente la causa de esto radique en el costo de oportunidad que representa para el sector privado el destinar suelo a vivienda social existiendo usos alternativos más rentables. La administración del presidente Piñera modificó el programa de subsidios regulares con el objetivo de aumentar la competencia. El supuesto que se manejó fue que al permitir la postulación individual y sin proyecto de familias vulnerables se evitaría que sus posibilidades de acceso al subsidio y a la solución habitacional estuvieran ‘amarradas’ a la entidad mediadora entre ellos y los desarrolladores, las denominadas Entidades de Gestión Inmobiliaria y Social, EGIS (muchas de ellas integradas verticalmente con constructoras e inmobiliarias), las cuales fueron reemplazadas por Entidades Patrocinantes. Se buscaba que más entidades pudieran participar para fortalecer la oferta, ampliando la capacidad de elección de los beneficiarios de la política.

Como parte de los resultados de la gestión, en la cuenta pública de 2013 del MINVU se exhibieron mapas que mostraban una mejora en la localización de los grupos vulnerables tras el reemplazo del FSV D.S. 174 por el D.S.49. Según los datos aportados por el MINVU, mientras bajo la administración anterior un 36% del total de viviendas orientadas al tramo más bajo que se localizaban dentro del anillo de Américo Vespucio, con los cambios implementados esta cifra se habría elevado al 45%. Lo que no se mencionó en dicha instancia fue el universo sobre el cual se estaban realizando los cálculos.

Según datos aportados por la Cámara Chilena de la Construcción, la brecha entre subsidios otorgados y pagados para el año 2013 fue especialmente crítica. El porcentaje de subsidios pagados estuvo por debajo del 37% para todos los casos y para los grupos más vulnerables fue de 22% para postulaciones con proyecto y únicamente 2% para aquellos que postularon bajo la nueva modalidad sin proyecto. Eso implica que existe un importante contingente de hogares pobres (beneficiados con el DS49, ex FSVI) que hoy no tienen dónde ejercer el *voucher* que les fue otorgado por el Estado (tabla n° 5.1.7). Similar situación vive el programa D.S.1, que viene a reemplazar al D.S. 40, sobre todo en lo que refiere a los postulantes sin proyecto, que está orientado al segmento de menores ingresos dentro de los grupos medios (tabla n° 5.1.7). Estos resultados son similares en todas las regiones del país.

Tabla n°5.1.7: Porcentaje de los subsidios pagados respecto a los otorgados por el D.S.49 y D.S.1 desde su comienzo (julio 2012) al 30 de septiembre de 2013

Región	Subsidios Pagados / Subsidios Otorgados				
	DS 49		DS 1		
	Con Proyecto %	Sin Proyecto %	Título 1 - Tramo 1 %	Título 1 - Tramo 2 %	Título 2 %
Arica y Parinacota	0	0	2	23	10
Tarapacá	32	0	4	39	46
Antofagasta	78	0	9	27	29
Atacama	0	0	4	28	18
Coquimbo	6	3	11	39	33
Valparaíso	16	4	7	32	28
O'Higgins	18	1	9	33	37
Maule	22	1	7	32	29
Biobío	14	5	12	40	35
La Araucanía	23	5	7	44	47
Los Ríos	0	0	15	38	26
Los Lagos	58	1	7	40	40
Aisén	61	5	19	46	23
Magallanes	70	4	13	35	38
Metropolitana	18	2	7	36	32
Total	21	2	8	36	32

Fuente: CChC (2013)

Estos datos son reforzados por información reciente aparecida en la prensa, donde se manifiesta que el MINVU identificó un total de 41.000 subsidios que no tenían proyecto habitacional, y que por lo tanto, no podían ejecutarse. De éstos, 12.000 casos corresponderían a la Región Metropolitana²⁹. Dado que no es totalmente correcto realizar análisis anuales de tasas de pago, se complementaron los datos recién presentados con información de la DPH y el análisis de las tendencias de otorgamiento y pago desde 1990 hasta 2013, verificándose que si bien la baja en ejecución no es tan drástica como indican los datos de la Cámara la tendencia se confirma. Esto significa que hay un aumento del porcentaje que representan los subsidios no pagados respecto al total, sobretudo entre aquellos receptores de subsidios pertenecientes a grupos vulnerables o emergentes que buscan acceder a vivienda nueva.

El último período entonces se caracteriza por una ligera mejora en la ubicación de la vivienda social, el porcentaje de viviendas asignadas dentro de Américo Vespucio se incrementó en 9%, y una significativa reducción de la cantidad de subsidios pagados, cuya tasa no había descendido del 70% para la Región Metropolitana desde 1990. A primera vista esto podría ser interpretado como una reversión de la disyuntiva donde se estaría privilegiando la calidad (en su componente de integración funcional) por sobre la cantidad. Sin embargo, es necesario tomar en cuenta que la reducción en el pago de subsidios no ha sido el objetivo de la política pública, la que ha continuado entregando *vouchers* a tasas relativamente constantes.

Lo que parecería estar sucedido es que el mercado no está proveyendo soluciones habitacionales nuevas que acompañen el ritmo de los subsidios entregados. Esto no estaría indicando una reversión de la disyuntiva, sino problemas estructurales en el mercado – dada la expectativa de renta y las condiciones actuales de la economía- para proveer vivienda subsidiada sin deuda en general, más allá de su localización. El incremento en la calidad, reflejado en que haya un mejora del 9% en la localización de las viviendas, resulta marginal en vista al marcado problema de ejecución que ha enfrentado la política habitacional chilena en los últimos años, especialmente en la generación de nuevas viviendas para grupos vulnerables y emergentes .

El escenario actual no pareciera ser sustancialmente distinto al de décadas anteriores: la mayor parte de la vivienda subsidiada sigue concentrándose preferentemente en comunas peri-centrales y periféricas (fuera de Américo Vespucio), tal como muestra la tabla 5.1.8. Dentro de ésta, las viviendas orientadas a los tramos más vulnerables –construidas bajo el programa FSV y Título 0 del DS1- tienen menores probabilidades de acceso a localizaciones centrales que las viviendas orientadas a grupos medios. Por ejemplo mientras el 34% de los beneficiarios del D.S.40 reciben unidades dentro de AV, solo 15% de los beneficiarios del FSV de Adquisición quedan emplazados en ese lugar. Si se toma como parámetro el precio del suelo la tendencia es similar. Mientras un 65% de los beneficiarios del D.S.40 accedieron a una comuna en una tramo de precio alto y medio alto, esto fue solo de 42% para los beneficiarios del FSV.

²⁹ Fuente: <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2014/04/28/minvu-identifica-41-mil-subsidios-sin-proyecto-habitacional/>

Tabla n°5.1.8 REGIÓN METROPOLITANA: Viviendas por programa según ubicación dentro o fuera del Eje Américo Vespucio, 2010-2013

	Grupos Vulnerables y Emergentes		Grupos Medios		
	FSV Adq D.S. 174 %	D.S.1 Título 0 %	D.S.1 Título 1 %	D.S. 40 %	D.S.1 Título 2 %
Fuera AV	85	89	79	66	63
Dentro AV	15	11	21	34	37
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por DPH y CEHU - MINVU

Tabla n°5.1.9 REGIÓN METROPOLITANA: Viviendas por tipo de subsidio según tramo de precio promedio del suelo de la comuna de destino, 2010-2013

	Grupos Vulnerables y Emergentes		Grupos Medios		
	FSV Adq D.S. 174 %	D.S.1 Título 0 %	D.S.1 Título 1 %	D.S. 40 %	D.S.1 Título 2 %
Precio Bajo y Medio Bajo	58	56	51	35	39
Precio Alto y Medio Alto	42	44	49	65	61
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por DPH y CEHU - MINVU

La tablas n°5.1.8 y n°5.1.9 refuerzan la observación del comportamiento diferenciado que presentan los sub mercados de vivienda subsidiada dependiendo del grupo hacia el cual están orientados, quedando entre ambos extremos el Título 1 del D.S.1, que si bien está orientado a grupos medios, tiene un comportamiento parecido al de grupos bajos ya que las modificaciones que se incorporaron implicaron que sirviera como un “puente” entre grupos.

El comportamiento observado en relación al destino de las viviendas según estrato social del beneficiario se relaciona con dos hechos. Los programas habitacionales han tenido un fuerte efecto de retención en las comunas de origen de los beneficiarios, más que de expulsión hacia comunas con otras características. El análisis origen y destino de los subsidios pagados en el FSV Adquisición y el D.S. 40 muestran por ejemplo que el 76% de los beneficiarios se quedaron en su misma comuna de origen. Esto se combina con que, en general, la proporción de hogares que

proviene de comunas de precio bajo o medio bajo es mayor a menor nivel socioeconómico. Si bien los programas habitacionales no estarían cambiando a las personas de comuna de forma masiva, si estarían consolidando la segregación generada por la política habitacional de décadas anteriores.

