

Capítulo 16

Vivienda social integrada a la ciudad

Cristián del Campo, SJ / Andrea Tokman

Síntesis

Las grandes ciudades de Chile tienen un grave problema de desintegración socioespacial. El lugar donde se nace o se vive incide en el acceso a bienes públicos fundamentales como la seguridad, la educación o la salud, y a las oportunidades de empleo, factores que determinan en gran medida las posibilidades de progreso económico. Peor aun, el lugar donde se nace y vive afecta las expectativas con que las familias enfrentan los desafíos y oportunidades, y cierra un círculo vicioso difícil de romper. Para atacar una situación que resulta injusta e ineficiente, proponemos políticas públicas que promueven integrar la vivienda social a la ciudad en términos espaciales y sociales simultáneamente, de manera de aprovechar la retroalimentación que de ello surge. Además se incluyen algunas propuestas sobre campamentos y sobre institucionalidad y participación ciudadana.

En lo medular, las propuestas tienen un enfoque territorial y urbanístico: más que de la vivienda propiamente tal nos ocupamos primordialmente del acceso al suelo bien ubicado (es decir, integrado socioespacialmente) en el caso de nuevas viviendas, y de la creación de valor de suelo cuando se trata de viviendas ya construidas.

Por un lado, y mediante una serie de instrumentos –entre ellos incentivos para los desarrolladores inmobiliarios y receptores de subsidio, gestión de suelo, proyectos integrados y una política de arriendo subsidiado–, se apunta a integrar a las familias vulnerables en barrios bien ubicados y conectados. Por otro lado, se propone transformar los barrios aislados, peligrosos y con mala infraestructura en lugares atractivos mediante el rediseño de los entornos barriales (conectividad, accesibilidad, espacios públicos, equipamientos y servicios) y el mejoramiento

de la calidad de las viviendas. Con ello mejora la calidad de vida de sus habitantes y –cuidando de contener la presión por desplazar a los residentes originales– se atrae a nuevos residentes menos vulnerables, que rompen la homogeneidad social y contribuyen a la instalación de servicios y comercios que valorizan el territorio.

Introducción

En cualquier esfuerzo integral por proponer reformas y programas que mejoren la calidad de vida de los habitantes de una ciudad o un país, es imprescindible considerar la situación de los espacios donde vivimos. En ellos se desarrolla buena parte de nuestra vida: desde ellos miramos el mundo, allí vivimos con nuestras familias, convivimos con vecinos y nos desplazamos hacia nuestros lugares de trabajo o estudio. Estos espacios vitales están constituidos por las viviendas que ocupamos, pero también por las calles que transitamos, por el comercio, las plazas, los establecimientos educacionales y de salud, y los servicios municipales. Precisamente, desde esa concepción espacial integral es que propondremos una intervención de política pública que se haga cargo de la realidad habitacional, yendo más allá de la necesidad fundamental de una vivienda, para enfocarla atención en la realidad de los sectores urbanos más pobres, donde las carencias son evidentes y la urgencia indiscutible.

Desde un punto de vista estrictamente cuantitativo, hay razones de peso para celebrar. Los avances hacia el desarrollo económico y las políticas habitacionales han reducido a la mitad las familias en viviendas

irrecuperables o en condición de allegamiento entre 1990 y 2011 (Gráfico 1). Además, la vivienda a la que acceden los más necesitados es de mejor calidad que hace una década, lo que se refleja en los mejores índices de calidad global de la vivienda (Gráfico 2), en el mayor tamaño de estas y en los menores niveles de hacinamiento.

La producción masiva de viviendas sociales para resolver el problema de los “sin techo” desde la segunda mitad de la década de 1980, especialmente durante los noventa y hasta la primera mitad de la década de 2000, redujo sustancialmente el número de familias que vivían en campamentos precarios (desde más de 120.000 a menos de 30.000 familias entre 1990 y 2011), y también entregó una solución a muchas familias allegadas. Sin embargo, este proceso escondió significativos costos que las autoridades de la época fueron incapaces de avizorar y prevenir. Se construyó aprovechando economías de escala, en grandes condominios homogéneos de departamentos en altura, aun en las ciudades menos densas, y sin dedicar la debida atención al diseño urbano, el entorno y la conectividad vial.

La ciudad desintegrada

Esta política centrada en proveer la mayor cantidad de viviendas en el menor tiempo posible fue dando paso a “campamentos de cemento”, conformados por conjuntos de viviendas segregadas en las principales ciudades del país. La peor situación se observa en cerca de medio millón de viviendas ubicadas en guetos urbanos. Por guetos entendemos aquellos conjuntos habitacionales de alta densidad de viviendas sociales, habitados por una población homogéneamente pobre, que no han contado con un mínimo resguardo ni a partir del diseño ni de la regulación de los espacios comunes, que han quedado a merced del narcotráfico y la inseguridad, y que generalmente están alejados de los servicios y la conectividad. Dentro de estos, cerca de 157 mil viviendas concentran los peores índices de accesibilidad y conectividad, estigmatización, disponibilidad de suelo, heterogeneidad social, inseguridad y narcotráfico (Atisba, 2010).

Estas villas son el símbolo más representativo de la desintegración social y urbana, que está presente en todo el territorio urbano del país: menos de la mitad de los habitantes de guetos (44%) vive en el Gran Santiago, con una importante concentración en ciudades de tamaño intermedio en el norte del país, como Copiapó y Arica.

Las familias receptoras de estas viviendas quedaron en sectores muy alejados de las redes de oportunidades –especialmente laborales y de servicios de calidad–, lo que genera una gran disparidad en los tiempos destinados al desplazamiento hacia el trabajo, salud y educación de calidad, comercio y servicios, entre

otros, e incide significativamente en la calidad de vida y las oportunidades de progreso. Las pruebas educacionales estandarizadas, las tasas de desocupación juvenil, la sensación de inseguridad, todas muestran peores indicadores en las villas y sus alrededores. Si bien no es posible demostrar una causalidad directa entre estos malos indicadores y la condición de vivir en los entornos descritos, es evidente que existe una correlación y retroalimentación.

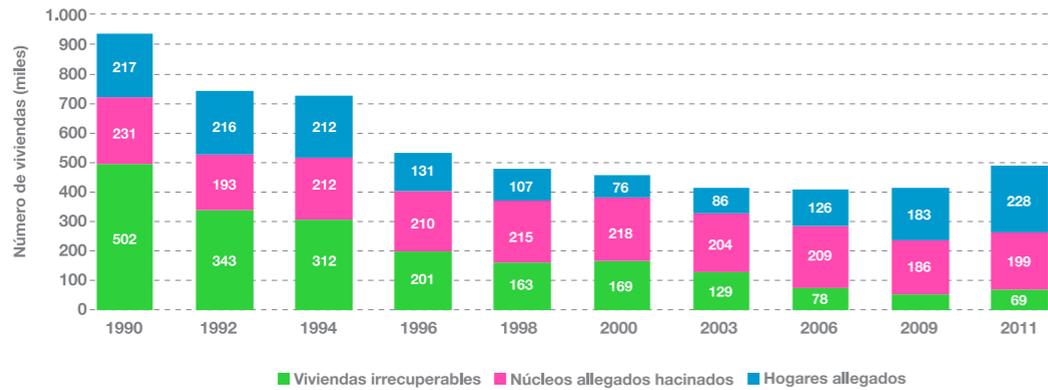
Además, como estas villas quedaron concentradas en municipios de bajos ingresos, no hay recursos suficientes para mantener el escaso equipamiento comunitario disponible, ni para atender la altísima demanda por servicios públicos de una población cuyos ingresos son insuficientes para acceder a las redes privadas. Los recursos adicionales entregados por el Fondo Común Municipal y la recientemente estrenada Compensación por Predios Exentos han sido insuficientes para revertir la precariedad de los espacios comunes. Más aun, la construcción de villas en formato condominio limita la responsabilidad de mantenimiento e inversión de las municipalidades en esos espacios. Todo ello, sumado a una oferta de mala calidad de otros servicios, especialmente en lo relativo a la educación, la salud y la intermediación laboral, ha redundado en una concentración de males sociales tales como alta cesantía, violencia y delincuencia asociada al narcotráfico.

Así, dadas estas condiciones de localización, deterioro y entorno, una vez que las familias recibieron su anhelada casa propia debieron enfrentar su inexistente plusvalía. Las viviendas que en principio costaron más de 500 UF hoy valen cerca de la mitad, situación que se repite en todo el país (Gráfico 3). Esta plusvalía negativa ha derivado en un verdadero fenómeno de “encierro” que limita la movilidad hacia nuevas oportunidades en barrios emergentes. Al poco andar, se ha licuado la transferencia de patrimonio que pretendía constituirse como el gran motor hacia el progreso de las familias vulnerables.

Se pensó que la ciudad, con sus fuentes laborales, comercio y áreas de recreación, iría llegando hasta los barrios a medida que se fueran poblando. Sin embargo, el bajo poder adquisitivo concentrado en estos barrios no atrae inversiones privadas, por lo que comenzaron a entrar en decadencia y se quedaron allí, entrampados en la pobreza, solo aquellos sin más alternativa.

