



**VIVIENDAS SUBSIDIADAS EN LA REGIÓN
METROPOLITANA:**

**¿CÓMO SOLUCIONAR EL PROBLEMA URBANO
QUE ENFRENTAN SUS HABITANTES?**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN POLÍTICAS PÚBLICAS**

**Alumno: Claudia Chamorro D.
Profesor Guía: María Teresa Ruiz-Tagle V.**

Santiago, enero 2015.

VIVIENDAS SUBSIDIADAS EN LA REGIÓN METROPOLITANA: ¿CÓMO SOLUCIONAR EL PROBLEMA URBANO QUE ENFRENTAN SUS HABITANTES?

RESUMEN

Desde sus inicios en la década de los '80, la política habitacional chilena, basada en un subsidio a la demanda, estuvo por años centrada en suplir el déficit cuantitativo de vivienda, en un contexto donde el problema de las familias sin techo era de gran relevancia.

Con el paso del tiempo hemos podido apreciar que dicha política, exitosa en los términos que se planteó, generó externalidades urbanas negativas relacionadas con la ubicación geográfica de las viviendas subsidiadas y su desconexión con el resto de la ciudad, con la poca disponibilidad de servicios públicos y privados a los que pueden acceder sus moradores, y con el desarrollo de segregación residencial y la creación de “guetos” de pobreza y mala calidad de vida. De esta forma, uno de los principales desafíos habitacionales que enfrentamos hoy en día se relaciona con solucionar el problema urbano que enfrentan los habitantes de viviendas subsidiadas.

La presente investigación analiza dicha problemática, indagando respecto de sus orígenes y caracterizando sus consecuencias a nivel general en la región Metropolitana, y teniendo como caso de estudio particular la situación del sector de Bajos de Mena, en Puente Alto. Para buscar alternativas de solución, la metodología a utilizar consiste en un análisis cualitativo que considera tanto las medidas tomadas hasta la fecha por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo en Chile como también la experiencia del Programa Hope VI, en Estados Unidos, para renovar y rehabilitar los condominios sociales de dicho país en los años '90. Finalmente, a partir de lo anterior se plantean propuestas de política pública.

En esa línea, a corto-mediano plazo se propone mejorar los instrumentos vigentes, como por ejemplo incentivar a que los desarrolladores inmobiliarios internalicen el costo de seguir expandiendo la ciudad a través de pago de compensaciones o la captura de plusvalías que otorguen las inversiones estatales, y mejorar el programa de subsidio de arriendo de viviendas en varios ámbitos. También es necesario crear nuevos mecanismos, como por ejemplo realizar inversiones urbanas que atraigan a familias de mayores ingresos y generen el “efecto barrio” y que además permitan “acercar la ciudad” a los residentes originales, diseñar los espacios comunes de los complejos habitacionales de manera tal que no se conviertan en sitios eriazos, y tomar decisiones drásticas ante la ocurrencia de delitos en los complejos, como expulsar a los culpables. En tanto, a mediano-largo plazo se sugiere instaurar una institucionalidad tendiente a coordinar las diferentes intervenciones que se realizan en la ciudad. Para ello se propone crear un organismo público que esté a cargo de llevar a cabo esta misión, en la figura de potenciar al Intendente regional o crear un supra Ministerio que se responsabilice del desarrollo territorial. Adicionalmente, resulta imperativo otorgar mayores recursos a los Municipios para que puedan realizar las inversiones en servicios y equipamiento urbano necesarias, para lo cual se requiere reformular el Fondo Común Municipal.

Contenido

<u>Lista de figuras</u>	<u>5</u>
<u>Lista de gráficos y Lista de acrónimos</u>	<u>6</u>
<u>Capítulo I</u>	<u>7</u>
Introducción y planteamiento del problema	
<u>Capítulo II</u>	<u>10</u>
Contexto: Aspectos generales de la política habitacional y urbana en Chile	
<u>Capítulo III</u>	<u>20</u>
Descripción del problema: Localización de las viviendas subsidiadas, sus orígenes y sus consecuencias	
<u>Capítulo IV</u>	<u>37</u>
Alternativas de solución al problema: Análisis cualitativo y recomendaciones de política	
<u>Capítulo V</u>	<u>66</u>
Conclusiones	
<u>Bibliografía</u>	<u>70</u>

Lista de figuras

Figura 1	Programa Recuperación de Barrios. Barrios piloto, 2011, 2012 y 2013 en la región Metropolitana	15
Figura 2	Indicadores habitacionales y familiares, región Metropolitana.	20
Figura 3	Comunas del Gran Santiago receptoras de viviendas subsidiadas (Programas Vivienda Básica 1980-2002 y Fondo Solidario de la Vivienda I 2006 – 2012).	24
Figura 4	Redes de metro en Santiago	25
Figura 5	Distancia (en minutos) al CDB, Santiago	26
Figura 6	Acceso y valoración de servicios públicos por comuna	27
Figura 7	Segregación por grupos homogéneos en Santiago	29
Figura 8	Diez principales guetos de la región Metropolitana según número de habitantes	31
Figura 9	Tasa de pobreza por comuna de la región Metropolitana	31
Figura 10	Clasificación ICVU por comuna de la región Metropolitana	32
Figura 11	Bajos de Mena: distancia al centro de Santiago	33
Figura 12	Bajos de Mena: concentración de problemas sociales	34
Figura 13	Emplazamiento Villa Francisco Coloane en Bajos de Mena	35
Figura 14	Precio de arriendo en la región Metropolitana, Segundo trimestre 2013	59
Figura 15	Comparación programa de arriendos de Chile y Estados Unidos	60
Figura 16	Resumen de problemas y propuestas de solución	68

Lista de gráficos

Gráfico 1	Subsidios pagados según tipo, región Metropolitana	17
Gráfico 2	Subsidios pagados para compra de viviendas según tipo, región Metropolitana	18
Gráfico 3	Gasto municipal por habitante, según comuna. Cifras al cuarto trimestre 2013	28

Lista de acrónimos

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y El Caribe
CChC	Cámara Chilena de la Construcción
CDB	Core Business Core
DIPRES	Dirección de Presupuestos
FCM	Fondo Común Municipal
FPS	Ficha de Protección Social
FSEV	Fondo Solidario de Elección de Vivienda
FSV I	Fondo Solidario de Vivienda I
FSV II	Fondo Solidario de Vivienda II
ICVU	Índice de Calidad de Vida Urbana
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
INVI	Instituto de la Vivienda Universidad de Chile
MINVU	Ministerio de Vivienda y Urbanismo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
SEREMI	Secretaría Regional Ministerial

Capítulo I

Introducción y planteamiento del problema

Por décadas, nuestro país ha invertido una gran cantidad de recursos en entregar soluciones habitacionales a familias de bajos ingresos, mediante masivos programas de subsidio. Esto se ha materializado a través del pago de aproximadamente 1,9 millones de subsidios para la compra de viviendas desde 1990 hasta la fecha, enfocados principalmente en hogares pertenecientes a los primeros tres quintiles de vulnerabilidad. Lo anterior ha propiciado una importante reducción del déficit habitacional¹ en este segmento de la población, desde casi 950² mil en 1990 hasta 450³ mil unidades en 2011, permitiendo así que Chile se encuentre entre los países que ostentan menores cifras de déficit de viviendas como porcentaje del total de familias en América Latina⁴. Teniendo en cuenta estos logros, en la actualidad la política habitacional enfrenta el desafío de modernizarse de manera tal de poder afrontar apropiadamente los nuevos requerimientos de nuestra sociedad, relacionados tanto con hacerse cargo de las externalidades urbanas negativas generadas por la política ya aplicada como con mejorar e incorporar los nuevos elementos que demanden las familias a los programas que se ejecuten desde ahora en adelante.

Respecto a las externalidades urbanas negativas de la política ya aplicada, uno de los mayores retos es dar solución a los problemas de “calidad” de las viviendas subsidiadas construidas en el pasado. La calidad de la vivienda se puede definir desde varias dimensiones, las que a su vez se pueden agrupar en dos grandes categorías:

1. Relacionadas con la “unidad” vivienda: es decir, referida a temas como la materialidad, el estado de conservación, el tamaño, el número de habitaciones, la confortabilidad térmica, acústica y lumínica de su construcción, etc.
2. Relacionadas con el “entorno” en el que se inserta la vivienda: que hacen alusión a la ubicación geográfica de ésta y su conexión con el resto de la ciudad y su centro urbano, al acceso y disponibilidad de servicios públicos y privados adyacentes a las viviendas, a la seguridad de los barrios, a la existencia y mantención de los espacios comunes existentes en los complejos habitacionales, etc.

El objetivo de la presente investigación es hacernos cargo del problema de calidad de las viviendas subsidiadas en términos del entorno urbano donde se encuentran, específicamente en la región Metropolitana. Tal como expusimos, si bien sabemos que la política habitacional de nuestro país ha sido exitosa en “dar techo”, logrando por esa vía reducir el déficit habitacional, hoy en día observamos que gran parte de los hogares beneficiarios de subsidios habitacionales habita sectores periféricos del

¹ Entendido como la cantidad de viviendas que se requiere construir para reponer las viviendas irrecuperables y para dar acceso a vivienda a los hogares y núcleos allegados.

² MINVU (2012₁), a partir de cifras de la Encuesta Casen 1990.

³ CChC (2014₁), a partir de cifras de la Encuesta Casen 2011.

⁴ WEB BID. <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2012-05-14/deficit-de-vivienda-en-america-latina-y-el-caribe,9978.html>. Fecha de acceso: 06-03-2014.

centro urbano de Santiago, en muchas ocasiones con escasa disponibilidad de servicios públicos y privados básicos para la comunidad (como farmacias, comercio, cuarteles policiales y de bomberos, establecimientos educacionales y de salud, etc.), lo que provoca que desarrollen sentimientos de segregación urbana y además predispone la generación de los denominados “guetos” (término que definiremos apropiadamente en el desarrollo de este trabajo), donde se concentran importantes patologías sociales como pobreza, criminalidad, deserción escolar, narcotráfico, etc. La premisa para abordar esta problemática es tener en cuenta que la vivienda es una combinación de múltiples servicios y no sólo es un techo para vivir: “es una localización específica dentro de la estructura urbana con atributos particulares de acceso; un barrio con externalidades de vecindad y cercanía dadas; y posiblemente una inversión financiera que se puede capitalizar en virtud de los otros factores señalados y de la evolución del mercado de vivienda”⁵.

El problema urbano que enfrentan los habitantes de viviendas subsidiadas ha sido reconocido por el Gobierno y se ha intentado abordar a partir de los Programas de Desarrollo de Barrios, dependientes de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), desde 1996 en adelante. Lamentablemente, los resultados no han sido exitosos. En virtud de eso, en agosto de 2012 autoridades del MINVU anunciaron la aplicación a partir de 2013 de un subsidio para demoler viviendas irrecuperables ubicadas en los denominados “guetos” urbanos, en el marco del programa denominado “Recuperación de condominios sociales: Segunda oportunidad”. Con ello, la autoridad relevó la gravedad del problema de la segregación urbana que enfrentan los habitantes de conjuntos habitacionales de origen social, priorizando su intervención a través de un programa específico que implica una gran inversión de recursos.

El asunto es de interés ya que la ausencia de servicios y equipamiento, sumado al peligro de vivir en barrios vulnerables e inseguros, afecta directamente a los habitantes de estas viviendas generando sentimientos de exclusión y abandono que deben ser abordados por la política pública, ya que su condición de vulnerabilidad no les permite solucionarlos por sí mismos. La necesidad de buscar nuevas herramientas para afrontarlo radica en que, las medidas aplicadas hasta la fecha no han sido suficientes y por ello constituye un problema que se ha agudizado con el pasar de los años y que lo seguirá haciendo de no encontrar una solución definitiva. Más allá de lo anterior, es relevante ya que puede terminar por tener un impacto macroeconómico importante, ya que como las familias se encuentran alejadas de los puestos de trabajo y de las oportunidades que entrega el desarrollo de la ciudad, puede incentivar el desempleo y la pobreza. Con todo, nuestra pregunta de investigación es la siguiente: ¿cómo resolver el problema urbano que enfrentan los habitantes de viviendas subsidiadas por el Estado en la región Metropolitana?

Para responderla, el punto de partida es analizar la ubicación geográfica de las viviendas, ya que ello se relaciona directamente con la lejanía y desconexión con los centros urbanos y con la poca disponibilidad de servicios públicos y privados, situación que se agudiza en las áreas metropolitanas como Santiago ya que la distancia constituye un obstáculo de acceso relevante hacia las oportunidades de desarrollo que ofrece la ciudad. Como veremos, la ubicación geográfica que hoy en día tienen las viviendas subsidiadas construidas en el pasado está íntimamente relacionada con la normativa aplicada

⁵ BID (2014). Página 1.

desde la década de los años '70 por el MINVU, que permitió la ampliación del límite urbano de nuestra capital. Este hecho, sumado a la instauración desde la década de los '80 de un mecanismo de subsidio habitacional que fija precio y que por su intención de focalización selecciona familias vulnerables como beneficiarias, provocó que los desarrolladores inmobiliarios buscaran suelos relativamente más baratos para construir las viviendas, lo que tuvo como resultado que las familias vulnerables terminaran habitando de manera masiva zonas periféricas, carentes del equipamiento y del entorno necesario para su buen desarrollo. Con todo, vemos que “la asignación impersonal de distribución de viviendas que no permite a los beneficiados elegir su localización según sus necesidades laborales, familiares o educacionales, impacta directamente en los lazos afectivos, productivos y económicos que pueden tener con sus residencias de origen. Esta nueva realidad les genera apatía, hostilidad interpersonal, desafección cívica, individualismo y así, mayor pobreza”⁶.

De esta forma, el presente trabajo propone alternativas para solucionar la pregunta planteada, utilizando como metodología de investigación un análisis cualitativo sobre políticas públicas aplicadas tanto a nivel nacional como internacional al respecto. En el ámbito nacional se incluyen tanto las medidas ya tomadas por el MINVU como las que se están abordando actualmente, y en el área internacional se revisa la experiencia del Programa Hope VI en Estados Unidos, destinado a renovar y rehabilitar condominios sociales deteriorados durante los años '90.

Previo a comenzar de lleno con el análisis, en el Capítulo II contextualizaremos la discusión, describiendo los principales programas habitacionales y urbanos existentes en nuestro país.

En el Capítulo III definiremos apropiadamente el problema y sus orígenes, caracterizando en mayor detalle la realidad que enfrentan las familias que habitan en Bajos de Mena, un condominio de viviendas subsidiadas construido en la década de los '90 en la comuna de Puente Alto, en la ciudad de Santiago.

Una vez evidenciado y descrito el problema, en el Capítulo IV se revisa la experiencia nacional e internacional para hacer frente a la problemática. Finalmente, se contrastan las medidas ya tomadas por el MINVU con lo realizado en Estados Unidos y con los consejos de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) al respecto, y a partir de lo anterior, se extraen recomendaciones de política para nuestro país, tendientes tanto a mejorar los mecanismos ya existentes como a proponer otros nuevos.

Para terminar, en el Capítulo V se exhiben las conclusiones del trabajo.

⁶ Techo para Chile (2004). Página 40.

Capítulo II

Contexto: Aspectos generales de la política habitacional y urbana en Chile

1. Descripción de los programas para generación y reparación de viviendas

Para comenzar, vale la pena destacar que el MINVU define que su objetivo es “facilitar el acceso a la vivienda, con un énfasis especial en los segmentos más vulnerables, pero también apoyando los esfuerzos de la clase media en la materialización de sus aspiraciones habitacionales. Lo anterior, sumado a la tarea de contar con viviendas de mejor calidad, en barrios seguros, acogedores e integrados”⁷. En virtud de conseguir este fin, desde mediados de los años ’80 el MINVU ha facilitado el acceso a la vivienda mediante la entrega de subsidios para la compra de inmuebles (mayoritariamente nuevos, aunque también se permite que sean usados) enfocados principalmente en familias de bajos ingresos. Hasta el año 2010 los principales programas⁸ que otorgaban subsidios en nuestro país eran los siguientes:

1.1. Programa Fondo Solidario de Vivienda (DS 174)⁹:

- a) **Capítulo I (FSV I):** Destinado a la construcción o compra de una vivienda nueva o usada, sin crédito hipotecario y con exigencia de ahorro mínimo de 10 UF. Su población objetivo eran familias que presentasen un puntaje de Carencia Habitacional¹⁰ de hasta 8.500 puntos, es decir, las más vulnerables del país. Las formas de postulación a los subsidios eran colectivas (a través de una Entidad de Gestión Inmobiliaria Social¹¹ -EGIS- y con proyecto habitacional) e individuales (para viviendas usadas y nuevas con recepción municipal). Por último, existía prohibición de vender o arrendar la vivienda por un periodo de cinco años.
- b) **Capítulo II (FSV II):** Destinado a la construcción de una vivienda nueva o usada, con crédito complementario y exigencia de ahorro mínimo de 30 UF. Estaba dirigido a familias que presentaran un puntaje de Carencia Habitacional de hasta 11.734 puntos, es decir, hogares que se encontrasen en el 40% con mayor vulnerabilidad. Al igual que en el Capítulo I, las formas

⁷ WEB MINVU http://www.minvu.cl/opensite_20061113124710.aspx. Fecha de acceso: 09.05.2013.

⁸ En términos de los volúmenes de subsidios otorgados y pagados en años recientes, razón por la cual son de interés tener a la vista.

⁹ Basado en MINVU (2005).

¹⁰ El MINVU incorporó, luego de la implementación de la Ficha de Protección Social (FPS) en reemplazo de la Ficha CAS II, el puntaje de Carencia Habitacional como criterio de selección de los programas habitacionales. Este puntaje se obtiene descontando del puntaje de la FPS los puntos obtenidos de los siguientes factores: allegamiento, hacinamiento, vivienda precaria, carencia de agua y carencia de sistema de eliminación de excretas (Fuente: Observatorio Habitacional, MINVU).

¹¹ Desde el año 2006 el MINVU utilizó un intermediario para llegar a los beneficiarios de subsidios FSV I y FSV II: las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (o EGIS). Las EGIS son entidades privadas o públicas que tienen como función desarrollar y presentar proyectos habitacionales al MINVU, organizar a las familias postulantes y facilitar el proceso de búsqueda de vivienda a través de asistencia técnica durante el proceso de compra. Esta función es costeadada por el MINVU, por lo cual es gratuita para las familias.

de postulación a los subsidios eran colectivas (a través de una EGIS y con proyecto habitacional) e individuales (sólo para viviendas usadas y nuevas con recepción municipal).

1.2. Subsidio Habitacional (DS 40)¹²: Destinado a la construcción de una vivienda nueva o usada, urbana o rural, dirigido a familias con capacidad de ahorro (mínimo exigido de 50 UF) y de endeudamiento, para que puedan acceder a un crédito hipotecario si lo necesitan. La Ficha de Protección Social (FPS) no era requisito para postular, pero aportaba puntaje si era inferior al puntaje de corte del tercer quintil. Se permitía postulación colectiva (con o sin EGIS) e individual. Existía prohibición de vender o arrendar la vivienda por un periodo de cinco años.

Adicionalmente, entre los requisitos de postulación de ambos programas destaca el acreditar no ser propietario de otra vivienda y no haber sido beneficiario de otro subsidio habitacional con anterioridad, lo que aplicaba tanto para el postulante como para su cónyuge.

1.3. Programa de Protección del Patrimonio Familiar (PPPF)¹³: Es el único de los programas descritos que hasta la fecha continúa otorgando subsidios. Tiene como objetivo contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas o familias mediante la detención del proceso de obsolescencia y deterioro en barrios y viviendas, principalmente de sectores vulnerables. Está vigente desde 2006, lo que deja de manifiesto que la preocupación de la autoridad respecto de estos temas tiene una data relativamente reciente. Concretamente, permite que los propietarios de viviendas subsidiadas, en conjunto con una EGIS, opten a mejorar su patrimonio reparando o ampliando su vivienda y/o su entorno. Aplica en viviendas subsidiadas de hasta 650 UF de tasación fiscal, pertenecientes a familias con un máximo de 13.484 puntos en la FPS. En detalle, los componentes del PPPF corresponden a tres sub-clases de subsidios, según el tipo de obras de que se trate:

- i. Reparación y mejoramiento.
- ii. Ampliación de vivienda.
- iii. Acondicionamiento térmico.

2. Nueva Política Habitacional

Sin desmerecer los logros obtenidos por estos programas, durante 2010 las autoridades del MINVU llegaron a la conclusión que la política habitacional necesitaba renovarse y responder de mejor manera a las necesidades de la familia actual. De esta forma, durante ese año se anunció la instauración de la llamada Nueva Política Habitacional, a través de la cual los programas que otorgaban subsidios para la compra de viviendas fueron reemplazados por otros nuevos tipos de subsidio, agrupados según el

¹² Basado en MINVU (2004).