Dado que las comunas de origen de los grupos medios, en general, presentan precios de suelo más altos que las comunas de origen de los beneficiarios de menor nivel socioeconómico, la política no estaría ayudando a los grupos vulnerables y emergentes a mejorar su geografía de oportunidades³⁰. Este efecto sería crítico atendiendo al reciente estudio de Prieto (2013), que brinda evidencias, para el caso chileno, sobre cómo mejores localizaciones -medidas en términos de precios del suelo más elevados- puede contribuir a que los hogares salgan de la pobreza

Valga una consideración respecto al efecto de ‘retención’ que pareciera estar teniendo la política habitacional hoy. El que una proporción baja de los beneficiarios de estrato bajo haya provenido de comunas de precio de suelo alto o medio alto no significa que no exista una demanda habitacional relevante por vivienda accesible en comunas afluentes. La comuna de Santiago, por ejemplo, que más concentra déficit habitacional es Peñalolén -de precio medio alto según nuestra clasificación-; sin embargo, la oferta que se está generando allí para hogares de bajos ingresos no alcanza a satisfacer sus necesidades³¹.

Esta demanda insatisfecha en comunas relativamente bien localizadas y más bien mixtas en términos sociales se estaría canalizando a través de estrategias alternativas de los hogares, fuera de las posibilidades ofrecidas por el Estado, tales como la ocupación informal, el arrendamiento y el allegamiento que se da en zonas céntricas de las principales ciudades (Brain et al., 2012; Sabatini et al., 2012). Basándonos en este último estudio, el análisis de la encuesta CASEN 2009 muestra que tanto el arrendamiento como el allegamiento interno de los quintiles de más bajos ingresos es mayor en las comunas centrales de la RM que en las periféricas. Adicionalmente, un 59% de los hogares vulnerables con allegamiento interno declara no estar haciendo nada hoy para conseguir una vivienda exclusiva para su hogar, cifra que se eleva a un 67% para quienes residen en el área Metropolitana de Santiago.

5.2 Disyuntiva 2: Tamaño e integración funcional

Esta sección analizará la disyuntiva conceptualizada por Alonso entre tamaño e integración funcional de la vivienda. La disyuntiva es particularmente importante para la política habitacional debido a que las personas con menos recursos se ven más afectadas por los impactos negativos del incremento de costos asociados a una baja integración funcional. Analizar el comportamiento de la disyuntiva además ayuda a explicar los motivos y evaluar las consecuencias de la localización de la vivienda subsidiada sin deuda en diferentes partes de la ciudad.

³⁰ El detalle de las tablas puede encontrarse en el anexo 3 de resultados.

³¹ Esta comuna no figura entre las principales receptoras de FSV.

La hipótesis que se maneja de forma regular es que deberíamos observar viviendas más pequeñas en zonas mejor localizadas y de mayor tamaño en lugares con menor integración funcional. En el caso chileno la disyuntiva no se comporta según lo esperado, al menos a contar de 1982. El análisis realizado nos permite llegar a tres conclusiones principales sobre el tema: i) la vivienda subsidiada constituye sub mercados que no necesariamente se rigen por las leyes de la oferta y la demanda, haciendo redundantes los instrumentos que desde el Estado se han diseñado con ese enfoque; ii) esto se debe principalmente a una disparidad en la información y capacidad de negociación entre la oferta y la demanda; y iii) el comportamiento de este sub mercado se rige principalmente a través de la regulación, volviéndola crucial para entender su comportamiento tendencias.

- **Tendencias en la evolución del tamaño de la vivienda: la regulación como un factor clave para el tamaño**

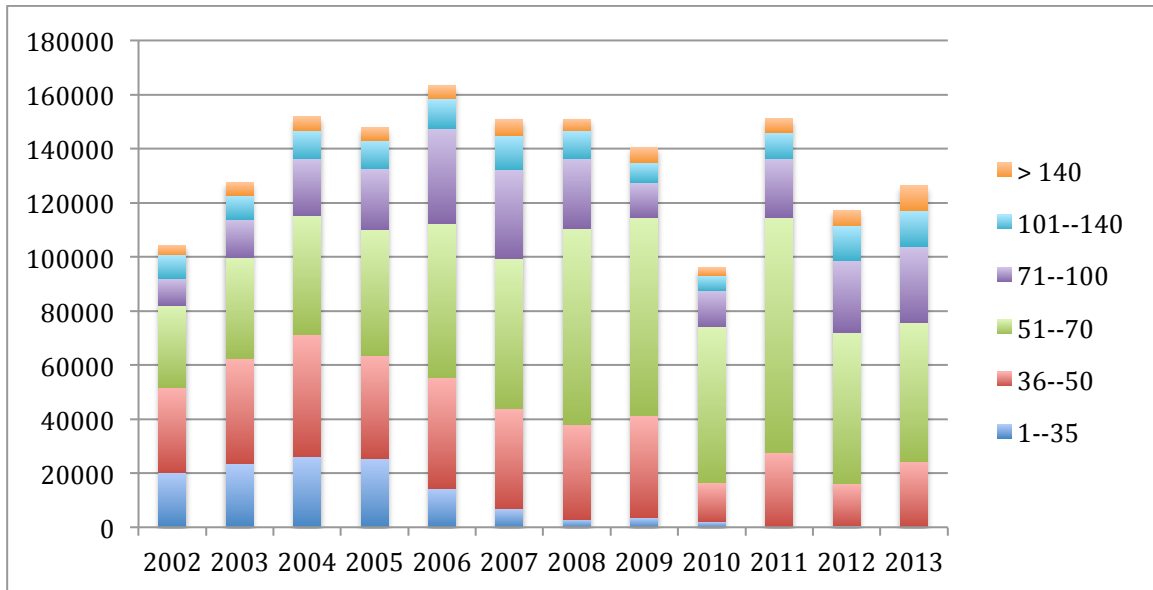
El análisis de la evolución del tamaño de las viviendas autorizadas en la Región Metropolitana durante la última década arroja dos interesantes conclusiones. La primera confirma la importancia que tiene la vivienda subsidiada sobre el total de la vivienda producida, fenómeno analizado en la sección anterior. La segunda destaca que la regulación es un determinante fundamental sobre el comportamiento de las viviendas en este segmento.

El gráfico 5.2.1 muestra las viviendas autorizadas en la última década, donde llama la atención la virtual desaparición del tramo de hasta 35 m², el cual pasó de ser 19,5% en 2003 a ser 0,4% en 2013. El punto de inflexión se da entre 2006 y 2007, lo que coincide con la promulgación de la Nueva Política Habitacional del primer gobierno de Michelle Bachelet y específicamente con el incremento del tamaño mínimo de la vivienda social a 55 m² (38 m² construidos ampliables hasta 55 m³²).

La desaparición del tramo parece indicar que este se componía casi en su totalidad por vivienda subsidiada sin deuda afecta a la regulación promulgada. Durante décadas el supuesto detrás de la política habitacional chilena ha sido que al subsidiar la demanda se obtendrían viviendas de mejor calidad mediante la operación normal del mercado. En términos de dotación de tamaño, este supuesto no parece haberse cumplido

³² Los permisos de edificación se tramitan usualmente por la dimensión final de la vivienda, incluyendo las ampliaciones contempladas en la normativa (55m²).

Gráfico nº 5.2.1 CHILE: Permisos de edificación autorizados por tramo de superficie³³



Fuente: Observatorio Habitacional MINVU

Al explicar la evolución de los permisos de vivienda la Cámara Chilena de la Construcción indica:

“La alta cantidad de permisos otorgados en 1996 también se relaciona con la publicación de las primeras modificaciones a la Ley General de Urbanismo y Construcción (LGUC), conducentes a elevar los estándares de calidad de las viviendas, que empezaron a regir en 1997. Este hecho provocó que las inmobiliarias adelantaran sus peticiones de permisos de edificación para 1996 y que por esa razón se observe una caída de los permisos en 1997 en comparación con el año anterior. (...) Luego, entre 2002 y 2004 la serie siguió la tendencia positiva de la economía, a lo que se sumó la petición anticipada de permisos por parte de las inmobiliarias durante este último año, dado que en 2005 comenzaron a regir nuevas modificaciones a la LGUC que acentuaban con mayor fuerza los temas relacionados con la calidad de las viviendas.” (CCCh, 2011)

La lógica inmobiliaria para el segmento de vivienda sin deuda entonces, no parece responder a las leyes de la oferta y la demanda sino más bien ajustarse a la regulación vigente, adecuándose al mínimo posible. Este fenómeno puede explicarse parcialmente porque en un contexto donde la demanda excede ampliamente a la oferta – evidenciado en el déficit habitacional – la primera pierde poder de negociación, lo que reduce los estándares y demandas de calidad.