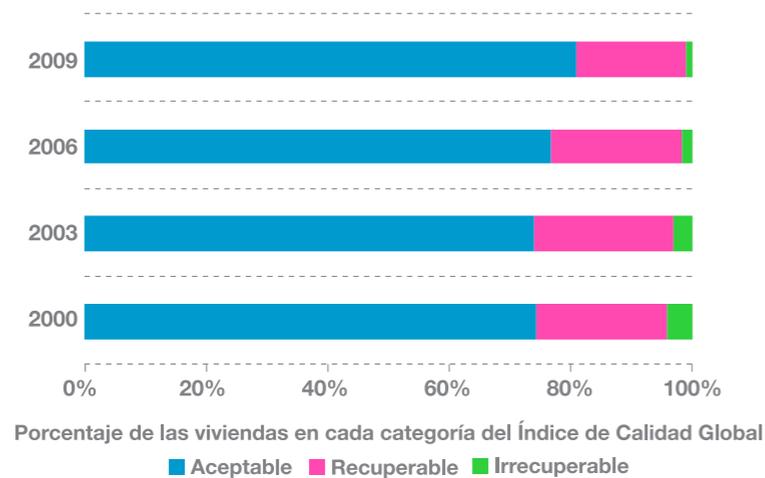
El Estado no es el único responsable de la generación de una situación tan compleja. El mercado por sí solo tiende a segregar y desintegrar. Dada la escasez de suelo bien localizado, las personas con menor capacidad adquisitiva son inevitablemente desplazadas hacia barrios más baratos, que naturalmente son aquellos más alejados, peor conectados y con menos infraestructura. El Estado no ha sido capaz de contener este proceso,

Gráfico 1
Déficit cuantitativo de vivienda, 1990-2011



Fuente: Minvu.

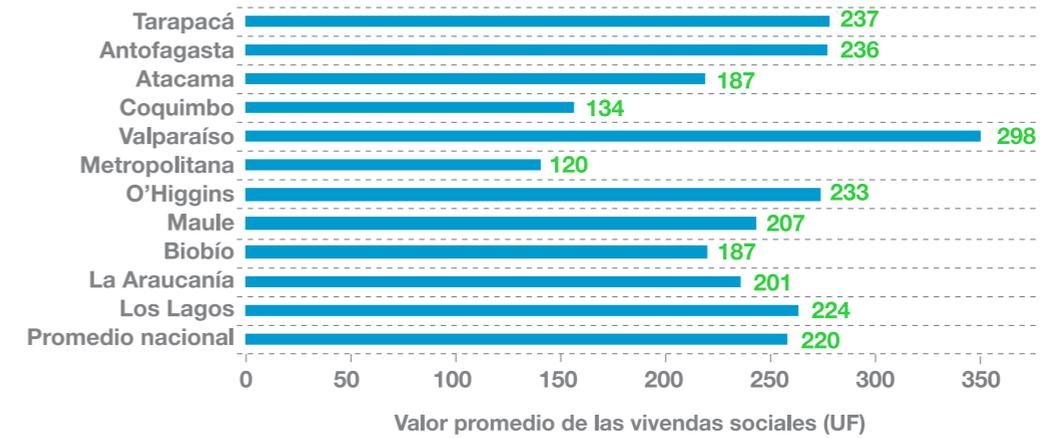
Gráfico 2
Calidad de las viviendas



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Informe de política social 2011.

Nota: El Índice de Calidad Global incorpora en sus criterios el tipo de vivienda, la materialidad y las condiciones sanitarias.

Gráfico 3
Valor de las viviendas sociales



Fuente: La Tercera, 6 de octubre de 2012, a partir de información del Minvu.

y su política habitacional centrada en la cantidad de viviendas ha contribuido a consolidarlo. Son estas políticas las que han propiciado la construcción masiva en sectores periféricos de las ciudades, alejados de donde vienen y trabajan sus habitantes, como es el caso de Alto Hospicio y Las Compañías en el norte del país, y Padre Las Casas y Alerce en el sur. Muy probablemente estos desarrollos no se habrían producido por el mero dinamismo del mercado.

Ha existido, por otra parte, un temor a la extensión desproporcionada de las ciudades, lo que ha llevado a rechazar planes de extensión de las zonas urbanas. Esta estrategia ha probado su ineficacia, pues no ha logrado detener el crecimiento de la ciudad e incluso ha empeorado la situación, ya que los precios de los terrenos dentro del radio urbano han subido y eso ha incentivado la creación de "ciudades dormitorio", cada vez más lejanas y con graves problemas sociales. Por ejemplo, en Santiago ha sido reiterado el rechazo a nuevos planos reguladores, mientras que Colina, Melipilla y Buin albergan cada vez más viviendas sociales.

Todo lo anterior ha llevado, por ejemplo, a que la OCDE plantee sus críticas a la situación de nuestras ciudades. En su reciente revisión de políticas urbanas de Chile (OCDE, 2013), el organismo llama la atención sobre los niveles de segregación urbana que imperan en nuestro país. Muestra de ello es que se señala a Santiago como la metrópolis de la OCDE con mayores niveles de desigualdad urbana, y el promedio de las ciudades chilenas se ubica por sobre el promedio de ciudades OCDE en esta misma métrica.

El desafío

Una ciudad socioespacialmente desintegrada no es equitativa. Evidentemente no lo es desde el punto de vista de la igualdad de resultados, pues basta recorrer la ciudad para reconocer las inmensas diferencias en la calidad de las viviendas y los barrios. Pero tampoco lo es desde el punto de vista de la igualdad de oportunidades. El lugar donde se nace o se vive determina el acceso a bienes públicos fundamentales como la seguridad, la educación o la salud, y las oportunidades de empleo, factores que determinan en gran medida las posibilidades de movilidad social. Peor aun, afecta las expectativas con que las familias enfrentan los desafíos y oportunidades, creando un círculo vicioso difícil de romper. En este contexto, el desafío de la política habitacional es mucho más holístico que puramente habitacional, está más relacionado con el urbanismo que con la vivienda y se asocia a muchos más aspectos que solo a la calidad de la vivienda; el desafío tiene que ver con el entorno, con las conexiones, con las oportunidades, con la dignidad.

Por eso planteamos que lo que la política pública debe promover es la integración geográfica. El concepto es doble: se relaciona con la ubicación espacial de las viviendas en cuanto a la cercanía de la infraestructura, los servicios y el empleo de calidad, y también tiene que ver con la cercanía entre familias de distintas clases sociales. Los barrios socialmente heterogéneos atraen más inversión, infraestructura, servicios, y con ellos plusvalía. También aportan más a las arcas municipa-

les, lo que permite mejorar los servicios para todos, pero especialmente para los más pobres (Sabatini y otros, 2005 y 2008). Es decir, la mezcla social atrae los servicios que definen la “buena ubicación” de una vivienda. El contacto social diverso también aporta dignidad, construye confianza y fortalece la cohesión social necesaria para un vivir más armónico de todos los habitantes de las ciudades. Por último, la cercanía física otorga beneficios económicos mutuos. Para algunos se acercan redes de trabajo antes desconocidas, y otros comienzan a disponer de algunos servicios que antes no encontraban a una distancia razonable de sus hogares (por ejemplo, cuidado de niños).

Así, el foco de nuestras propuestas está en integrar la vivienda social a la ciudad en términos espaciales y sociales a la vez. El enfoque es territorial y urbanístico, en cuanto nos ocupamos principalmente del problema del acceso al suelo bien ubicado (es decir, integrado socioespacialmente) más que de la vivienda propiamente tal. Consideramos el acceso a la ciudad como un derecho. El acceso a suelo bien ubicado es un factor fundamental en la calidad de vida y en la igualdad de oportunidades, principios rectores de la sociedad más justa en que aspiramos vivir.

Ahora bien, el suelo “bien ubicado” es caro y difícilmente asequible para todos, por lo que proponemos una serie de mecanismos alternativos para lograr que un porcentaje importante de familias vulnerables accedan a él. Además, aprovechamos que el concepto de buena ubicación del suelo es dinámico y proponemos mecanismos para moldearlo. Estas propuestas de integración geográfica consideran que barrios “mal ubicados” pueden pasar a estar “bien ubicados” gracias a determinadas políticas públicas. La decisión de dónde ubicar una nueva línea de metro o un liceo de excelencia, o el tipo de diseño urbano de los barrios, son elementos que inciden en la conectividad, en el entorno y en el atractivo de un sector en general. Así se transforman los barrios y se da cabida a la espiral de mejora que continúa con la llegada de residentes de mayor poder adquisitivo, que atraen a su vez más inversión privada y recursos municipales, lo que redundará en mejores condiciones de localización de las viviendas.

Esta transformación de los barrios requiere de una estrategia integral y multidimensional, lo que sin duda complejiza la tarea porque implica un diseño coordinado entre muchos actores y modificaciones significativas en la articulación entre instituciones. Minusvalorar esta necesidad y las modificaciones que la institucionalidad requiere solo replicará los fracasos que ya conocemos.