¹³ WEB MINVU http://www.minvu.cl/opensite_20110425103255.aspx. Fecha de acceso: 07.03.2014.

puntaje de FPS de los hogares en tres segmentos: vulnerables, emergentes y medios. En tanto, el PPPF continuaría paralelamente. En detalle, desde 2012¹⁴ tenemos la siguiente estructura de programas habitacionales:

2.1. Fondo Solidario de Elección de Vivienda, FSEV (DS 49)¹⁵: Publicado en abril de 2012, derogó el Capítulo I del DS 174 (FSV I). Está destinado a la construcción o compra de una vivienda nueva o usada, sin crédito hipotecario, dirigido a familias que presentan un puntaje de Carencia Habitacional de hasta 8.500 puntos (primer quintil de vulnerabilidad, denominado “grupo vulnerable”). Se establece que la vivienda deberá ser habitada personalmente por el beneficiario del subsidio y/o miembros de su núcleo familiar declarado al momento de su postulación, a lo menos durante cinco años contados desde su entrega material. Una modificación relevante en comparación al DS 174 es que se reemplaza la figura de las EGIS por las Entidades Patrocinantes (EP), quienes tendrán ahora la función de asesorar a las familias para acceder al subsidio. Al igual que las EGIS, las EP tienen como función desarrollar proyectos habitacionales y/o presentar proyectos para ser calificados por el SERVIU respectivo, y su labor es pagada directamente por el MINVU. En cuanto a las alternativas de postulación se mantiene la colectiva con EP y proyecto, y se agrega la posibilidad de colectiva sin proyecto y sin EP para posterior elección en nómina de proyectos calificados. Además, se añade la postulación individual para sumarse a proyectos “en verde” de la nómina. En teoría, todo esto agregaría más posibilidades de elección a las familias postulantes.

2.2. Sistema Integrado de Subsidio Habitacional (DS 01)¹⁶: Publicado en junio de 2011, derogó el Capítulo II del DS 174 (FSV II) y el DS 40, los cuales fueron reemplazados por los siguientes Títulos, respectivamente:

- a) **Título I:** Destinado a la construcción de vivienda nueva o usada, con y sin crédito hipotecario, dirigido a familias pertenecientes al segundo quintil de vulnerabilidad. Se divide en dos: el tramo 1 (denominado Título 0, que comenzó su operación en 2012) beneficia a familias emergentes sin capacidad de endeudamiento en la banca y el tramo 2 (original Título I) es para familias con capacidad de endeudamiento y exige pre-aprobación de crédito hipotecario. En ambos casos es requisito contar con un puntaje de FPS de hasta 13.484 puntos y 30 UF de ahorro mínimo.

- b) **Título II:** Destinado a la construcción de vivienda nueva o usada, con crédito complementario opcional, dirigido a familias pertenecientes al tercer quintil de vulnerabilidad. No es requisito contar con un puntaje de FPS, pero otorga puntaje si cuenta con menos de 13.484 puntos. Se exige pre-aprobación de crédito hipotecario y 50 UF de ahorro mínimo.

¹⁴ Desde 2011 en el caso del Sistema Integrado de Subsidio Habitacional (DS 01).

¹⁵ Basado en MINVU (2012₂).

¹⁶ Basado en MINVU (2011).

Al igual que en el DS 49, en ambos Títulos del DS 01 se establece que la vivienda deberá ser habitada personalmente por el beneficiario del subsidio y/o miembros de su núcleo familiar declarado al momento de su postulación, a lo menos durante cinco años contados desde su entrega material. Adicionalmente, tanto en el DS 49 como en el DS 01 se mantienen los requisitos de postulación de los programas anteriores: acreditar no ser propietario de otra vivienda y no haber sido beneficiario en el pasado por otro subsidio habitacional (aplica tanto para el postulante como para su cónyuge).

3. Descripción de los programas de desarrollo de barrios

Paralelamente a los programas habitacionales descritos anteriormente, funcionan los programas que fomentan el desarrollo de barrios en el país. Entre los que actualmente están en operación destacan los siguientes:

3.1. Programa de Recuperación de barrios¹⁷: De acuerdo a lo definido en el DS 14, el Programa de Recuperación de Barrios (o “Quiero mi Barrio”) tiene por objetivo “contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de barrios que presentan problemas de deterioro urbano, segregación y vulnerabilidad social, a través de un proceso participativo de recuperación de los espacios públicos y de los entornos urbanos de las familias”¹⁸. Se inició como un Plan Piloto entre 2006 y 2010, que intervino 200 barrios a nivel nacional que fueron categorizados como críticos por el MINVU, por sus problemáticas urbanas y/o sociales. De acuerdo a lo explicado por el organismo, hoy en día este Programa constituye una línea permanente de trabajo, y “en 2013 seleccionó 50 nuevos barrios, que sumados a los 41 del 2012, los 15 del 2011, los dos barrios emblemáticos (La Legua¹⁹ y La Cañamera²⁰), los dos patrimoniales (zona típica de Puerto Varas y Barrio Yungay en Santiago), los tres barrios de interés regional a definir y los 55 que restan del plan piloto, suman 168 barrios en ejecución para este año”²¹.

En la Figura 1 se exhiben los barrios intervenidos en la región Metropolitana. En verde se destacan los programas piloto, mientras que en azul se observa La Legua y La Cañamera, barrios críticos que ingresaron el año 2011 y que todavía se encuentran en proceso de ejecución. En morado se muestran los tres barrios ingresados en 2012 (Lo Velázquez en Renca, Santa Victoria en Cerro Navia y Los Volcanes en El Bosque), definidos como barrios vulnerables. Finalmente, en rojo se aprecian los 14 barrios seleccionados en 2013, entre los que destaca las villas El Volcán, Santa Catalina, El Sauce y Marta Brunet en Puente Alto.

¹⁷ Basado en MINVU (2007).

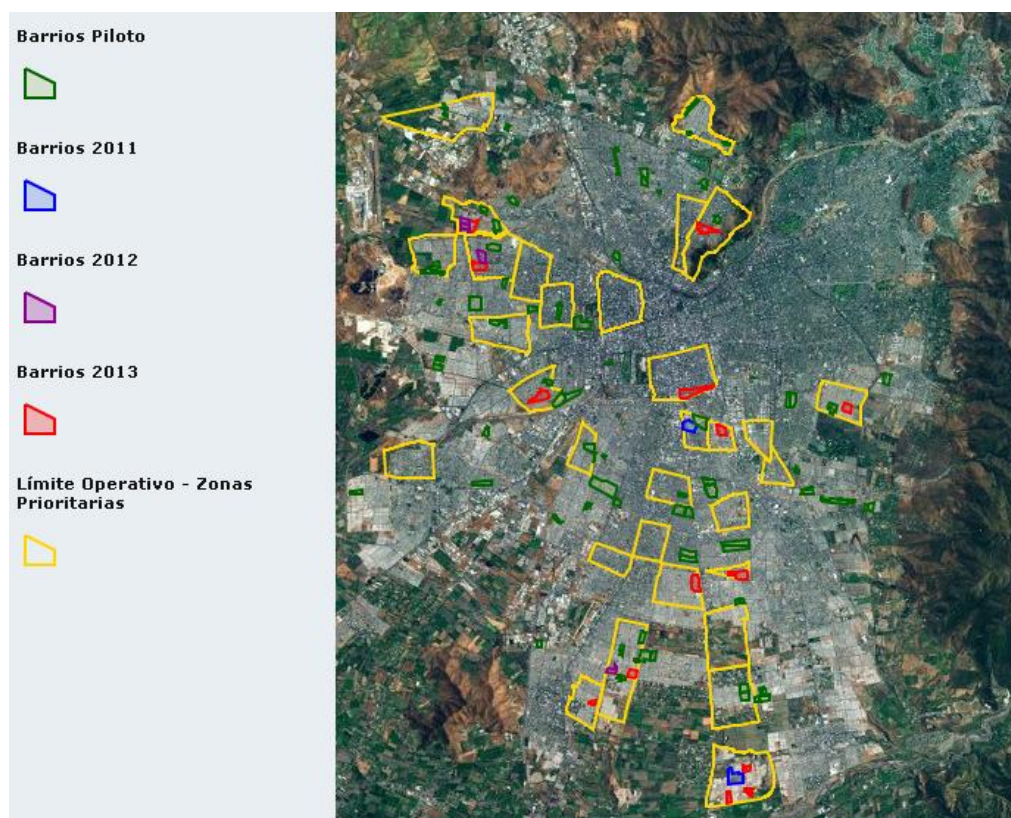
¹⁸ MINVU (2007). Página 2.

¹⁹ Comuna de San Joaquín, región Metropolitana.

²⁰ Comuna de Puente Alto, región Metropolitana.

²¹ WEB MINVU http://www.minvu.cl/opensite_20070212164909.aspx. Fecha de acceso 10.05.2013.

Figura 1: Programa Recuperación de Barrios
Barrios piloto, 2011, 2012 y 2013 en la región Metropolitana



Fuente: Mapa interactivo barrios intervenidos, WEB MINVU²².

Un programa previo y no vigente en la actualidad que tenía la misma finalidad fue Chile Barrio (1997-2006), que será analizado en mayor detalle en el Capítulo IV.

3.2. Programa de condominios sociales: De acuerdo a la definición del MINVU, “los condominios sociales corresponden a viviendas insertas en copropiedades, es decir, bienes de dominio común pertenecientes a todos los copropietarios y que resultan necesarios para la existencia, seguridad y conservación del condominio o edificio en cuestión, así como también los destinados a servicios, recreación y esparcimiento o todos los espacios que el reglamento de copropiedad determine como tales.”²³

²²WEB

<http://www.arcgis.com/apps/OnePane/basicviewer/index.html?appid=1754e7a64b3d4087a4dfaec6a3bc6a26>.
Fecha de acceso 06.03.2014.

²³ WEB MINVU http://www.minvu.cl/opensite_20070308155730.aspx?glb_accion=im. Fecha de acceso 10.05.2013.

Adicionalmente el organismo detalla que “las políticas destinadas a avanzar en la superación del déficit habitacional, enfrentadas al progresivo encarecimiento y menor disponibilidad de suelo urbano, provocaron que se privilegiara la construcción de vivienda social en altura. Sin embargo, los bajos estándares de construcción en este tipo de conjuntos, el reducido tamaño de las viviendas, las dificultades de convivencia, los obstáculos para la adecuada mantención de los bienes comunes y su extrema segregación urbana, configuraron un cuadro que ha presentado una progresiva y acelerada tendencia al deterioro. Esto, se traduce en que la calidad de vida en muchos de los condominios de vivienda social se ha visto profundamente afectada debido a factores que van desde las condiciones de infraestructura de las naves hasta aspectos relativos a la vida comunitaria”²⁴.

Dado lo anterior, en 1997 se incorporó un capítulo sobre las copropiedades de viviendas subsidiadas determinando un fondo para proyectos de mejoramiento en el presupuesto público. Sin embargo, esta medida no tuvo los efectos esperados ya que la mayoría de los condominios presentaban problemas para organizarse y los municipios no desarrollaron un papel activo en virtud de cumplir con los requerimientos de los habitantes. De esta forma, recién en el año 2008 se creó un programa que tenía por objetivo solucionar las problemáticas de los condominios sociales. En detalle, el Plan Piloto 2008-2009 tuvo como objetivo principal mejorar la calidad de vida de los habitantes de condominios sociales que presentaran problemas en las relaciones sociales, falta de organización y carencia o deterioro en los bienes comunes. Actualmente, el área de condominios sociales está implementando proyectos de reparación y mejoramiento para conjuntos sociales dañados por el terremoto de febrero de 2010, a través de reparaciones, mejoramiento de bienes comunes, demoliciones y desdensificaciones (convertir 3 departamentos en 2).

4. Algunos resultados cuantitativos

4.1. Número de subsidios habitacionales pagados

Luego de haber descrito a grandes rasgos cómo funcionan los principales programas habitacionales y urbanos, pasamos a revisar la ejecución MINVU en términos del número de subsidios habitacionales pagados, centrando el análisis en la región Metropolitana. Respecto de los efectos de los programas urbanos, es difícil encontrar medidas cuantitativas y la información disponible más que nada se refiere a análisis cualitativos realizados con posterioridad a la finalización de los programas, por lo cual no lo insertaremos en esta parte del documento.²⁵

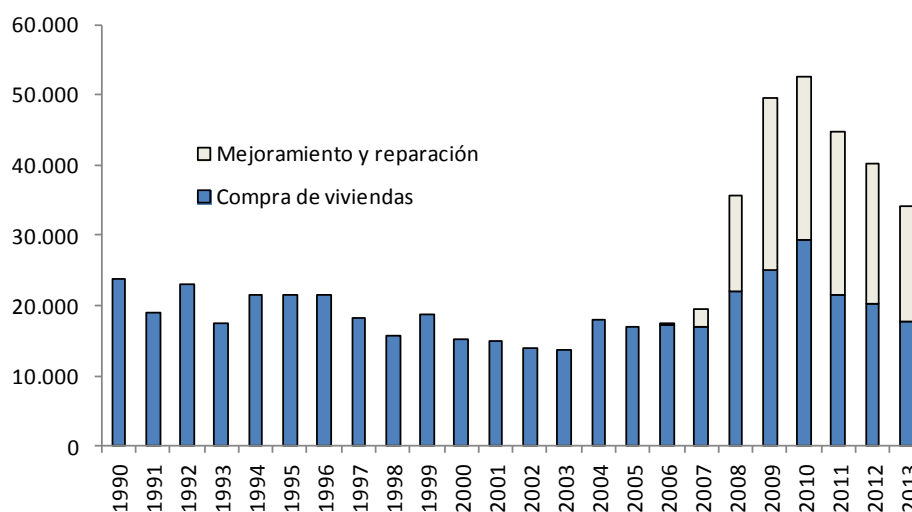
En el Gráfico 1 se aprecia que entre 1990 y 2013 se pagaron más de 430 mil subsidios para la adquisición de viviendas (nuevas o usadas) en la región Metropolitana: es decir, en ese periodo la

²⁴ WEB MINVU http://www.minvu.cl/opensite_20070308155730.aspx?glb_accion=im. Fecha de acceso 10.05.2013.

²⁵ En Capítulo IV detallamos los resultados de la evaluación de impacto hecha por la Dirección de Presupuestos al programa Chile Barrio, en 2007.

política habitacional colaboró con la materialización de 430 mil soluciones habitacionales para sus beneficiarios (casi 20 mil al año, en promedio). Adicionalmente, se aprecia que el pago de subsidios para reparación y ampliación de viviendas comenzó a tomar fuerza desde 2008, pagándose hasta la fecha más de 120 mil en la región. De esta forma, se puede concluir que en los últimos años la autoridad ha puesto sus esfuerzos en el mejoramiento y reparación de viviendas y su entorno, sin embargo, como veremos en las próximas páginas, parece ser que esta inversión no ha tenido los resultados esperados en términos de detener el deterioro y la obsolescencia de los inmuebles.

Gráfico 1: Subsidios pagados según tipo, región Metropolitana

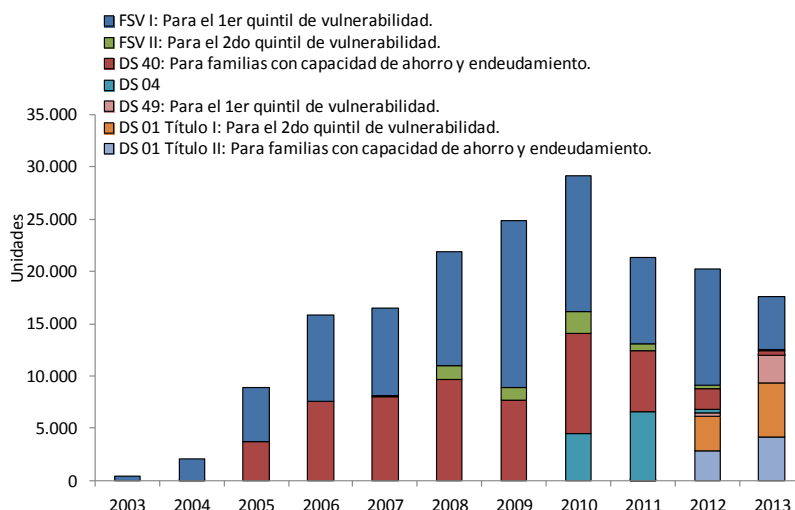


Fuente: Elaboración propia en base a información de la WEB Observatorio Habitacional²⁶.

Por programa, en el Gráfico 2 vemos que la gran mayoría de los subsidios pagados en la región Metropolitana para la compra de viviendas (nuevas y usadas) en los últimos 10 años corresponden al FSV I (en promedio, más del 50%). Recordemos que el FSVI otorgaba subsidios para el primer quintil de vulnerabilidad, es decir, en el papel la gran mayoría de las soluciones habitacionales que entregó el Estado en el periodo tuvieron como beneficiarios a familias de este segmento, lo cual es una buena noticia en términos de la focalización. Cabe señalar que puntualmente en 2009 se otorgaron subsidios por el programa DS 04, que tenía por objetivo reactivar la economía luego de la crisis financiera y no tenía intenciones de focalización en un determinado conjunto de la población. Estos se pagaron casi en su totalidad entre 2010 y 2011.

²⁶ www.observatoriahabitacional.cl. Fecha de acceso 20.05.2014.

Gráfico 2: Subsidios pagados para compra de viviendas según tipo, región Metropolitana



Fuente: Elaboración propia en base a información de la WEB Observatorio Habitacional²⁷.

4.2. Evolución de indicadores habitacionales

Para medir el impacto que han tenido estas medidas en la población, en la Figura N°2 observamos ciertos indicadores habitacionales y familiares de la región Metropolitana, a partir de información extraída de la Encuesta Casen de los años 1992, 2000, 2009 y 2011. En primer lugar, vemos que el número de viviendas existentes aumentó en 51,5% entre 1992 y 2011, lo que implica un crecimiento anual promedio de 2,1%. En el margen ese ritmo de crecimiento se ha ido desacelerando, y se observa que entre 2009 y 2011 el crecimiento anual promedio del número de viviendas llegó hasta 1,4%. Por su parte, el número de hogares y de núcleos aumentaron en 46,1% y 48,9% en los últimos 20 años, respectivamente. Lo anterior representa un crecimiento promedio anual de 1,9% en el periodo para hogares y de 1,7% para núcleos. En el margen (2011 v/s 2009), estos porcentajes se mantienen. Vale la pena mencionar que estas cifras son relativamente similares al crecimiento de hogares y núcleos a nivel nacional, en el periodo estudiado.

Respecto de la proporción de jefes de hogar propietarios de su vivienda que habitan en la región, se observa que es bastante alta: 71,8% en el periodo (76,6% a nivel país), disminuyendo marginalmente hasta 69,0% en 2011²⁸. Luego, considerando sólo el total de hogares propietarios de su vivienda, observamos que en promedio un 44% de ellos la compró a través de un subsidio habitacional en los últimos 20 años (40% a nivel nacional). Particularmente en 2011, 43,4% de los propietarios habían utilizado algún programa habitacional para adquirir su vivienda.

Otro punto interesante de analizar es el déficit habitacional presente en la región Metropolitana. De acuerdo al documento “Balance de la Vivienda en Chile 2005”, elaborado por la Cámara Chilena de la

²⁷ www.observatoriahabitacional.cl. Fecha de acceso 20.05.2014.

²⁸ Considerando como universo sólo los propietarios y arrendatarios, es decir, dejando fuera a las viviendas cedidas por familiar, servicio o trabajo, en usufructo y en posesión u ocupación irregular.

Construcción en base a la Encuesta Casen 2003, el déficit cuantitativo de interés social²⁹ en la región era de 130 mil en ese entonces. La última actualización del documento, elaborado en base a la Encuesta Casen 2011, arrojó que esa cifra ascendía hasta 60 mil viviendas en ese año. La política de vivienda tuvo un rol crucial en la consecución de este objetivo. Tal como señala Simian (2010), “entre 1976 y 2007 las viviendas construidas con subsidios, o bien como parte de los programas de Vivienda Básica y Progresiva, fueron en promedio un 67% de los permisos de edificación. Es decir, más o menos 2 de cada 3 viviendas se construyen amparadas bajo algún programa de subsidio habitacional”³⁰.