- **Tendencias del comportamiento de la disyuntiva entre tamaño y localización para la vivienda subsidiada en altura: vivienda más pequeña y con peor localización**

³³ Es importante resaltar que si bien no todos los permisos llegan a realizarse, los datos son un buen indicativo de la intención de inversión del sector y el comportamiento del mercado en general.

El Estado es un actor clave en el mercado inmobiliario chileno, tanto por su rol como financiador de la vivienda subsidiada como por su función reguladora de la vivienda en general. Los datos indican que la constitución o no de la disyuntiva a través de las décadas está más estrechamente ligada a las definiciones que se tomaron sobre el rol del Estado, los beneficiarios y el mercado, que a la exclusiva interacción entre la oferta y la demanda. Un aspecto clave en esta interacción es el papel que se le adjudicó al sector privado con respecto a la provisión de vivienda, y los instrumentos que se generaron para regularlo.

La tabla 5.2.1 muestra los metros cuadrados promedio para los condominios de vivienda subsidiada en altura construidos entre 1936 y 2013 dividido por períodos. De manera general la disyuntiva se constituyó hasta el año 1981 con las viviendas subsidiadas en altura construidas fuera del eje Américo Vespucio mostrando dimensiones significativamente mayores a aquellas construidas dentro. Es notoria, sin embargo, la disminución de la diferencia en los metros cuadrados construidos a partir de 1974. Si bien las políticas habitacionales y de provisión de vivienda cambiaron significativamente durante los períodos comprendidos entre 1936 y 1974, esta época compartió algunas características comunes. La densidad y tasa de ocupación del suelo en la Región Metropolitana era relativamente baja lo que permitía conseguir terrenos para construir vivienda subsidiada tanto dentro como fuera de AV. El Estado tenía además un rol prominente en la producción de vivienda, tanto a través de la provisión directa como de la habilitación de predios para la autoconstrucción. Finalmente desde el sector privado el negocio se concentraba en la construcción de la vivienda y no en la renta del suelo, lo que disminuía los incentivos a la especulación.

Tabla 5.2.1 REGIÓN METROPOLITANA: Metros cuadrados promedio de viviendas subsidiadas en altura

Periodo	Promedio dentro AV (m ²)	Promedio fuera de AV (m ²)	Porcentaje de Viviendas Dentro AV (%)	Porcentaje de Viviendas Fuera AV (%)
1936-1952	65,6		100%	0%
1953-1965	78,6	107,2	99%	1%
1966-1973	53,9	67,9	80%	20%
1974-1981	53,6	57,8	67%	33%
1982-1989	46,7	40,7	38%	62%
1990-2000	45,1	44,3	25%	75%
2001-2005	42,8	46,3	25%	75%
2006-2013	54,8	54,5	55%	45%

Fuente: Elaboración propia en base a Catastro de Condominios Sociales MINVU (2013)

A partir de 1982 la disyuntiva deja de constituirse. Las viviendas se vuelven más pequeñas y cuentan con menor integración funcional que en cualquier otra etapa anterior. En términos de tamaño los metros cuadrados promedio se reducen 6,9 m² dentro de AV y en 17,1 m² fuera de AV.

Con relación a la localización, la integración funcional empeora, con el 62% de las viviendas construidas fuera de AV. Esto coincide con un radical cambio de enfoque de la política habitacional a través de la introducción del subsidio a la demanda en 1981 y la liberalización del mercado del suelo en 1979. En el contexto de las políticas económicas instauradas por la dictadura, el Estado modifica sustancialmente el papel de los actores en cuanto a provisión de vivienda subsidiada, transformando al sector privado un actor fundamental.

El comportamiento de la disyuntiva entonces se determinó también desde el Estado ya que el objetivo de la política pública fue la movilización de habitantes de asentamientos ubicados en zonas céntricas a municipios periféricos, generalmente de baja densidad poblacional y escasos recursos económicos, carentes de los equipamientos y servicios básicos. Simultáneamente se redujeron los tamaños de las viviendas a través de la provisión de soluciones habitacionales de 42 m² en promedio (Hidalgo, 2005).

El retorno a la democracia puso énfasis en la producción de cantidad de viviendas sin modificar la lógica subyacente del programa de subsidios habitacionales, intensificando la política de subsidio a la demanda. La localización de las viviendas provistas por el mercado fue mayoritariamente fuera de AV y los tamaños se mantuvieron en torno a los mínimos históricos alcanzados en el período anterior. Lo que antes podía explicarse como un objetivo de la política pública, en este período se explica en buena parte debido a un cambio fundamental en el modelo de negocio y el rol que cumple el suelo en el mercado inmobiliario, en general, y en el de la vivienda subsidiada, en particular.

Mientras en décadas anteriores el negocio se centraba en la construcción de la vivienda, la especulación con el precio del suelo, que acompañó a la liberalización del mismo, significó un cambio en la fuente de rentabilidad de los proyectos. La principal partida de ingresos pasó a ser la renta del suelo, siendo el incentivo económico el de construir la menor cantidad de metros cuadrados con la mayor densidad en el terreno más económico posible. Esto explica, en parte, la no constitución de la disyuntiva. Dejado en manos del mercado, el tamaño de la vivienda se ajustó al mínimo posible y la localización se concentró en las zonas periféricas con menor integración funcional, donde el precio del suelo era más bajo.

El tamaño y la localización como polos de la calidad en la provisión de vivienda ingresaron al debate a comienzo de la década de 2000. Los efectos del modelo implementado hasta esa fecha, discutidos en la sección anterior, dieron paso en el año 2006 a la aprobación de diversos instrumentos orientados a incidir en el comportamiento de los dos polos de la disyuntiva de manera independiente. Estos buscaban afectar por un lado la mejora de la localización de las viviendas y por el otro en el incremento del tamaño de las mismas. Durante este período el comportamiento esperado de la disyuntiva continúa sin constituirse. Los datos para la vivienda en altura muestran que la tendencia a partir de la regulación aprobada fue que el tamaño se estandarizó en torno al mínimo estipulado de 55m² sin importar su localización.

- **Efectos de los instrumentos y tendencias actuales (2010 – 2013) sobre la disyuntiva: comportamiento diferenciado de acuerdo a tipos de subsidio.**

Tal como se vio en la sección 5.1 de este informe el Estado ha implementado instrumentos para corregir diversos problemas asociados a la provisión de vivienda subsidiada. Tres de los instrumentos utilizados han buscado abordar temas asociados a los polos de la disyuntiva entre tamaño y localización: i) las normas que regulan el tamaño y la calidad de la vivienda social; ii) la constitución de un mercado de vivienda usada; y iii) el subsidio a la localización. A continuación se analizará los efectos de los dos primeros instrumentos -en vista que el último fue analizado en la sección anterior- sobre los subsidios ejecutados entre 2010 y 2013 en la Región Metropolitana.

El resultado del análisis refuerza la importancia que tiene la regulación como factor determinante de los metros cuadrados construidos con los que cuentan las viviendas subsidiadas y particularmente la vivienda sin deuda. Cuando se toman en consideración los metros cuadrados construidos, el comportamiento esperado de la disyuntiva no se constituye en ninguno de los programas de subsidio. En este resultado es particularmente interesante el comportamiento generado por el instrumento que permite la compra de viviendas usadas.

- *Efectos de la reglamentación del tamaño y calidad de la vivienda sobre el comportamiento de la disyuntiva*

El D.S. 174/2005, aprobado en febrero de 2006, incrementó a 55 m² la dimensión de las viviendas del Programa Fondo Solidario de Vivienda y definió de manera exhaustiva la calidad constructiva y la materialidad de las viviendas. Tanto los datos en la tabla 5.2.1 como los datos en la tabla 5.2.2 muestran el impacto de estas norma en el comportamiento de los subsidios. Si bien el tamaño mínimo afecta únicamente a los subsidios sin deuda orientados los grupos vulnerables y emergentes (FSV y D.S.1), vemos que en general toda la vivienda subsidiada ejecutada entre 2010 y 2013 gira en torno a este metraje, incrementando paulatinamente dependiendo de si el subsidio contempla o no deuda.

