



## Políticas de vivienda y de suelo para la integración residencial

Isabel Brain<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Socióloga, Estudiante de Master en Administración Pública (MPA) en la Universidad de Harvard

Hoy existen dos grandes desafíos en materia de vivienda social para los grupos vulnerables, emergentes y medios –esto, siguiendo la nomenclatura que hoy utiliza el MINVU para distinguir los grupos sociales–. El primero es cómo evitar/frenar la tendencia de la política de vivienda a generar homogeneidad social a gran escala dentro de las ciudades. El segundo, es cómo revertir las tendencias a la *getización* del stock de vivienda ya construido.

En la práctica, lo anterior implica evitar que ocurran situaciones como en la comuna de La Pintana donde 8 de cada 10 viviendas son viviendas sociales, o en Alto Hospicio donde esta cifra sube a cerca del 100% del parque habitacional.

### Algunas consideraciones generales

Antes de describir algunas propuestas que permitan resolver los desafíos antes expuestos, es necesario tener en cuenta los siguientes elementos:

- Respecto a los **objetivos de la política**

#### Cuatro grandes etapas desde los 90s hasta hoy

- Etapa 1: 1990-1996: Objetivo disminuir déficit de arrastre por medio de sistema de producción masiva de vivienda para evitar toma ilegal de terrenos en contexto del paso de dictadura a democracia. Sistema se configura principalmente en torno a un subsidio básico general compuesto por Ahorro + Crédito + Subsidio (SAC).
- Etapa 2: 1997-2001: Objetivo: disminuir déficit + mejorar calidad (reacción de la política post casas Copeva). Se aumenta el monto del subsidio y se establecen especificaciones que garanticen estándar mínimo. Se suma primer catastro de campamentos y creación de Chile-Barrio para dar solución a ese grupo. Problemas de deudores habitacionales, repactaciones, etc.
- Etapa 3: 2002-2006: Objetivo: disminuir déficit + mejorar calidad. Debido al problema de la deuda de los créditos hipotecarios del segmento más pobre, se crea la vivienda dinámica sin deuda. El sistema se configura solo en Subsidio + Ahorro (el ahorro corresponde a cerca del 2% del valor de la vivienda) cuando se trata de los grupos más vulnerables. Se establecen las EGI<sup>2S</sup>, y se obliga a postulación grupal para los proyectos nuevos.

---

<sup>222</sup> Las EGIS son las entidades de gestión inmobiliaria social, cuya finalidad es ser intermediaria entre los hogares postulantes, las constructoras y/o inmobiliarias, y el MINVU. Estas EGIS pueden ser las Municipalidades, Fundaciones u ONGs, Consultoras, o parte de las mismas inmobiliarias.

Comienza a abrirse el sistema de subsidios para compra de vivienda usada.

- iv. Etapa 4: 2007-presente: Objetivo: déficit + mejorar calidad + integración social. Se crean una serie de nuevos instrumentos para promover mayor integración social de la vivienda: subsidio a la localización, programa de proyectos de integración social, junto con programas orientados a mejorar condiciones de la vivienda social construida por medio de programa Quiero mi Barrio, programa de protección al patrimonio familiar (PPPF). Muchos de estos programas se mantuvieron ajustaron, modificaron, etc., en la actual administración, sin embargo los principios se sostienen. A partir del 2012 se comenzó a abrir el debate acerca de la pertinencia de una política de arriendo de vivienda social recomendado por la OCDE.

- Respecto al **mercado habitacional** en Chile

En promedio 7 de cada 10 viviendas en Chile se construyeron entre 1991 y 2011 con algún tipo de subsidio de vivienda otorgado por el MINVU. Esto no solo da cuenta del peso que tiene el MINVU en la construcción de ciudades, sino también la influencia que ejerce en el mercado habitacional.

Lo anterior se explica por el marcado acento viviendista del MINVU que se refleja en el presupuesto 2011, que de acuerdo a datos de la DIPRES, sólo un 15% del presupuesto del MINVU va a inversiones o programas urbanos.

Tabla A: Proporción que representa la vivienda con subsidio sobre el total de la vivienda construida en Chile entre 1990 y 2011

| <b>Año</b>      | <b>Número de viviendas autorizadas</b> | <b>Número de subsidios de vivienda</b> | <b>% viviendas construidas sin subsidios</b> |
|-----------------|--|--|--|
| 1991            | 88.197                                 | 74.301                                 | 15,8   |
| 1992            | 108.482                                | 85.741                                 | 21,0   |
| 1993            | 122.062                                | 90.348                                 | 26,0   |
| 1994            | 124.785                                | 91.872                                 | 26,4   |
| 1995            | 135.600                                | 93.948                                 | 30,7   |
| 1996            | 143.823                                | 94.734                                 | 34,1   |
| 1997            | 137.208                                | 97.602                                 | 28,9   |
| 1998            | 120.760                                | 86.605                                 | 28,3   |
| 1999            | 114.283                                | 91.027                                 | 20,3   |
| 2000            | 99.928                                 | 92.058                                 | 7,9  |
| 2001            | 117.968                                | 85.696                                 | 27,4   |
| 2002            | 104.389                                | 87.068                                 | 16,6   |
| 2003            | 127.615                                | 101.979                                | 20,1   |
| 2004            | 151.787                                | 95.547                                 | 37,1   |
| 2005            | 147.734                                | 82.775                                 | 44,0   |
| 2006            | 163.236                                | 98.059                                 | 39,9   |
| 2007            | 150.710                                | 99.152                                 | 34,2   |
| 2008            | 150.911                                | 126.055                                | 16,5   |
| 2009            | 140.619                                | 88.167                                 | 37,3   |
| 2010*           | 96.036                                 | 55.316                                 | 42,4   |
| 2011*           | 145.432                                | 65.002                                 | 55,3   |
| <b>Promedio</b> | <b>128.170</b>                         | <b>89.669</b>                          | <b>29,0</b>                                  |
| <b>Total</b>    | <b>2.691.565</b>                       | <b>1.883.052</b>                       |  |