Adicionalmente, la estimación del déficit habitacional calculado por la CChC considera requerimientos cualitativos, referidos al número de viviendas que deben ser reemplazadas por su mala materialidad y/o defectuoso estado de conservación. De acuerdo a este último cálculo se concluyó que, en 2003, 67 mil viviendas debían ser reemplazadas en la región Metropolitana, cifra que disminuyó apenas hasta 63 mil en 2011, luego de haber aumentado en 2009. Sin embargo, los problemas de la calidad de las viviendas construidas se manifestaron mucho antes de realizados estos cálculos, de hecho se sostiene que “la crisis de las casas de plástico a mediados de los noventa evidenció los primeros síntomas de un problema más profundo que en el último tiempo ha emergido con fuerza: la formación de guetos de viviendas de bajo estándar construidas en espacios evidentemente segregados. De ahí en adelante, los sucesivos gobiernos intentaron reorientar la política hacia otra más enfocada en la calidad que en la cantidad, complementando dichos esfuerzos con inéditos programas de mejoramiento de vivienda existentes, como es el caso del Programa de Protección de Patrimonio Familiar (PPPF)”³¹. No obstante, la evolución del déficit cualitativo en el periodo mencionado deja de manifiesto que los intentos por frenar el deterioro de las viviendas a través de dicho programa no habían tenido resultados, al menos, hasta 2011.

Con todo, los requerimientos habitacionales de interés social ascendían hasta 125 mil en 2011 (sumando los de origen cualitativo y cuantitativo). Si consideramos que al año se pagan alrededor de 20 mil subsidios para la generación de viviendas en la región Metropolitana (Gráfico 2), podemos concluir que, de continuar este ritmo, este déficit de “stock” podría terminarse definitivamente en los próximos 6-7 años. No obstante, esto es difícil de materializar en la práctica ya que el incremento de los hogares y núcleos en este segmento aumentan el “flujo” de los requerimientos que se calculan en cada periodo.

Por último, y relativo a las variables de índole familiar, se aprecia que el número de personas promedio por hogar se ha reducido consecutivamente en los últimos 20 años, desde 3,9 en 1992 hasta 3,5 en 2011. Lo mismo ha sucedido con los hijos promedio por hogar, que pasaron desde 1,8 en 1992 hasta 1,4 en 2011. Este hecho es una réplica de lo que también ocurre a nivel nacional, y está relacionado con cambios demográficos propios de un país en desarrollo como el nuestro. En concreto, en Chile se aprecia un descenso de la tasa de fecundidad en los últimos 20 años, desde 2,5 hijos promedio por mujer en 1990 hasta sólo 1,9 en 2009³², lo que ha provocado una disminución en el número de hijos promedio de las familias y, en consecuencia, en el tamaño de los hogares y núcleos familiares. Todo

²⁹ Es decir, viviendas faltantes para resolver el problema habitacional de hogares y núcleos allegados de los tres primeros quintiles de ingreso.

³⁰ Simian (2010). Página 276.

³¹ Iacobelli y Razmilic (2012). Página 46.

³² INE (2009).

esto impacta en la política habitacional, en términos de las características físicas de las viviendas requeridas para satisfacer a la demanda.

Figura 2: Indicadores habitacionales y familiares, región Metropolitana

Indicador	1992	2000	2009	2011
Número de viviendas	1.254.378	1.537.069	1.824.736	1.899.851
Número de hogares*	1.364.105	1.568.884	1.884.255	1.992.295
Número de núcleos**	1.627.922	1.937.922	2.306.834	2.423.278
% propietarios (100%= propietarios + arrendatarios)	77,9%	70,2%	70,2%	69,0%
Propietarios con subsidio (100% propietarios)	42,2%	49,2%	41,4%	43,4%
Déficit cuantitativo de interés social***	-	132.068	70.963	62.127
Déficit de cualitativo de interés social****	-	67.412	74.678	63.317
Personas promedio por hogar	3,9	3,9	3,6	3,5
Hijos promedio por hogar	1,8	1,7	1,5	1,4

*Un hogar se define como una persona o grupo de personas, con o sin vínculos de parentesco, que habitan en la misma vivienda y que tienen un presupuesto común de alimentación.

** Un núcleo es una parte del hogar. El núcleo puede estar constituido por una pareja de hecho o legal, a la que se suman sus hijos (dependientes económicamente o no) siempre y cuando estos últimos no tengan pareja ni descendientes que habiten la misma vivienda.

***Corresponde al número de viviendas faltantes en los tres primeros quintiles de ingreso en 2003, extraído de CChC (2005), CChC (2008) y CChC (2014).

****Corresponde al número de viviendas existentes pero irrecuperables debido a su mala calidad de materialidad y estado de conservación en los tres primeros quintiles de ingreso en 2003, extraído de CChC (2005), CChC (2008) y CChC (2014).

Fuente: Elaboración propia en base a información de las Encuestas Casen 1992, 2000, 2009 y 2011, Ministerio de Desarrollo Social, y CChC (2005), CChC (2008) y CChC (2014).

Capítulo III

Descripción del problema: Localización de las viviendas subsidiadas, sus orígenes y consecuencias

Tal como pudimos apreciar en la Figura 2, si bien se observa que en la región Metropolitana el déficit cuantitativo de viviendas de los sectores más vulnerables se encuentra bastante acotado, se aprecian inconvenientes derivados de la “calidad” de las viviendas en que habitan los beneficiarios, a raíz de su materialidad y/o estado de conservación. Sin embargo, más allá de esta definición, los problemas de “calidad” de las viviendas subsidiadas se manifiestan a través de múltiples dimensiones, las cuales a grandes trazos se pueden agrupar en dos grandes categorías:

1. Relacionadas con la “unidad” vivienda: materialidad, estado de conservación, tamaño (m²), número de habitaciones, confortabilidad térmica, etc., que en cierto grado son medidas por el déficit cualitativo de la CChC.
2. Relacionadas con el “entorno” de la vivienda: ubicación geográfica, acceso y disponibilidad de servicios, espacios comunes, distancia a los centros urbanos, surgimiento de patologías sociales, etc.

En particular, el objetivo de esta investigación es centrarnos en los problemas de calidad relacionados con el entorno en el que se encuentran los conjuntos habitacionales de origen social. En esa línea, el punto de partida es analizar la ubicación geográfica de estas viviendas, ya que ello se relaciona con problemas como lejanía a los centros urbanos, poca disponibilidad de servicios y problemáticas sociales como aislamiento y segregación, que detallaremos en su debido momento. Este tema no es menor, toda vez que “se calcula que 1 de cada 10 chilenos vive en zonas urbanas vulnerables, las cuales se caracterizan por una alta densidad de población homogéneamente pobre, la carencia de infraestructura y servicios, el bajo estándar de sus espacios públicos y vialidades, y una localización periférica respecto a los centros urbanos. Estas condiciones son escenario propicio para replicar y potenciar diversas patologías sociales, y es fácil encontrar en estos sectores los mayores índices de vulnerabilidad social, como desempleo o inacción juvenil, violencia y domicilio de detenidos penales, deserción escolar, etc.”³³

1. Orígenes³⁴

Si bien los datos que se presentaron en la Figura 2 respecto de la reducción del déficit habitacional cuantitativo y cualitativo en la región Metropolitana son recientes, existe evidencia de que el origen del problema de la localización de las viviendas subsidiadas se remonta a los inicios de la política de vivienda de nuestro país. En detalle, Peterman (2006) documenta que “entre 1960 y los años ochenta el autor material de una buena parte de la expansión de Santiago fue el Estado, a través de su política de

³³ WEB XVIII Bienal Arquitectura y Territorio (2012). <http://www.bienaldearquitectura.cl/xviii/descargas/ANTECEDENTESMU.pdf>. Fecha de acceso: 15.03.2014.

³⁴ Basado en CChC (2013).

vivienda social. En particular, entre 1960 y 1975 el Estado fue el principal transgresor del límite urbano y su política se ajustó, a grosso modo, a un patrón: el MINVU fijaba un límite, generalmente dejando cierto espacio para construir por un par de años; a medida que el terreno se iba ocupando y el MINVU necesitaba más espacio para construir viviendas, ampliaba el límite urbano; el nuevo límite incorporaba las trasgresiones pasadas y dejaba espacio para unos años más”³⁵.

Con la modificación del Plan Regulador Intercomunal de Santiago en 1979 (Decreto Supremo 420), mediante la cual se eliminó el límite urbano de la ciudad, esta situación se agudizó aún más. De hecho, según Hidalgo (1997) “en Santiago se llegó a definir un área potencialmente urbanizable de 60 mil hectáreas, que casi duplicaba la superficie que ese centro urbano tenía hacia finales de los años setenta”³⁶. En términos más generales, de acuerdo a Greene y Soler (2004) “este Decreto liberalizó el suelo urbano y agregó a la ciudad un gran potencial de terrenos para el crecimiento periférico, estableciendo un mínimo de requisitos de normativa y prácticamente nulas exigencias de infraestructura.”³⁷ Tal como sostienen Rodríguez y Sugranyes (2004), “la respuesta empresarial a esta iniciativa estatal fue rápida: durante lo más profundo de la crisis económica del inicio de los años ‘80, los empresarios compraron grandes paños de terreno en lo que era entonces la periferia de Santiago”³⁸. Estas reservas de terrenos han sido la garantía de funcionamiento, y ahora son una señal de agotamiento de este sistema de producción masiva de viviendas subsidiadas. Con estas reservas, las empresas han definido la localización de la vivienda social.”³⁹

La ampliación del límite urbano se transformó en un problema en la medida en que estos terrenos en los que se construyeron viviendas subsidiadas se encontraban “alejados de cualquier centro de actividad, sin equipamiento urbano accesible, en suelos de mala calidad o con problemas como inundaciones, hundimientos, o en zonas de la ciudad poco atractivas por su cercanía a elementos urbanos molestos (basurales, pozos de áridos, plantas de tratamientos de aguas servidas, cementerios, etc.)”⁴⁰. Adicionalmente, en los sectores donde se construyeron las viviendas subsidiadas no se realizaron inversiones en equipamiento ni en desarrollo de servicios (públicos o privados) que propiciarán el surgimiento de subcentros en aquellas zonas, que de alguna manera pudiesen contrarrestar la lejanía de las viviendas a los centros urbanos. De esta forma “el Estado, a través de la construcción de viviendas subsidiadas, ha sido uno de los actores principales en la expansión urbana con baja densidad y en la segregación socioeconómica, con baja eficiencia en la provisión de servicios públicos locales en zonas de bajos ingresos”⁴¹.

En la misma línea, Simian (2010) establece que “uno de los principales problemas de la aplicación masiva de subsidios para la vivienda económica ha sido la segregación de los hogares beneficiados, los cuales han sido radicados en los extremos de los centros urbanos, especialmente en el caso de las

³⁵ Petermann (2006). Página 208.

³⁶ Hidalgo (1997). Página 227.

³⁷ Greene y Soler (2004). Página 54.

³⁸ En Santiago, desde las primeras erradicaciones de campamentos hacia finales de los años ‘50, los intereses inmobiliarios han definido el asentamiento de los pobres en la periferia sur, del Zanjón de la Aguada a La Granja, La Pintana, y luego a Puente Alto y San Bernardo.

³⁹ Rodríguez y Sugranyes (2004). Página 55.

⁴⁰ Ducci (1997). Página 8.

⁴¹ INVI (2003). Página 21.

viviendas construidas en la región Metropolitana. Se ha privilegiado la construcción de grandes cantidades de viviendas en la periferia de las ciudades, lo que ha permitido expandir el stock de viviendas rápidamente y a bajo costo, pero se han creado grandes bolsones de hogares de menores ingresos en los extremos de la ciudad. Esta situación disminuye la calidad de vida y el bienestar de los hogares beneficiados por estas políticas ya que deben vivir alejados de los lugares de trabajo y educación. Esta segregación conlleva, además, el peligro de que se produzcan brotes de pobreza y delincuencia en las poblaciones en cuestión que son difíciles de erradicar⁴².

La responsabilidad del Estado chileno en cuanto a la expansión de las ciudades y sus consecuencias también es documentada por organismos internacionales. De hecho, la OCDE (2013) concluye que “el apoyo del Estado hacia el mercado de la vivienda y su tendencia hacia la propiedad (en oposición a los arriendos) produjo una expansión urbana, comunidades desconectadas y baja movilidad que no sólo hace difícil reducir la desigualdad, sino que también afecta al mercado laboral en las zonas urbanas más dinámicas⁴³. En otras palabras, “el apoyo gubernamental hacia la vivienda en propiedad ha creado un mercado que conduce a que los desarrolladores de viviendas construyan en la periferia, a menudo lejos de los trabajos, servicios públicos y otros servicios urbanos. Sin quererlo, este apoyo puede haber dificultado la movilidad social e impedido la reducción de la pobreza y la desigualdad⁴⁴”.

En síntesis, tal como establecen Rodríguez y Sugranyes (2004) “lo que la realidad nos está mostrando es que una política exitosa de financiamiento de vivienda ha terminado creando un nuevo problema de vivienda y urbano: un enorme stock de viviendas subsidiadas inadecuadas que requiere atención. Nuestra comprobación empírica señala que hoy en Santiago el gran problema social habitacional es el de las familias "con techo".⁴⁵ Esta problemática social y urbana se pone de manifiesto en varios frentes: “las comunas con más condominios sociales construidos tienen una mayor tasa de déficit material en sus viviendas, menor precio de suelo, mayores distancias hacia servicios públicos de seguridad, salud y educación, menos años promedio de escolaridad, establecimientos educativos con bajos puntajes SIMCE, mayor porcentaje de analfabetismo y altas tasas de desempleo⁴⁶”.

2. Caracterización del problema en la región Metropolitana

2.1. Ubicación geográfica de las viviendas subsidiadas

Para comenzar a ilustrar lo planteado anteriormente, la Figura 3 muestra un mapa del Gran Santiago que exhibe a las comunas que han recibido mayor cantidad de viviendas subsidiadas a través de los programas Vivienda Básica (desde 1980 hasta 2002) y Fondo Solidario de Vivienda I en su modalidad adquisición de vivienda construida (desde 2006 hasta junio de 2012)⁴⁷. Se aprecia que durante el

⁴² Simian (2010). Página 305.

⁴³ OCDE (2013). Página 65.

⁴⁴ OCDE (2013). Página 14.

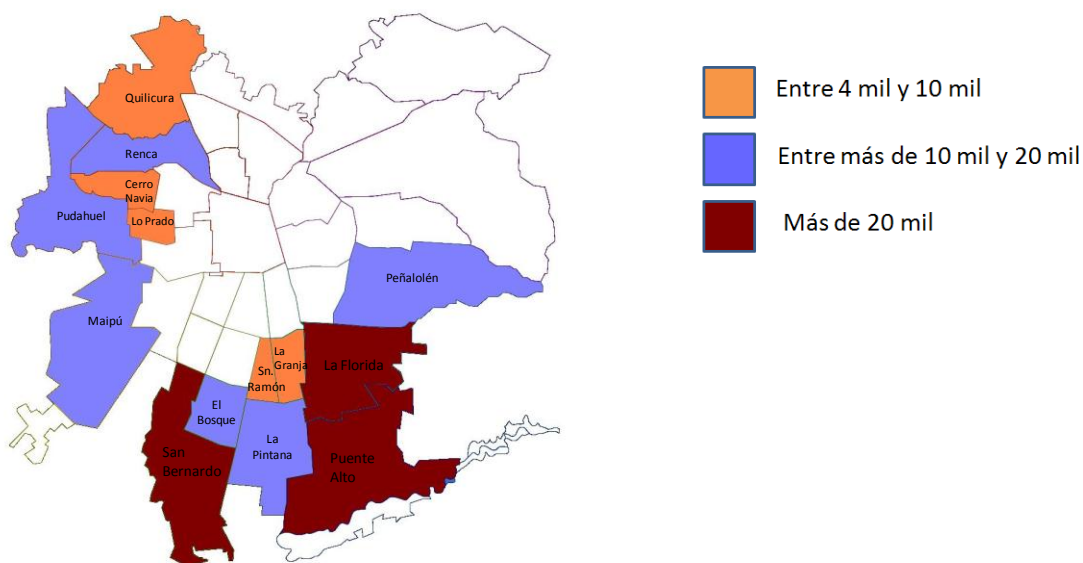
⁴⁵ Rodríguez y Sugranyes (2004). Página 55.

⁴⁶ Beytía (2014). Página 1. Corresponde a un análisis para la región Metropolitana.

⁴⁷ Ambos programas fueron los que pagaron la mayor cantidad de subsidios en los periodos mencionados.

periodo de análisis las comunas de San Bernardo, Puente Alto y La Florida fueron receptoras de más de 20 mil viviendas subsidiadas cada una. Esta cifra oscila entre 10 y 20 mil en La Pintana, Pudahuel, Peñalolén, Maipú, El Bosque y Renca. Por último, en La Granja, Lo Prado, Quilicura, San Ramón y Cerro Navia se instalaron entre 4 y 10 mil viviendas subsidiadas.

Figura 3: Comunas del Gran Santiago receptoras de viviendas subsidiadas (Programas Vivienda Básica⁴⁸, 1980 – 2002, y FSV I, 2006 – junio 2012)



Fuente: Elaboración propia en base a Tapia (2011) y e información de la Web Observatorio Habitacional⁴⁹.

Resulta interesante notar que Tokman (2006) constata que esta situación sucedió al margen de la decisión de localización de las familias, lo cual denomina como “sesgo periférico”, demostrando que si los hogares beneficiados por subsidios hubieran podido elegir donde vivir, se hubieran localizado 1,6 kilómetros más cerca del centro. Según la investigadora, el “sesgo periférico” se debe a que “el MINVU considera casi exclusivamente el costo directo de los proyectos cuando licita (suelo más urbanización y construcción) e ignora otros, como la infraestructura necesaria para conectar a la población con el resto de la ciudad; los costos en que deben incurrir las municipalidades para proveer servicios, tal como la recolección de basura; y el costo del tiempo que deben destinar los beneficiarios del subsidio para trasladarse a sus trabajos”⁵⁰.

⁴⁸ Este programa entregaba viviendas con superficie entre 38 y 42 m² ubicada, por lo general, en grandes conjuntos habitacionales de blocks de edificios, destinadas exclusivamente a familias pobres (acreditado con Ficha de Caracterización Socioeconómica, CAS), quienes debían contar con ahorro previo. Operó entre 1984 y 2004.

⁴⁹ www.observatoriahabitacional.cl. Fecha de acceso: 26.09.2012.

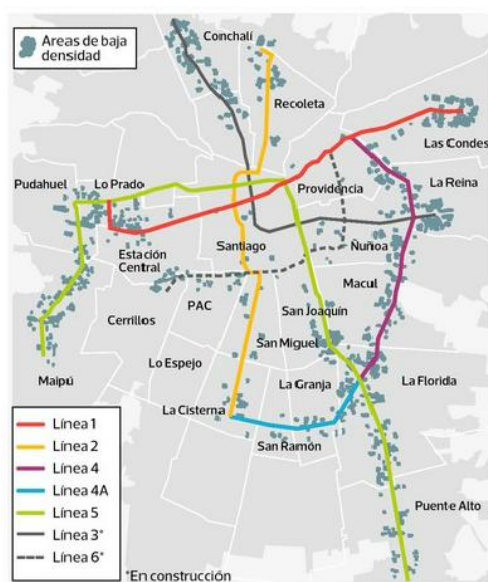
⁵⁰ Tokman (2006). Página 493.

En lo que sigue, analizaremos en mayor detalle estos costos no internalizados por la política de vivienda, los cuales se interrelacionan directamente entre sí.

2.2. Costo 1. Mayores costos de transporte hacia el centro urbano

La lejanía de estas viviendas al centro urbano implica que necesariamente las familias deban trasladarse para trabajar y/o estudiar, para lo cual se hace necesario una red de transporte público adecuada, dada su condición de vulnerabilidad. En la Figura 4 se muestran las líneas de metro existentes y también las que están en construcción (Línea 3 y 6). Se aprecia que actualmente las líneas de metro tienen como límite norte la comuna de Recoleta, y en consecuencia Quilicura y Renca quedan conectadas a la ciudad sólo a través de buses interurbanos. Por su parte, hacia el sur y sur-oriente los límites son La Cisterna, La Granja, Puente Alto y La Florida, quedando fuera comunas como El Bosque, La Pintana y San Bernardo, las cuales, tal como vimos en la Figura 3, tienen gran cantidad de familias habitando viviendas subsidiadas.