Tabla 5.2.2. REGIÓN METROPOLITANA: Dimensión de la vivienda, según permiso de edificación, con relación a su localización para los subsidios pagados entre 2010 y 2013.

	Grupos Vulnerables y Emergentes		Grupos Medios		
	FSV Adq D.S. 174 m ²	D.S.1 Título 0 m ²	D.S.1 Título 1 m ²	D.S. 40 m ²	D.S.1 Título 2 m ²
Fuera AV	50,9	54,4	56,1	56,7	57,5
Dentro AV	55,4	54,5	56,1	57,3	57,9
Total	51,6	54,5	56,1	56,9	57,6

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por DPH y CEHU - MINVU

Resulta notorio además que la disyuntiva no se comporta de forma esperada dentro de ninguno de los programas. Los tamaños de las viviendas aumentan en la medida que los subsidios cuentan con más recursos o incluyen deuda, pero el tamaño no se ajusta a la localización de la vivienda, como debiera esperarse. Los metros cuadrados construidos no parecen estar vinculados al precio del suelo ni a su integración funcional, sino gravitar en torno a los mínimos establecidos. La interacción entre la oferta y la demanda no parece estar generando que el mercado de la vivienda con subsidio racionalice el uso del espacio dependiendo de su localización, evidenciando la importancia de la norma para estos segmentos.

- Tendencias para la vivienda sin deuda: efectos del mercado de vivienda usada

La disyuntiva no se comporta de forma esperada en ninguno de los pero llama la atención el comportamiento para el FSV Adquisición D.S.174, para el cual se registran 5m² adicionales dentro que fuera de Américo Vespucio. Existen dos interpretaciones, complementarias, que podrían explicar este comportamiento. La primera es que al ser transacciones unitarias los beneficiarios tienen mayor poder de negociación, pudiendo encontrar mejores soluciones habitacionales. La segunda es que el FSV de adquisición ha creado un segmento para el mercado de vivienda social usada, que permite a los beneficiarios adquirir unidades construidas cuando existía mayor acceso al suelo y por lo tanto beneficiarse de tipologías más amplias en lugares con mayor integración funcional. La vivienda usada emerge como un recurso para superar algunos de los problemas asociados a la provisión de vivienda subsidiada sin deuda. No obstante lo anterior, es importante resaltar que el segmento creado por la vivienda sin deuda usada es pequeño y por ende este programa por sí solo no es capaz solucionar el déficit habitacional.

La provisión de vivienda subsidiada sin deuda genera un segmento que no parece ajustarse a las leyes del mercado, el déficit habitacional implica que la demanda sobrepasa la oferta, no generando incentivos para que el mercado provea vivienda más grande, mejor localizada o flexible a las necesidades de las familias que decidan priorizar una de estas dos características. La vivienda social compite con los otros segmentos del mercado por suelo y queda usualmente en el último tramo, tanto en localización como en tamaño.

El Estado parece estar enfrentando la disyuntiva de si seguir con un modelo de política habitacional rígido que provee soluciones estandarizadas con nula flexibilidad para adaptarse al ciclo de vida de las personas, los cambios en sus necesidades y en la composición de sus familias o buscar un modelo alternativo que permita abordar las necesidades de diferentes grupos y zonas del país con instrumentos específicos que se ajusten a realidades cambiantes. Solucionar esta disyuntiva implicará evaluar la utilidad de la estrategia de subsidio a la demanda para la provisión de vivienda subsidiada integrada social y funcionalmente.

6. Síntesis de resultados, conclusiones y recomendaciones

- **Consenso respecto a la existencia de la disyuntiva entre cantidad y calidad dentro de la política habitacional chilena. La probabilidad de sacrificar la integración funcional y social de los hogares aumenta en mercados de suelo desregulados**

Chile efectivamente fue exitoso en la provisión de grandes cantidades de vivienda subsidiada a costa de un menoscabo en distintas dimensiones de la calidad, sobre todo pensando en los beneficiarios más pobres.

Varios de los actores entrevistados en el marco de este trabajo señalaron que mientras la calidad constructiva y algunos estándares mínimos a nivel de proyecto (tales como la existencia de vialidad y de espacio para colocar equipamiento comunitario) eran elementos que podrían haberse regulado desde un inicio, aún en un contexto de producción masiva, la integración efectiva de los proyectos sociales era muy difícil de lograr dados los incentivos a rentar con el suelo.

La mala calidad a nivel de las viviendas y de los proyectos habitacionales afecta no sólo la forma de vida actual de sus residentes, sino también dificulta las posibilidades de mejoramiento futuro del barrio. Viviendas sólidas pero precarias y de carácter definitivo, constituidas bajo patrones extremos de densidad en zonas mal servidas, en las que no existe espacio ni para la ampliación habitacional ni para la instalación de nuevos usos y oportunidades, rigidizan y restringen las posibilidades de evolución y progreso vecinal y comunal, además de implicar elevados costos sociales y económicos en caso que deseen intervenir.

- **Hoy es necesario y posible avanzar en materia de integración funcional y social de los hogares vulnerables a la ciudad**

Hay un acuerdo bastante transversal respecto a que Chile debe proveer a los hogares de bajos ingresos de soluciones mejor localizadas y menos segregadas en términos sociales, porque se reconoce que las condiciones del espacio pueden presentarse como facilitadores u obstaculizadores para su progreso³⁴.

³⁴ Este consenso, si bien se extiende a los sectores privado, autoridades políticas del nivel central y representantes de la sociedad civil, no necesariamente se verificó en todos los municipios entrevistados. En particular, en el caso de Colina (caso de localización periférica, con importantes niveles de pobreza comunal y débiles capacidades a nivel técnico) la discusión sigue anclada fundamentalmente en el problema del déficit cuantitativo de vivienda, sin presentarse una mayor reflexión respecto a cómo prevenir o resolver los problemas de segregación residencial. Por otro lado, los representantes de la sociedad civil puntualizan que la integración social no es, al menos de forma explícita, una demanda de todos los hogares de bajos ingresos por igual. En general, la principal inquietud de éstos referiría a poder permanecer en sus comunas de origen, demanda que de todas formas es mucho más patente cuanto mayores son las oportunidades urbanas ofrecidas por un territorio. El que la integración funcional y social no sea reivindicada por ciertos municipios y hogares probablemente se debe a la atomización bajo la cual se administran y se viven los territorios en

Avanzar en este desafío se ve como algo factible considerando una serie de factores de contexto, tales como la progresiva disminución del déficit habitacional, los cambios demográficos enfrentados por la sociedad chilena, la estabilidad macroeconómica y la constitución de un estrato medio significativo. Este último dato tiene varias implicancias para la política. Por una parte, los requerimientos urgentes de vivienda tienden a caer. Por otro lado, el mayor poder adquisitivo de las familias –que les permite aportar con una mayor cantidad de fondos propios- y sus crecientes ambiciones y expectativas habitacionales y urbanas presionan para la entrega de viviendas de mayor estándar, en mejores barrios. Por último, se abre la posibilidad de innovar en la política pública, generando iniciativas que incentiven una mayor mixtura social de los barrios, por ejemplo reteniendo a grupos medios emergentes en sus barrios populares de origen.

- **El mejoramiento de algunos parámetros de calidad a nivel material se logró a través de definiciones estatales, y no de la mera competencia entre oferentes de vivienda subsidiada. La calidad de los entornos, en tanto, aún es un desafío pendiente**

Cuando la producción habitacional no era significativa en términos numéricos, y cuando la aplicación de criterios de focalización social no era tan estricta, la política de vivienda en Chile fue capaz de generar viviendas que cumplían con estándares de calidad aceptables (al menos comparando con las unidades que se producirían luego), considerando varias dimensiones de la misma. Esta situación cambia con la instalación de un sistema estructurado en base a la provisión de vivienda a través de subsidios a la demanda en un contexto de libre mercado, cuyo supuesto es que el dinero extra traspasado a los beneficiarios de menores recursos los haría más atractivos para la oferta, la cual mediante la competencia resolvería cobertura y calidad. Mientras el primer tema logró resolverse, la calidad no sólo no experimentó mejoras, sino que fue cayendo en ciertas dimensiones clave, incluso considerando los períodos que fueron más intensivos en la fabricación de vivienda social, donde en teoría debiera haber existido una mayor competencia entre los proveedores.

Mientras las mejoras observadas en elementos como la materialidad de las viviendas, su tamaño y la disponibilidad de equipamiento comunitario mínimo de los conjuntos sociales se logró a partir de estrictas regulaciones normativas introducidas por el Estado, aspectos clave como el acceso a la ciudad de parte de los hogares más vulnerables no han experimentado una mejoría relevante – sino incluso lo contrario-, a pesar que se han generado una serie de programas y políticas en la línea de los incentivos.