\* El número de subsidios considerados corresponde a los subsidios regulares sin considerar aquellos asignados a la reconstrucción

Fuente: Elaboración propia en base a series de datos históricas INE; Observatorio Habitacional y Urbano, MINVU

- Respecto a la **oferta** de vivienda social

1. *Reglas del juego de la política y sus incentivos: necesaria revisión.*

Si bien la política opera bajo la consigna de subsidio a la demanda, cuya eficiencia en la producción de vivienda social y/o económica<sup>3</sup> es lo que hace destacar a Chile entre los

<sup>333</sup> Toda vivienda de hasta UF2.000 que recibe algún tipo de subsidio se denomina vivienda económica. Dentro de este grupo se encuentra la vivienda social, la cual recibe una proporción de subsidio significativamente mayor por estar destinada a los grupos más vulnerables. Hasta hace pocos años correspondía a la vivienda de hasta UF400, sin embargo, hoy con los cambios en la política habitacional, eso podría eventualmente haber cambiado.

países de América Latina, en la práctica los riesgos por parte de los oferentes están muy bien controlados. Los incentivos hoy para un desarrollador de vivienda social son:

- i. Bajo riesgo (i): El valor del subsidio es igual (o casi igual) al valor de la vivienda, por lo tanto, el desarrollador no corre el riesgo de no pago por parte de los hogares más vulnerables. De esta manera, cuando el MINVU cada año declara el número de subsidios que serán otorgados, la estrategia pasa por capturar la mayor parte de dichos beneficiarios.
- ii. Bajo riesgo (ii): Los hogares más vulnerables tienen muy poca capacidad de ejercer sus preferencias, en parte por falta de información, en parte porque la oferta no varía significativamente (las constructoras e inmobiliarias se ajustan a los estándares mínimos que establece la normativa) y también porque las EGIS en muchos casos son parte de las inmobiliarias. La posibilidad de que un beneficiario del subsidio no utilice el voucher es muy baja, puesto que volver a postular conlleva un tiempo importante tanto de postulación como de espera para su asignación.
- iii. Posibilidad de rentar con el suelo: el decreto que norma la vivienda social, permite que hasta un 30% del subsidio se destine a la compra de suelo. Esto se traduce en un incentivo claro para adquirir suelo de bajo costo y generar el mayor margen posible. Se suma a lo anterior, la posibilidad que otorga el artículo 55 de la LGUC para construir vivienda social con densidades urbanas en suelo rural. Ahora bien, los precios del suelo han crecido sostenidamente a pesar de la ampliación de los límites urbanos, lo cual en muchos casos ha puesto presión a los márgenes que generan las empresas, generando incentivos para no mejorar la calidad de las viviendas.

El resultado ha sido la generación de una oferta de muy bajo valor urbano, la cual ha mostrado enfrentar procesos de deterioro físico y social muy rápidos. Lo anterior se explica porque los incentivos están puestos para (i) generar vivienda en zonas alejadas de servicios y equipamiento tal que sea posible obtener mayores rentas del suelo, y (ii) para generar grandes proyectos que permiten generar economías de escala en la construcción. Así lo indica la imagen a continuación en la cual se observa cómo a pesar de la disponibilidad de suelo, el conjunto San Alfonso se construyó con densidades propias de los departamentos de vivienda social desarrollados en sectores de la ciudad con menor disponibilidad de suelo.

Imagen A: Población San Alfonso terminada el año 2002 en la Comuna de Colina, R.M.



Fuente: Elemental, 2010

Un punto importante que es necesario considerar, es el hecho que el desarrollo de vivienda social en grandes números, va determinando los precios del suelo en sus alrededores y por consiguiente la posibilidad de que se desarrollen otro tipo de proyectos o inversiones en el territorio que no sean viviendas sociales.

A modo de ejemplo, la tabla B indica en forma clara cómo comunas que han sido grandes receptoras de vivienda social como es el caso de Alto Hospicio en la región de la Tarapacá, posee un muy bajo número de ZCS<sup>4</sup> y los valores de estas no varían significativamente lo que es indicativo de una homogeneidad bastante alta en el tipo de usos y grupos sociales que en ellas habitan.

---

<sup>4</sup> Las ZCS corresponden a las zonas de características similares que el SII establece dentro de cada comuna para efectuar sus tasaciones. Las ZCS se construyen en base a información de las transacciones de sitios registradas en el conservador de bienes raíces. Dichos valores permiten al SII contar con una referencia al momento de efectuar las tasaciones.

Tabla B: Diferencias en los precios de suelo y grado de heterogeneidad de usos entre comunas con alto y bajo número de viviendas sociales.

| Región    | COMUNA          | Nº ZCS | \$ Mín. | \$ Máx. | Media   | Des. Est. | Máx.-Min. (UF) | Des.Es t.(UF) |
|-----------|-----------------|--------|---------|---------|---------|-----------|----------------|---------------|
| Tarapacá  | ALTO HOSPICIO   | 3      | 425     | 11.304  | 7.678   | 5.128     | 0,5            | 0,24          |
|           | IQUIQUE         | 14     | 361     | 96.340  | 34.928  | 27.801    | 4,5            | 1,30          |
| RM        | LA PINTANA      | 5      | 6.178   | 14.060  | 10.779  | 3.313     | 0,4            | 0,16          |
|           | PROVIDENCIA     | 9      | 22.369  | 268.442 | 133.225 | 60.412    | 11,5           | 2,83          |
| Araucanía | PADRE LAS CASAS | 4      | 709     | 11.361  | 5.287   | 4.242     | 0,5            | 0,20          |
|           | TEMUCO          | 18     | 850     | 412.252 | 63.269  | 92.324    | 19,3           | 4,32          |

Fuente: Elaboración propia en base a datos SII, 2010.