A la luz de todo lo anterior, las propuestas se organizan en tres áreas. En la primera se propone un conjunto de estrategias para reducir la segmentación en las grandes urbes; tal como se desprende del diagnóstico, se trata del núcleo de este capítulo, del día a día de 1,6 millones de personas que se encuentran en una situación inaceptable y que requieren una solución urgente y definitiva. La segunda área alude a la situación de los campamentos tradicionales, y la tercera a las propuestas en materia institucional.

Cabe destacar que, aunque utilizamos reiteradamente el caso de Santiago para ilustrar o estimar costos involucrados, las propuestas se aplican a otras grandes urbes como Concepción y Valparaíso, y también a ciudades de tamaño medio. De hecho, para prevenir la repetición de los errores del pasado es esencial que se concreten estas medidas en ciudades que aún no se transforman en grandes urbes.

Propuestas

Integración socioespacial

El objetivo es la integración residencial de los grupos vulnerables,¹ tanto en viviendas ya construidas como en aquellas por construir. Las propuestas se han separado en estos dos ámbitos.

Propuesta 77 Inversión multisectorial intensiva en barrios vulnerables

La propuesta se despliega en cuatro áreas, que corresponden a los cuatro problemas que las motivan: problemas de vivienda (diseño, deterioro, regulación del espacio común y urbanización de estándar básico); problemas territoriales (calidad de los servicios disponibles y conectividad); problemas sociales (inacción juvenil, inseguridad y violencia asociada al narcotráfico), y homogeneidad social (de familias vulnerables). La intervención necesaria en estos “campamentos de cemento” es, por tanto, amplia y compleja.

Una estrategia integral, intensiva y territorial involucra no solo la mejora en las condiciones materiales de las

viviendas, sino también “llevar la ciudad” hacia estos barrios, además de la recuperación de espacios públicos, el aumento de superficie de áreas verdes y la utilización de terrenos eriazos. En concreto, la estrategia debe incluir un cronograma de inversión pública en el barrio en que se intervendrá a corto, mediano y largo plazo, que incorpore un diagnóstico técnico-social que enfatice en oportunidades de proyectos de inversión social de alto impacto; que coordine al Minvu, otros ministerios y municipios en conjunto con la comunidad, y que considere intervenciones tendientes a mejorar el stock de vivienda existente, la inversión en equipamientos y servicios, el mejoramiento del espacio público, la inversión en conectividad, en proyectos sobre limpieza y medioambiente, y la ayuda al municipio posterior a la intervención.

Recuperar el stock existente

Para el stock de viviendas en blocks, la propuesta es demoler algunas, ampliar otras y mejorar los espacios públicos. Lo primero, la demolición –que ha sido propuesta y planificada en menor escala (con una meta de 4.000 viviendas al año)– resulta indispensable, particularmente en aquellos sectores donde los niveles de densidad son altos, el deterioro de los barrios indiscutible y la localización deficiente. Además de los costos de demolición, esta solución debe incluir un subsidio de salida –o de segunda oportunidad, como se le ha denominado recientemente– para la compra de una vivienda en el mercado. En el caso de las familias arrendatarias, que son en torno al 20% de los habitantes de un block, se debe evaluar cuáles de ellas están habilitadas para optar a un subsidio de vivienda nueva, y en caso de inhabilidad, se las apoyaría con un subsidio de traslado y copago de arriendo en otra ubicación de acuerdo con la propuesta de arriendo descrita más abajo.²

Dada la copropiedad de los conjuntos, se requiere el acuerdo de mayoría para vender las propiedades que se demolerán. La gran escala de estas copropiedades complica la negociación, demora los procesos y aumenta los costos. La nueva ley de copropiedad señala un máximo de 150 viviendas sociales para un condominio, lo que sin duda contribuye a un mejor proceso de negociación, sin atomizar en demasía los grupos con los que se debe negociar. Por otra parte, no se descarta el mecanismo de expropiación para evitar entrar en un espiral de negociación que infle los precios de las viviendas.

Recuperar el stock existente también implica ampliar departamentos. Una posible solución es la ampliación estándar (9-10 m²) de un departamento de block (que

debe incluir un subsidio temporal durante el tiempo de la ampliación). Otra solución es la denominada “3x2”, que transforma el espacio de tres viviendas en dos, pasando de aproximadamente 40 m² a 60 m².

La recuperación y el mejoramiento de las viviendas deben complementarse con una inversión en los espacios comunes. El hecho de constituirse como condominios impide la mantención e inversión de los municipios, que, por lo demás, tienen escasos recursos para dedicarlos a otros espacios públicos. El Programa de Mejoramiento de Condominios contempla la posibilidad de que las comunidades postulen a proyectos en los espacios de copropiedad. En el corto plazo se debe avanzar en un decreto que contemple este tipo de proyectos y la reducción del tamaño máximo de copropiedad y propuesta, para facilitar su uso. En cuanto a los recursos, como cerca de 80% de los bienes raíces para uso habitacional no pagan impuestos (incluyendo todos los que tienen avalúo fiscal bajo 810 UF), los municipios no cuentan con recursos para hacerse cargo de los costos de mantención y renovación de los espacios públicos, por ello es esencial ir evaluando el funcionamiento y presupuesto asignado a la nueva Compensación por Predios Exentos, que comenzó a pagarse en 2011 y que aporta al municipio algo menos de \$ 10.000 pesos anuales por cada bien raíz exento; y el impacto de modificar las reglas para la exención que deja a buena parte de la clase media sin pagar contribuciones. Además, la propuesta del capítulo 7 de aumento de 1,2% a 1,5% de la tasa de impuesto territorial para propiedades de alto valor aportaría nuevos recursos al Fondo Común Municipal que se redistribuirían hacia estas comunas más pobres.

Intervención territorial

La intervención también debe hacerse en el territorio. La inversión en equipamiento menor (sedes comunitarias, plazoletas, contenedores comunitarios para la basura) y mayor (bibliotecas/mediatecas, centros cívicos, espacios deportivos y recreativos) resulta fundamental, tal como lo han probado los programas Favela-Barrio en Río de Janeiro o la exitosa experiencia de la ciudad de Medellín. En ambos casos la clave está en la alta calidad del equipamiento diseñado y edificado, que logre efectivamente “cambiar la piel” (lema del exalcalde de Medellín Sergio Fajardo) a estos barrios. El Programa de Recuperamiento de Barrios cumple en parte con este objetivo, sin embargo es necesario contar con una calidad de equipamiento y de inversión que permita transformar la conducta en el territorio y no solo paliar la falta de equipamiento. Al mismo tiempo, se debe asegurar una cantidad adecuada de

¹ A lo largo de este capítulo utilizamos la definición de grupos sociales implícita en la definición de los subsidios habitacionales. Esto es, distinguimos entre sectores “vulnerables” (aproximadamente, deciles de ingreso I y II), “emergentes” (III, IV, V) y “medios” (VI, VII y VIII).

² Estos cálculos están basados en estimaciones del Área de Vivienda Definitiva de Techo-Chile.

los servicios públicos (particularmente carabineros y consultorios), aumentar la calidad de los servicios educacionales existentes e incentivar la presencia de servicios privados, en especial el comercio de mediana y gran escala. Estos servicios privados llegarán también en la medida en que se induzca la gentrificación en estos barrios mediante la incorporación de viviendas de mayor valor en zonas de demolición.

Seguridad

El problema social más importante de los barrios vulnerables es la inseguridad producto de la delincuencia y la violencia derivada del narcotráfico, principalmente por la ocupación de ciertos espacios comunes y deteriorados –las “zonas ocupadas”, como las cataloga el Centro de Investigación Periodística (Ciper)–,³ que son espacios de la copropiedad que no tienen un diseño propicio para la apropiación de los residentes. Además de la condición estructural de diseño de los espacios, respecto de la cual se propone invertir en el primer punto de esta propuesta, es necesario contar con más presencia policial, un monitoreo más efectivo, y programas ciudadanos de prevención del delito, pero para ello es fundamental la coordinación entre el Minvu y el Ministerio del Interior.⁴ Particularmente relevante es la propuesta de utilizar un diseño urbano “inteligente” para la prevención del crimen (luminarias, trabajo con los “límites” de los barrios, apertura de circulaciones y amplitud visual, entre otros). El diseño de los nuevos complejos habitacionales en lugares donde hubo demolición, así como la construcción de centros cívicos y nuevos espacios públicos, deberá considerar un diseño y una arquitectura que dificulten la comisión de delitos.

Heterogeneidad social

La incorporación de nuevas viviendas de mayor costo (subsidio emergente y clase media) es fundamental en esta propuesta para propiciar una mezcla social por los beneficios ya enunciados (atracción de inversión privada en servicios y comercio, aumento de recursos municipales, efectos sociales de la heterogeneidad social). Para atraer a los nuevos residentes, y para mejorar la calidad del barrio para los residentes históricos, la inversión en infraestructura es clave. Incorporar centros cívicos que aglomeren servicios, establecimientos educacionales, consultorios, comisarías y espacios de atractivo cultural y recreacional en los barrios más conflictivos traerá nueva vida a esas zonas, que podrán convertirse en

un polo de atracción como ocurrió, por ejemplo, con los centros cívicos y bibliotecas en Medellín.