Figura 4: Redes de metro en Santiago



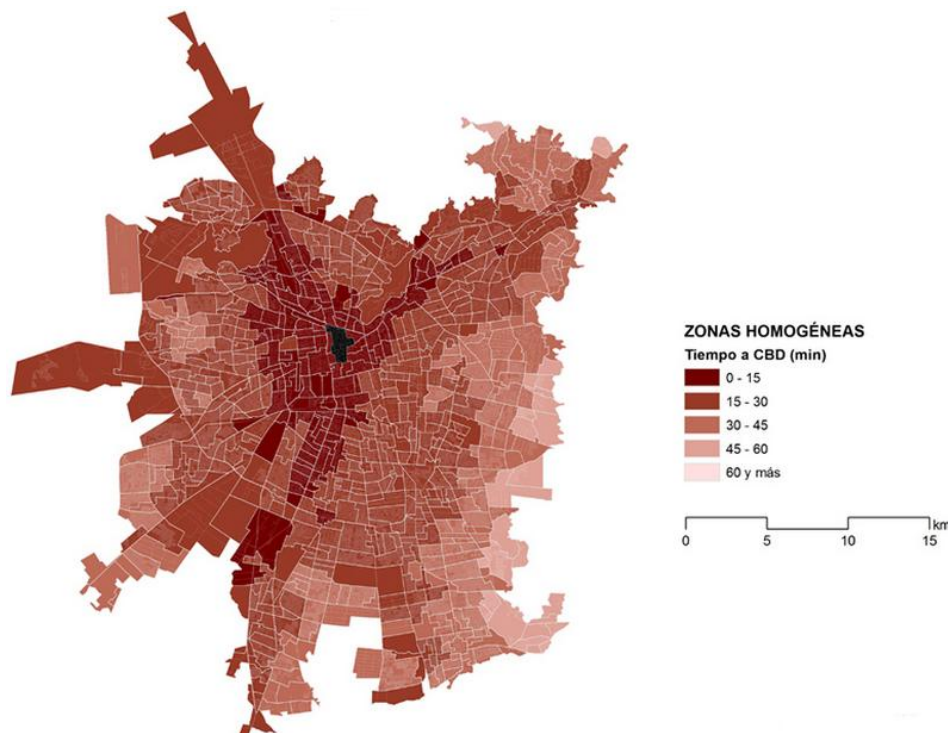
Fuente: WEB Plataforma Urbana⁵¹.

La deficiente red de transporte que conecta la periferia con el centro de Santiago tiene como consecuencia que inevitablemente los tiempos de traslado hacia el centro de negocios (Core Business District, CBD) sean mayores a medida que nos alejamos del área urbana de Santiago (Figura 5). Esto es negativo ya que, según Rodríguez (2008), es justamente en el denominado centro ampliado,

⁵¹ <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2013/05/06/gobierno-estudia-densificar-areas-cercanas-a-metro/captura-de-pantalla-2013-05-06-a-las-11-15-57/>. Fecha de acceso 21.08.2014.

integrado por las comunas de Santiago, Providencia y Las Condes donde se “concentra a lo menos la mitad de los puestos de trabajo de la ciudad, y solo residen allí algo más del 10% de los ocupados”⁵². De esta manera, los trabajadores de comunas periféricas, en las cuales se concentran las viviendas subsidiadas, deben invertir una gran cantidad de tiempo para trasladarse a sus puestos laborales, ya que por un lado viven alejadas del centro y por otro el transporte público es deficiente o inexistente.

Figura 5: Distancia (en minutos) al CBD, Santiago



Fuente: WEB Centro de Inteligencia Territorial, Universidad Adolfo Ibáñez⁵³.

2.3. Costo 2: Baja disponibilidad de acceso a servicios públicos

Lamentablemente, “los viajes más prolongados no han sido compensados por mayor espacio, mejores servicios o mayor cantidad de áreas verdes. Esto contrasta con la situación de las familias con ingresos relativamente más altos que han emigrado hacia las comunas del sector oriente.”⁵⁴ En efecto, en la Figura 6 se constata que una alta proporción de los habitantes de las comunas de la Figura 3, las cuales concentran gran cantidad de viviendas subsidiadas, evalúan como “muy insatisfactorios”, “insatisfactorios” o “inexistentes” servicios del barrio como recolección de basura, establecimientos de comercio menor, farmacias, jardines infantiles, lugares de uso público, centros de pago y sedes

⁵² Rodríguez (2008). Página 54.

⁵³ <http://www.designlab.uai.cl/investigacion/accesibilidad-y-movilidad-urbana-y-territorial>. Fecha de acceso: 20.08.2014.

⁵⁴ Tokman (2006). Página 493.

sociales. En contraste, en la comuna de Vitacura, que tiene la menor cantidad de viviendas subsidiadas en la región, una bajísima proporción de su población se declara en estas situaciones frente a la misma pregunta. Al mismo tiempo, la cantidad de áreas verdes en comunas con gran concentración de viviendas subsidiadas es en promedio un tercio del resultado de Vitacura.

Figura 6: Acceso y valoración de servicios públicos por comuna

Comunas	Porcentaje de población que evalúa los siguientes servicios de su barrio como muy insatisfactorios, insatisfactorios o inexistentes (2010)							Áreas verdes con mantenimiento o por habitante (m ² /habitante, 2009)
	Recolección de basura	Establecimiento de comercio menor	Farmacia	Jardines infantiles	Lugares de uso público	Centros de pago y/o cajeros	Sedes sociales	
San Bernardo	16 %	5 %	67 %	38 %	73 %	84 %	40 %	2,5 m ²
Puente Alto	15 %	2 %	29 %	19 %	39 %	16 %	58 %	3 m ²
La Florida	3 %	10 %	36 %	16 %	62 %	34 %	52 %	N/D
La Pintana	26 %	10 %	58 %	22 %	63 %	50 %	55 %	3 m ²
Pudahuel	15 %	2 %	33 %	42 %	68 %	45 %	57 %	3,2 m ²
Peñalolén	32 %	13 %	60 %	29 %	62 %	46 %	49 %	4,2 m ²
Maipú	0 %	0 %	32 %	9 %	46 %	39 %	45 %	3,2 m ²
El Bosque	17 %	3 %	22 %	27 %	53 %	31 %	56 %	1,8 m ²
Renca	22 %	10 %	38 %	12 %	50 %	31 %	31 %	3,1 m ²
San Ramón	7 %	1 %	45 %	20 %	30 %	29 %	47 %	1,3 m ²
La Granja	1 %	7 %	52 %	21 %	67 %	56 %	23 %	1,7 m ²
Lo Prado	20 %	8 %	24 %	9 %	59 %	32 %	32 %	3,3 m ²
Promedio (mediana)	15 % (16 %)	6 % (6 %)	41 % (37 %)	22 % (21 %)	56 % (61 %)	41 % (37 %)	45 % (48 %)	3 m² (3 m²)
Vitacura	3 %	7 %	3 %	15 %	22 %	6 %	17 %	9,5 m²

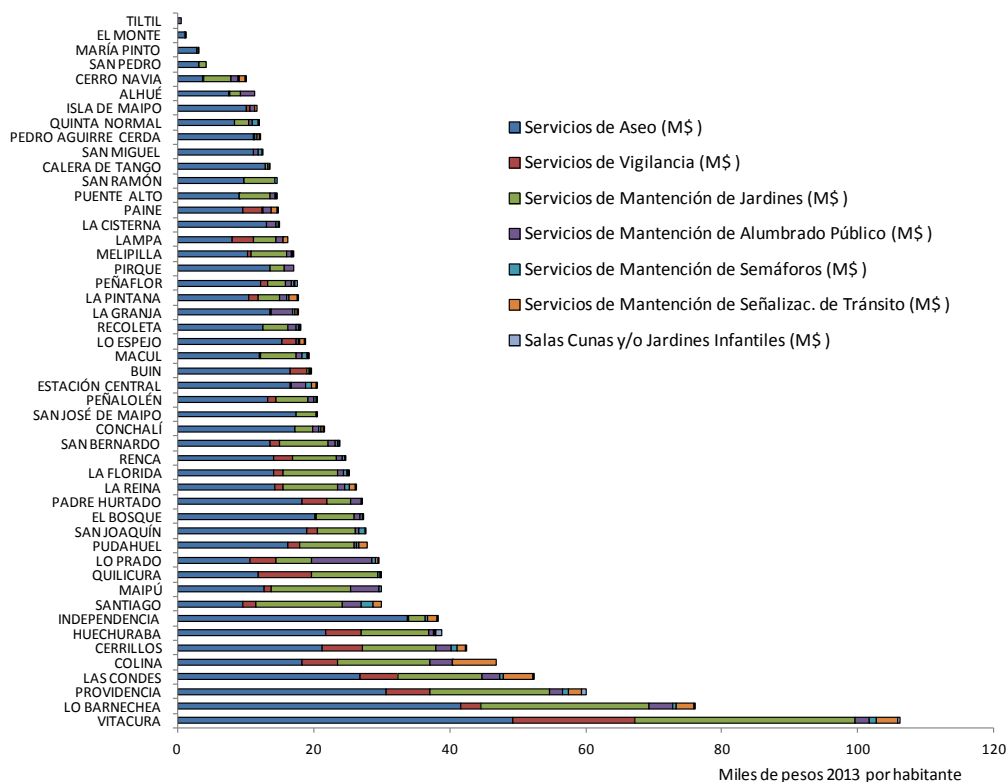
Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta de calidad de vida urbana (ECVU), MINVU/INE (2010) y WEB Observatorio Urbano⁵⁵.

Lo anterior se vincula estrechamente con los recursos con los que cuenta cada Municipio, ya que la recolección de basura, mantenimiento de áreas verdes y de lugares de uso público son tareas que le corresponde a cada uno de ellos financiar. En el Gráfico 3 se aprecia que la mayor parte del gasto que realizan las Municipalidades en este tipo de ítems se dedica a servicios de aseo, mientras que en general en mantención de señalización de tránsito, de semáforos o alumbrado público no se realizan grandes desembolsos. En particular, el gasto municipal total por habitante de Vitacura triplica al de las demás comunas, destacando el gran desembolso que realizan en mantención de jardines, lo cual se relaciona con la importante cantidad de m² de áreas verdes con mantenimiento por habitante con la que cuentan. En términos más generales, “las comunas más ricas (Las Condes, Vitacura, Providencia, Lo

⁵⁵ <http://www.observatoriourbano.cl/indurb/indicadores.asp>. Fecha de acceso: 20.08.2014.

Barnechea, Santiago y Ñuñoa) son las que reflejan la modernidad urbana y las que empujan los promedios en los indicadores socio-económicos que nos acercaría a la meta de país desarrollado. En ellas están concentradas las oportunidades, los empleos y los edificios y espacios públicos más bellos de la ciudad”⁵⁶.

Gráfico 3: Gasto municipal por habitante, según comuna
Cifras cuarto trimestre 2013



Fuente: Elaboración propia en base a WEB Sistema Nacional de Información Municipal⁵⁷.

2.4. Costo 3: Desarrollo de segregación residencial⁵⁸

El concepto de segregación residencial se refiere al “proceso por el cual la población de las ciudades se va localizando en espacios de composición social homogénea”⁵⁹. En el caso de Santiago, una hipótesis bastante extendida es que la segregación residencial se desarrolló como consecuencia de la localización de las viviendas subsidiadas y de los criterios de selección de sus beneficiarios, lo que produjo que las familias más vulnerables fueran habitando sectores periféricos de la ciudad, alejadas de las

⁵⁶ Aravena, De Gregorio y Poduje (2013). Página 5.

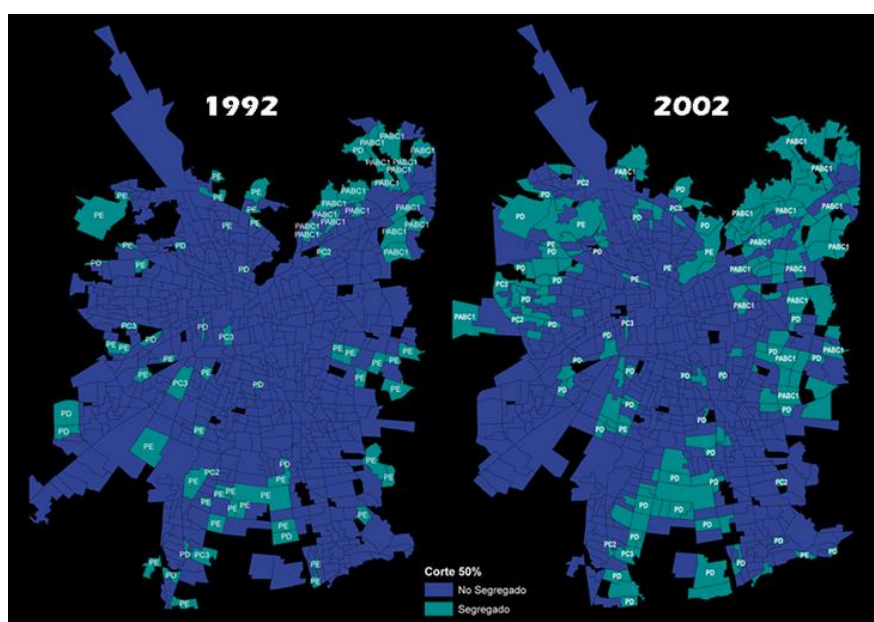
⁵⁷ http://www.sinim.gov.cl/indicadores/busq_cuentas2008.php. Fecha de acceso: 20.08.2014.

⁵⁸ Basado en CChC (2012).

⁵⁹ Sabatini, Cáceres y Cerda (2001). Página 28.

oportunidades que ofrece el centro. Efectivamente, es posible constatar que en nuestra capital la segregación por grupos homogéneos aumenta a medida que la comuna se aleja del centro, situación que se acrecentó entre 1992 y 2002 (Figura 7). Los autores Sabatini, Cáceres y Cerda (2001), en base a datos de los Censos entre 1970 y 1992, llegaron a la conclusión que “las ciudades chilenas, como las latinoamericanas, son conocidas por presentar una segregación "a gran escala". Las caracterizan extensas zonas de pobreza y una notoria aglomeración de los grupos de altos ingresos en una zona principal de crecimiento que une el centro con la periferia”⁶⁰. El mapa de la ciudad de Santiago expuesto en la Figura 3 es una clara evidencia de este fenómeno, “ya que revela la existencia de cordones periféricos donde se ubican las familias más pobres de la capital, en contraste con el sector oriente, donde hay una presencia casi nula de viviendas subsidiadas”⁶¹.

Figura 7: Segregación por grupos homogéneos en Santiago



Fuente: WEB Centro de Inteligencia Territorial, Universidad Adolfo Ibáñez⁶².

Lo anterior tiene repercusiones sociales negativas. Según los mismos autores “esta segregación de gran escala estimula sentimientos de exclusión y de desarraigo territorial que agudizan los problemas de desintegración social”⁶³. La magnitud de este hecho no es menor, toda vez que según la OCDE (2013) la ciudad de Santiago exhibe el mayor nivel de desigualdad entre municipalidades comparado con otras

⁶⁰ Sabatini, Cáceres y Cerda (2001). Página 28.

⁶¹ WEB Techo para Chile <https://www.techo.org/wp-content/uploads/2013/10/pol%C3%ADticas-de-integraci%C3%B3n.pdf>. Página 38. Fecha de acceso 20.08.2014.

⁶² <http://www.designlab.uai.cl/investigacion/segregacion-urbana-espacial>. Fecha de acceso 20.08.2014.

⁶³ Sabatini, Cáceres y Cerda (2001). Página 29.

regiones metropolitanas como Londres, Budapest o Varsovia. Con ello, se pone de manifiesto que los niveles de desigualdad de nuestra capital son especialmente altos, dado su nivel de ingresos⁶⁴.

2.5. Costo 4: Creación de “guetos” de pobreza y mala calidad de vida

Relacionado con lo anterior, otro punto interesante es que en comunas que concentran alta proporción de viviendas subsidiadas, como Puente Alto, San Bernardo, La Pintana, Quilicura y El Bosque, se han formado barrios denominados “guetos” por Atisba (2010), que reúnen las siguientes características:

- a. Son segregados y densamente poblados (más de 10.000 habitantes).
- b. Son homogéneamente pobres (ingresos familiares promedio entre \$100.000 y \$325.000).
- c. Están alejados de los centros urbanos, incluso en muchas ocasiones separados físicamente por ríos, cerros o quebradas (más que la media).
- d. Poseen una oferta de comercio y servicios inferior al promedio de la ciudad donde se emplazan, lo que obliga a sus habitantes a desplazarse a otros barrios para cubrir sus necesidades.

De acuerdo a lo anterior, se concluye que la definición de “guetos” expuesta por Atisba está relacionada con las condiciones de habitabilidad y calidad de vida que otorga el entorno de las viviendas a sus habitantes. Tal como hemos estudiado en este Capítulo, el hecho de que en general las viviendas subsidiadas estén emplazadas en las afueras de las ciudades está estrechamente relacionado con la ampliación del límite urbano en la década de los '70. En ese sentido, habría sido la misma política de vivienda la que fomentó el surgimiento de estos denominados “guetos”. Por otro lado, que estén compuestas por familias homogéneamente pobres puede, tal como hemos planteado, estar relacionado con la estructura de los programas habitacionales que históricamente han beneficiado a los grupos más vulnerables de la población, los cuales hasta mediados de los '90 no incorporaban mecanismos para fomentar la integración social. En suma, tal como sugeríamos anteriormente y como sostienen Sanhueza y Larrañaga (2008), “la lógica de localización de los proyectos de vivienda social y los sistemas de selección de los beneficiarios reúnen a los pobres de distintas áreas de la ciudad en determinados lugares de extrema homogeneidad social”⁶⁵.

La Figura 8 muestra los “guetos” más importantes según cantidad de población que habita en ellos, en la región Metropolitana. Destaca Bajos de Mena, en la comuna de Puente Alto, por ser el de mayor tamaño del país. En tanto, como proporción de la población comunal destaca Lo Marcoleta – El Mañío, que representa un 29,5% de la población residente de la comuna de Quilicura. Tal como expusimos en la Figura 3, en todas estas comunas se observa una alta cantidad de construcción de viviendas subsidiadas.

⁶⁴ Aravena, De Gregorio y Poduje (2013). Página 6.

⁶⁵ Sanhueza y Larrañaga (2008). Página 1.

Figura 8. Diez principales guetos de la región Metropolitana, según número de habitantes

	Comuna	Nombre Zona	Población 2010	Como % de la población comunal
1	Puente Alto	Bajos de Mena	122.278	20,8%
2	Quilicura	Lo Marcoleta - El Mañío	60.229	29,5%
3	San Bernardo	Cerro Negro	57.189	20,6%
4	La Pintana	Santo Tomás	37.470	20,5%
5	La Pintana	El Castillo	37.256	20,4%
6	Peñalolén	Lo Hermida	26.854	11,4%
7	La Pintana	Espeña-Observatorio	26.767	14,7%
8	La Pintana	Pablo de Rocka	26.454	14,5%
9	El Bosque	Santa Elena	24.170	14,9%
10	El Bosque	El Almendro	23.482	14,4%

Fuente: Elaboración propia en base a Atisba (2010) e INE (2012).

Adicionalmente, la concentración de familias pobres en estas localidades se pone de manifiesto en la Figura 9, donde se observa que, de acuerdo a las estadísticas del Ministerio de Desarrollo Social⁶⁶, entre las 12 comunas con mayor tasa de pobreza en la región Metropolitana se encuentran varias de las cuales concentran gran cantidad de viviendas subsidiadas, y particularmente casi todas en las que se desarrollaron los guetos más grandes (Puente Alto, San Bernardo, La Pintana y El Bosque).