En definitiva, es a través de un cambio en política de vivienda social —y sus reglas del juego— que se debiera apuntar a quebrar la tendencia a la producción de homogeneidad social en el espacio, lo cual pasa por ajustar tanto los incentivos que se generan a la industria como los estándares que se definen desde la política de vivienda.

## 2. Efectos urbanos no deseados de la focalización de la vivienda.

Dada las reglas del juego descritas acerca de la forma en que la industria de la construcción e inmobiliaria organiza su oferta —siguiendo las reglas establecidas desde la política de vivienda—, la focalización de la vivienda social o económica, arrastra un efecto territorial muy significativo: se aglomera en el mismo espacio a quienes son más vulnerables.

Imagen B: Imagen aérea del sector Santo Tomás en la comuna de La Pintana donde el 100% del parque habitacional corresponde a vivienda social destinada al estrato más vulnerable



Fuente: Elemental, 2010.

La construcción masiva de vivienda social en determinadas comunas o zonas de la ciudad genera un círculo no virtuoso de deterioro social y urbano, acentuado por los efectos negativos que tiene en el presupuesto municipal. Bien es sabido que la vivienda social está exenta del pago de contribuciones y en contrapartida, quienes habitan dichas viviendas son aquellos que más demandan y/o dependen de los servicios que presta el municipio; carga que el FCM no logra compensar.

Tal como lo indica la tabla C, el nivel de dependencia de estas comunas respecto al FCM es mucho mayor, en un escenario en que sus habitantes demandan en mayor proporción de los servicios municipales.

Tabla C: Ingresos comunales en tres regiones del país

| Región   | NOMBRE COMUNA | Nº hab. (2011) | Dependencia FCM sobre ingresos propios | Presupuesto municipal por habitante (\$) |
|----------|---------------|----------------|--|--|
| Tarapacá | ALTO HOSPICIO | 93.843         | 64%                                    | 85.744                                   |
|          | IQUIQUE       | 185.962        | 7%                                     | 212.180                                  |
| RM       | LA PINTANA    | 202.569        | 66%                                    | 91.620                                   |
|          | PROVIDENCIA   | 126.643        | 1%                                     | 585.710                                  |

Fuente: Elaboración propia en base a datos SINIM, 2012

Dado lo anterior, se entiende que para ningún municipio es un `buen negocio` recibir vivienda social.

Ahora bien, un municipio para evitar la llegada de vivienda social recurre a los planos reguladores donde es posible establecer un tamaño mínimo de lote en el plan regulador (PR) más grande que el que requiere —y puede pagar— la vivienda social (100m<sup>2</sup> las casas, y 70m<sup>2</sup> los departamentos), restricciones a la densidad, etc., que hacen inviable cualquier proyecto que busque generar vivienda social<sup>5</sup>. Sin embargo en Chile existe una norma que permite construir con mayor densidad que la que establece el PR si se trata de un proyecto de vivienda social de más de una hectárea (60 viviendas sociales aprox.). El problema es que este es un recurso escasamente utilizado en comunas bien localizadas en parte por las dificultades que conlleva al desarrollador, y en parte por el desconocimiento de este mecanismo por parte de los funcionarios municipales.

<sup>5</sup> Este mecanismo de protección contra la vivienda económica no solo ocurre en Chile, sino que es un mecanismo frecuentemente utilizado, por ejemplo, en las ciudades norteamericanas, principalmente en los suburbios.



En definitiva, la clave está en lograr desacoplar la provisión de subsidios a los más vulnerables con el territorio en el cual puede hacerse efectivo su uso. Se debe hacer esfuerzos por garantizar –por la vía de fondos públicos directos o incentivos– la provisión de vivienda mixta que reúna hogares vulnerables y no-vulnerables.

### 3. *Negocio inmobiliario e integración social sí son compatibles*

Si bien solo se han construido en Chile 9 proyectos bajo los principios del programa de integración social (PIS) el cual entrega un incentivo a los hogares de ingresos medios para que estén dispuestos a adquirir una vivienda en un conjunto que tiene viviendas sociales. Han mostrado que es perfectamente posible generar un desarrollo de vivienda que agrupe viviendas de distintos valores –destinadas a hogares de distinto nivel de ingresos– sin que ello juegue en contra del negocio inmobiliario.

El bajo número de proyectos desarrollados con esta lógica no se debe necesariamente a una falta de interés de los desarrolladores, sino más bien al hecho que se trató de un programa piloto sin que las reglas del juego ni los montos de los subsidios asignados a este tipo de desarrollo estuvieran tan claros. Esto quiere decir, por ejemplo que un desarrollador de este tipo de proyectos no se ‘acogía’ a un programa específico con sus propias reglas del juego, sino que debía trabajar con los distintos decretos y programas –y sus respectivas condiciones– que regulan la vivienda destinada para los distintos estratos sociales. Por lo tanto, no se exige ningún requerimiento especial para el desarrollo de este tipo de proyectos en cuanto a materias urbanas, de diseño, de administración de este tipo de conjuntos integrados. La única condición existente era que aquellos proyectos que incluyeran vivienda del FSVI o FSVII (15% mínimo) no podrían ofrecer a los postulantes de viviendas DS40 optar al subsidio de integración (UF100 adicionales) por comprar en un conjunto integrado.