Para ilustrar la magnitud de los costos de la inversión multisectorial intensiva en barrios vulnerables, tomamos el 21% de los 250.000 departamentos en blocks catastrados en todo el país que, según las fuentes oficiales (Minvu, 2012), se encuentran en estado crítico e irre recuperables. Son 52.500 departamentos que deben ser desalojados y demolidos, lo primero a un costo de 750 UF por departamento (subsidio de segunda oportunidad) y lo segundo a 2,5 UF por metro cuadrado. Considerando un tamaño promedio de 40 m², la demolición implica un costo de 100 UF por departamento. Luego, la suma de ambos conceptos implica un costo de US\$ 2.052 millones (**Cuadro 1**). Con esta operación se liberarían 656.250 m² de suelo⁵ (a la vez que aumentaría la demanda por viviendas económicas en 52.500, lo que se trata en la siguiente sección).

Para el 79% restante que no califica como irre recuperable, suponemos que se interviene la mitad, es decir 98.750 departamentos, la mitad con ampliaciones estándar a un costo estimado de 190 UF, y la otra mitad con la modalidad 3x2 a un costo de 450 UF por familia que se queda y de 750 UF por familia que se va. Estas intervenciones implican, entonces, el desembolso de US\$ 1,686 millones.

La construcción de centros cívicos con escuelas, servicios públicos y comisarías, y áreas verdes y de recreación, puede ocupar estos terrenos (o se podrían comprar otros). Suponiendo que la mitad se destina a centros cívicos de dos pisos, a 18 UF por m² edificado y un costo total de US\$ 543 millones, la otra mitad podrían ser áreas verdes, parques, plazas y multicanchas, a un costo de construcción de 1 UF por m², por un total de US\$ 15 millones y US\$ 2 millones anuales para su mantención.⁶

Estas son estimaciones referenciales. Puede haber importantes diferencias de costos de construcción, mantención y demolición por zonas y en el tiempo. También puede haber variaciones importantes en el monto del subsidio de salida. Además, no se incorporan los costos de la conectividad, ni seguridad (algo de ambos se puede encontrar en los capítulos correspondientes de este libro), y la cantidad de áreas verdes adicionales es insuficiente para llegar a estándares internacionales aceptables. Tampoco se incorpora el costo de los subsidios para familias de clase media y emergente que se espera decidan vivir en estos

Cuadro 1

Costos de las propuestas para el stock existente

	Millones de US\$
Costo por soluciones para blocks irre recuperables (demolición y segunda oportunidad)	2.053
Costo por soluciones para blocks recuperables (ampliaciones estándar y 3x2)	1.686
Centros cívicos	543
Áreas verdes y deporte	15
Total inversión multisectorial intensiva	4.297

Fuente: Elaboración propia a partir de Poduje (2013).

barrios reformados. Así, estamos hablando de una cota inferior bastante reducida del costo real total necesario para “cambiarles la piel” a estos barrios.

Por último, a pesar de la urgencia en esta materia estamos conscientes de que es poco probable que se concrete todo este gasto en el corto plazo (de uno a dos años). De hecho, el plan piloto del gobierno de Piñera plantea comenzar con la demolición de 4.000 viviendas en los próximos cuatro años, y lo hace teniendo en mente no solo la cantidad de recursos necesarios sino lo difícil que es el proceso de desalojar y reubicar a las familias, como se mencionó. Nada de ello invalida sin embargo nuestras propuestas.

Densificación condicionada con incentivos de inclusividad

Para introducir viviendas sociales en un entorno urbano bien ubicado y con heterogeneidad social es necesario incentivar a desarrolladores privados a construir edificios que contengan una cierta cantidad de viviendas destinadas a familias de escasos recursos (cuota para viviendas con subsidio). Para ello se propone ofrecer incentivos a los desarrolladores, como aumentos de densidad permitida, descuentos en pago de ciertos impuestos o patentes, tramitación más rápida de permisos (silencio administrativo positivo) y cofinanciamiento, todo lo cual vuelve atractivo el negocio con integración.

Para que cumplan con el doble objetivo de ubicación y mezcla social, estas cuotas voluntarias solo deben aplicarse en comunas bien ubicadas de ciudades grandes. La idea es quebrar la homogeneidad social y por lo tanto evitar que estos incentivos vayan a comunas donde la representación de familias vulnerables sea muy alta (por ejemplo, mayor al 45% de la población de los primeros tres deciles). Se podría hacer una excepción en el caso de comunas donde los beneficiarios de los departamentos con cuota son de la misma comuna, y dejar inalterado el mix social allí, pero aumentando el contacto social más cercano. Otra ventaja de dar preferencia a allegados es no generar una mayor demanda por servicios públicos comunales, aunque sí un mayor ingreso comunal a través de la Compensación por Predios Exentos, lo que debería ir en favor de mejorar dichos servicios.

El trabajo de diseño de fachadas y estándares mínimos es muy importante para una integración exitosa. Viviendas de distintos valores integradas armoniosamente en un conjunto bien diseñado han sido fundamentales en el éxito del proyecto de integración social San Alberto Casas Viejas, en Puente Alto, y en los barrios integrados construidos en Estados Unidos (**Diagrama 1**).

Propuesta 78 Incentivos, arriendo y mejor gestión del suelo para una mayor integración residencial

Además de enfrentar el problema de las viviendas ya construidas, hay que asegurarse de no cometer los mismos errores con las nuevas viviendas. La pregunta es cómo acomodar a cerca de medio millón de familias que necesitan una vivienda (495.000, según la Encuesta Casen 2011 y el **Gráfico 1**), sin desplazarlas a la periferia. Este dilema es más complicado que en los años noventa por la mayor escasez de suelo a precios compatibles en localidades bien ubicadas. A continuación se proponen cuatro formas complementarias para lograrlo. La idea es que se apliquen simultáneamente, pues ninguna por sí sola es capaz de dar respuesta a todas las familias.

³ Juan Pablo Figueroa, Matías Fouilloux y Jorge Sullivan, “Vivir y/o morir en una zona ocupada de Santiago”, 20 de julio de 2009, www.ciperchile.cl.

⁴ Particularmente interesante resulta la Crime Prevention Through Environmental Design (CPTED).

⁵ Suponemos que la unidad básica demolida está formada por dos edificios paralelos que totalizan 400 m² más 600 m² de espacios comunes. Dicho espacio abarca 80 departamentos (dos edificios de cuatro pisos cada uno, con diez viviendas de 40 m² por piso).

⁶ El costo de mantención anual es de 0,12 UF por m².

Diagrama 1

Viviendas integradas



a) Fairfax County, Virginia



b) San Alberto Casas Viejas, Puente Alto

Fuente: Calavita (2011) y www.ebco.cl.

Nota: La edificación de la izquierda en a), donde residen cuatro familias vulnerables, está diseñada a semejanza de la unifamiliar de la derecha en la misma cuadra. La edificación de la derecha en b) tiene un diseño similar, excepto por el techo (zinc vs. teja), y alberga a cuatro familias vulnerables en vez de a dos familias emergentes en la casa continua a la derecha.

La organización de la demanda y los reglamentos de convivencia también son vitales. Los casos más exitosos en Chile y en el extranjero son los que han conseguido que los habitantes de cada edificio se conozcan y establezcan mecanismos de buena convivencia. Mucho se puede aprender de la experiencia exitosa del estado de Massachusetts, donde se ha aplicado este instrumento con el nombre de Chapter 40B.⁷ Una ventaja de esta propuesta es que no incrementa el valor del subsidio, sino la rentabilidad agregada del terreno (por la mayor densidad), por lo que aísla el precio del suelo sin generar un alza artificial, como ocurrió en la implementación del subsidio de localización (ver más abajo). Además, como es un incentivo voluntario, es bastante más flexible y no supone costos fiscales directos. Una implementación gradual con un diseño que incorpore seguimiento, evaluación y ajustes continuos es altamente recomendable, puesto que de antemano es difícil calcular la magnitud de los incentivos que se requiere para generar el interés privado; si son muy bajos, no habrá demanda suficiente ni el consiguiente impacto, por lo que habrá que ir probando hasta entregar el incentivo suficiente para alcanzarla cantidad de viviendas deseadas.

Proyectos de integración social

Otro mecanismo para la integración de las viviendas sociales en las grandes ciudades son los Proyectos de Integración Social (PIS). En este tipo de proyectos, la inmobiliaria construye viviendas de distintos valores de modo armonioso, usando subsidios cruzados para alentar a familias no vulnerables a vivir con familias de menores ingresos. Los beneficios en lo que respecta a las probabilidades de movilidad social ascendente, de frenar la tendencia a la formación de guetos y promover un desarrollo urbano más armónico de las ciudades, evitando la segregación social, justifican el traslado desde el programa piloto original, que cuenta con menos de diez proyectos, a uno más formal que atraiga a una parte importante de las viviendas sociales por construirse.