Figura 9. Tasa de pobreza por comuna de la región Metropolitana

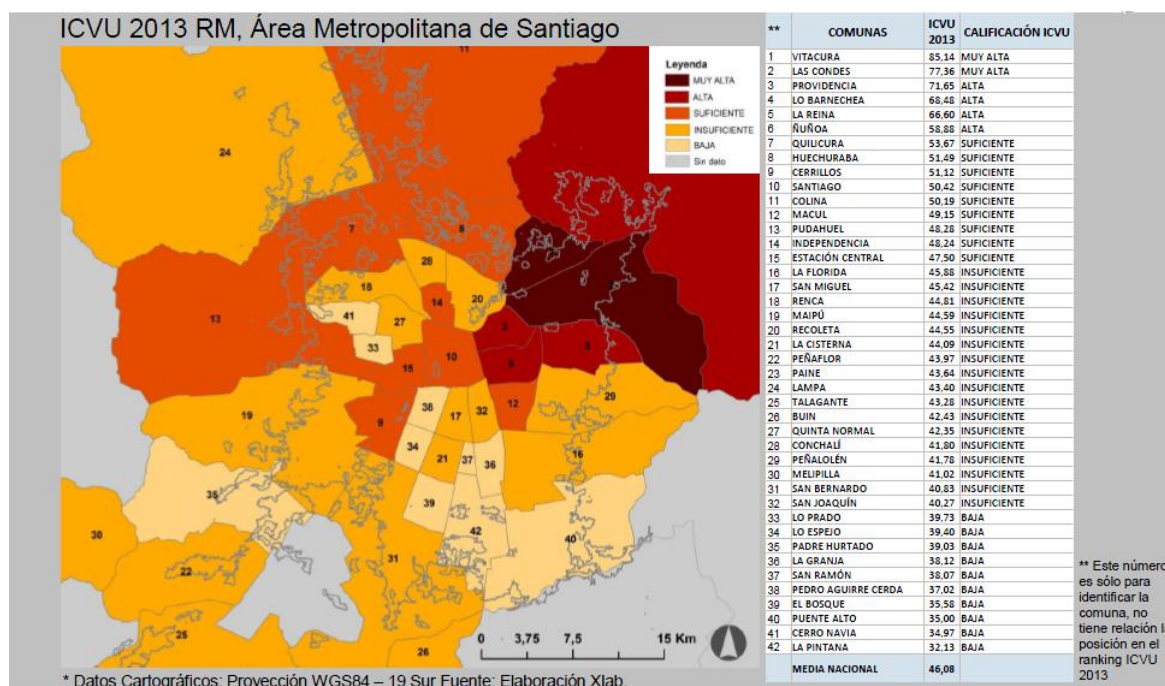
	Comuna	Tasa de pobreza
1	San Joaquín	26,9%
2	Lo Espejo	21,9%
3	Renca	20,7%
4	Lampa	19,9%
5	San Bernardo	18,8%
6	San Ramón	17,7%
7	Estación Central	17,6%
8	La Granja	15,9%
9	Puente Alto	15,4%
10	La Pintana	15,2%
11	Melipilla	14,7%
12	Cerro Navia	14,6%

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Desarrollo Social (2013).

⁶⁶ En base a la Encuesta Casen 2011.

En términos más generales, en la Figura 10 se aprecia que las cuatro comunas calificadas con peor calidad de vida en 2013 según el Índice de Calidad de Vida Urbana (ICVU)⁶⁷ son La Pintana, Cerro Navia, Puente Alto y El Bosque. Nuevamente, en todas ellas se concentra una gran cantidad de viviendas subsidiadas y particularmente en La Pintana, Puente Alto y El Bosque se encuentran algunos de los guetos más grandes de la región (según la Figura 8).

Figura 10. Clasificación ICVU por comuna de la región Metropolitana



Fuente: CChC y Núcleo de Estudios Metropolitanos del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC (2013).

Con todo lo expuesto, es posible concluir que “la vivienda social en Santiago ha sido concentrada y segregada, alejando la pobreza de la ciudad y generando grandes zonas de bajo valor inmobiliario, y con ello una serie de anomalías urbanas, como la carencia de servicios, equipamientos y oportunidades en general, cuya implicancia es la exclusión del mercado urbano, y con ello, la pérdida de la inversión estatal”⁶⁸.

⁶⁷ El ICVU es elaborado por el Núcleo de Estudios Metropolitanos del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC, en conjunto con la CChC. Tiene como objetivo medir las condiciones de vida de la población sobre la base de variables objetivas y comparables, obtenidas a través de fuentes de información oficial (Encuesta Casen, Censo de Población y Vivienda, Simce, etc.). El indicador está compuesto por seis ámbitos: condición laboral, ambiente de negocios, condiciones socioculturales, conectividad y movilidad, salud y medio ambiente, y vivienda y entorno.

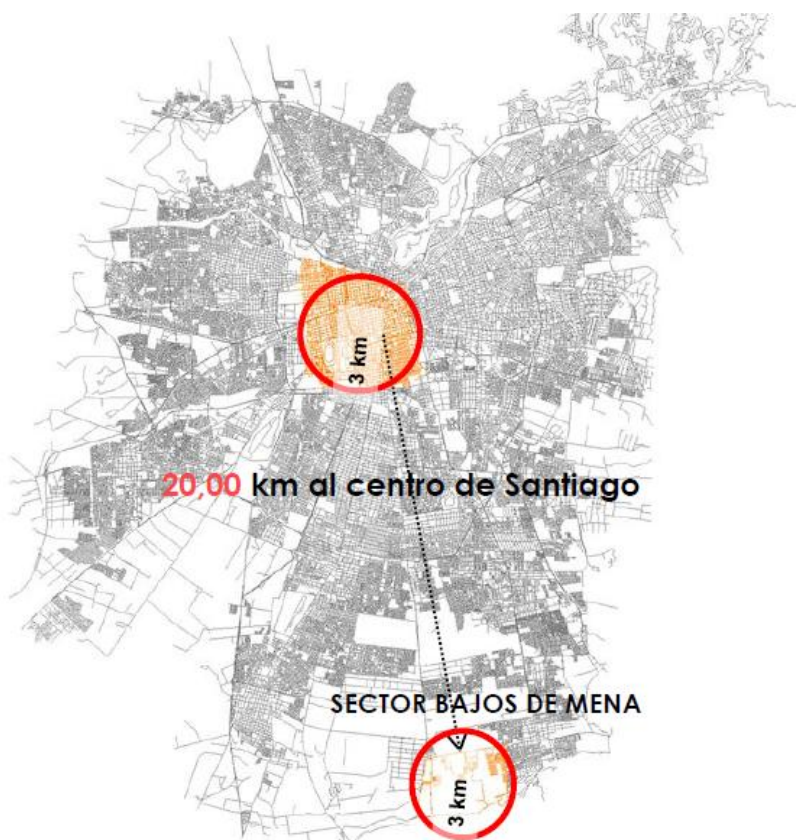
⁶⁸ Techo para Chile (2004). Página 39.

3. Caso de estudio en Santiago: Bajos de Mena, Puente Alto

Para dar cuenta de la necesidad de generar políticas que permitan solucionar el problema urbano de las familias que habitan en estos denominados “guetos”, estudiaremos en mayor detalle la realidad de Bajos de Mena, el que según el estudio citado de Atisba (2010) es el gueto de mayor tamaño de Chile. Cabe recalcar que nuevamente nos concentraremos sólo en los problemas urbanos de este sector y no en los que presenta la “unidad vivienda”, que si bien también son importantes, no son objeto de estudio de este trabajo.

El sector de Bajos de Mena está dividido en 26 villas e integra 13.086 departamentos o blocks sociales, construidos entre 1994 y 2004 con el objetivo de entregar una solución habitacional definitiva a familias que habitaban en campamentos. Geográficamente se ubica en el extremo sur de Puente Alto y tiene una superficie de 600 hectáreas, separado del resto de la comuna por la autopista Acceso Sur y con sólo una calle que la conecta con ella. Adicionalmente, en la Figura 11 se observa que se encuentra a 20 kilómetros del centro de Santiago, con lo que constituye el punto urbano más lejano del centro de la capital.

Figura 11. Bajos de Mena: distancia al centro de Santiago



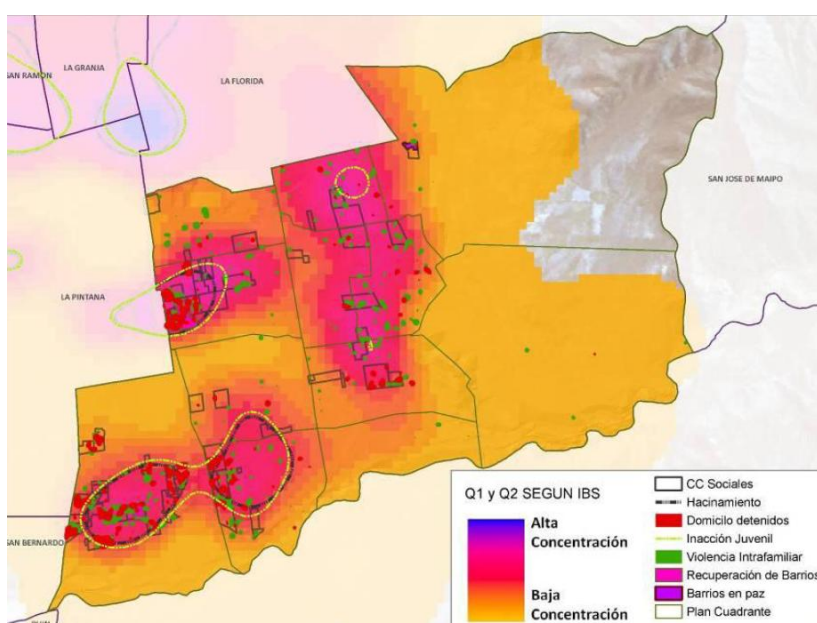
Fuente: WEB XVIII Bial de Arquitectura y Territorio (2012)⁶⁹.

⁶⁹ <http://www.bialdearquitectura.cl/xviii/descargas/ANTECEDENTESMU.pdf>. Fecha de acceso: 15.03.2013.

Por otra parte, de acuerdo a Atisba (2010) en Bajos de Mena viven más de 120 mil personas, cifra similar a la de ciudades como Curicó o Punta Arenas⁷⁰. A pesar de lo anterior, el sector no cuenta con servicios públicos ni privados como cuarteles policiales, de bomberos, hospitales, farmacias, bancos o negocios, y los pocos servicios públicos que hay son municipales (dos consultorios y tres escuelas municipales⁷¹). Lo anterior significa que las familias deben desplazarse al menos hasta el centro de Puente Alto para satisfacer sus necesidades, lo que incide de manera importante en la sensación de aislamiento y segregación de sus habitantes.

Por otra parte, “la gran homogeneidad socioeconómica en pobreza y el fuerte proceso de estigmatización pone al sector en una situación de alta vulnerabilidad social. Las condiciones de aislamiento favorecen la criminalidad, especialmente tráfico y consumo de drogas.”⁷² Lo anterior se pone de manifiesto en la Figura 12, donde se exhibe que en determinados sectores de Bajos de Mena se concentran patologías sociales como domicilio de detenidos, inacción juvenil y violencia intrafamiliar.

Figura 12. Bajos de Mena: concentración de problemas sociales



Fuente: WEB XVIII Bial de Arquitectura y Territorio (2012)⁷³.

Uno de estos sectores es la Villa Francisco Coloane, la cual ha sido objeto de estudio del MINVU y por lo cual se cuenta con mayor información cuantitativa. En dicho estudio se constata que esta área cuenta

⁷⁰ INE (2012).

⁷¹ WEB La Segunda (2013). <http://www.lasegunda.com/Noticias/Nacional/2012/05/743542/bajos-de-mena-el-barrio-de-puente-alto-que-se-convirtio-en-el-gueto-de-los-pobres>. Fecha de acceso: 10.05.2013.

⁷² WEB XVIII Bial de Arquitectura y Territorio (2012). <http://www.bialdearquitectura.cl/xviii/descargas/ANTECEDENTESMU.pdf>. Fecha de acceso: 15.03.2013. Página 7.

⁷³ <http://www.bialdearquitectura.cl/xviii/descargas/ANTECEDENTESMU.pdf>. Fecha de acceso: 15.03.2013.

con 1.188 departamentos y 4.752 habitantes, y se detecta que en este sector existen los siguientes problemas urbanos⁷⁴:

1. La dotación de áreas verdes es insuficiente (1,3 m² por habitante), tanto en relación al mínimo que establece la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (2,4 m² por habitante) como respecto a los estándares recomendados por la Organización Mundial de la Salud⁷⁵ (9 m² por habitante).
2. La superficie destinada a sedes sociales o equipamiento deportivo exclusivo es inferior a los estándares recomendados.
3. Inexistencia de estacionamientos, que tiene como consecuencia que los autos se encuentren en zonas destinadas a la copropiedad.
4. Existencia de vías ciegas y de trama vial discontinua, lo que genera problemas de conectividad.

Complementando lo anterior, un estudio de Ciper Chile (2012) sostiene que “la farmacia más cercana a la población Francisco Coloane y las villas aledañas está a 1,2 kilómetros y cumple turnos sólo una vez al mes. Si los más de 122 mil habitantes de Bajos de Mena requieren medicamentos de urgencia por las noches, no les queda más que caminar más de dos horas al centro de la comuna o conseguir un auto particular, ya que las micros dejan de pasar a la medianoche y los taxis y colectivos no entran al sector”⁷⁶.

Figura 13. Emplazamiento Villa Francisco Coloane en Bajos de Mena



Fuente: WEB XVIII Bial de Arquitectura y Territorio (2012)⁷⁷.

⁷⁴ WEB XVIII Bial de Arquitectura y Territorio (2012). <http://www.bialdearquitectura.cl/xviii/descargas/ANTECEDENTESMU.pdf> (Fecha de acceso: 15.03.2013). Páginas 17 y 18.

⁷⁵ OCDE (2013). Página 69.

⁷⁶ WEB Ciper Chile <http://ciperchile.cl/2012/11/05/los-planes-del-gobierno-para-recuperar-las-zonas-que-el-estado-ha-abandonado/>. Fecha de acceso: 10.05.2013.

⁷⁷ <http://www.bialdearquitectura.cl/xviii/descargas/ANTECEDENTESMU.pdf>. Fecha de acceso: 15.03.2013.

Otra villa que constituye una fuente de conflicto es Pedro Lira. Durante el año 2012 estuvo en la palestra debido a que en el mes de junio ocurrió un grave incendio en el cual murieron una madre y dos de sus hijos. Posterior a este hecho, los vecinos realizaron protestas para dar a conocer la precariedad en la que están insertos, explicando que la familia no logró salir de su vivienda debido a las rejas que, al igual que otros vecinos, instalaron al interior del inmueble para resguardarse de los graves problemas de delincuencia con los que conviven. Lamentablemente esta situación no es nueva ni única, y de hecho Rodríguez y Sugranyes (2004) lo relataron en su investigación realizada hace 10 años atrás. Concretamente, a partir de las entrevistas realizadas, los autores detallan que pobladores de conjuntos de vivienda social reproducen declaraciones del tipo “vivir aquí es como estar en la cárcel” o “a los niños los tenemos encerrados en la casa”⁷⁸.

3.1. Comentarios finales sobre la situación de Bajos de Mena

En general lo que se argumenta para justificar la ausencia de servicios públicos en la zona es que hace dos décadas, cuando comenzó la construcción de Bajos de Mena, el déficit habitacional de nuestro país era un problema muy importante y que con los recursos disponibles se priorizó por resolver la urgencia de entregar “techos” y no construir barrios. De esta forma, lo que se observa en esta área (y que se repite en muchas otras con características similares) es la ausencia del Estado: entrega de viviendas por parte del MINVU para solucionar el problema de carencia habitacional y nada más. Esto refleja un problema institucional grave y multisectorial, en el cual la política social no se aplica de manera integral y no se observa que un Ministerio se haga cargo de construir las viviendas, otro de llevar hospitales, otro de llevar el transporte, y por otra parte la Municipalidad mantenga los establecimientos educacionales y áreas verdes, recolecte la basura, etc. De esta forma, lamentablemente lo que vemos es que estos actores no están bien coordinados y las consecuencias son la creación de éstos “guetos” de pobreza, aislados y segregados del crecimiento urbano.

Con todo, podemos concluir que las familias que habitan en Bajos de Mena deben enfrentar problemas urbanos y sociales como⁷⁹:

- Ausencia de servicios públicos y privados.
- Aislamiento y falta de conectividad.
- Carencia de áreas verdes y equipamiento.
- Proliferación de problemas sociales como delincuencia, violencia intrafamiliar, inacción juvenil, entre otros.

La necesidad de realizar intervenciones que permitan solucionar la situación de estos hogares radica básicamente en que por su propia cuenta no pueden hacerlo. Tal como hemos descrito anteriormente, en Chile los subsidios habitacionales tienen como finalidad que las familias compren una vivienda, con la expectativa de que constituirá un bien que formará gran parte de su riqueza y que de otra forma probablemente no habrían podido adquirir, lo cual aumentará su ingreso e incrementará las

⁷⁸ Rodríguez y Sugranyes (2004). Página 62.

⁷⁹ MINVU (2012₃).

posibilidades de que tengan acceso a una mayor cantidad de oportunidades. De esta forma, los hogares que habitan en Bajos de Mena y en otros conjuntos deteriorados son propietarios de su vivienda, lo cual tiene como consecuencia que estén “atrapados” en este contexto de grave deterioro urbano: no pueden vender sus viviendas ya que o el subsidio no se los permite (obligación de vivir en la vivienda por al menos cinco años) o nadie está interesado en comprarlas (no tienen valor comercial por todos los problemas descritos), y tampoco pueden postular a otro subsidio habitacional para cambiarse a otro barrio, ya que dicho beneficio se entrega sólo una vez en la vida. De esta manera, tal como sostiene la OCDE (2013) “sin intención, la política habitacional puede haber obstaculizado la movilidad social e impedido la reducción de la pobreza y la desigualdad”⁸⁰.

Además, se debe tener en cuenta que este problema afecta a la sociedad en su conjunto y no sólo a los grupos que habitan en estos conjuntos deteriorados. Esto ya que el aumento de la delincuencia, de la deserción escolar, del embarazo adolescente, entre otros, puede terminar afectando a toda la ciudad e incluso a nivel país, y finalmente es el Estado quien se tiene que hacer cargo, en términos financieros, de los costos que implica frenar el desarrollo de estas patologías.

La relevancia y urgencia que ha tomado este problema se refleja en la creación del “Programa de recuperación de condominios sociales: Segunda oportunidad”, que será analizado en mayor profundidad en el Capítulo IV.

⁸⁰ OCDE (2013). Página 65.

Capítulo IV

Análisis cualitativo y recomendaciones de política

1. Experiencia nacional

1.1. Medidas tomadas por el MINVU

Haciéndose cargo de la realidad descrita en el Capítulo III, el MINVU ha implementado desde hace varios años diversas políticas con el fin de atacar el problema de la calidad del entorno de las viviendas subsidiadas, principalmente desde dos frentes. El primero de ellos radica en otorgar incentivos para que la construcción de viviendas se realice en terrenos bien localizados y así no siga aumentando la segregación residencial, mientras que el segundo se relaciona con la intervención de zonas que ya tienen problemas de deterioro urbano, segregación y vulnerabilidad social, a través de los programas de recuperación de barrios⁸¹.

1.1.1. Subsidio diferenciado a la localización

Durante el año 2006 comenzó a operar el subsidio diferenciado a la localización, destinado a financiar la compra del terreno donde se construyeran proyectos habitacionales de los programas Fondo Solidario de Vivienda I (FSV I) y Fondo Solidario de Vivienda II (FSV II)⁸², cuyo objetivo era favorecer la integración social, incentivando una mejor localización de las viviendas subsidiadas. A grandes trazos, este subsidio financiaba la compra del terreno donde se construiría el proyecto con un tope de 200 UF en el FSV I y de 100 UF en el FSV II, en la medida que se cumplieran parámetros de distancia a establecimientos comerciales, educacionales y de salud, redes de transporte, seguridad, etc. El objetivo era incentivar a que la construcción de viviendas se realizara en áreas consolidadas de la ciudad, bien equipadas y con adecuado acceso a este tipo de servicios. Sin embargo, “considerando los criterios de cercanía a transporte, salud y educación, prácticamente toda el área urbana de Santiago está disponible para este beneficio. Esto se debe a la falta de exigencia en los criterios de transporte, que no estipulan distancias urbanas más rigurosas, ni frecuencias o densidades mínimas de los recorridos posibles de abordar, y también a la poca severidad de los parámetros educativos, que no consideran que la población beneficiaria difícilmente podría acceder a un establecimiento de administración particular.”⁸³ Esto implicó que lamentablemente “la generación de un voucher de hasta 200 UF extra para pago de suelo no produjo el resultado esperado (esto es, viviendas subsidiadas mejor ubicadas), sino que se tradujo en un aumento artificial de los precios de suelo (incluso aquellos periféricos) al monto que el Estado podía pagar.”⁸⁴

⁸¹ Por su parte, el Programa de Protección del Patrimonio Familiar (Ver Capítulo II) actualmente es el que tiene como meta atacar el problema de deterioro material de la vivienda.

⁸² Ver Capítulo II, páginas 7 y 8. Sigue aplicando en el actual Fondo Solidario de Elección de Vivienda (DS 49), pero dado su corta historia no se cuenta con información sobre su impacto.

⁸³ Correa (2014). Página 3.

⁸⁴ Sabatini, Mora y Polanco (2013). Página 14.