Los datos analizados a nivel nacional arrojan que una vez establecidos ciertos criterios mínimos de calidad material y constructiva para el stock subsidiado sin deuda, éstos tenderán a ser respetados. Esto significa que si bien será difícil encontrar soluciones habitacionales que no

Chile, lo que provoca que la mirada local no necesariamente esté alineada a las preocupaciones y discusiones de los demás niveles.

cumplan con el estándar definido, también será improbable que haya otras que lo superen (es decir, que exhiban calidades superiores a las requeridas a través de las normas).

- **Se constata la existencia de sub-mercados dentro de la vivienda subsidiada, donde a menor precio de la solución habitacional mayores son los costos en tamaño y localización enfrentados por los beneficiarios**

La evidencia muestra que las viviendas a las que acceden los beneficiarios de grupos vulnerables y emergentes tienden a estar más alejadas y situadas en precios de suelo más bajos que las orientadas a beneficiarios de grupos medios. Esto se ve agravado por que no se identifica una compensación en tamaño en las peores localizaciones (lo que podría esperarse de acuerdo a la disyuntiva desarrollada por Alonso). Subsidios con reglas y montos diferentes, como el D.S.174 y el D.S.1 Título 0 para grupos vulnerables y emergentes o el D.S.40 y el D.S.1 Título 2 para grupos medios, tienen rendimientos sumamente parecidos. Esto parece indicar que el mercado adapta su oferta a los segmentos de la demanda, sin que resulte determinante las características específicas o los montos contemplados. Esto nos lleva a concluir que en Chile existen sub-mercados atendiendo a la capacidad de pago de los beneficiarios de la política habitacional. Cuando esta capacidad es nula o muy baja, el mercado no se comporta como se esperaría según la teoría económica clásica, incluso en escenarios de gran producción.

Planteamos entonces que parece existir una asimetría entre demanda y oferta de vivienda subsidiada sin deuda. Al chocar con una oferta que no estaría satisfaciendo adecuadamente sus expectativas, la demanda tendría dos alternativas: aceptar soluciones habitacionales insatisfactorias (como por ejemplo proyectos en densidad y en zonas segregadas)³⁵, o bien simplemente no participar de los procesos de postulación a la vivienda, tal como afirmaron los representantes de la sociedad civil entrevistados. Esta última situación pudiera verse reforzada en aquellos casos en la que los hogares temen perder sus redes familiares y barriales, y donde la posibilidad de mantenerse en su comuna de origen, cuando esta se encuentra bien localizada, es muy compleja debido al alto precio del suelo. En estos casos, son numerosas las familias que

³⁵ La primera situación ('aceptación forzada') se vería reforzada por otros factores, entre los que se cuentan:

- El hecho que muchos de los beneficiarios de bajos ingresos no poseen experiencia previa como propietarios, por lo que no conocerían a cabalidad los beneficios y costos asociados a sus elecciones residenciales.
- Las condiciones de partida o situación de origen de los postulantes. Por ejemplo, el provenir de barrios guetizados podría provocar que las familias opten por permanecer en barrios de ese tipo, ya sea porque es la realidad que conocen o porque no se vislumbraron mejores alternativas, tal como quedó de manifiesto en el análisis de los destinos de los beneficiarios del programa 'Segunda Oportunidad'; o bien por el contrario, la voluntad de alejarse de barrios conflictivos e inseguros podría estimular la aceptación de una vivienda con independencia de los eventuales perjuicios que ésta ofreciera en otros niveles, como el nivel funcional, por ejemplo.
- El que las entidades mediadoras entre oferta y demanda (EGIS y Entidades Patrocinantes) representen en muchos casos los intereses de los primeros, dada la integración vertical entre ambos.
- La variable 'años de postulación' también incidiría sobre esta realidad, donde a mayor tiempo de espera mayor sería la probabilidad de aceptación forzada.

despliegan estrategias de hacinamiento y allegamiento, aún con los costos a nivel de habitabilidad que ello representa.

- **Los mecanismos generados para prevenir y resolver los problemas de integración funcional y social de los hogares de más bajos ingresos no han sido efectivos, debido a que operan sobre las mismas bases –y enfrentan las mismas restricciones- que el sistema que intentan corregir**

La especificación de los criterios técnicos que deben cumplir las viviendas subsidiadas sin deuda ha hecho que se conviertan en unidades estandarizadas y con costos de producción bastante fijos. Como consecuencia, la rentabilidad asociada a la construcción no solamente es menor en la actualidad que en el pasado (cuando no existían definiciones normativas al respecto), sino que además es baja en comparación con la del negocio inmobiliario, cuya rentabilidad se encuentra en la extracción de rentas del suelo³⁶. Dado lo anterior, ni el alza de los montos de los subsidios generales (programas regulares) ni la generación de incentivos monetarios específicos como el subsidio a la localización darán garantías de acceso a suelos más competitivos por parte de las familias más vulnerables.

En la misma línea, el subsidio a la integración social o los ajustes a los decretos que regulan la asignación de apoyos económicos a los beneficiarios de la política habitacional que se hicieron bajo la administración Piñera, que no se despegan de la lógica de los subsidios a la demanda en un contexto de libre mercado, logran revertir los escasos incentivos existentes para la producción de vivienda social integrada y bien localizada. Es más, en el escenario actual no parecen estar siquiera logrando motivar la resolución del déficit cuantitativo de vivienda. Esto se debe a que el negocio inmobiliario enfrenta un gran costo de oportunidad asociado a la producción de vivienda subsidiada, porque las rentas del suelo que se pueden extraer del desarrollo de proyectos destinados a grupos y usos con mayor capacidad de pago son más altas.

Respecto a otros instrumentos, como por ejemplo los programas Quiero mi Barrio o el Segunda Oportunidad, fallan al acotar sus intervenciones a aspectos netamente habitacionales o bien urbanos pero en territorios acotados, en circunstancias que las problemáticas que justificaron (o que debieran haber justificado) su selección son multidimensionales y complejas, abarcando muchas veces no sólo barrios sino realidades comunales e incluso intercomunales.

Si bien es central que la política habitacional privilegie un enfoque de apoyo a territorios y se fije como objetivo explícito el que los hogares puedan acceder a mejores barrios, mejor servidos y más diversos, esto no por sí solo no garantiza el logro de las metas fijadas. El tipo de instrumentos que se escoja desarrollar resulta clave. Vinculado a ello, hay un reconocimiento transversal de parte de todos los sectores entrevistados respecto a la necesidad de que el Estado adquiera un mayor papel respecto a la provisión de vivienda subsidiada sin deuda, dado que se reconoce que el

³⁶ Uno de los representantes del sector inmobiliario señaló que los márgenes de rentabilidad de la construcción giran en torno al 3%, mientras que los del negocio inmobiliario en general no bajan del 10%.

mercado por sí solo no logrará evitar la tendencia a la expulsión de ésta a los márgenes de la ciudad. De todas formas, debe tenerse presente que el mayor involucramiento público, por sí solo, tampoco es garantía de calidad. Si el Estado juega bajo las mismas condiciones de mercado que el mundo privado, tenderá a reproducir sus vicios y limitaciones. El rol específico que debe asumir debe ser en la generación de políticas y gestión del suelo.

- **Implicancias de política para Chile y Latinoamérica a la luz de la evidencia revisada:**

- *Debe superarse el enfoque de que el subsidio a la demanda en condiciones de libre mercado logrará proveer de soluciones de calidad a los grupos de menor capacidad de pago.*

- Se debe transitar de una política única estandarizada a soluciones flexibles que puedan adecuarse a diferentes etapas y contextos:

- Integración de los programas de subsidios para acompañar el ciclo de vida de las personas, creando una trayectoria de vivienda que se ajuste a la composición cambiante de la familia y de su trayectoria laboral.
- Flexibilización de normativa en caso de proyectos con buena integración funcional y social, evaluando el entorno comunal de los conjuntos como criterio de calidad.
- Analizar las potestades del SERVIU y replantear su rol como facilitador y gestor del suelo.

- Redefinir el papel del sector público, privado y de la sociedad civil en la provisión de la vivienda subsidiada sin deuda, haciendo mejor uso de las fortalezas de cada uno de los sectores y fortaleciendo el trabajo coordinado. Los proyectos deben ser acompañados cercanamente desde la institucionalidad.