El bajo número de proyectos desarrollados hasta ahora siguiendo esta lógica se explica por la falta de claridad de las reglas del juego y de los montos de los subsidios asignados. Para este tipo de proyectos, un desarrollador no se acoge a un programa específico con sus propias normativas, sino que debe trabajar con los distintos decretos y programas –y sus respectivas condiciones– que regulan la vivienda destinada a los distintos estratos sociales, haciendo una suerte de “gasfitería reglamentaria” que difícilmente puede resultar en un proyecto integrado y rentable.

Para fortalecer esta política es necesario cambiar la operatoria del programa. Se propone crear un programa específico para este fin, con requerimientos de calidad de vivienda y entorno mínimos exigidos, una normativa que lo regule y, por supuesto, mayor relevancia presupuestaria. Respecto de esto último, se debe incluir un subsidio adicional para todos los que habitan en conjuntos integrados y no solo para los de mayores ingresos, para así cubrir los costos de una oferta más sofisticada, que incorpora aspectos de diseño, de organización de la demanda y de normas de convivencia que los proyectos tradicionales omiten. Este subsidio es de vital importancia porque son esas condiciones las que finalmente determinan el atractivo de estos proyectos para los hogares de más ingresos y la sustentabilidad de la convivencia entre sus residentes.

Al igual que en la propuesta de cuotas voluntarias, los municipios no buscan atraer nuevas viviendas sociales a sus comunas, porque implican mayores gastos en bienes municipales y porque no allegan suficientes recursos, ya que no pagan contribuciones no compensados completamente por la Compensación por Predios Exentos, y porque normalmente se les asocia a pérdidas de plusvalía de otras viviendas de la zona. Para acotar esta resistencia y por el valor de mantenerlas redes locales, aquí también se propone dar prioridad a residentes de la misma comuna.

En todo caso, los trabajos de diseño de fachadas, las reglas de convivencia y la cuota máxima dentro del mismo conjunto debiesen limitar la pérdida de plusvalía de propiedades vecinas a los PIS. La evidencia en Estados Unidos, citada en Pollakowski, Ritchay y Weinrobe (2005), y Gornstein y Verrilli (2006), es que los proyectos de vivienda mixta no han producido una caída en las plusvalías de las viviendas ubicadas en sus alrededores.

Subsidio de localización

El subsidio a la localización, introducido en 2006, asignaba un monto variable (de hasta 200 UF) para la compra de suelo de proyectos nuevos de vivienda social, en lugares que cumplieran con ciertos requisitos mínimos de ubicación respecto de determinados servicios, norma que de alguna forma reconoce que la ubicación es el elemento más importante de un proyecto de vivienda social. Desgraciadamente, las condiciones que definían qué se consideraba una buena ubicación eran muy laxas y se fueron relajando aun más con el tiempo, de modo que el subsidio terminó utilizándose en todo terreno urbano disponible, causando una inflación pareja y artificial de precios del suelo.⁸

⁷ Sabatini y otros (2010) ya habían propuesto la adaptación del capítulo 40B para su aplicación en Chile.

⁸ Condiciones para subsidio de localización: área urbana de una ciudad de 5.000 o más habitantes con: i) transporte público a no más de 500 metros; ii) establecimientos educacionales prebásicos y básicos, con matrículas disponibles a no más de 1.000 metros, y iii) establecimientos de salud primaria a no más de 2.500 metros. De acuerdo con datos del Censo 2002, ya ese año no había ninguna ciudad en Chile con menos de 5.000 habitantes. Más aun, muchas viviendas en barrios críticos fueron adquiridas con subsidio de localización.

Se propone rediseñar el subsidio de localización para que aplique solo en buenas ubicaciones, definiendo polígonos según criterios objetivos que sean determinantes de las condiciones efectivas de conectividad y abastecimiento de servicios y trabajo, entre otras. La idea es ir más allá de los determinantes del antiguo subsidio de localización e incorporar elementos como cercanía a fuentes laborales, colegios y consultorios de calidad, heterogeneidad social, áreas de esparcimiento, índices de victimización, etc. Estos criterios serán fijados por un comité de expertos⁹ y aplicados en base a las condiciones previas a la entrega del subsidio. Los criterios y polígonos serán actualizados en el tiempo para reconocer el dinamismo de la ciudad, cuidando de no ser presa de presiones indebidas para ajustar algunos criterios que beneficien a grupos de interés.

Desarrollo urbano condicionado inclusivo

Dada la realidad actual de las grandes urbes en Chile, particularmente de Santiago, las restricciones al crecimiento del límite urbano están relegando las viviendas sociales a lugares remotos (ciudades dormitorio), con todos los problemas sociales que ya enunciamos. En términos comparativos, si consideramos las comunas de Santiago, las zonas al borde del límite urbano están considerablemente mejor ubicadas que las zonas donde se han desplazado las viviendas sociales (localidades como Buin, Isla de Maipo o Curacaví). Ampliar la zona urbana de modo condicionado, incorporando el pago de los costos de la conectividad y una cuota máxima de viviendas sociales, lograría el objetivo de ubicación con integración social que persigue este capítulo.

Las políticas previas de este estilo fallaron tanto por diseño como por implementación. En 1997, el cambio del límite urbano con la normativa de Zonas Urbanizables con Desarrollo Condicionado (ZUDC) imponía metas exigentes en materia de urbanización, incluyendo el financiamiento de infraestructura, equipamiento y parques, y una cuota de vivienda social del 5%. El problema estuvo en que la cuota se definió como un número de viviendas que debían tener densidades equivalentes a las viviendas sociales, pero que no necesariamente se debían destinar al segmento subsidiado. En la práctica no se construyeron viviendas sociales, sino viviendas más pequeñas, pero a un precio superior al del subsidio.

Luego, en 2003, se crearon los Proyectos con Desarrollo Urbano Condicionado (PDUC) como forma de ampliar el límite de modo condicionado. La cuota en este caso era de 12% para vivienda social y de 18% para vivienda subsidiada, incluyendo la que se adquiere con deuda.

Se corrigió el error de las cuotas en ZUDC fijando el porcentaje en función de la cantidad de suelo y del avalúo fiscal. Además, estas cuotas debían estar presentes en todas las etapas del proyecto. Sin embargo, han pasado nueve años y no se ha aprobado ningún PDUC.

El último intento de usar este tipo de instrumento se produjo en 2007, con un nuevo cambio del Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS), que incluía una normativa condicionada (Zonas Urbanizables Condicionadas, ZUC) según la cual la aprobación del proyecto era condicional al pago de mitigación vial y ambiental, y una cuota de 8% para el Fondo Solidario de Vivienda I en cada etapa del proyecto. La resistencia de los defensores de la ciudad compacta, y de aquellos que consideran muy pequeña la cuota del 8%, han paralizado esta iniciativa.

La expansión condicionada de la ciudad bien diseñada contribuiría a una ciudad con buena conexión, abastecimiento de calidad y mezcla social. Se requiere una definición técnica de las áreas donde se podría aplicar, un buen sistema de evaluación de impacto ambiental y vial –con su correspondiente tarificación–, así como apoyo político y un acuerdo nacional sobre las bondades de la integración residencial. La propuesta en esta área es avanzar en la generación de estos consensos.

Política de arriendo de vivienda social

Hemos planteado que la buena localización tiene un papel clave en las posibilidades de alcanzar la estabilidad laboral y económica. Además, la localización es más determinante para familias de bajos ingresos que con sus propios medios y redes no tienen acceso a las oportunidades que la ciudad ofrece, y por lo tanto necesitan estar bien ubicadas y conectadas para aumentar sus chances de progreso. La escasez de suelo disponible en las comunas con más diversidad de fuentes laborales, servicios y grupos sociales hace muy costoso incorporar a familias de modo permanente en estas áreas.

En la cultura chilena está muy arraigado “el sueño de la casa propia”, lo que ha tenido expresión en una política habitacional fuertemente centrada en la propiedad de vivienda. Las tasas de propiedad habitacional en Chile son altas si uno compara la realidad de los sectores de menores ingresos en varios países (OCDE, 2013). Por contraste, en los países nórdicos y Austria, República Checa, Irlanda, Holanda y el Reino Unido, la mayor parte del mercado de arriendo corresponde a programas gubernamentales de arriendo subsidiado (Caldera Sánchez, 2012).