Según Poduje (2014), un ejemplo de los efectos de este subsidio es el repoblamiento de Santiago Centro, la cual se transformó en la comuna de mayor crecimiento del país en los últimos años. Agrega que este hecho se vio acompañado por una alta congestión vial y demolición de viviendas patrimoniales para construir grandes torres habitacionales, aumentando fuertemente la densidad del sector. A su juicio, esta situación podría tener consecuencias de gran magnitud en el futuro, ya que propició la generación de un nuevo nicho de inversión a través del cual “inversionistas compraron pisos completos permitiendo que estudiantes y familias jóvenes vivieran en el centro, pero también que muchos departamentos fueran destinados a bodegas, talleres o moteles informales (o derechamente burdeles), lo que elevó los conflictos comunitarios y el deterioro sobre el entorno. Hoy este problema ha escalado y es muy posible que, al mediano plazo, las torres de menor calidad constructiva y usos no residenciales enfrenten procesos de obsolescencia y terminen como guetos verticales obligando a la intervención del Estado”⁸⁵. De concretarse esta hipótesis, nuevamente la misma política habitacional sería en cierta medida la responsable de haber generado una externalidad urbana negativa en la ciudad, de la cual deberá hacerse cargo en el futuro.

1.1.2. Recuperación de barrios

Por su parte, si bien los programas de recuperación de barrios tienen una data de aproximadamente 15 años, tampoco han logrado cosechar frutos en términos de revertir la segregación residencial en los complejos de vivienda social. El primero de ellos fue el Programa Chile Barrio, el cual se creó el año 1997 con el objetivo de contribuir a la superación de la pobreza de hogares y familias de escasos recursos residentes en las 927 zonas identificadas en el Catastro Nacional de Asentamientos Precarios del año 1996, las que se distribuían en 203 comunas del país y en los cuales residían aproximadamente 105 mil familias. Su implementación en 1997 consistió en un Plan Piloto en 20 campamentos de cuatro regiones del país (Valparaíso, Biobío, Los Lagos y Metropolitana), para luego iniciar su fase regular en 1998.

Entre los objetivos específicos del programa, establecidos por Decreto⁸⁶, destacan el hecho de que teóricamente buscaba realizar una intervención más “integral” en la ciudad, que incorporara el desarrollo social, la cohesión de las comunidades, el fomento de la capacitación laboral y la mejora de la calidad de las viviendas y su entorno⁸⁷. En particular, resalta la idea de fortalecer la institucionalidad en torno a los programas de superación de la pobreza, en términos de crear intervenciones intersectoriales y descentralizadas que permitieran atacar el problema desde varios frentes. Este aspecto es interesante ya que a la luz de los resultados que hemos mostrado en el desarrollo de este trabajo, el bajo nivel de coordinación entre los diferentes actores que intervienen en la ciudad ha tenido un impacto importante en la creación de los “guetos” de pobreza presentados en el Capítulo III, que se desarrollan al margen de las urbes.

⁸⁵ WEB Atisba <http://atisba.cl/2013/07/el-proximo-desastre/>. Fecha de acceso: 28.04.2014.

⁸⁶ Basado en MINVU (1998).

⁸⁷ Cabe señalar que en el periodo de implementación del Programa Chile Barrio el Programa de Protección del Patrimonio Familiar aún no existía, por lo cual constituye el primer programa que atacaba el problema de deterioro de la vivienda.

En cuanto a su ejecución, durante el año 2007 la Dirección de Presupuestos⁸⁸ realizó una evaluación de impacto que concluyó que entre 1997 y 2005 el programa otorgó 93 mil soluciones habitacionales correspondientes al componente “Mejoramiento de la Vivienda y del Barrio”. De esta manera, se desprende que dada la inexistencia en ese momento de un programa que atacara el deterioro de las viviendas, fue Chile Barrio quien comenzó a realizarlo, desenfocando de alguna medida su motivo original que era atacar el deterioro urbano y la segregación residencial. Por su parte, el informe sostiene que respecto de los objetivos “Desarrollo Comunitario e Inserción Social” y “Habilitación Laboral y Productiva” no existen registros de producción, y sólo se reconoce la existencia de algunas iniciativas aisladas. Con ello se pone de manifiesto que el objetivo de atacar el problema desde un punto de vista integral y multisectorial no fue llevado a la práctica a través de intervenciones que fomentaran la cohesión social y la capacitación laboral de las familias residentes.

A su vez, el informe destaca que la cobertura del Programa se limitó a los denominados “asentamientos precarios” que se desprendían del Catastro de 1996, los que según la Cepal (2005) se definen como “aquellos asentamientos que tienen 20 o más familias y carecen al menos de un servicio básico (agua, luz, alcantarillado)”⁸⁹. La evaluación de la Dipres constató una cobertura del programa cercana al 90% respecto de la población objetivo estimada, no obstante, reconoce el hecho de que esta situación se explica en gran parte por el aumento del número de familias en los asentamientos y por la inclusión zonas aledañas a los asentamientos catastrados. De hecho, se constata que el Programa benefició a 23 asentamientos no catastrados inicialmente.

Entre otros resultados, la evaluación determinó que el Programa fue beneficioso en términos de incentivar una mayor escolaridad y probabilidad de empleo para el jefe de hogar. Sin embargo, no hay evidencia de que ello haya permitido que los hogares superaran su situación de pobreza.

Con todo, en 2007 el equipo evaluador recomendó la no continuidad del programa Chile Barrio como una línea paralela a los programas habitacionales del MINVU, si no que sus aprendizajes se incorporasen a una nueva política habitacional. Finalmente, el programa cerró en 2007 y dio paso a uno nuevo: “Programa de Recuperación de Barrios” o “Quiero mi barrio”, el cual se desprende del Decreto Supremo 14. Se inició como un Plan Piloto (2006-2010), el cual intervino 200 barrios deteriorados a nivel nacional, los cuales fueron categorizados como críticos por sus problemáticas urbanas y/o sociales, utilizando un modelo de intervención que combina criterios de integralidad, intersectorialidad y participación ciudadana. Su objetivo es lograr una mayor integración social y urbana a escala de barrio, recuperando los espacios públicos y mejorando las condiciones del entorno. Inicialmente estaba previsto que el piloto terminara en 2010, pero como no fue posible finalizar las intervenciones en los barrios seleccionados en el período, se decidió aplazar su término hasta el 2014. Durante 2011, 2012 y 2013 seleccionó 15, 41 y 50 barrios, respectivamente⁹⁰.

⁸⁸ Dipres (2007).

⁸⁹ Cepal (2005). Página 18.

⁹⁰ Para mayores detalles, ver Capítulo II.

De acuerdo a la evaluación realizada al Programa Piloto de Recuperación de Barrios “Quiero mi Barrio” por la Dirección de Presupuestos el año 2010⁹¹, se concluye entre otras cosas lo siguiente:

1. El Programa no tuvo como origen el análisis metódico de un problema ni un diagnóstico previo, ni tampoco la definición de la cantidad de los 200 barrios tuvo un estudio técnico como sustento.
2. Los criterios de selección se focalizan en barrios más que en beneficiarios, al tiempo que no se observan criterios precisos para la selección de barrios.
3. Se establecen indicadores de cumplimiento pero no metas que permitan realizar evaluaciones anuales de los logros obtenidos.
4. Se constató demora en la ejecución del programa por parte de los municipios, lo que debido a la considerable cantidad de barrios ejecutados por estas corporaciones ha provocado atrasos en el inicio de obras.

De esta forma, se pone de manifiesto un cuestionamiento importante al nuevo Programa. Con todo, se concluyó que para justificar su continuidad existían aspectos que debían ser mejorados. Entre ellos destacan:

1. Revisar los procedimientos de los Municipios para agilizar los procesos.
2. Realizar seguimiento posterior a los barrios, en conjunto con los Municipios.
3. Definir metas para cada uno de los indicadores.

En caso de que el programa continuase luego de terminado el Piloto, se recomendó:

1. Establecer líneas de base respecto de la situación inicial del barrio, para poder compararlas con estándares mínimos de habitabilidad, de modo de poder medir su mejoramiento una vez terminada la intervención.
2. Definir con parámetros objetivos las variables que determinarán los “estándares mínimos” para la futura selección de los barrios.

Lamentablemente, no se desprende que ninguna de estas sugerencias haya sido tomada en cuenta en la posterior implementación del Programa, que continúa vigente hasta el día de hoy.

⁹¹ Dipres (2010).

1.2. Propuesta actual del MINVU

1.2.1. Recuperación de condominios sociales: segunda oportunidad⁹²

Considerando que los programas anteriores no tuvieron éxito en revertir el problema de segregación residencial, en 2012 el MINVU anunció un nuevo subsidio que pretendía abordar de manera más tajante el problema. Se llama “Recuperación de condominios sociales: Segunda oportunidad”, y tiene por objetivo recuperar y demoler los “blocks” sociales definidos por la autoridad como “críticos”. De acuerdo a lo señalado por el ex Ministro de Vivienda y Urbanismo, Rodrigo Pérez⁹³, “este programa es una segunda oportunidad para aquellas familias que creyeron cumplir con el sueño de la casa propia y que hoy están atrapadas en condominios sociales de alta vulnerabilidad social, y que no cumplen con los estándares mínimos de una vida digna”. Es decir, está pensado para resolver los problemas en los que viven las familias de los denominados “guetos” que describimos en el Capítulo III.

Tal como explicamos en dicho Capítulo, la importancia de esta medida radica en que estas familias no pueden postular a otro subsidio habitacional para obtener una nueva vivienda en un barrio mejor, ya que al haber sido beneficiados anteriormente no cumplen con los requisitos básicos para clasificar, o porque simplemente dados los problemas urbanos que enfrentan sus viviendas éstas no tienen el valor comercial suficiente para poder venderlas y luego adquirir otras en un barrio mejor.

En términos concretos, la idea es que durante los primeros cuatro años el Programa reemplace 4 mil viviendas, que se encuentran en seis villas distribuidas en tres regiones del país: O’Higgins (conjunto Vicuña Mackenna en Rancagua); Valparaíso (conjunto Nuevo Horizonte y Brisas del Mar en Viña del Mar); y Metropolitana (en Quilicura, el conjunto Parinacota y en Puente Alto, los conjuntos Cerro Morado y Francisco Coloane). En el mes de mayo de 2013 se comenzó a demoler el primer block en la villa Francisco Coloane en Bajos de Mena, donde habitaban 24 familias.

Hasta la fecha los resultados son aún muy incipientes como para dar cuenta de su impacto. No obstante, en términos generales se puede advertir que el arraigo de las familias con el territorio puede hacer difícil llevar a cabo una política tan drástica como ésta, y además los costos asociados a su materialización son cuantiosos: se debe demoler, rehabilitar el lugar (con espacios públicos), y luego construir viviendas en otros terrenos. Aravena, De Gregorio y Poduje (2013) argumentan que “la reparación, demolición y reemplazo de las viviendas subsidiadas irrecuperables es sólo una parte del problema. La otra, más compleja y onerosa, es recuperar los barrios donde las familias seguirán viviendo, acercarlos a la ciudad y equiparlos para reducir los costos sociales que produce su segregación”⁹⁴. En la misma línea, Atisba (2013) sostiene que “siendo una buena medida, falta precisar la estrategia para evitar que las familias salgan de forma escalonada y los departamentos que se desocupen sean tomados por otros propietarios. Asimismo, se requiere precisar el mecanismo para forzar la salida de las familias que no puedan o quieran salir y que intenten especular con el precio del

⁹² Basado en CChC (2012).

⁹³ WEB MINVU, http://www.minvu.cl/opensite_det_20121009162922.aspx. Fecha de acceso 9.10.2012.

⁹⁴ Aravena, De Gregorio y Poduje (2013). Página 12.

subsidio”⁹⁵. Lamentablemente, según información difundida a mediados de 2014, en el conjunto Cerro Morado cerca de mil familias abandonaron su vivienda en el marco del programa durante 2013, pero hubo un grupo que se negó a partir: algunos eran arrendatarios, otros vivían de forma irregular y otros simplemente no encontraron nuevas viviendas. Se quedaron con sus departamentos intactos, en medio de edificios que fueron por completo “inhabilitados”, es decir, sin puertas ni ventanas y con las murallas destruidas⁹⁶.

1.2.2.Subsidio para Proyectos de Integración Social⁹⁷

Con el fin de impedir que la segregación residencial siguiera en aumento, a fines de 2012 la Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo publicó la Resolución 8.916, mediante la cual llamó a postulación a Proyectos de Integración Social⁹⁸. De acuerdo a lo señalado por Francisco Irrázaval, ex Subsecretario de Vivienda y Urbanismo, esta iniciativa apunta a que las familias vulnerables “logren una mejor integración, porque la ciudad hoy es un bien público al que no acceden todos. Con estos proyectos se simplifican los procesos, las empresas tienen incentivos para apostar por ellos y las familias acceder a viviendas mejor ubicadas, y así aumentan sus posibilidades de salir de situaciones de vulnerabilidad”⁹⁹.

Este instrumento beneficia vía monetaria a postulantes del Sistema Integrado de Subsidio Habitacional (DS 01) que compren viviendas construidas en complejos integrados con beneficiarios del Fondo Solidario de Elección de Vivienda (DS 49), de acuerdo a las disposiciones de cada uno de ellos, en la alternativa postulación colectiva con proyecto, los cuales deberán tener un tamaño máximo de hasta 300 viviendas con permiso de edificación o anteproyecto aprobado. El monto de subsidio es creciente para viviendas entre las 600 y 1.000 UF (Título I del DS 01), y luego se mantiene constante en 100 UF para viviendas entre 1.200 y 2.000 UF (Título II del DS 01).

Los proyectos deben cumplir con:

- Mínimo 20% y máximo 40% de los beneficiarios deben pertenecer al DS 49, es decir, formar parte del primer quintil de vulnerabilidad de la población.
- Mínimo 20% y máximo 80% de los beneficiarios deben pertenecer al DS 01.

De acuerdo a los llamados a postulación realizados en 2012 y 2013, los proyectos integrados se desarrollarían en Rancagua, Chillán, Angol, Puerto Montt, Osorno, Frutillar y Punta Arenas. En el Gran Santiago se levantarán proyectos en Las Condes, Lampa y Talagante.

⁹⁵ Atisba (2013). Página 13.

⁹⁶ WEB La Tercera <http://www.latercera.com/noticia/mundo/2014/08/678-591660-9-sobrevivir-entre-los-escombros.shtml>. Fecha de acceso 20.08.2014.

⁹⁷ Basado en CChC (2012).

⁹⁸ No obstante, desde 2007 ya existía un beneficio de estas características que involucraba a los antiguos programas habitacionales.

⁹⁹ WEB Portal Inmobiliario <http://www.portalinmobiliario.com/diario/noticia.asp?NoticiaID=18865>. Fecha de acceso: 20.08.2014.

1.2.3.Subsidios de arriendo¹⁰⁰

En una línea paralela, y entendiendo la necesidad de generar mecanismos que incentiven la movilidad habitacional y que por esa vía reduzcan la segregación, en noviembre de 2013 se publicó el nuevo subsidio de arriendo de viviendas, que tiene como objetivo dar solución habitacional transitoria a familias jóvenes pertenecientes hasta el tercer quintil de vulnerabilidad, pero capaces de realizar desembolsos mensuales destinados a pagar una renta de arrendamiento. Específicamente, el subsidio está enfocado en familias con jefes de hogar de hasta 30 años¹⁰¹, con núcleo familiar que contemple al menos cónyuge, conviviente o hijo, y con ingresos entre 8 y 25 UF mensuales. Se exige acreditar un ahorro mínimo de 4 UF que será utilizado para el mes de garantía, y también contar con el Instrumento de Caracterización Económica vigente (en el caso actual, la FPS).

El beneficio consiste en una ayuda por cinco años, de 3 UF mensuales durante los primeros tres y de 2,5 UF durante los dos años restantes. El valor de arriendo máximo se fijará en cada uno de los llamados a postulación que se realicen (en el caso del primer llamado 2014 este monto ese estableció en 8,6 UF, aproximadamente \$200 mil), y puede favorecer tanto a allegados como a arrendatarios, pero no a propietarios. La forma de postulación sigue la lógica del DS 01, de forma directa e individual, sin la exigencia de codeudor solidario.

Se permite que las familias se cambien de residencia a cualquier región del país y que el subsidio “los siga”. Por ello, se establece que la ayuda es por 5 años (vale decir, 60 mensualidades) y se puede aplicar en un periodo máximo de 7 años, teniendo en cuenta los costos que en términos de tiempo implica trasladarse de un lugar a otro. La idea es que luego de este periodo las familias postulen a programas de subsidios para comprar viviendas, idealmente el DS 01.

Una vez materializada la postulación y ganado el subsidio de arriendo, se establecerá un contrato formal entre el dueño de la propiedad y el arrendatario¹⁰², definido y entregado por el MINVU y firmado ante notario. El arrendatario deberá pagar mensualmente su parte del arriendo establecida en el contrato al Banco Estado, y luego de ello, el MINVU realizará el pago completo del arriendo al dueño. Se permite como máximo que en 3 oportunidades la familia beneficiaria no cumpla con su pago. A la cuarta vez, el MINVU deja de pagar su parte y la familia sale del Programa, y si en el futuro decide postular a un subsidio para comprar una vivienda, debe cancelar la deuda. De todas maneras, el MINVU hace hincapié en que los derechos y deberes de arrendatarios y arrendadores se regulan por la Ley de Arriendos, por lo cual no es tan simple que luego del cese de pago los arrendatarios se vayan, razón por la que estas situaciones se deben fiscalizar de cerca.

Por último, los Servius de cada región serán los encargados de certificar que las viviendas que se arrienden cumplan con ciertas condiciones:

¹⁰⁰ Extraído de CChC (2014₂).

¹⁰¹ El MINVU señala que esta limitación podría ser modificada con el objeto de favorecer a aquellas familias cuyo jefe de familia sea mayor y que cuenten con necesidades de movilidad y flexibilidad habitacional.

¹⁰² Se prohíbe que el arrendador tenga parentesco por consanguinidad o afinidad con el arrendatario.

- Estar registradas en el catastro de Bienes Raíces de Impuestos Internos.
- Contar con recepción municipal.
- Contar como mínimo con tres recintos (zona estar-comedor-cocina, baño y dormitorio).
- Contar con el número de dormitorios suficiente para evitar hacinamiento.
- No ser la misma vivienda que habitaba, en calidad de allegado, el núcleo familiar beneficiado por el subsidio.
- No estar afectas a prohibición de arrendar y no estar embargadas.
- No ser una de las propiedades ubicadas en los blocks que demolerá el MINVU.

Este Programa, basado en la experiencia norteamericana que revisaremos más adelante, otorgó durante el primer trimestre de 2014 los primeros cinco mil subsidios a lo largo de todo Chile, pero hasta la fecha no hay mayor información respecto de su ejecución o de la ubicación geográfica de las viviendas utilizadas para estos fines.

1.2.4. Cuotas de expansión urbana del nuevo PRMS 100

Con la misma intención del subsidio para Proyectos de Integración Social, el nuevo Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS -100) impone por Decreto a los desarrolladores inmobiliarios contar con al menos un 8% de la superficie del proyecto destinada a uso residencial para viviendas subsidiadas. Se detalla que “los terrenos destinados a estos fines deberán ser informados al Serviu Metropolitano para aplicar los programas disponibles para viviendas subsidiadas destinados al primer quintil de la población”¹⁰³, que en el caso actual correspondería a familias beneficiarias por el DS 49.

Políticas de este tipo han sido utilizadas en otros países como Malasia, Inglaterra y Francia. En éste último país “se exige que las aglomeraciones de más de 50 mil habitantes incluyan en sus Municipios un 20% de viviendas subsidiadas antes de 2020, y los que no cumplan serán sancionados con una multa de mil francos por cada vivienda que falte para completar la cuota”¹⁰⁴.

No obstante, muchos Municipios se han negado a la construcción de este tipo de viviendas prefiriendo pagar las multas económicas correspondientes.¹⁰⁵

En el caso chileno, aún no ha entrado ningún proyecto a tramitación por lo cual no es posible evaluar el efecto de esta nueva disposición.

¹⁰³ Diario Oficial, 26 de noviembre de 2013. Cuerpo I – 17.

¹⁰⁴ Techo para Chile (2004). Página 41.

¹⁰⁵ Covip (2013). Página 165.

2. Experiencia internacional

Teniendo en cuenta los escasos resultados que han tenido las políticas de nuestro país para solucionar el problema urbano de los residentes de viviendas subsidiadas, estudiaremos el Programa HOPE VI, aplicado en Estados Unidos entre 1992 y 2010, con el fin de extraer lecciones que sean aplicables al caso chileno.