Este programa aún juega un rol muy débil, y la clave en el futuro sería lograr que este no fuera la excepción sino más bien la regla dentro de la política habitacional. Por qué:

- i. Tiene beneficios para los hogares integrados en términos de sus probabilidades de movilidad social ascendente, o en su defecto permite frenar la tendencia a la getización que hoy enfrentan muchos de los conjuntos antes construidos.
- ii. Promueve un desarrollo urbano más armónico evitando segregación social, sin afectar plusvalías de las viviendas. Si bien los casos chilenos son muy recientes, hay múltiples estudios en Estados Unidos que muestran que los proyectos de vivienda mixta (mix income housing) no generan un

efecto negativo en las plusvalías de las viviendas ubicadas en los alrededores de estos conjuntos<sup>6</sup>.

Fortalecer esta política supone que se introduzcan cambios en la operatoria del programa, requerimientos mínimos exigidos para el desarrollo de este tipo de proyectos, normativa que lo regula y por supuesto, mayor relevancia presupuestaria (Ver propuesta más adelante).

Lo anterior implicaría entrar en un proceso de sofisticación de la oferta de vivienda; se debieran introducir aspectos de diseño y de organización de la demanda que los proyectos tradicionales de vivienda social no consideran, pero que son los que finalmente, determinan el atractivo de estos proyectos para los hogares de más ingresos y la sustentabilidad de la convivencia entre sus residentes.

#### *4. La política no puede ser la misma para todas las ciudades.*

Los problemas en las ciudades son muy distintos en función de su tamaño. Una ciudad pequeña, intermedia y metropolitana enfrentan dinámicas urbanas y de los mercados de suelo muy distintas. Por ejemplo, la segregación residencial es un tema relevante en las grandes ciudades no en las ciudades más pequeñas.

Los instrumentos de política aplicados en forma pareja en todo el territorio distorsionan el mercado de suelo y de vivienda cuando este no se ajusta a la realidad de la ciudad. Por ejemplo: ciudades más pequeñas ajustan sus precios y sus estándares a las ciudades metropolitanas, generando alza en los costos de suelo y construcción en forma artificial, tal como ocurrió con el subsidio a la localización.

La aplicación del subsidio a la localización en estos sectores es un excelente ejemplo de esta situación puesto que su aplicación hizo que se elevaran los precios del suelo automáticamente. Cabe recordar que este subsidio en teoría aplicaba 'solo' para aquellas

---

<sup>6</sup> Dos estudios importantes respect a este punto son: (a) **Nombre estudio:** "Effects of mixed-income, multi-family rental housing developments on single-family housing values" **Investigadores:** Henry O. Pollakoswki, David Ritchay, Zoe Weinrobe; **Institución:** Housing Affordability Initiative del Center for Real State de Massachusetts Institute of Technology (MIT); **Año:** 2005. **Vínculo:** [web.mit.edu/CRE/research/hai/40b.html](http://web.mit.edu/CRE/research/hai/40b.html); y (b) **Nombre estudio:** "Mixed income housing in the suburbs: Lessons from Massachusetts" ; **Investigadores:** Aaron Gornstein y Ann Verrilli; **Institución:** Fannie Mae Foundation; **Año:** 2006; **Vínculo:** [www.chapa.org/pdf/MixedIncomeReport.pdf](http://www.chapa.org/pdf/MixedIncomeReport.pdf)

ciudades de más de 5.000 habitantes, y de acuerdo a datos del Censo 2002, ya en ese año no había ninguna ciudad en Chile con un número menor a esa cantidad de habitantes.

- Respecto a la **demand**a de vivienda social

1. *El territorio juega un rol ACTIVO en la calidad de vida y en las oportunidades que los hogares enfrentan.*

La política de vivienda tradicionalmente ha entendido el 'suelo' como un elemento neutro, desconociendo el hecho que una determinada localización – dependiendo de sus características— puede conllevar beneficios o perjuicios para los hogares más vulnerables. Una mala localización no solo puede frenar las posibilidades progreso personal y familiar, sino que puede jugar activamente en su contra.

A mayor tamaño de la ciudad menos neutra es la localización. Al respecto la evidencia muestra que hogares de la misma condición social (Quintil I) que viven en vivienda social del mismo tipo –y construida el mismo año—, muestran tendencias de movilidad social muy distintas dependiendo del nivel de segregación en sus entornos.

Aquella vivienda social ubicada en entorno de homogeneidad social a gran escala versus la vivienda social poco segregada, esto es, con niveles de diversidad social alta en el entorno determina las trayectorias de movilidad social de los hogares que las habitan. Los hogares que residen en una vivienda social ubicada en un entorno social diversos, con el paso del tiempo enfrentan procesos de movilidad social ascendente, debido a: (i) mayor cercanía a fuentes y redes laborales, y (ii) a mejores servicios municipales. Lo anterior, se explica principalmente por la presencia de grupos sociales distintos en el entorno del conjunto de vivienda social<sup>7</sup>.

Por esta razón a nivel de lineamientos de localización de la vivienda social en el territorio urbano, se debiera hacer explícito que la ciudad no es un territorio ni neutro ni muerto cuando se trata de los hogares más vulnerables. Para ello sería importante formular una política de acceso a suelo urbano para los hogares más vulnerables que considere no sólo **(i) cercanía a equipamientos y servicios; sino también (ii) cercanía a otros grupos sociales no-vulnerables.**