Distintos argumentos se esgrimen para enfocar la política en la propiedad. El primero es que aporta una

transferencia de patrimonio significativa para familias pobres, lo que les confiere seguridad. Desafortunadamente, en el caso de las viviendas entregadas en la segunda mitad de los ochenta y durante la década de los noventa, la seguridad no fue tal. El deterioro de las viviendas y la segregación barrial terminaron licuando el valor de la transferencia de patrimonio. Esta pérdida de plusvalía no se verifica necesariamente en las viviendas entregadas en el esquema del Fondo Solidario de Vivienda: al menos se mantiene el valor invertido por el Estado. Además, se sostiene que existe una aparente relación entre propiedad y mayor preocupación de los habitantes por sus barrios, viviendas y vecinos. Sin embargo, la evidencia muestra que esta asociación no es tan robusta e igualmente se puede alcanzar con un buen diseño de reglamentos y leyes para las viviendas en arriendo (BID, 2012).

Como desventajas de una política centrada en la propiedad, se señala primeramente la limitación que la propiedad ejerce en la movilidad, dados los altos costos de transacción involucrados. En ciertas etapas de vulnerabilidad máxima y del ciclo de vida, esta rigidez impide ajustarse a nuevas oportunidades laborales o condiciones familiares, lo que coarta las posibilidades de progreso. Las familias más jóvenes, por ejemplo –que están en un proceso de cambio, buscando oportunidades laborales en distintos lugares y ajustando sus requerimientos de vivienda a los cambios en el tamaño de la familia por el nacimiento de hijos– se beneficiarían de una vivienda que les permitiera mayor flexibilidad tanto en ubicación como en tamaño. Algo similar ocurre con las personas en la tercera edad que valoran la cercanía de otros servicios que los que en su etapa activa buscaban, y que se beneficiarían de ajustes a las condiciones de las viviendas para acomodar sus nuevas necesidades (por ejemplo, departamento en edificios con ascensor y rampas para ancianos con dificultades de desplazamiento).

Pensando entonces tanto en la flexibilidad que grupos vulnerables, jóvenes y viejos requieren como en el alto costo de instalar familias en buenas localidades de modo permanente, se propone introducir el arriendo en la política habitacional. El arriendo da más flexibilidad para necesidades cambiantes, aumenta la probabilidad de acceder a barrios más cotizados y permite una mejor focalización intertemporal de recursos. Con esto último nos referimos a que, a pesar de que el valor presente de financiar un arriendo de por vida es mayor que el precio de una vivienda en propiedad, la apuesta de esta y otras políticas complementarias (por ejemplo, subsidio al ingreso laboral, reforma al sistema de capacitación e intermediación laboral y reforma a la educación, referidas en otros capítulos de este libro) es que la buena ubicación y la flexibilidad gatillarán mejoras en las condiciones de vida de las personas que no habrían sido posibles en viviendas propias alejadas

de las oportunidades. Con estas mejores condiciones, las familias alcanzarán una posición económica más alta en el futuro y podrán optar a una vivienda propia subsidiada con deuda y ahorro. Esta nueva vivienda, por lo tanto, será menos costosa para el Estado y no se estará gastando recursos en familias que ya han logrado progresar lo suficiente como para optar a esta segunda etapa de la política habitacional. En definitiva, este instrumento entrega mejores incentivos y oportunidades para el progreso económico de las familias y, a la larga, es menos costoso para el Estado.

Sin embargo, el arriendo también tiene complejidades que un buen diseño debe considerar. En primer lugar, es necesario atender los desincentivos que el instrumento podría acarrear. Como es un programa focalizado, el progreso implica perder elegibilidad, tal como ocurre con las políticas de transferencias descritas en el capítulo 10. Así, la política podría desincentivar el trabajo formal de las familias. Al igual que en el subsidio al ingreso laboral, y como se hace en los países con políticas exitosas de arriendo social, el beneficiario debe retirarse en forma gradual. Con ello, los aumentos de ingreso familiar no reducen por completo el beneficio del copago en arriendo, sino que una porción del aumento de ingreso, de modo que sea conveniente seguir ganando más.

Otro problema relacionado con las políticas de arriendo es asegurar el buen uso de las viviendas y una protección justa a arrendadores y arrendatarios, que muchas veces se percibe como desequilibrada a favor de los arrendatarios. Proponemos un reglamento común de derechos y deberes de ambas partes, con un registro público de comportamiento. Este registro serviría de prueba para que el dueño privado de la vivienda pueda desalojar al arrendatario que reiteradamente incumple con sus obligaciones. Un buen reglamento y posibilidades reales de desalojar son centrales para resguardar al propietario e incentivar una oferta privada de viviendas en arriendo.

Es importante tener presente que las condiciones de oferta fija en el corto plazo pueden provocar que el subsidio de arriendo se traduzca en un aumento de precios, con lo que se traspasaría todo el beneficio a los propietarios, como ocurrió en algunas localidades donde se aplicó este subsidio luego del terremoto de 2010 (para evidencia internacional de este efecto, ver Andrews, 2012). Cómo asegurar una adecuada provisión de viviendas para arriendo subsidiado es, entonces, una consideración fundamental. Algo que se ha aprendido de las revisiones de países con políticas exitosas (Andrews y otros, 2011) es que el subsidio debe ser portable y no asociado a una propiedad, pues así se incentiva la competencia entre los dueños de las viviendas ofrecidas en arriendo por captar a familias que pueden elegir. Sin embargo, para Chile, en el corto plazo, intuimos que la oferta no va a reaccionar con la agilidad requerida, por

⁹ La composición y el modo de operación de este grupo de expertos debiese seguir un modelo similar al grupo que fija el precio del cobre de referencia para la determinación de la regla fiscal.

lo que proponemos una combinación de subsidio a la demanda con un estímulo especial desde la oferta. Este puede venir de extender las cuotas de vivienda social a viviendas para arriendo social en los otros instrumentos propuestos más arriba (densificación condicionada o extensión urbana condicionada). También es factible pensar en concesiones privadas en terrenos fiscales con dedicación exclusiva a arriendo subsidiado.

Por último, en esta transición de oferta limitada se podría introducir un precio máximo para los arriendos, como lo hacen muchos países, definidos por un panel de expertos sobre la base de los polígonos de ubicación y las características propias de la vivienda (el mismo que definiría el polígono para los subsidios de localización). En este caso habría que ser muy cuidadoso de no limitar demasiado los precios y por esa vía desalentar la oferta privada, pues ello contribuiría al aumento de precios que originalmente se pretendía controlar.

Todos estas complicaciones del arriendo social (conseguir la oferta adecuada, el desalojo por incumplimiento de deberes de arrendatarios y los desincentivos al trabajo formal) no deben desalentar una propuesta de política habitacional basada en arriendo. Con un buen diseño se pueden resolver y así lo han demostrado países que usan el alquiler subsidiado profusa y exitosamente. Los detalles en la regulación (precios máximos, porcentajes para arriendo, niveles de copago, reglamento de derechos y deberes, etc.) son difíciles de definir y deben ir calibrándose a los cambios en la oferta y demanda en el tiempo y en los ciclos económicos. Una implementación gradual, con un buen diseño de evaluación, monitoreo y ajuste, es fundamental para esta calibración.

Así las cosas, a pesar de las dificultades en la implementación del arriendo social y tomando en cuenta la experiencia internacional que ha logrado superarlas, creemos que los beneficios de avanzar con este instrumento son mayores que sus potenciales costos. Es cierto que hay todavía bastante incertidumbre acerca de cómo funcionaría esta modalidad, sobre la cual prácticamente no tenemos experiencia en Chile, descontando los tímidos aprontes en políticas *ad hoc* para enfrentar el terremoto de 2010 y el incendio de los cerros de Valparaíso en el verano de 2013. Una vez implementado parcialmente y con adecuados monitoreo y evaluación será posible ir despejando las dudas respecto de su alcance e impacto específico.

Planteamos dos alternativas a esta propuesta. La primera es crear un nuevo subsidio que financie una fracción del costo del arriendo (entre 100 y 30%, por ejemplo) y que esté disponible para todos los postulantes, como alternativa a los subsidios de propiedad. Sin embargo, el principal grupo objetivo de este subsidio serán familias jóvenes vulnerables y emergentes, para las que será relativamente más difícil postular al subsidio de

propiedad y para quienes postulamos que la flexibilidad del arriendo bien ubicado presenta una ganancia particularmente deseable. En este esquema se mantienen los subsidios existentes para la compra de viviendas: el sin crédito para grupos vulnerables (que ahora además tendría un requisito de edad) y el con crédito opcional para grupos emergentes y sectores medios.

La otra opción, más radical, es eliminar el subsidio de propiedad para grupos vulnerables y reemplazarlo íntegramente por un nuevo subsidio al arriendo, que también estaría dirigido a jóvenes emergentes. De esta manera, los jóvenes vulnerables y emergentes y las familias vulnerables (independientemente de la edad del jefe de hogar) solo tendrían la opción de un arriendo subsidiado (con o sin copago dependiendo de la capacidad de pago). Los subsidios de propiedad quedarían destinados a grupos emergentes y sectores medios, ambos con requisito de ahorro y opción de crédito (blando).