- *En el corto plazo, deberían fortalecerse las opciones de acceso a la vivienda usada y en arrendamiento³⁷, además de la inversión en programas de ampliación y mejora de las viviendas y barrios existentes.* Ello permitiría concentrar los esfuerzos públicos y privados en la materialización de un nuevo stock, más reducido en cantidad pero de más alta calidad, que no tenga una 'fecha de caducidad' tan inmediata.

³⁷ Respecto al arriendo, sería interesante que el Estado se involucrara en la generación de oferta bien localizada, ya sea a través de subsidios o bien directamente en la búsqueda de terrenos y su construcción. Vinculado a esto, un desafío pendiente refiere a la determinación de cuál sería la forma de administración más adecuada –asumida por el Estado o bien derivada a terceros con o sin fines de lucro, como podrían ser ONG's, municipios o incluso privados-.

El subsidio de arriendo no sólo representaría un acceso a potenciales mejores localizaciones, sino que también podría cumplir un rol educativo pensando en la demanda. La existencia de una situación de tenencia temporal, previo acceso a la propiedad, podría ayudar a que sus beneficiarios pudieran sopesar en la práctica cuáles son los beneficios y costos asociados a una determinada opción residencial.

- *Utilizar las herramientas normativas y la inversión como formas de captura de plusvalías, que tengan como propósitos explícitos la realización de aportes en materia de integración funcional y social.* Se requiere hacer un uso más racional de los derechos de construcción, de los usos del suelo y del gasto público, asignándose éstos en función del cumplimiento de ciertos objetivos predefinidos por el Estado, ya sea en escenarios de:

- Densificación de áreas centrales: donde la facultad de exceder unos determinados umbrales debiera sujetarse a la contribución mediante recursos o dinero orientados a materializar el desarrollo urbano e incluso la construcción de proyectos sociales.
- Rehabilitación urbana de zonas periféricas segregadas o barrios pobres que enfrentan obsolescencia urbana: aquí debieran utilizarse las posibilidades de construcción como un mecanismo de negociación con el mundo privado, sobre todo en aquellos contextos donde estas posibilidades son basalmente bajas. La promoción de re-desarrollo de estas zonas que se asocian a cambios normativos debieran complementarse con importantes inversiones públicas, de modo de volverlas más atractivas, sobre todo en el caso de zonas segregadas. Al respecto, resulta imperativo:
 - i) Contemplar mecanismos que eviten la expulsión de hogares de bajos recursos de los terrenos sujetos a inversión, los que muy probablemente se revalorizarán; ii) Que tanto los proyectos de inversión como los NIMBY's consideren criterios de equidad territorial a la hora de determinarse ubicación y condiciones técnicas, de modo que también puedan cumplir funciones redistributivas, minimizando costos y maximizando externalidades positivas. Esto debiera materializarse en la complejización de los criterios de evaluación de proyectos.
- Crecimiento condicionado en extensión, con cesión de espacio, recursos u obras urbanas y cumplimiento de cuotas de integración social.

Para la implementación de esta propuesta, se requiere el cumplimiento de algunas condiciones:

- Relevar la función social del suelo, garantizándola a través de mecanismos normativos. Esto implica cambiar la concepción del mayor y mejor uso del suelo como aquél que es más rentable en términos de mercado.
- Desarrollar equipos técnicos especializados que sean capaces de proyectar el desarrollo urbano, de establecer los mecanismos más adecuados para el financiamiento del mismo, y de negociar con desarrolladores privados.
- Vinculado a lo anterior, se requiere la fijación de reglas claras que reduzcan la incertidumbre para los privados y que minimicen la posibilidad de corrupción en la negociación. Ejemplo de esto es la definición y utilización de mecanismos objetivos y transparentes para estimar las posibilidades de construcción en una determinada zona, los equipamientos e infraestructura requerida para soportar la mayor carga, así como también los mecanismos bajo los cuales los privados podrán apropiarse de dichos derechos y las contraprestaciones requeridas (como es en el caso de las CEPACs, en Brasil).

- Mayor conocimiento del mercado del suelo y sus dinámicas, de manera que el Estado pueda anteponerse a la ocurrencia de fenómenos de alzas de precios y de ese modo ejercer un mayor control sobre la especulación. Implica desarrollo de un Observatorio Habitacional y Urbano que maneje datos actualizados de precios. Ello permitirá compra anticipada de suelos (antes de los anuncios de inversión y cambios de norma urbanística) por parte de entes públicos, que minimicen costos.
- Fortalecer la gestión de información al interior de los Ministerios de Vivienda para poder fortalecer el seguimiento que ya se lleva a cabo sobre el comportamiento de la vivienda, más allá de la ejecución de los proyectos.
- Control de la especulación a través de la cautela en el manejo de información y de la difusión de las obras de inversión a desarrollar desde el sector público

- Finalmente, la implementación de las medidas descritas se vería facilitada de configurarse un esquema de gobierno de la ciudad a nivel metropolitano, que involucrara tanto una dimensión institucional como de instrumentos de planificación y recursos asociados. Ello permitiría desplegar una mirada más estratégica sobre el territorio, y ejercer un mayor control sobre el devenir de las realidades locales. Otra alternativa sería la de promover mayores compensaciones financieras desde los niveles centrales o regionales a los territorios que concentren una mayor proporción de población pobre y una peor provisión de bienes y servicios públicos y privados, sobre todo en aquellos casos en que la principal fuente de recaudación para los niveles locales se da a través del cobro de impuestos territoriales.

7. Bibliografía

- Aguirre, D., Aravena, S., González, M., Morales N. y Sandoval A. (2008). *Avances y desafíos. Reflexiones a partir de la experiencia metropolitana*. En “Temas Sociales n°60”, SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación.
- Alonso, W. (1964). *Location and land use: toward a theory of land rent*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Arriagada, C. (2013). *Regeneración focalizada en integración social de vecindarios formales de pobres en grandes ciudades chilenas*. Paper elaborado en el marco del Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana (Quito, Ecuador – 6 al 10 de mayo de 2013). Organizado por: Programa para América Latina y el Caribe – Instituto Lincoln de Políticas de Suelo y Banco del Estado de Ecuador
- Brain, I., Mora, P., & Sabatini, F. (2012). *Políticas de suelo para la integración social urbana: Conciliando negocio inmobiliario con reducción de la segregación en Chile*. LILP (documento borrador).
- Brain, I. y Mora, P. (2012). *El barrio como motor del valor de la vivienda social en Chile: evidencia a partir de la Encuesta Panel de Vivienda 2010*. En “Persona y Sociedad”, Vol. XXI, N°1, 2012, páginas 113-145, Universidad Alberto Hurtado.
- Brain, I., Mora, P., Rasse, A. y Sabatini, F. (2009). *Report on Social Housing. Chile*. Encargado por Helmholtz Centre for Environmental Research – UFZ. Leipzig, Alemania.
- Bravo, P. S. (2012). *Política Habitacional Chilena hoy: advertencias para la réplica Latinoamericana*. NAU Social, 3(4), 201-223.
- CCCh (2013). *Balance de la Vivienda en Chile: Actualización del Balance de la Vivienda, considerando la evolución sectorial, los requerimientos habitacionales y proyecciones en el mediano plazo*. Santiago, Chile: Cámara Chilena de la Construcción.
- CCCh (2011). *Balance de la Vivienda en Chile: Actualización del Balance de la Vivienda, considerando la evolución sectorial, los requerimientos habitacionales y proyecciones en el mediano plazo*. Santiago, Chile: Cámara Chilena de la Construcción.
- Dirección de Presupuestos-DIPRES (2010). *Evaluación del Programa de Recuperación de Barrios Quiero Mi Barrio*. Panel evaluador: Lorena Herrera, Jorge Larenas y Carlos Fuenzalida.
- Flieger, J.L. (2010). *La ontología de Nicolai Hartmann en la encrucijada del pensamiento biológico contemporáneo*. En Maliandi, R. (Comp.), Nicolai Hartmann: recuperación de un pensamiento decisivo (pp. 93-136). Lanús, Argentina: EDUNLA.
- Hidalgo, R. (2005). *La vivienda social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX* (Vol. 3). Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Hidalgo, R. (2004). *La vivienda social en Santiago de Chile en la segunda mitad del siglo XX: Actores relevantes y tendencias espaciales*. En: Santiago en la globalización: ¿Una nueva ciudad? [Libro]. Ediciones SUR. Santiago de Chile. Disponible en: http://www.sitiosur.cl/publicaciones/Ediciones_Sur/08santiago.pdf