---

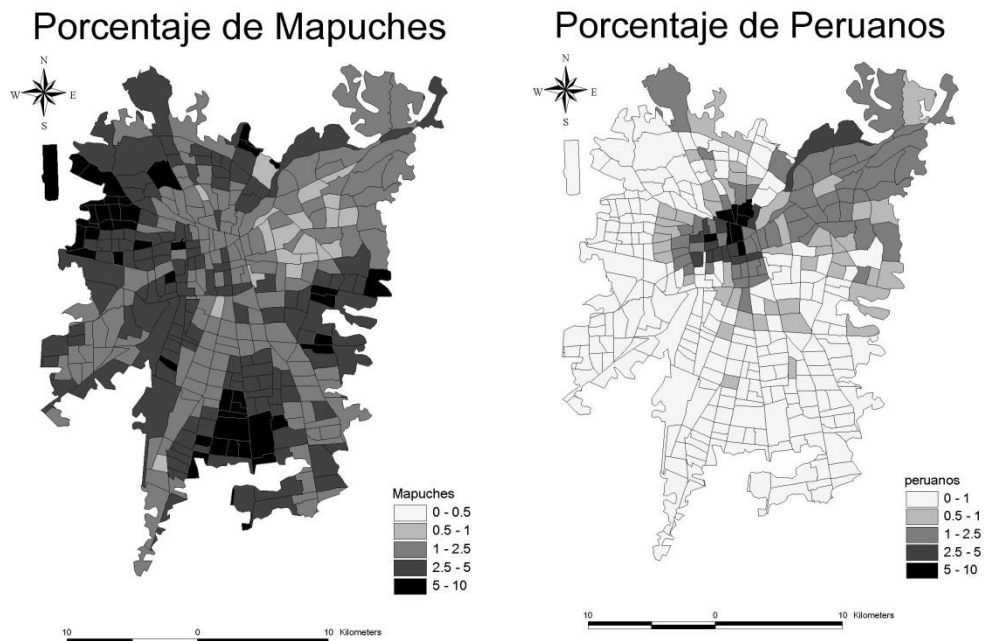
<sup>7</sup> Ver Sabatini, F., Salcedo, R., Wormald, G., 2005-2008 "Barrios en crisis y barrios exitosos producidos por la política de vivienda social". PBCT Anillos de Investigación en Ciencias Sociales, financiado por CONICYT.

## 2. Demanda de los hogares es por localización.

Las tendencias de localización de diversos grupos vulnerables da cuenta que la localización juega un rol relevante. Los hogares de campamentos, allegados, inmigrantes muestran – todos— tendencias de localización más cercanas a los centros y sub-centros urbanos, en comunas con mejor equipamiento y mayor diversidad social que los hogares que hoy habitan en una vivienda social. Mientras mayor es la vulnerabilidad más determinante es la geografía de oportunidad en la cual los hogares están insertos.

A modo de ejemplo, es ilustrativo comparar las tendencias a la localización de los inmigrantes peruanos, versus las personas de origen mapuche. Los primeros de acuerdo a los datos del Censo 2002 se localizan en su mayoría en el centro de Santiago y el las comunas del nor-oriente. Las razones son sus redes de contacto y de trabajo. En cambio los hogares mapuches, que por ser pueblos originarios tienen prioridad para la obtención del subsidio habitacional muestran las típicas tendencias de localización: segregados en la periferia de la ciudad en el sector sur-oriente principalmente, no obstante originalmente residían en localizaciones similares a los peruanos (Ver imagen C)

Imagen C: Localización de los mapuches y de los peruanos según Censo 2002



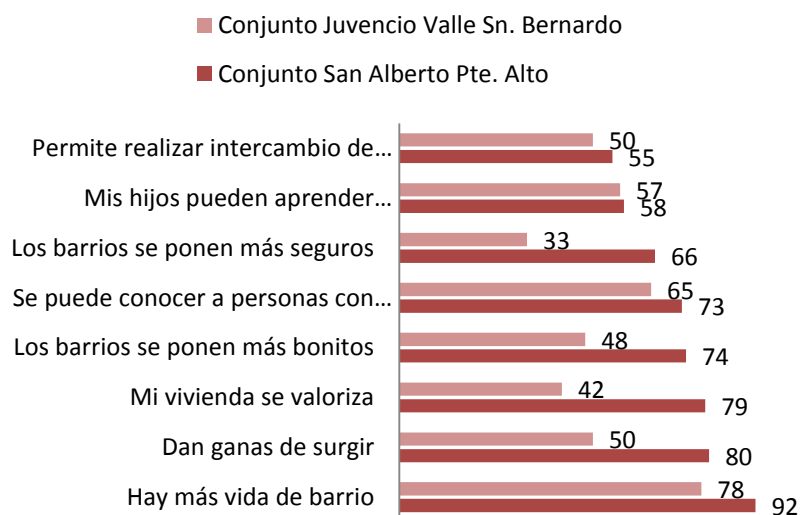
Fuente: Censo, 2002

### 3. El efecto barrio

El efecto barrio corresponde a la transferencia de atributos del barrio a las personas por medio de diversos mecanismo ‘contagio’, ‘efecto pares’ (influencia de los amigos y personas de la misma edad en las conductas) y ‘modelo de rol’ que es la forma en que las personas mayores inciden en el comportamiento de adolescentes y niños que los observan<sup>8</sup>. Es precisamente en los hogares más vulnerables donde el entorno juega un rol más relevante, en la medida que no solo afecta la conducta sino también en las posibilidades de movilidad social ascendente el hecho de estar rodeados de hogares de condición social distinta a la de ellos.

En el caso de los proyectos desarrollados integrando vivienda social con viviendas destinadas a estratos más altos lo anterior se aprecia en forma bastante clara, puesto que son los propios residentes quienes afirman la presencia de beneficios por el hecho de vivir con personas de condición social más alta tal como se observa en el gráfico siguiente<sup>9</sup>. Los habitantes de dos conjuntos integrados en la ciudad de Santiago, San Alberto Casas Viejas (Puente Alto) y de Juvencio Valle (San Bernardo) perciben diversos beneficios de habitar cercanos a grupos sociales más altos.