Esta segunda propuesta considera una política de vivienda de interés social en dos etapas en la trayectoria de los hogares. El arriendo es la base de la etapa inicial de la trayectoria familiar, y la apuesta, como se explicó más arriba, es que constituye un mejor instrumento que el traspaso de patrimonio para lograr el progreso económico, porque da más flexibilidad para “perseguir” oportunidades dispersas geográficamente y es una opción más barata para acceder a mejores ubicaciones y su geografía de oportunidades. Gracias a estas ventajas del arriendo, las familias tendrían más probabilidades de acceder en la segunda etapa de la política a una casa propia de mejor calidad.

A pesar de esta y otras medidas complementarias, habrá familias que nunca tendrán el nivel de ingresos necesario para acceder a la segunda etapa de vivienda en propiedad. En esos casos, el Estado deberá seguir asegurando en forma indefinida el acceso a la vivienda arrendada, tal como ocurre en muchos países.

Es quizás en este último punto donde más clara queda la diferencia entre las dos opciones de política recién planteadas. El primer esquema enfatiza la introducción de este mecanismo más flexible, sin eliminar la transferencia de patrimonio para las familias vulnerables, salvo en su etapa inicial o final, por considerarse como la transferencia de patrimonio más importante en la vida de estas familias, valorada por brindar mayor seguridad y disminuir la incertidumbre futura.

En la segunda propuesta se enfatiza que el objetivo de la política habitacional es asegurar un techo digno y no transferir patrimonio. Más aun, se apuesta a que un programa de arriendo bien diseñado puede tener las mismas fortalezas que se le atribuyen a la propiedad: seguridad financiera, puesto que asegura el acceso a vivienda en caso de necesidad y cuidado material; y

Cuadro 2

Costos de las propuestas para las nuevas viviendas en el Gran Santiago

	Costo total (millones de US\$)	Costo anual si se gasta a 20 años (millones de US\$)	Costo anual como porcentaje del PIB de 2012
Expansión condicionada con cuotas	1.325	66	0,03%
Densificación condicionada con cuotas	320	16	0,01%
Proyectos de integración social	400	20	0,01%
Subsidios de localización	1.542	77	0,03%
Subsidios de arriendo	1.422	71	0,03%
TOTAL	5.009	250,5	0,10%

Fuente: Elaboración propia a partir de Poduje (2013).

compromiso local, inducidos por los reglamentos, la posibilidad de desalojo y el “récord de buen arrendatario” ligado a oportunidades de beneficios futuros que describiremos a continuación.

Un elemento que puede complicar esta segunda alternativa es que implica terminar con un derecho que se percibe como adquirido (el derecho a la casa propia). Si bien en realidad no todos logran acceder a una vivienda en propiedad (basta ver las cifras de déficit, que nunca logran cerrarse), es necesario hacerse cargo de la restricción activa que enfrentaría una política como la descrita. Para ello se propone, al igual que en varios otros capítulos de este libro, una implementación gradual, en un período de unos diez años, en los cuales se van reduciendo los subsidios en propiedad y fortaleciendo el nuevo instrumento. Además de reducir la oposición ciudadana inicial, esta implementación gradual permite ir evaluando los resultados y complicaciones de la nueva política, y ajustando los elementos de diseño que se perciban como perfectibles. Para aprovechar al máximo esta instancia de revisión, se recomienda contemplar desde los inicios mecanismos de recolección de datos relevantes en grupos comparables de beneficiarios de arriendo y de propiedad, los que podrían luego evaluarse en la Agencia de Calidad de las Políticas Públicas propuesta en el capítulo sobre la modernización del Estado.

Gestión de suelo

Un elemento adicional para llevar adelante las propuestas es la habilitación de suelo, mayormente fiscal, que hoy está subutilizado. Muchos terrenos bien ubicados podrían usarse para viviendas sociales. En Santiago, La Platina en La Pintana, Maestranza San Eugenio de EFE (Empresa de Ferrocarriles del Estado) en Estación Central o los terrenos del antiguo aeropuerto de la comuna de Cerrillos. En regiones, los ejemplos de

Coquimbo, Copiapó y Calama son los más notorios.

Para poder gestionar el suelo público se requiere de un catastro nacional de los terrenos fiscales con información completa y detallada de cada predio. En muchos casos, la gestión involucra el cambio de uso de suelo y la habilitación de los que cumplen con las condiciones apropiadas para ser licitados para arriendo. Una mayor transparencia de la disponibilidad de suelos públicos y la evaluación social de sus destinos alternativos evitaría la especulación y los aumentos innecesarios de precios. Se propone publicar la cartera de suelos disponibles por región (suelos estatales sin importar ministerio) y licitar parte de ellos para la construcción de vivienda social. Traspasar al Serviu los terrenos que hoy están dispersos en varias reparticiones, como ocurre con INVIA (inmobiliaria de EFE), INIA (dependiente del Ministerio de Agricultura) o el Ministerio de Bienes Nacionales, sería un avance para centralizar su gestión. Es recomendable crear una subsecretaría u organismo interministerial que cumpla este rol, de manera de articular a la Subsecretaría de Desarrollo Regional, al Ministerio de Bienes Nacionales y al Ministerio de Vivienda.

Estimar los costos de estas formas de integración residencial para las grandes urbes de Chile es una labor muy compleja y requiere de un sinfín de supuestos que dejamos a los especialistas. Un ejercicio simplificado para el Gran Santiago calcularía que con US\$ 5.000 millones en veinte años se lograría dar una solución integrada a las 168.000 familias de allegados y en asentamientos precarios de esta ciudad. Para ello se ocupa una densidad promedio de 300 habitantes por hectárea y de 3,5 personas por vivienda, lo que implica que se necesitarán 1.960 hectáreas de terreno (Cuadro 2).

Una expansión condicionada del PRMS 100 de 7.000 hectáreas, con cuotas de 12% para viviendas sociales,

implicaría construir 72.000 viviendas sociales nuevas, las que cubrirían el 43% del déficit; considerando un costo unitario de 400 UF por vivienda, significa un costo total de US\$ 1.325 millones.

Se propone ubicar el 57% restante del déficit al interior de la ciudad mediante los cuatro mecanismos descritos. El primero, una densificación condicionada con cuotas de 20%, opera sobre el 20% de la oferta de edificios de departamentos con valores inferiores a 1.500 UF, es decir, 2.900 por año (cifras de Collect). Suponiendo que esta inversión se realiza en veinte años, se pueden ofrecer 576 viviendas sociales anuales y 11.600 totales, las que cubren el 7% del déficit. Suponiendo un costo de 600 UF por vivienda, el costo total de esta propuesta sería de US\$ 320 millones.

Mediante el nuevo subsidio de integración social se podría cubrir otro 7% del déficit, es decir, 11.600 viviendas más. El costo unitario de estas viviendas se calcula en 750 UF, por lo que el costo total es de US\$ 400 millones.

El tercer proceso busca cubrir el 27% del déficit mediante subsidios de localización para viviendas bien ubicadas. Para ello se debe asignar 2.233 subsidios anuales por 600 UF. En veinte años se entregarían 44.688 subsidios por un monto total de US\$ 1.233 millones.

El 17% restante debiese cubrirse con el subsidio para vivienda en arriendo. Suponiendo un costo anual de arriendo de 60 UF, en veinte años de programa el costo sería de US\$ 1.552 millones.

Campamentos: el camino de la erradicación definitiva

Los campamentos se han transformado en un “núcleo duro” sumamente difícil de eliminar. Pese al constante compromiso de los gobiernos por terminar con ellos, el número de familias ha permanecido casi inalterado en los últimos siete años. Siguen existiendo entre 650 y 700 campamentos, donde viven cerca de 30.000 familias. De ellas hay un grupo –estimado en 5.000 familias– que no tiene la posibilidad de postular al subsidio para sectores vulnerables pues ya recibió su beneficio habitacional y la rotación en los campamentos es muy alta. Mientras unas salen al recibir su subsidio, otras entran y ocupan su lugar, repoblando los antiguos campamentos o creando nuevos.

También ocurre que algunas familias eligen no abandonar el campamento. Una mejor localización relativa (Brain, Prieto y Sabatini, 2010), la valoración de las redes locales y los costos asociados a la formalización de la vivienda (Ugarte, 2010) son algunas de las razones para quedarse. Es decir, la mala calidad en ubicación e integración social de las soluciones estatales ofrecidas hasta ahora son en parte responsables de este escenario. La política pública tampoco considera las redes

preexistentes y no genera instancias de aprendizaje en las nuevas redes. Asimismo, la ausencia de una política de cierre de campamentos y los fenómenos migratorios interurbanos o desde países vecinos en búsqueda de mejores oportunidades laborales –por ejemplo las ciudades mineras, donde es difícil encontrar alternativas de vivienda a precios razonables– son parte del problema.

Sin embargo, quizás la razón más importante de la dificultad para reducir el número de familias que vive en campamentos no radica en la política actual de subsidios, sino en que los campamentos son solo la punta del iceberg del déficit de vivienda, sea que se trate de arrendatarios o de familias allegadas. Estas repoblarán los campamentos como vía más expedita para obtener un subsidio habitacional, y crearán nuevos para acceder así a una vivienda nueva y prácticamente gratis.