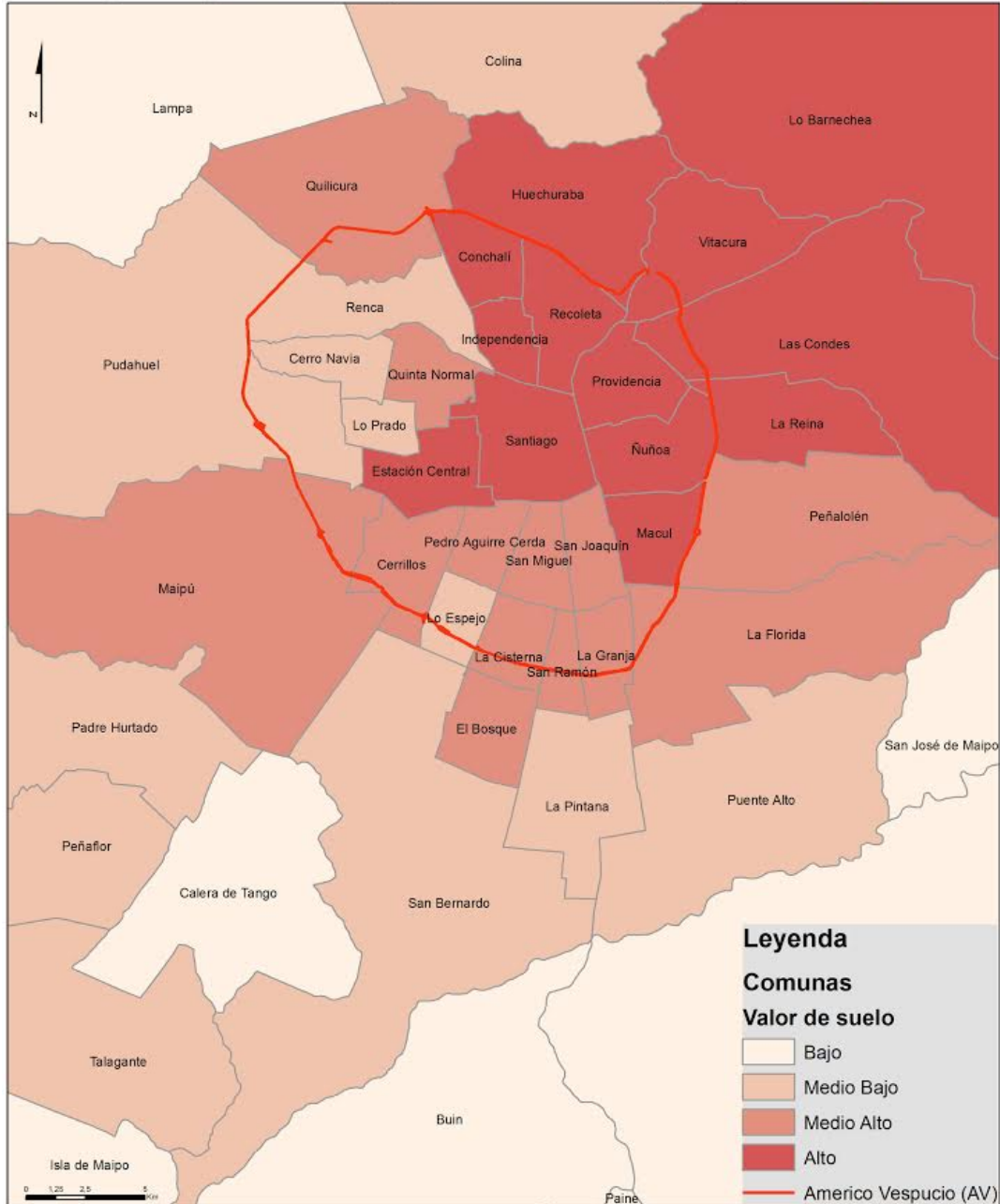
- Jirón Martínez, P. A., & Cortés, A. (2004). *Análisis de la Política Habitacional Chilena y sus futuras orientaciones*. Instituto de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile.
- Larrañaga, O. y Sanhueza, C. (2008). *Las consecuencias de la segregación residencial para los más pobres*. Observatorio Económico. Facultad de Economía y Negocios, Universidad Alberto Hurtado.
- Libertad y Desarrollo (2012). *Déficit habitacional en Chile: las cifras que revela la CASEN 2011*. En Temas Públicas n°1.081. 28 de septiembre de 2012.
- Maliandi, R. (1992). *Nicolai Hartmann*. Buenos Aires: CEAL.
- MINVU (2013). *Cuenta Pública 2013. Ministerio de Vivienda y Urbanismo*. Presentación ppt del expuesta por el entonces Subsecretario de la cartera, Francisco Irrazábal.
- MINVU (2004). *Chile: Un Siglo de Políticas en Vivienda y Barrio*.
- Prourbana (2013a). *Subsidio a la integración social urbana en Chile*. Paper elaborado en el marco del Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana (Quito, Ecuador – 6 al 10 de mayo de 2013). Organizado por: Programa para América Latina y el Caribe – Instituto Lincoln de Políticas de Suelo y Banco del Estado de Ecuador
- Prourbana (2013b). *Hacia la generación de una tipología de Condominios Sociales. Diagnóstico y priorización para su intervención*. Consultoría realizada para la Secretaría de Desarrollo de Barrios, MINVU
- ProUrbana (2011). *Apuntes Legislativos Nº 12: Ajustes a la política habitacional: Elementos para la discusión*. Centro de Políticas Públicas UC.
- ProUrbana (2010). *Efectos del Subsidio Diferenciado a la Localización en la ubicación y precio de la vivienda social*. Presentación de diapositivas. Disponible en: <http://politicaspUBLICAS.uc.cl/media/proyectos/material/601_Presentacion_Isabel_Brain_Centro_de_Politiclas_Publicas_UC.pdf>.
- ProUrbana, & Osuah. (2006). *Preferencias de regulación urbana en Chile: encuesta a residentes de las áreas metropolitanas de Santiago, Valparaíso y Concepción*. ProUrbana UC.
- ProUrbana (2005). *Calidad y valor de la vivienda social: un problema de localización y barrio*. Estudio elaborado con apoyo del LILP.
- Ravinet De La Fuente, J. (2004). *La política habitacional chilena: Alternativas de acceso a la vivienda para las familias más pobres*. Revista INVI, 19 (50).
- Roberts, B. (2010). *Prefacio*. En F. Sabatini, R. Salcedo, G. Wormald, & G. Cáceres (Eds.), *Tendencias de la segregación en las principales ciudades chilenas: análisis censal 1982-2002*. Santiago, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile; Instituto Nacional de Estadísticas de Chile.
- Rodríguez, A., & Sugranyes, A. (2004). *El problema de vivienda de los "con techo"*. EURE (Santiago), 30(91), 53-65.
- Sabatini, F. (2014). *La ruptura del patrón de segregación y su significado teórico y práctico*. En A. Aguilar & I. Escamilla (Eds.), *Segregación urbana y espacios de exclusión; ejemplos de México y América Latina*. México: Instituto de Geografía, UNAM.

- Sabatini, F., Wormald, G., Rasse, A., & Trebilcock, M. P. (2013). *Disposición al encuentro con el otro social en las ciudades chilenas: resultados de investigación e implicancias prácticas*. En F. Sabatini, G. Wormald, A. Rasse, & M. P. Trebilcock (Eds.), *Cultura de cohesión e integración social en ciudades chilenas*. Santiago, Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, PUC Chile.
- Sabatini, F.; Wormald, G. y Salcedo, R. (2008). *Informe Final de Resultados del Estudio Barrios en Crisis y Barrios Exitosos producidos por la Política de Vivienda Social en Chile*. CONICYT: Programa Anillos de Investigación en Ciencias Sociales.
- Sabatini, F., Rasse, A., Mora, P. & Brain, I. (2012). *¿Es posible la integración residencial en las ciudades chilenas? Disposición de los grupos medios y altos a la integración con grupos de extracción popular*. Revista EURE 38(115).
- Sabatini, F., Vásquez, H., Robles, S., & Rasse, A. (2010). *Gentrificación sin expulsión, fuerza de transformación de las ciudades latinoamericanas: datos e interpretación para Santiago*. Tendencias de la segregación en las Principales Ciudades Chilenas, 186.
- 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*. En: EURE (Santiago) v.27 n.82 Santiago dic. 2001
- Sampson, R. (2012). *Great American city: Chicago and the enduring neighborhood effect*. The University of Chicago Press.
- Secretaría Ejecutiva de Desarrollo de Barrios, MINVU (2013). *77 años de vivienda social en copropiedad. Castro Nacional de Condominios Sociales*. Presentación ppt del Área de Estudios.
- Sierralta, C. (2010). *Efectos Sociales de la Segregación Residencial; Los Jóvenes de Santiago de Chile (1992-2002)*. México: Infonavit-Redalyc.
- Simian, J. M. (2010). *Logros y desafíos de la política habitacional en Chile*. Estudios Públicos, 117, 269-322.
- Tapia Zarricueta, R. (2011). *Vivienda social en Santiago de Chile: Análisis de su comportamiento locacional, período 1980-2002*. Revista INVI, 26(73), 105-131.
- Villarroel, C. (2013). *El significado de la participación ciudadana en la Política de Vivienda y Urbanismo de Chile: un análisis del Programa "Quiero mi Barrio"*. Avance de investigación en curso, presentado en el marco del XXIX Congreso Latinoamericano de Sociología.