Gráfico A: El beneficio de convivir con personas de clase social más alta es (% respondió Sí)



Fuente: ProUrbana, Centro de Políticas Públicas, 2012

<sup>88</sup> Sampson, R. (2008) “Moving to inequality: Neighborhood Effects and Experimental Meet Social Structure” by University of Chicago. AJS Volume 114 Number 1: 189-231.

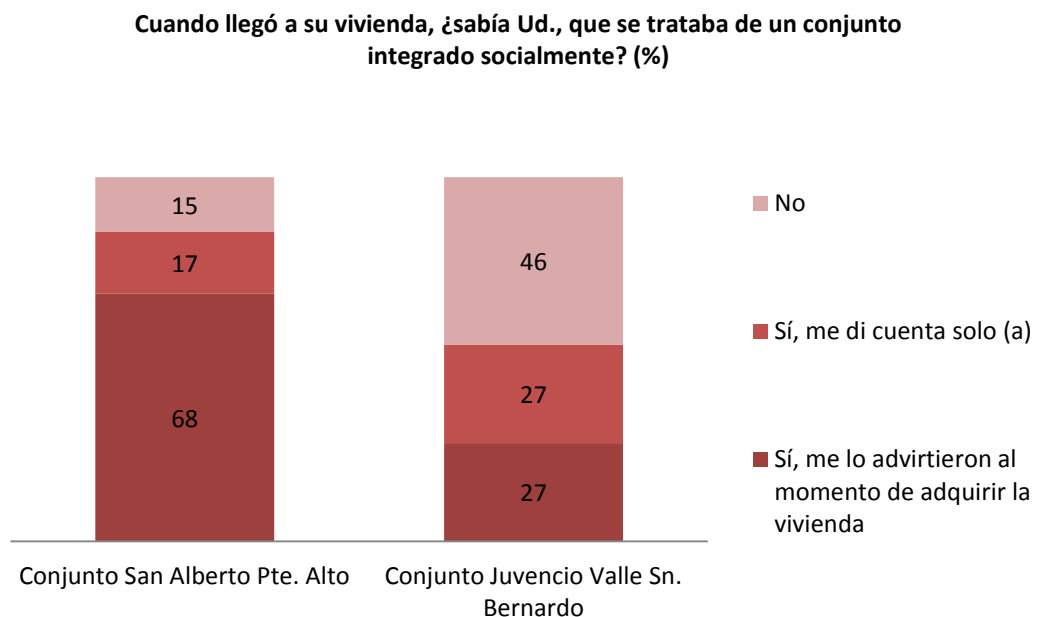
<sup>9</sup> Datos provenientes de un estudio (2012) que busca (i) medir el efecto de los proyectos integrados en la convivencia entre los hogares y (ii) en un análisis de la estrategia inmobiliaria de este tipo de conjuntos, desarrollado por ProUrbana del Centro de Políticas Públicas UC financiado por el Lincoln Institute of Land Policy.

4. *La demanda por vivienda no es tan distinta a otros mercados cuando el barrio es verdaderamente diverso.*

El hecho que en un mismo barrio existan viviendas de otro valor –y que por lo tanto apuntan a distintos segmentos de la población– se observa por parte de los ‘consumidores’ como un dato. Las personas al visitar un conjunto eligen aquella vivienda que mejor se ajusta a sus capacidades de pago/endeudamiento. Y, muchas veces, optan por viviendas de un rango superior de precios cuando se enfrentan directamente a la oferta (dispuestos a mayor nivel de endeudamiento). La presencia de personas de otros ingresos no condiciona la elección de la vivienda en los estratos medios. Salvo que esa vivienda sea mayoritaria dentro del conjunto o del barrio. No se rechaza la vivienda social per se, sino que el estereotipo de la vivienda social tipo block, que se asocia a problemas sociales profundos como delincuencia, micro y narco tráfico, entre otros.

Al preguntarle a los actuales habitantes de dos conjuntos integrados en la ciudad de Santiago, San Alberto Casas Viejas (Puente Alto) y de Juvencio Valle (San Bernardo) la mayoría sabía o se dio cuenta al momento de comprar su vivienda, que su conjunto era integrado socialmente, lo que sugiere que no existe una reticencia respecto a la heterogeneidad social residencial.

Gráfico A: Decisión de compra en proyectos de viviendas integradas en la Región Metropolitana

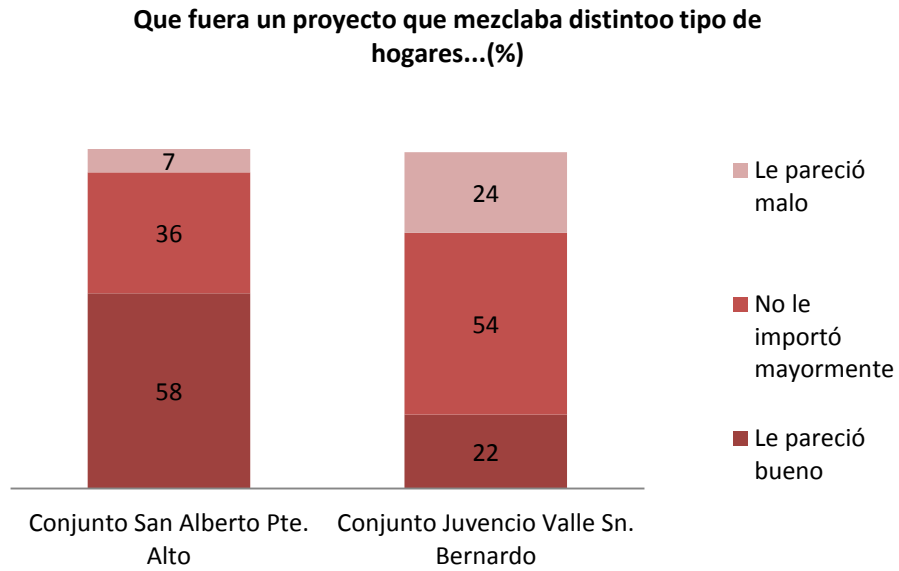


Fuente: ProUrbana, Centro de Políticas Públicas, 2012

Además, en ambos conjuntos hay un alto porcentaje de encuestados a los que no les importa mayormente la mezcla social en el conjunto. Esto refleja actitudes al menos

indiferentes hacia la integración residencial, lo que puede significar una oportunidad para otras iniciativas que busquen realizar proyectos similares.