2.1. Programa HOPE VI, Estados Unidos¹⁰⁶

El Programa HOPE VI, dependiente del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano (HUD, por sus siglas en inglés), surgió el año 1992 en respuesta a un estudio¹⁰⁷ de la Comisión Nacional de Viviendas Públicas Deterioradas¹⁰⁸ el cual determinó que cerca de 86 mil viviendas públicas (6% del total) se encontraban “severamente deterioradas”. Dado lo anterior, el organismo recomendaba que fueran totalmente erradicadas en un plazo de 10 años, lo que implicaría un gasto aproximado de US \$ 750 millones al año (dólares de 1992). La definición de “severamente deterioradas” hacía referencia a todos los edificios dañados debido a mala construcción, mantención inadecuada y/o deterioro por el uso de generaciones de familias, a lo que se adiciona la existencia de delincuencia, tráfico de drogas y crímenes violentos. Se señala que entre los factores que contribuyeron a esta situación se encuentran el mal diseño, construcción de mala calidad e insuficientes recursos federales para el mantenimiento y la modernización de los complejos. De esta manera, en 1992 “el Congreso aprobó el Programa HOPE VI, que combinó subsidios para la revitalización física con el financiamiento de mejoras de gestión y entrega de servicios, para promover la autosuficiencia de los residentes”¹⁰⁹.

Para contextualizar la discusión y relacionar esta situación con la que viven los beneficiarios de viviendas subsidiadas en nuestro país, debemos considerar que en sus inicios la vivienda pública en EE.UU. tenía como objetivo “proporcionar viviendas decentes y accesibles para trabajadores de bajos salarios y familias para las cuales los arriendos de mercado estaban fuera de su alcance. No obstante, hacia fines de la década de los ’80 la vivienda pública era definida como un fracaso: las condiciones de vida en la mayoría de los complejos habitacionales era deplorable y ello propició el surgimiento de graves problemas sociales como la segregación racial y económica y el inadecuado acceso a servicios públicos como seguridad, educación y salud. Estos complejos estaban dominados por criminales violentos y traficantes de drogas, por lo cual sus residentes vivían con miedo constante. Esto convirtió a estas comunidades en lugares peligrosos y destructivos para vivir, con altas tasas de pobreza, desempleo, deserción escolar, entre otros problemas sociales.”¹¹⁰

De esta manera se puede concluir que los problemas que enfrentaban las familias estadounidenses en los ‘80 son similares a los que hoy enfrentan los hogares que habitan en condominios sociales o “guetos” de nuestro país, en términos de la segregación, el bajo acceso a servicios y los problemas

¹⁰⁶ Extraído de CChC (2012).

¹⁰⁷ National Commission on Severely Distressed Public Housing (1992).

¹⁰⁸ “National Commission on Severely Distressed Public Housing”, establecida por el Congreso en 1989.

¹⁰⁹ U.S. Department of Housing and Urban Development (2002). Página 2.

¹¹⁰ Urban Institute (2004). Página 7.

sociales que afrontaban. Cabe señalar que en Estados Unidos contaban, adicionalmente, con segregación racial.

2.1.1. Objetivos del programa

Inicialmente, los objetivos del Programa eran los siguientes¹¹¹:

- (1) **Mejorar la calidad de vida de los residentes realizando revitalizaciones físicas** como reconfiguraciones (por ejemplo, unir dos viviendas pequeñas y hacer una) y demoliciones en conjunto con la entrega de algún tipo de vivienda de reemplazo (en el mismo lugar o en otro lugar, o subsidios para el arriendo de viviendas en el mercado privado a través del Programa de Vouchers para la Libre Selección de Vivienda (Sección 8)¹¹²). Es decir, de raíz se plantea una solución drástica para las viviendas que se encuentran en un estado irreparable, que considera demolerlas y volver a construirlas si es que lo amerita, similar a lo planteado por el programa de “Recuperación de condominios sociales: Segunda oportunidad”.
- (2) **Revitalizar zonas donde se encuentran los proyectos de vivienda pública y contribuir a mejorar el barrio que los rodea (áreas comerciales)**, recuperando los centros de negocios pero manteniendo las áreas tradicionales e históricas. La premisa es que las áreas comerciales aumentan la plusvalía de las viviendas que se encuentran en esas zonas, lo cual es positivo para las familias que vivan en el barrio y a la vez atrae a hogares de mayores ingresos. De esta forma por esa vía el barrio y las viviendas toman un mayor valor y de manera natural se incentiva la integración social, atrayendo a nuevas familias, y a la vez hace posible que los hogares que quieren vender su vivienda puedan hacerlo y se cambien de barrio, incentivando la movilidad residencial y consecuentemente la laboral. Este aspecto es interesante ya que uno de los graves problemas del caso chileno es la “minusvalía” o pérdida de plusvalía que han sufrido a lo largo de los años las viviendas subsidiadas ubicadas en zonas periféricas, siendo ésta una de las razones por las cuales sus propietarios no pueden venderlas y se quedan atrapados en una zona apartada de la ciudad, sin acceso a servicios básicos y con problemas sociales graves que hacen disminuir su calidad de vida.

¹¹¹ Basado en U.S. Department of Housing and Urban Development (2002). Página 2.

¹¹² El programa de Vouchers para la Libre Selección de Vivienda (originalmente “Sección 8”) es un programa del gobierno federal de Estados Unidos que entrega subsidio a hogares de bajos ingresos, ancianos y discapacitados para complementar su capacidad de pago de arriendo. Los beneficiarios son libres de elegir una vivienda que cumpla con las normas mínimas de salud y seguridad determinadas por el programa, de manera que no se limita a unidades localizadas en proyectos de vivienda subsidiada, manejadas por las Agencias de Vivienda Pública. Con ello buscan desincentivar la concentración de la pobreza y dispersar a los hogares más pobres en las ciudades. En concreto, se otorga un monto de dinero para que los beneficiarios arrienden una vivienda, el cual se le entrega directamente al dueño y la familia beneficiaria debe pagar la diferencia entre el monto de la renta y el subsidio. En general, el monto máximo del subsidio se calcula como la diferencia entre el menor monto de arriendo estándar en el mercado y el 30% de los ingresos mensuales de la familia.

- (3) **Proporcionar soluciones habitacionales que permitan evitar o disminuir la concentración de familias de muy bajos ingresos.** En esa línea se utilizan bastante los subsidios para arriendo de viviendas del mercado privado (Sección 8), que tiene por objetivo que los hogares vulnerables se dispersen en la ciudad y no se creen polos con concentración de pobreza, escenario propicio para el surgimiento de problemas sociales como delincuencia, tráfico de drogas, etc.
- (4) **Construir “comunidades sustentables”, lo cual es entendido como barrios integrados socialmente,** a través de mecanismos que incentiven a familias de mayores ingresos a habitar en los complejos manejados por las Agencias de Vivienda Pública (PHA, por sus siglas en inglés) y al mismo tiempo dispersar a los habitantes originales en otros conjuntos (a través de la entrega de subsidios para arriendo de viviendas en el mercado privado).

2.1.2. Líneas de trabajo

Para lograr estos objetivos, el Programa contó, entre otras, con las siguientes líneas de trabajo¹¹³:

(1) **Desconcentrar la pobreza y fomentar la integración social,** a través de dos vías:

- a) Ayudar a las familias a vivir en mejores barrios. Para ello se utilizó el Programa de “Vouchers para la Libre Elección de Vivienda” o Sección 8, el que llegó a ser el programa habitacional más importante en Estados Unidos a fines de la década de los '90. Fue reconocido como una herramienta esencial en ayudar a los hogares de bajos ingresos a obtener una vivienda a precio accesible sin incrementar la concentración de la pobreza, ya que las familias podían optar libremente por arrendar una vivienda en el mercado privado siempre y cuando cumpliera con las exigencias mínimas de salud y seguridad establecidas en el Programa.

Esto se acerca a lo planteado por el Programa de arriendo de viviendas del MINVU, donde los Servius deben certificar que las viviendas privadas sujetas a ser parte del programa cumplan con las exigencias establecidas.

- b) Incentivar la generación de complejos de viviendas que integren a familias de diferentes niveles de ingresos. Para ello, el Congreso revocó una serie de normas federales que sostenían que las Agencias Públicas de Vivienda debían darle preferencia a las familias más vulnerables al seleccionar a los beneficiarios. De esta manera se hizo posible que los complejos no concentraran familias homogéneamente pobres y estuvieran más integrados. Adicionalmente, se revitalizaron las áreas comerciales adyacentes a los complejos para atraer a familias de mayores ingresos.

Se desprende que en Estados Unidos los subsidios para arriendo se pueden aplicar tanto para viviendas de mercado, tal como en el caso chileno, como en complejos de viviendas sociales administrados las Agencias Públicas de Vivienda. En Chile no existen agencias de este tipo, por lo cual la utilización de viviendas privadas es hasta el momento la única opción. Esto puede complejizar la operatoria del

¹¹³ Basado en Urban Institute (2004). Páginas 13-17.

sistema, toda vez que pueda darse el caso de que algunos propietarios-arrendadores prefieran no arriesgarse a asumir el costo de tener arrendatarios morosos o de tener que realizar inversiones para hacer frente al deterioro físico que conlleva esta transacción, teniendo en cuenta que los arrendatarios serán familias vulnerables y que no se exige codeudor solidario al momento de arrendar la vivienda.

- (2) **Principios de calidad de diseño.** Previo al Programa HOPE VI las viviendas sociales se construían con estándares de diseño “modestos”, de manera de minimizar los costos. Luego de instaurado el Programa se incluyeron normas exigentes, como que las viviendas debían mirar hacia la calle, con precio y tamaño atractivos para familias de diferentes niveles de ingreso con acceso a comercio y parques a través de senderos y veredas, etc. Se comenzó a utilizar el concepto de “espacio defendible” (“defensible space”), el cual se define como aquél que permite que los residentes tengan un mayor control sobre las áreas que están justo afuera de sus residencias. Este tipo de diseño se traduce en un menor número de áreas comunes y una mayor cantidad de espacios privados y semiprivados para los residentes.

Este tema es interesante y relevante para nuestro análisis, ya que si bien en cierta medida se relaciona con aspectos físicos de las viviendas que en los que no vamos a ahondar, el diseño y la mantención de los espacios comunes son cruciales para que éstos cumplan su rol de ser puntos de encuentro para la comunidad, que potencien el contacto social, la integración y la vida al aire libre. En el caso chileno, en muchas ocasiones estos espacios no son mantenidos de buena forma ni por los residentes ni tampoco por la Municipalidad, por lo cual se convierten en sitios eriazos propicios para el desarrollo de violencia, de tráfico de drogas o basurales.

- (3) **Estrategias para la reducción de delitos.** Entre 1988 y 2002 el Programa de Eliminación de Drogas en Viviendas Públicas (PHDEP, por sus siglas en inglés) colaboró fuertemente a las autoridades de vivienda a realizar esfuerzos en prevención de drogas. En 1996 se promulgó la disposición “One Strike”, la cual permitía expulsar a una determinada familia del complejo si se demostraba que alguno de sus miembros estaba relacionado con drogas u otra actividad criminal.

Con esta medida se pone de manifiesto la necesidad de mirar el problema urbano desde un punto de vista más sistémico, que incorpore medidas tanto de diseño como correctivas para reducir la ocurrencia de delitos en los complejos.

En suma, de las tres líneas de trabajo descritas se puede concluir que en Estados Unidos se abordó el problema de una manera integral, que por un lado fomentaba la mixtura social a través de la entrega de subsidios para arriendo de viviendas en el mercado privado, de reducir la preferencia por familias vulnerables al seleccionar a las familias que formarían parte de los complejos de vivienda social, y de aumentar la plusvalía de las zonas para atraer a familias de mayores ingresos, y por otro, realizaba esfuerzos para disminuir las áreas comunes en los complejos de vivienda e implementaba estrategias drásticas para la reducción de delitos.

2.1.3. Evaluación de impacto

De acuerdo a la evaluación de impacto realizada al Programa en el año 2004¹¹⁴, se concluyen los siguientes resultados generales:

(1) **En términos del impacto en los complejos de viviendas sociales:**

- a) **Complejos nuevos, bien diseñados y construidos¹¹⁵:** El HUD incentiva a los desarrolladores inmobiliarios a que sigan principios innovadores de urbanismo, promoviendo el concepto de “espacio defendible”. No solo los edificios fueron demolidos y reemplazados, también se mejoraron las calles y jardines, mientras que los espacios abiertos fueron rediseñados.

Un estudio patrocinado por el HUD¹¹⁶ examinó 13 complejos terminados por el Programa HOPE VI. En cuatro de ellos se rehabilitaron edificios y en los otros nueve al menos alguna de las unidades originales fue demolida y se construyeron nuevas viviendas. En todos ellos, la mayoría de los residentes se declararon satisfechos con sus viviendas. De acuerdo al estudio, existieron cambios a los espacios comunes que se repitieron en todos los complejos, como mejoras en la conectividad con barrios aledaños a través de calles y veredas e incrementos en seguridad derivados de los cambios físicos de las viviendas (entradas privadas que dan a la calle).

- b) **Efectos de crear complejos integrados socialmente:** Se espera que los complejos que pueden atraer y mantener a residentes de mayores ingresos sean mejor manejados y mantenidos a través del tiempo, y que una mezcla de familias con diferentes niveles de ingreso permita generar un ambiente social más sano que atraiga mejores servicios tanto públicos como privados al barrio. Adicionalmente, la existencia de integración social puede tener beneficios socioeconómicos a largo plazo para los residentes de bajos ingresos, ya que en la medida que se creen redes sociales entre las diferentes familias se puede fomentar la asistencia escolar y la búsqueda de empleo (es decir, es más factible que se desarrolle el “efecto par positivo”). De acuerdo al estudio encargado por el HUD¹¹⁷, efectivamente existe evidencia de que complejos socialmente integrados pueden ser exitosos en crear comunidades bien manejadas y en atraer residentes de mayores ingresos.

- c) **Aprovechamiento de nuevos recursos para vivienda pública:** En 1996 se introdujo la “Regla de Financiación Mixta”, que permitía utilizar fondos públicos y privados para financiar las viviendas públicas. Por ejemplo, el desarrollador privado podía ser el dueño de las viviendas y recibir subsidios del HUD, siempre fomentando la integración social. También se utilizaron fondos privados para complementar las viviendas con escuelas, hospitales, servicios sociales y otras comodidades (“amenities”) que permitieran atraer a hogares de mayores ingresos. Todas estas inversiones privadas también incentivaban a mejorar el manejo de los

¹¹⁴ Basado en Urban Institute (2004).

¹¹⁵ Se consideran sólo los aspectos relacionados con los espacios comunes y no con las características físicas de las viviendas, que si bien también es un objetivo del programa, no forma parte del análisis de este documento.

¹¹⁶ Hollin, Buron, Locke, Cortes (2003).

¹¹⁷ Hollin, Buron, Locke, Cortes (2003).

complejos, para seguir atrayendo familias más ricas. Con todo, “inicialmente se proyectaba un gasto de US \$ 750 millones por año vía HUD, y en la práctica se invirtió entre US \$ 300 y US \$ 625 millones”¹¹⁸.

(2) **En términos del impacto en los residentes de viviendas sociales:**

- a) **Baja tasa de retorno de los residentes originales a los complejos:** En relación a este tema existen diversas opiniones. Por un lado se argumenta que la baja tasa de retorno de los residentes originales a sus barrios revitalizados es una señal de que el programa falló. Este hecho en muchos casos se relaciona con un proceso de “gentrificación”¹¹⁹ en el cual los barrios revitalizados acogieron a familias de ingresos superiores al de los residentes originales y finalmente estos últimos fueron desplazados. Por su parte, otra línea de investigación argumenta que la baja tasa de retorno no es un problema, ya que no todos los residentes tenían como objetivo volver y se quedaron por su voluntad en otro barrio. Otro punto a incorporar en el análisis es que hasta 2003¹²⁰ se habían demolido 63.100 viviendas y sólo 20.300 se habían reconstruido, por lo cual hasta ese momento no todas las familias podían retornar a sus viviendas originales.

(3) **En términos del impacto en las condiciones del barrio:**

- a) **Desarrollo de infraestructura comunitaria:** Existe evidencia de que en los barrios intervenidos se han desarrollado servicios como parques, librerías, cuarteles policiales, centros médicos, escuelas, bancos, supermercados y restaurantes.
- b) **Mejora en la “salud” del barrio:** De acuerdo a estudios relacionados, en promedio se observaron mejoras en indicadores de calidad de vida (como PIB per cápita, tasas de pobreza, tasa de empleo), incrementos en la inversión y caídas en la tasa de criminalidad.
- c) **Proceso de “gentrificación”:** Tal como se expuso anteriormente, una crítica al Programa HOPE VI es que ha favorecido el desarrollo de ciertos sectores por sobre otros que tienen mayores necesidades de renovación, solo centrándose en el objetivo de atraer a familias de mayores ingresos. En muchas ocasiones, el resultado de este proceso ha sido desplazar a los residentes de bajos ingresos.
- d) **Efectos en ciudades y áreas metropolitanas:** Existe evidencia de que el Programa también colaboró en reducir la concentración de la pobreza en la ciudad o área metropolitana en la que se encuentra el barrio.

¹¹⁸ Urban Institute (2004). Página 24.

¹¹⁹ Se define como un proceso de transformación urbana en el que la población original de un sector o barrio deteriorado es progresivamente desplazada por otra de un mayor nivel adquisitivo.

¹²⁰ Fecha hasta la cual el documento Urban Institute (2004) incorporó información.

3. Comentarios y recomendaciones de política

En términos generales, tanto de la experiencia nacional como de la internacional se pueden extraer conclusiones interesantes respecto de cómo debiese seguir avanzando la política habitacional de nuestro país en pos de solucionar el problema urbano de los residentes de viviendas subsidiadas. Las agrupamos en dos grandes categorías, que diferencian políticas de corto-mediano plazo de otras que se podrían aplicar en el mediano-largo plazo, y en ambos casos se desprenden propuestas concretas.

3.1. Corto-mediano plazo: Modificaciones a los instrumentos vigentes y creación de otros nuevos, que permitan dar solución a los costos no internalizados de la política de vivienda

De acuerdo a lo revisado en el Capítulo III, la política habitacional de nuestro país, sin intención, ha generado importantes externalidades urbanas negativas para la población que habita en estas viviendas subsidiadas, como los mayores costos de transporte hacia el centro urbano, baja disponibilidad de acceso a servicios públicos, desarrollo de segregación residencial y formación de guetos de pobreza y mala calidad de vida, donde se desarrollan patologías sociales como delincuencia, narcotráfico, etc. Indudablemente, todas estas problemáticas se interrelacionan entre sí, por lo cual una política pública tendiente a resolver uno de los problemas probablemente pueda colaborar con resolver algunos de los otros.

De la experiencia estadounidense se desprende el concepto de crear “comunidades sustentables” o barrios integrados socialmente, lo cual logran a través de dos vías. La primera de ellas consiste en dispersar en diferentes puntos de la ciudad a las familias vulnerables mediante la entrega de subsidios para arrendar viviendas en el mercado privado, con la intención que vivan en barrios con mejor equipamiento y acceso a servicios, mayor conectividad y con ello incrementar su calidad de vida. La segunda consiste en realizar inversiones urbanas en las áreas donde se encuentran los complejos de vivienda social administrados por las Agencias Públicas de Vivienda, como por ejemplo en transporte, revitalizando áreas comerciales, etc., atrayendo a familias de mayores ingresos¹²¹ y también mejores servicios, tanto públicos como privados.

Por su parte, del análisis de la experiencia nacional se desprende que lo realizado en nuestro país, si bien en algunos casos está en una línea programática similar a la estadounidense, no ha tenido resultados extensamente exitosos. Dado que estos programas están vigentes en la actualidad, primero plantearé algunas reflexiones y recomendaciones que idealmente permitan mejorar su ejecución. Luego, expondremos las propuestas que se desprenden del Programa HOPE VI, que se podrían implementar en el corto-mediano plazo.

¹²¹ En adición a ello, también se han flexibilizado las normas de selección de los beneficiarios de viviendas que sean parte de los complejos de vivienda social, para no focalizar los subsidios únicamente en las familias más vulnerables.

3.1.1. Mejorar los mecanismos existentes

3.1.1.1. Políticas de uso de suelo

En primer lugar, y en términos de la planificación urbana, la OCDE¹²² plantea la urgencia de agilizar la aprobación de los planes reguladores comunales, para que puedan adaptarse de manera eficiente a la dinámica realidad urbana actual. En relación a ello, un aspecto que el organismo critica es que en la práctica se permite el desarrollo más allá de los límites urbanos definidos por estos planes reguladores, particularmente para la construcción de viviendas subsidiadas, sin asegurar que lleguen servicios a esas zonas.