8. Anexos

8.1 Mapa 1: Comunas de la Región Metropolitana por tramo de precio promedio según valores del SII (2009).

Comunas de la región metropolitana por tramo de precio promedio según valores del SII (2009)



Fuente de Datos: MINVU (2013); ProurbanaUC (2013).

8.2 Relación entre subsidios otorgados y pagados período 1990-2013

Relación entre subsidios otorgados y pagados según período para la RM (1990-2013)

	Total período 1990-2000	Promedio anual período 1990-2000	Total período 2001-2005	Promedio anual período 2001-2005	Total período 2006-2013	Promedio anual período 2006-2013
Subsidios otorgados	259.473	23.588	112.378	22.476	250.790	31.349
Subsidios pagados	210.962	19.178	76.768	15.354	169.869	21.234
Diferencia entre subsidios pagados y otorgados	48.511	4.410	35.610	7.122	80.921	10.115
% que representan los subsidios no pagados respecto al total otorgado	18,7	18,7	31,7	31,7	32,3	32,3

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Observatorio Habitacional del MINVU³⁸

Relación entre subsidios otorgados y pagados según período total país (1990-2013)

	Total período 1990-2000	Promedio anual período 1990-2000	Total período 2001-2005	Promedio anual período 2001-2005	Total período 2006-2013	Promedio anual período 2006-2013
Subsidios otorgados	680.613	61.874	416.733	83.347	799.230	99.904
Subsidios pagados	536.824	48.802	304.869	60.974	639.600	79.950
Diferencia entre subsidios pagados y otorgados	143.789	13.072	111.864	22.373	159.630	19.954
% que representan los subsidios no pagados respecto al total otorgado	21,1	21,1	26,8	26,8	20,0	20,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Observatorio Habitacional del MINVU³⁹

³⁸ Se utilizaron bases de subsidios otorgados y pagados según programa período 1990-2000

³⁹ Se utilizaron bases de subsidios otorgados y pagados según programa período 1990-2000

8.3 Bases de Datos Subsidios Pagados 2010-2013, Fuente: DPH y CEHU-MINVU

El análisis de la constitución de las disyuntivas implicó la revisión de diversas variables para entender las dimensiones que estos agrupan. En ese sentido ha sido necesario utilizar numerosas fuentes de información secundaria para entender el comportamiento de las variables a través del tiempo, y a través de los diferentes programas de vivienda subsidiada, así como las tipologías que estos contemplan.

A esta complejidad intrínseca del estudio se sumaron limitaciones derivadas del trabajo con información secundaria – insuficiencia o no disponibilidad de datos, falta de robustez de los mismos y/o de las fuentes, entre otros. La tabla a continuación resume las bases de dato usadas en el estudio, sus fuentes y principales características; seguidamente se brindarán información sobre los alcances y limitaciones específicas de las bases, en los casos en los que resulta necesario.

Bases de datos utilizadas

Nº	Base de Datos	Datos Contenidos	Periodo	Fuente	Nivel de Cobertura de la Información para el periodo analizado	Disyuntiva
1	Catastro Condominios Sociales	Vivienda subsidiada en altura	1936 – 2012	MINVU	100%	1, 2 y 3
2	D.S. 40	Título I, II y III	2010 – 2013	DPH – MINVU	100%	1 y 2
3	FSV Adquisición	FSV I y FSV II Vivienda nueva y usada	2010 – 2013	CEHU – MINVU	75%	1 y 2
5	D.S. I Título 0	Vivienda nueva y usada	2012 – 2013	DPH – MINVU	100%	1 y 2
5	D.S. I Título I	Vivienda nueva y usada	2012 – 2013	DPH – MINVU	100%	1 y 2
6	D.S. I Título II	Vivienda nueva y usada	2012 – 2013	DPH – MINVU	100%	1 y 2
7	Precio del Suelo	Valor promedio del metro cuadrado de terreno	2009	Servicio de Impuestos Internos	100%	1 y 2

Fuente: Elaboración propia

- Base de Datos Condominios Subsidiados en Altura, Fuente: MINVU - ProUrbana

Con el fin de analizar el comportamiento histórico de la vivienda financiada con apoyo estatal se hará uso de la base de datos del catastro de condominios subsidiados en altura (ya sea de forma total o parcial) entre 1936 y 2012. Esta es el producto de una asesoría que realizó ProUrbana para el MINVU en 2013 que tuvo como objetivo analizar el comportamiento de este stock, con miras a facilitar la realización de una tipología de condominios. El uso de esta base permite ver la evolución de comportamiento de la vivienda con relación a los trade-offs a través de las décadas y los períodos de la política habitacional. La principal debilidad consiste en que sólo permite analizar el comportamiento de la vivienda subsidiada en altura (tipología departamento), lo que limita el análisis dejando fuera de la muestra la vivienda tipo casa.

Una vez finalizada la consultoría, el Ministerio realizó algunas modificaciones en la base de datos consolidada por ProUrbana, que implicaron una alteración en los N que se tomaron como base para los cálculos. A partir de esta base, el MINVU realizó nuevos cálculos, que presentó en un seminario realizado a principios de 2014, algunos de los cuales son citados en este estudio.

- Bases de Datos Subsidios Pagados 2010-2013, Fuente: CEHU-MINVU (ítems 2, 3, 4, 5 y 6 tabla anterior)

La Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos (CEHU) y la División de Política Habitacional del MINVU facilitaron cinco bases de datos que recogen información sobre los subsidios pagados en el periodo 2010 -2013. Esta información se utiliza para profundizar el análisis del comportamiento de las disyuntivas en el período más reciente de la política, lo que permite identificar tendencias en los efectos que han tenido los diferentes instrumentos utilizados por las autoridades en el tema. Las bases incluyen programas de vivienda orientados a grupos vulnerables, emergentes y medios, normados bajo el primer gobierno de la presidenta Bachelet (D.S.174 –FSVI y II-, D.S.40), que se encontraban aún en ejecución durante el período, así como también los programas que los reemplazaron durante el gobierno del presidente Piñera (D.S.1 Título I y II). El MINVU no proporcionó información para el programa D.S.49, introducido bajo el gobierno de Piñera, que vino a regular la asignación de beneficios para los grupos más vulnerables(ex FSVI).

Las bases incluyeron información para vivienda orientada a grupos vulnerables y emergentes los que acceden a vivienda subsidiada sin deuda (modalidades con prácticamente un 100% de subsidio) y vivienda subsidiada con deuda (aquella que contemplan que el beneficiario realice un mayor ahorro y que asuma un porcentaje de deuda a través de crédito). La información se utiliza con el objetivo de identificar tendencias ya que las limitaciones que presenta la información no siempre permite realizar análisis concluyentes.

8.4 Listado de entrevistados

Actor y sector que representa	Institución	Sector Representado
Pablo Contrucci	Académico UC y Jefe de la División de Desarrollo Urbano - MINVU	Sector Público – Central
Vicente Domínguez,	Director Ejecutivo - Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios (ADI)	Sector Privado
Verónica Serrano,	Ex SEREMI MINVU y actual gerente Inmobiliaria NOVAL	Sector Privado
Francisco Irarrázaval,	Ex Subsecretario MINVU (2010 – 2014) y actual gerente de operaciones retail de Ripley	Sector Público – Central
Sandra Guisling	Municipalidad de Santiago	Sector Público – Municipal
Sara Campos	Municipalidad de Peñalolén	Sector Público – Municipal
Alvaro Quilodran	Municipalidad de Colina	Sector Público – Municipal
Pablo Trivelli	Ex Director del Programa Nacional de Parques Urbanos del MINVU y ex Director del Programa de Gestión Urbana de Naciones Unidas. Actual consultor independiente	Sociedad Civil
Constanza Lizama	Movimiento de Pobladores en Lucha (MPL)	Sociedad Civil
Daniel García	Ex Director Vivienda Definitiva Fundación Un Techo para Chile (EGIS)	Sociedad Civil