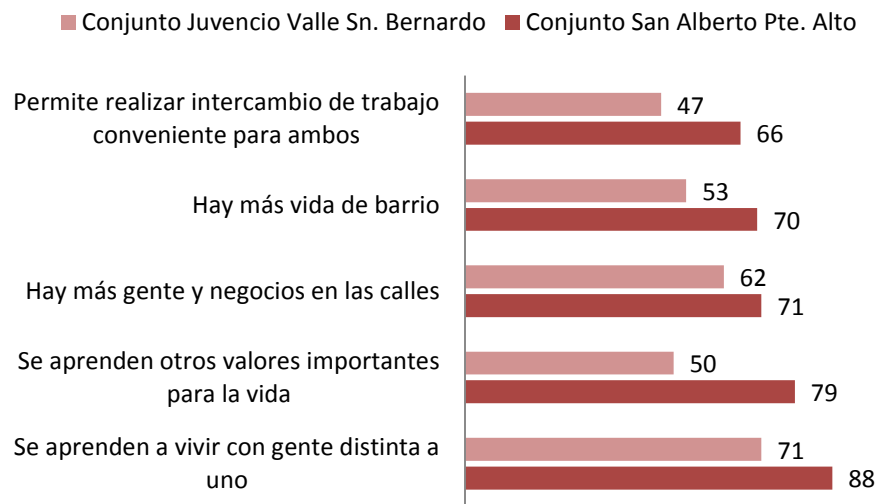
Gráfico B: Decisión de compra en compra en proyectos de viviendas integradas en la Región Metropolitana



Fuente: ProUrbana, Centro de Políticas Públicas, 2012

Por último cabe señalar que los grupos más altos también perciben bastantes beneficios de vivir con personas de grupos sociales más bajos. Cabe destacar que estas opiniones provienen de residentes que actualmente habitan estos conjuntos y por tanto se enfrentan cotidianamente a la convivencia entre personas de ingresos diversos. Entre los beneficios percibidos cuales destacan los que se ilustran en el gráfico siguiente.

Gráfico C: El beneficio de convivir con personas de clase social más baja es (% resp. Sí)



Fuente: ProUrbana, Centro de Políticas Públicas, 2012

Es el tipo de vivienda y de barrio lo que condiciona la compra. Vale considerar que:

- i. En una misma familia hay personas de condición social distinta. Ejemplo: Una pareja joven de profesionales donde ambos trabajan, con hijos pequeños puede tener un ingreso muy superior al que tiene la madre de uno de ellos no profesional y que se encuentra divorciada o viuda. Estos integrantes de una misma familia elegirían viviendas distintas dentro de un mismo barrio.
- ii. Si las personas se conocen previamente, aún cuando no tengan ingresos similares pueden estar dispuestos a vivir con personas de condición social distinta. Ejemplo: una misma empresa reúne persona de distinta condición social.
- iii. Clase media que enfrentan alto nivel de gastos, valora incentivos y apoyos que le permitan acceder a su vivienda con menor endeudamiento.

**IMPORTANTE:** No es posible cargar ‘individualmente’ con los costos de la integración. Esto quiere decir que, no obstante la integración social es un tema valorado socialmente –



transversal a todos los grupos sociales<sup>10</sup>— y que además tiene claros beneficios funcionales para los más vulnerables, los beneficios para los grupos más altos de vivir con personas de condición social más baja no son tan relevantes (no así los beneficios sociales o bien simbólicos). Es un hecho que los hogares más vulnerables tienen menos recursos para mantener sus casas y sus barrios y que atraen servicios de menor calidad. Por lo tanto, es importante que el 'costo' de vivir integrado se distribuya territorialmente, a nivel municipal, y que a nivel de proyectos la vivienda para grupos más vulnerables no sea mayoría.

### Ideas -propuestas

Algunas propuestas que se desprenden de los antecedentes anteriores son:

1. Establecer tanto un mínimo como un máximo de viviendas por comuna, de manera de garantizar un equilibrio en integración residencial de los hogares y su sustentabilidad en el tiempo, esto es: mayor base tributaria por contribuciones que permiten a los gobiernos locales prestar servicios de mayor calidad a los hogares vulnerables de la comuna.