La política habitacional propuesta, que considera el arriendo como el primer paso hacia una vivienda propia con crédito, con énfasis en el historial de comportamiento previo y ahorro, es un complemento importante para solucionar el problema de los campamentos. El beneficio entregado es menor en el corto plazo, reduce los incentivos para hacer un uso estratégico del campamento, ofrece la posibilidad de acceder a una solución más rápidamente que la adquisición de viviendas nuevas y disminuye el tiempo en que las familias viven en condiciones precarias. Además del arriendo como primer paso, se proponen otras tres medidas específicas.

Propuesta 79 Mejorar la gestión del Fondo Solidario de Elección de Vivienda y fomentar la participación de las familias

De acuerdo con la definición legal, “las Entidades Patrocinantes (EP) son personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, con o sin fines de lucro, cuya función es desarrollar proyectos habitacionales y/o presentar proyectos para ser calificados por el SERVIU respectivo. (...) Las EP apoyan a las familias durante todo el proceso de postulación a las distintas modalidades [... lo que puede abarcar] desde la organización de los postulantes, diseño y preparación de los proyectos, hasta nueve meses después de entregada la vivienda a los beneficiarios del subsidio (proyectos colectivos con familias)”.

En términos de gestión y participación, se propone fortalecer la figura de las EP, promoviendo un alto estándar

técnico, buenas localizaciones y mayor participación ciudadana. Para promover la participación comunitaria es importante incorporar algún grado de discriminación positiva hacia familias que ingresan junto a proyectos ya definidos, a través de un mayor puntaje en los llamados a subsidio. Debe ponerse particular cuidado en que esto no signifique descuidar la focalización de los recursos, ya que las EP pueden tener incentivos para incorporar familias independientemente de su situación de vulnerabilidad. También se propone permitir que las EP gestionen proyectos de uso mixto (vivienda y equipamiento), pues la rentabilidad del equipamiento (con los incentivos adecuados) les permitiría entregar mejores viviendas en términos de localización y estándar técnico.

Facilitar los procesos de postulación y evaluación de los proyectos técnicos es también un imperativo. Hoy, al menos tres entidades públicas revisan cada proyecto: las Direcciones de Obras Municipales, las Secretarías Regionales Ministeriales (Seremis) de Vivienda y Urbanismo, y el SERVIU. Se propone dar potestad a las Direcciones de Obras Municipales para que certifiquen que los proyectos cumplen con los estándares del SERVIU, pues ello facilitará los procesos de postulación de proyectos a través de una “ventanilla única”.

Respecto de los estándares técnicos, se recomienda crear un subsidio complementario que tenga como objetivo incorporar en los proyectos algunos criterios de eficiencia energética, lo que a largo plazo significará un ahorro considerable para las familias. Además, se propone flexibilizar algunos aspectos normativos que aparecen con el DS 49 y que afectan la vida de barrio; por ejemplo, la necesidad de contar con estacionamientos en zonas más densas y normativa para pasajes privados en barrios de menos de sesenta viviendas. Por último, se sugiere dar mayor flexibilidad a los proyectos que propongan innovar en sistemas constructivos, para lo cual se puede tomar como modelo la gestión de los proyectos de reconstrucción en zonas afectadas por el terremoto de 2010.

Institucionalidad y participación ciudadana

En materia institucional identificamos tres grandes desafíos. El primero tiene que ver con la intersectorialidad, pues los problemas más urgentes son de urbanismo antes que de vivienda, lo que constituye un desafío mucho más complejo y que requiere no solo del compromiso del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, sino también de la participación de Obras Públicas, Bienes Nacionales, Interior, Transporte, Salud, Educación y Trabajo. Sabemos que las instancias interministeriales han tenido escaso peso –fundamentalmente por su falta de autoridad real–, por lo que la tarea de tener un actor que permita coordinar las decisiones y optimizar el flujo de información sigue pendiente.

El segundo desafío principal alude al rol de los municipios. Es fundamental asegurar mayores recursos a través de glosas permanentes destinadas a cubrir los costos operacionales o de mantenimiento de las áreas verdes, de los espacios comunitarios y, en general, de todos los elementos que forman parte esencial de los barrios de calidad. Como hoy quedan bajo la responsabilidad de los municipios, que no tienen la capacidad para administrar esas inversiones, es común encontrarse con casos en que se ha inaugurado infraestructura pública en barrios vulnerables, pero que luego fue abandonada, deteriorada o subutilizada.

Finalmente, la participación ciudadana a través de organizaciones de base debe estar asegurada y fomentada. Habrá que rescatar el espíritu original del Programa Quiero mi Barrio, que buscaba “contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de barrios que presentan problemas de deterioro urbano y vulnerabilidad social, a través de un proceso participativo de recuperación de los espacios públicos y de los entornos urbanos de las familias”.

Propuesta 80 Nueva institucionalidad para los barrios

En materia de desarrollo de la ciudad, es claro que se precisa de una visión que traspase los límites comunales. En nuestras grandes ciudades la planificación urbana es un concepto ilusorio, en parte porque no existe una autoridad con las atribuciones para dicho fin. Sea un alcalde mayor o un intendente democráticamente electo –como se propone en el capítulo de descentralización– que tenga facultades en temas de transporte, áreas verdes, planos reguladores y otros, lo que se necesita es una autoridad real y con facultades intersectoriales. Uno de los elementos diferenciadores de los buenos planes urbanos es la existencia de un actor con verdadera autoridad intersectorial, que coordine a los Ministerios para asegurar el tipo de intervención compleja y territorial que se requiere. Si para el largo plazo se propone la figura del alcalde mayor o intendente electo con facultades en materia de urbanismo, en el corto plazo es necesario asegurar una Secretaría de Desarrollo de Barrios potenciada y capaz de llevar a cabo proyectos integrales y de alto impacto, mediante facultades efectivas de coordinación interministerial.

Por supuesto, la mantención de los barrios requiere que los municipios cuenten con los recursos necesarios para este fin, por lo que se reafirma la necesidad de monitorear de cerca la reciente Compensación por Predios Exentos para calibrar los niveles de recursos permanentes que se necesitan.

Propuesta 81 Potenciar la participación comunitaria en las intervenciones sociales

De la experiencia del Programa Quiero mi Barrio se aprendió que es necesario pensar en figuras como Mesas Barriales, que sean capaces de agrupar a las Juntas de Vecinos pertenecientes a unidades vecinales o franjas definidas por los municipios. Para que estas mesas resulten efectivas, es recomendable reducir los polígonos de intervención –tal como lo hace el Programa Recuperación de Barrios– a un máximo de quinientas familias, pues ello permite tener representación real de la comunidad. Esta figura otorga estabilidad, ya que posibilita una coordinación constante con el municipio, independientemente de los proyectos.

Para pasar del nivel individual al comunitario en la política pública es fundamental que los planes de gestión social y gestión de obras tengan igual relevancia en los proyectos. La participación ciudadana debe estar materializada en proyectos tales como capacitaciones, educación ambiental y la mantención y cuidado del espacio urbano a través de la generación de renta. De la experiencia exitosa del Programa Favela-Barrio en Río de Janeiro se concluye que para la mantención de muchas de las obras de mejoramiento el municipio y la organización local deben trabajar de la mano. La comunidad debe velar por que los espacios sean apropiados, y el municipio debe ser capaz de proveer una estructura financiera para la mantención de las obras, o bien supervisar y regular la tercerización de la administración del equipamiento comunitario, buscando un mínimo de oportunidades laborales que generen renta a la comunidad local tanto en la ejecución como en la mantención de las obras.

Efecto esperado del conjunto de propuestas

La inversión multisectorial intensiva en barrios vulnerables y la integración residencial de las nuevas soluciones reducirán sustancialmente el déficit cualitativo y cuantitativo, con lo que tendríamos ciudades menos segmentadas. Estas políticas, complementarias a las de empleo y educación planteadas en otros capítulos, darán un nuevo impulso a la reducción de la desigualdad de oportunidades, que en gran medida produce resultados injustamente determinados por el lugar de nacimiento.

Se espera que disminuya ampliamente el número de familias viviendo en campamentos, tanto porque las soluciones en arriendo serán más rápidas como porque aquellos que caen en la vulnerabilidad tendrán esta opción en vez de tener que irse a asentamientos precarios. Asimismo, para las familias que se van a campamentos como estrategia para una postulación exitosa a la vivienda propia, el arriendo como primera etapa reduce el valor del beneficio conseguido y con ello este comportamiento oportunista, forzándolas a concentrar sus fuerzas en intentar producir algún patrón de generación de ingreso que les permita postular, en la segunda etapa, a una vivienda en propiedad con ahorro y deuda.

La potenciación de la participación comunitaria será el motor de las intervenciones sociales. Se busca que las Mesas Barriales sean la unidad básica y el principal impulsor para agrupar a las Juntas de Vecinos. Estas mesas deben focalizarse en problemas puntuales, en coordinación constante con el municipio, para solucionar problemas y desarrollar proyectos que atañan directamente a las comunidades de las cuales forman parte.