Se debieran considerar dos escalas de integración:

- i. A Escala Comunal: toda comuna debiera tener una proporción relativamente similar a la distribución de quintiles de la población regional. Esto se podría lograr por dos vías:
  1. **Obligación + compensación** que puede ser:
    - a. (como en el caso francés) en que se exige que cada municipio tenga al menos un 20% de vivienda social. El no cumplimiento conlleva el pago de multas.
    - b. Zonificación especial para construcción de vivienda mixta.
    - c. *Compensación* la llegada vivienda social debiera estar asociada a una compensación al municipio por gastos de administración de áreas verdes y retiro de basura.
  2. **Incentivos** a los desarrolladores para que construyan proyectos de vivienda MIXTA + **compensación**. Algunas alternativas son:
    - a. Aceptar mayor densidad que la que define el plano regulador en las comunas que tienen menor número de

---

<sup>1010</sup> Ver como referencia, estudio del MINVU “Disposición a la integración residencial en tres ciudades de Chile”, desarrollado por ProUrbana del Centro de Políticas Públicas UC, 2009.

vivienda destinada a los grupos vulnerables (Ver propuesta centro de políticas públicas UC)

- b. Otorgar subsidio a la localización SOLO a aquellos proyectos de vivienda MIXTA ubicados en comunas con precio de suelo: medio, medio-alto y alto.
  - c. *Compensación* la llegada vivienda social debiera estar asociada a una compensación al municipio por gastos de administración de áreas verdes y retiro de basura.
- ii. A Escala de Proyectos: todo nuevo proyecto habitacional que acoja vivienda social debiera ser –idealmente– un proyecto de vivienda mixta o para familias de ingresos diversos (Mix Income Housing). No más conjuntos destinados a un solo tipo de subsidio.

Importancia de dar impulso a los Proyectos de vivienda MIXTA o Integrada que permita:

- d. Quebrar la tendencia a la construcción de vivienda homogénea en la medida que todo nuevo desarrollo sea desde un comienzo heterogéneo.
- e. Generar barrios más sustentables en el tiempo y comunas con mayor capacidad de dar respuesta a las necesidades de los más pobres.

Qué significa o implica dar impulso a estos proyectos: entregar recursos a hogares no-vulnerables para que habiten en conjuntos con personas que si son vulnerables, puesto que eso tiene beneficios para estos últimos. Vale decir, apostar a una inversión con efecto boomerang, supone aceptar cierto nivel de desfocalización a nivel de individuo, focalizando más bien en el territorio, lo cual de todos modos generará retornos en el bienestar de los hogares más vulnerables. Para esto sería necesario:

A nivel de la demanda: mejorar incentivos a los grupos medios para vivir con personas de ingresos más bajos, eso significa:

1. Mantener subsidio adicional por adquirir vivienda en conjunto integrado.
2. Aportar fondos específicos de inversión en equipamiento y estándar del barrio para el caso de los proyectos de vivienda MIXTA que los vuelvan más atractivos.
3. Limitar el número de viviendas para grupos vulnerables a 20% que permite que la convivencia entre grupos sea sustentable en el tiempo (las modificaciones que propone el MINVU a este

programa es que considere un 30%). En caso que se exija un número superior debiera ir acompañado de subsidio adicional que permita no sacrificar calidad del conjunto.

A nivel de la oferta:

1. Establecer criterios claros y específicos de diseño urbano, de equipamiento y de las viviendas que permitan hacer más sustentable este tipo de proyectos. (Ver experiencia internacional recogida por el Urban Land Institute, ULI, en Estados Unidos [www.uli.org](http://www.uli.org) "Mixed Income Housing Myth and Facts)
2. Facilitar el desarrollo de este tipo de proyectos por medio de la creación de un programa especial de vivienda MIXTA, distinto de lo que ocurre hoy que se suman distintos subsidios cada uno con sus propios requisitos.
3. Definir/establecer prioridad en la asignación de subsidios para quienes adquieren viviendas en estos conjuntos.
4. Organización de la demanda privilegiando postulantes que se conozcan previamente por redes familiares, educacionales y/o laborales.

**IMPORTANTE: REVISAR EXPERIENCIA PROYECTO INTEGRADO SAN ALBERTO CASAS VIEJAS DESARROLLADO POR INMOBILIARIA EL BOSQUE DEL GRUPO CONSORCIO.**

2. Segmentar oferta pública de vivienda POR ETAPAS de ciclo de vulnerabilidad o de desarrollo familiar:

Considerando que (i) para los hogares vulnerables la localización juega un rol preponderante en sus posibilidades de alcanzar mayor estabilidad laboral y/o económica, es más importante en términos de la geografía de oportunidad y que (ii) la disponibilidad de suelo en las comunas con más diversidad de fuentes laborales, servicios y grupos sociales es escaso, y también que (iii) en la 'cultura' chilena está instalada la idea de la vivienda 'definitiva' que se entrega en propiedad a los hogares más vulnerables, se debiera generar una política que considere dos etapas en la trayectoria de los hogares. La primera de mayor vulnerabilidad donde la oferta de vivienda es SOLO de arriendo y una segunda etapa que es cuando los hogares son capaces de demostrar cierto nivel de estabilidad de sus ingresos y posibilidad de acceder a un crédito (blando) donde se abre la posibilidad de postular a una vivienda en propiedad. Por lo tanto:

- iii. Etapa 1: Arriendo subsidiado (hogares vulnerables)
  - iv. Etapa 2: Vivienda en propiedad con sistema Subsidio + Ahorro + Crédito (hogares emergentes)
3. Promover movilidad residencial de aquellos que hoy habitan la vivienda social, de manera que liberen unidades de vivienda básica que sea recuperada, arreglada y pueda ser entregada a nuevos postulantes en arriendo, hasta que cumplan con condiciones para obtener un subsidio de vivienda definitiva.
  4. Es necesario agilizar el proceso de re-postulación en caso que el beneficiario no encuentre alternativa que se ajuste a sus necesidades o preferencias de esta manera, el riesgo del desarrollador, o interés por generar un oferta atractiva se elevarían.
  5. Integración residencial: es importante complejizar lo que hasta ahora se persigue con integración residencial. No solo importa la cercanía a servicios básicos, sino también la cercanía a otros grupos sociales. Para ello el precio del suelo es mejor proxy de calidad y densidad de oportunidades. Se debiera establecer una alianza entre MINVU – SII – Conservadores de Bienes Raíces para mantener un sistema de monitoreo y segmentación de las ciudades según precios de suelo.