Sin duda, si pretendemos evitar seguir expandiendo las ciudades de la misma manera que lo hemos realizado hasta ahora, esta política debiese modificarse y ser mucho más restrictiva, no dejando espacios para que este tipo de prácticas se sigan repitiendo en el futuro. Según la OCDE (2013) “los instrumentos de política que podrían abordar estos desafíos, tales como la zonificación flexible o de uso mixto y desarrollo hacia el centro (subsidios de localización) ya existen en las normativas chilenas, pero podrían ser más efectivos y más ampliamente utilizados”¹²³. Una propuesta concreta del organismo es que los desarrolladores inmobiliarios internalicen las externalidades de desarrollar áreas no urbanizadas de la periferia urbana, para lo cual se pueden utilizar dos herramientas: pago de compensaciones por construir en la periferia e impuestos para capturar las plusvalías que ganen los privados con las inversiones en urbanización que realice el Estado, como por ejemplo, las extensiones de las líneas de Metro en Santiago. “Con ello se podría desincentivar el desarrollo de áreas no urbanizadas al mismo tiempo de obtener ingresos para desarrollar servicios urbanos como transporte público para reducir la congestión, o áreas verdes para mitigar el crecimiento de la densidad”¹²⁴. Respecto de la captura de plusvalías, hay varias experiencias internacionales que se pueden tener en cuenta. “Por ejemplo en Colombia, hay una ley que establece que se pueden hacer capturas de plusvalía por parte del sector público, las cuales representan entre 30% y 50% del total del incremento. En Brasil existe una normativa mucho más estricta, que permite hacer recuperaciones de hasta un 100% de la plusvalía. También hay modelos como en el caso de Holanda, en Amsterdam, donde el 100% del suelo es público. Aquí el Estado licita el uso de ciertos paños, pero sin perder la propiedad. Por lo tanto la ganancia está asociada a la explotación de ese lugar más que a la posesión del suelo”¹²⁵.

3.1.1.2. Proyectos de integración social

Desde hace varios años se otorgan en nuestro país incentivos monetarios para integrar a familias de diferentes niveles de ingreso en un mismo proyecto habitacional, a través del subsidio para proyectos de integración social. Según Aravena, De Gregorio y Poduje (2013) este mecanismo prácticamente no se ha utilizado, lo que “sugeriría que el monto del subsidio no logra compensar la merma de ingresos

¹²² OCDE (2013). Páginas 15-16.

¹²³ OCDE (2013). Página 16.

¹²⁴ OCDE (2013). Página 18.

¹²⁵ Centro de Políticas Públicas UC (2014). Página 8.

que percibiría el promotor inmobiliario por ofrecer unidades de menor valor dentro de su proyecto”¹²⁶. En esa línea, se debe también considerar la complejidad de construir viviendas que se rigen por dos Decretos diferentes (DS 49 y DS 01), por lo cual sus requisitos técnicos y cuadros normativos son distintos e implica que los desarrolladores no puedan construir las viviendas de manera masiva, como sí lo realizan en los proyectos que sólo incluyen viviendas para un tipo de beneficiario, no pudiendo acceder a disminución de costos por economías de escala.

Por otro lado, también es importante analizar el lado de la demanda, específicamente, si es que los beneficios a los que acceden las familias al postular a proyectos de este tipo son suficientes como para que se sientan incentivadas a realizarlo, en comparación con las demás opciones disponibles. En el caso de los beneficiarios del DS 49, es posible pensar que sí estarían dispuestos ya que habitarían barrios que idealmente tendrían mejor infraestructura urbana, ubicación y espacios comunes, y además tendrían la ventaja en términos sociales de vivir con familias de mayores ingresos (“efecto barrio”). Mientras, las familias del DS 01 adquirirían 100 UF adicionales que les permitiría disminuir la deuda hipotecaria que contraigan para adquirir su vivienda. Lo interesante es saber si esta “compensación” es lo suficientemente atractiva para estas familias. En ese aspecto, si bien un estudio realizado por Sabatini, Rasse, Mora y Brain (2012) muestra una disposición general positiva a la integración social con personas de otra condición social, “dicha valoración de la integración enfrenta, por una parte, obstáculos y temores concretos (como el menoscabo a las plusvalías o respecto de la formación de los hijos) que dificultan que se materialice en barrios menos segregados; y por otra, actitudes y conductas “clasistas”. ”¹²⁷. De esta forma, y dada la baja aplicación de este mecanismo, es posible pensar que este último tema ha sido de relevancia para las familias de ingresos emergentes y medios.

Con todo, se desprende que tal cual como está planteado el programa, sus resultados no han sido extendidamente exitosos. En pos de mejorar su ejecución, se podrían establecer mayores incentivos para los desarrolladores para construir este tipo de proyectos y también para que las familias ingresos medios se interesen en vivir ahí, asumiendo que para los grupos más vulnerables los beneficios actuales ya son suficientes. Para incentivar a la oferta, se podrían establecer criterios explícitos para la construcción de las viviendas en este tipo de proyectos, que sean aplicables de manera específica en estos casos, con el fin de minimizar la complejidad de construir un complejo habitacional en base a dos Decretos diferentes. Por su parte, para mantener activa a la demanda, se podría dar prioridad a las familias que postulen a este tipo de proyectos a la hora de otorgar los subsidios habitacionales, como también evaluar la posibilidad de aumentar los incentivos monetarios para que sea más atractivo postular por esta vía, en comparación con las demás alternativas.

3.1.1.3. Subsidio a la localización

Por otro lado, la política habitacional entrega incentivos económicos para fomentar que las viviendas subsidiadas destinadas a los segmentos más vulnerables se construyan en zonas consolidadas de la ciudad, a través del subsidio a la localización. Esto ya que en general los subsidios para la compra de

¹²⁶ Aravena, De Gregorio y Poduje (2013). Página 22.

¹²⁷ Sabatini, Rasse, Mora y Brain (2012). Página 1.

viviendas “son asignados a los postulantes sin considerar las características territoriales de los barrios en los que estarían ubicadas sus viviendas (su lejanía, cobertura de servicios o calidad de las viviendas existentes). Esto impide priorizar zonas que tienen atributos deseables en materia de equidad social. El subsidio de localización trató de cambiar esta lógica, incentivando la construcción de proyectos más centrales y equipados. Pero las condiciones de postulación eran tan generales que terminaron siendo aplicados en prácticamente cualquier punto de la ciudad, lo que anuló el efecto de su incentivo”¹²⁸.

De esta forma, de continuar este mecanismo se deben establecer mejoras que consideren no sólo las distancias a los servicios públicos, sino que también la capacidad que tengan éstos de abastecer a toda la comunidad, y con ello, su real eficacia en impactar positivamente a la población. Por ejemplo, “considerar las conexiones posibles del transporte público y acceso a paraderos con múltiples recorridos, contabilización de establecimientos educacionales que efectivamente las familias puedan pagar, centros de salud que tengan la capacidad suficiente de atender a la demanda, lejanía a suelos no deseados como basurales, sitios eriazos, cárceles, sectores contaminados, etc., y cercanía hacia centros de empleo”.¹²⁹

3.1.1.4. Mercado de venta de viviendas usadas

Otra alternativa para dispersar a las familias en la ciudad consiste en potenciar el mercado de venta de viviendas subsidiadas usadas y bien localizadas. Existe evidencia de que nuestro país cuenta con un stock de al menos 9 mil viviendas subsidiadas utilizadas de manera inadecuada, vale decir, que se encuentran en arriendo, préstamo o cesión, venta o transferencia informal y uso exclusivo con fines no habitacionales¹³⁰, incumpliendo las exigencias del MINVU. Por otra parte, se detectó que 1,5 mil viviendas se encuentran deshabitadas. Entre las razones esgrimidas por los asignatarios para no utilizar las viviendas estaban la vulnerabilidad del sistema de selección, el tamaño de la vivienda, el tiempo de entrega de vivienda, la rentabilidad de la vivienda y la lejanía de servicios educacionales, de salud, comercio y transporte. Dado lo anterior, las autoridades declararon que recurrirían a la Justicia para solicitar la devolución de estos subsidios, con lo cual las viviendas subsidiadas se recuperarían y sería posible volver a asignarlas a nuevos beneficiarios con mayores esfuerzos por focalización. Si bien la cantidad de viviendas no es cuantiosa y además el proceso de devolución de subsidios puede ser largo y complejo, es una vía para reutilizar viviendas que fueron construidas en el pasado y que por ende están mejor localizadas que las que se puedan construir en nuevos terrenos, que se encuentran cada vez más alejados del centro.

Para potenciar este mecanismo, debiese priorizarse por sobre la entrega de subsidios para la compra de viviendas nuevas, y a su vez podría permitirse que opere un subsidio a la localización mejorado. Para asegurar su efectividad podría aplicarse sólo a viviendas localizadas en cierta área de la ciudad definida por la autoridad, para así dejar fuera del beneficio a zonas periféricas con carencias de equipamiento urbano.

¹²⁸ Aravena, De Gregorio y Poduje (2013). Páginas 21-22.

¹²⁹ Correa (2014). Página 3 y 4.

¹³⁰ WEB MINVU http://www.minvu.cl/opensite_det_20130619095546.aspx. Fecha de acceso: 21.08.2013.

3.1.1.5. Subsidio de arriendo de viviendas¹³¹

Un mecanismo recientemente instaurado en nuestro país son los subsidios de arriendo de viviendas, que funcionan como una línea programática paralela a los subsidios para la compra de viviendas. Cabe señalar que este proyecto está basado en la política estadounidense, en la cual una de las alternativas es que las viviendas sujetas a arrendar pertenezcan al mercado privado. Respecto a su ejecución práctica, sin duda es relevante que, tal como plantea la propuesta chilena, el subsidio sea entregado por un periodo de tiempo acotado y con montos decrecientes en el tiempo, con el fin de entregar los incentivos adecuados para que durante ese periodo la familia ahorre y a mediano plazo sea capaz de adquirir una vivienda definitiva. Respecto a la población objetivo, la idea es que sean grupos de la población que efectivamente requieran de una ayuda temporal, por lo cual es positivo que se entregue a familias jóvenes, pero también podría incluir a adultos mayores vulnerables con carencia habitacional, a los cuales no se justifica entregar una vivienda en propiedad para cumplir con el objetivo de darles un “techo” para vivir.

Adicionalmente a lo anterior, aún quedan ciertas interrogantes respecto de la eficacia que pueda tener este mecanismo en nuestro país.

En primer lugar, no se desprende explícitamente cuáles serán los incentivos para un propietario-arrendador de adscribirse al programa, versus arrendar su vivienda a una familia no sujeta de subsidio, ya que en teoría ésta última podría tener mejor situación socioeconómica y también podría solicitarle un aval en caso de no pago. Una alternativa para mejorar esta situación es que el Estado sea aval por un periodo limitado de tiempo, como ocurre en Uruguay, donde el Estado funciona como codeudor a través del Fondo de Garantía de Alquileres (FGA), que facilita el acceso al alquiler a través de un certificado de garantía con respaldo del Estado. Este “proporciona un seguro de pago al propietario-arrendador para inquilinos de bajos ingresos que clasifiquen al programa según ciertos límites en el nivel de ingreso y el valor de la renta”¹³². A su vez, para incentivar a los arrendatarios a pagar de manera oportuna se podrían generar mecanismos como el existente en Perú, denominado “premio al buen pagador”, que incentiva la responsabilidad de pago descontando una mensualidad si es que en los seis meses previos se ha pagado puntualmente. De generar el efecto esperado, esto reduciría el riesgo para el propietario-arrendador y también el costo para el Estado de tener que eventualmente hacerse cargo del no pago del arriendo por parte de los arrendatarios.

Un camino diferente¹³³ consistiría en generar una figura institucional nueva, en la cual los complejos integrados sean construidos y manejados por entidades privadas sin fines de lucro, tipo Cooperativas o Fundaciones. Sistemas de este tipo operan en países como el Reino Unido, donde las asociaciones o cooperativas de vivienda sin fines de lucro (“Housing Associations”) son dueñas de las viviendas y están encargadas de manejarlas y darlas en arriendo a hogares de bajos ingresos, recibiendo a cambio

¹³¹ Basado en CChC (2014₂).

¹³² BID (2014). Página 42.

¹³³ Pero que sin duda es una política de más largo plazo.

capital subvencionado por parte del Gobierno para su funcionamiento.¹³⁴ Este tipo de sistema opera de manera relativamente similar en otros países de Europa¹³⁵ como Alemania, donde se otorga un subsidio a inversionistas o sociedades inmobiliarias las cuales construyen y administran las viviendas con el compromiso de arrendarlas a hogares de menores recursos¹³⁶, y también en Estados Unidos, donde como ya revisamos funcionan las Agencias de Vivienda Pública, que se definen como entidades legales, con o sin fines de lucro, autorizadas para desarrollar y administrar la oferta de viviendas públicas en arriendo a nivel local, a través de la utilización de la “Regla de Financiación Mixta” (ver Capítulo IV).

En segundo lugar, se debe tener en cuenta que fijar un precio de arriendo tope, sumado a que el monto del subsidio y del copago es plano (es decir, no aumenta a medida que la propiedad es más cara o de acuerdo a los ingresos familiares) puede incentivar a que los dueños de las viviendas fijen ese precio como el máximo, distorsionando el mercado. Sumado a lo anterior, y considerando que con este mecanismo se está generando una nueva demanda (“arrendatarios con subsidio”) puede producirse una escasez de oferta de viviendas en el segmento, ya que como el valor de arriendo está fijo, el mercado no podrá ajustarse vía precio. De esta manera, una alternativa a considerar podría ser que el monto del subsidio no sea fijo y que se entregue en virtud de las necesidades de las familias, teniendo en cuenta por ejemplo cómo se aplica en Estados Unidos (“Section 8”), donde el monto del subsidio equivale a la diferencia entre el arriendo estándar de mercado y el 30% de los ingresos familiares: es decir, se busca que ninguna familia gaste más del 30% de sus ingresos en arriendo.

En tercer lugar, y asumiendo que bajo este sistema el precio de arriendo está fijo, a simple vista parece ser que el permitido por el primer llamado del MINVU durante el primer trimestre de 2014 (\$ 200 mil) es relativamente bajo, considerando que según Portal Inmobiliario¹³⁷ arrendar un departamento de 60 m² en la región Metropolitana tenía un precio promedio de \$ 285.760 en el segundo trimestre de 2013¹³⁸. Asimismo, de la Figura 14 se desprende que, en promedio, en ninguno de los sectores de la región se observa un precio promedio de \$ 200 mil, siendo el más cercano el sector centro con \$ 240.573. Por su parte, de acuerdo a estadísticas comunales de la empresa de servicios inmobiliarios Arenas y Cayo¹³⁹ el precio de arriendo promedio de departamentos en 2013 superó la barrera de los \$ 200 mil en gran parte de las comunas del Gran Santiago, quedando Cerrillos, Quilicura, La Cisterna, San Bernardo, El Bosque, San Ramón, Independencia, Quinta Normal, Pudahuel, Puente Alto, Estación Central y San Joaquín con disponibilidad de viviendas en arriendo bajo los \$ 200 mil. Cabe señalar que en varias de estas comunas se concentra gran parte de las viviendas financiadas a través de subsidios habitacionales en la región (Figura 3), y tal como vimos en el Capítulo III, en muchas de ellas existen problemas como altos costos de transporte al centro, baja disponibilidad de servicios

¹³⁴ Cabe señalar que en el Reino Unido la política habitacional social se materializa en su totalidad vía subsidios para arrendar viviendas, a diferencia de lo que ocurre en Chile, donde se combinan subsidios de arriendo para cierto grupo de beneficiarios y programas para compra de vivienda para los demás segmentos.

¹³⁵ Variando la forma de financiamiento, desde recursos municipales, privados y combinación de ambos.

¹³⁶ Simian (2004). Página 9. Se explica que entre el inversionista y el Estado se cierra un contrato que estipula el costo de la vivienda, el valor del subsidio y el máximo arriendo que es posible exigir.

¹³⁷ WEB Portal Inmobiliario <http://www.portalinmobiliario.com/diario/noticia.asp?NoticiaID=19839>. Fecha de acceso: 21.08.2013.

¹³⁸ Traído a pesos 2014, considerando la UF promedio de Enero, Febrero, Marzo y Abril.

¹³⁹ WEB Arenas y Cayo <http://estadistica.arenasyayo.cl/>. Fecha de acceso: 20.03.2014.

públicos, altas tasas de pobreza, segregación y mala calidad de vida. Considerando lo anterior, se podría deducir que el resultado más probable de esta política es que las viviendas que se puedan arrendar a ese precio estén emplazadas en comunas con bajo equipamiento, escasa provisión de servicios básicos y malos indicadores socioeconómicos, por lo cual probablemente no se logre el objetivo de que las familias vivan en áreas consolidadas desde el punto de vista urbano. No obstante, de todas maneras se debe tener en cuenta que no todos los sectores de una comuna son iguales: algunos tienen muy mal equipamiento, pero otros no.

Figura 14: Precio promedio de arriendo en la región Metropolitana
Segundo trimestre de 2013

Por sector - Región Metropolitana	
Oriente	\$ 396.238
Poniente	\$ 254.724
Centro	\$ 240.573
Norte	\$ 283.027
Sur	\$ 254.724
Promedio	\$ 285.857

Fuente: Elaboración propia en base a WEB Portal Inmobiliario¹⁴⁰.

De esta manera, sería interesante buscar algún mecanismo que permitiese fijar un precio de arriendo máximo que tuviese relación con la realidad de cada zona. En esa línea, puede ser interesante considerar lo que se realiza en Estados Unidos, donde cada gobierno federal revisa una vez al año los precios de arriendo que se cobran en el mercado privado en diferentes comunidades, así como los costos de los servicios (electricidad, calefacción, etc.) en esas comunidades. A partir de eso se calculan los “arriendos justos de mercado”, que son una estimación de los arriendos medios brutos (arriendos más servicios) para viviendas de calidad promedio y de diferentes tamaños en una comunidad en particular. De esta forma, el precio de arriendo de la vivienda susceptible a arrendar no debe superar este precio, salvo casos particulares estudiados por las Agencias de Vivienda Pública.

Para aplicar un mecanismo como este en el mercado chileno, sin duda habría que avanzar de manera importante en formalizar el mercado de los arriendos, en cuanto a contar con una base de datos representativa a nivel comunal sobre los montos efectivamente pagados y las características de la vivienda (ubicación, acceso a servicios, etc.). Una alternativa que se acerca a lo anterior es que cada Municipio lleve un registro de las publicaciones de viviendas en arriendo de cada comuna, y considere su precio y sus atributos, para así calcular un precio “medio” sobre el cual se puedan aplicar los subsidios de arriendo.

¹⁴⁰ WEB Portal Inmobiliario <http://www.portalinmobiliario.com/diario/noticia.asp?NoticiaID=19839>. Fecha de acceso: 21.08.2013.

Figura 15: Comparación programa de arriendos de Chile y Estados Unidos

	Caso chileno	Caso estadounidense
Población objetivo	Familias jóvenes, con ingresos de entre 8 y 25 UF mensuales.	Familias de bajos ingresos, ancianos y discapacitados. Los ingresos familiares no pueden superar el 50% de la mediana del ingreso del Estado o área metropolitana donde la familia quiere vivir.
Precio arriendo	Valor máximo se fija en cada llamado a postulación.	Las Agencias de Vivienda Pública inspeccionan las viviendas y una vez al año calculan los “arriendos justos de mercado”, que son una estimación de los arriendos medios brutos (arriendos más servicios) para departamentos de calidad media de diferentes tamaños en una comunidad en particular.
Características vivienda	De mercado. Aplica sólo en viviendas certificadas por el MINVU.	De mercado o en complejos sociales. Cualquier tipo de vivienda que cumpla los requisitos del programa en términos de estándares de calidad de vivienda es elegible.
Duración del beneficio	5 años	Es parte de la política regular.
Monto subsidio	Fijo por todo el plazo, en 3 UF por los primeros 3 años y en 2,5 UF en los dos restantes.	Variable. Diferencia entre precio de arriendo estándar de mercado y el 30% del ingreso de las familias.
Exigencia aval	No	Si, a criterio de cada dueño.

Fuente: Elaboración propia.

3.1.2. Crear nuevos mecanismos a partir de la experiencia del Programa HOPE VI

3.1.2.1. Otorgar plusvalía a los barrios a través de inversiones urbanas

Una de las lecciones que nos entrega la experiencia estadounidense respecto a la integración social radica en otorgar plusvalía a los barrios a través de inversiones urbanas, que atraigan a familias de mayores ingresos y que además permitan “acercar la ciudad” hacia los residentes originales. De esta manera, la propuesta consiste en realizar inversiones importantes en ámbitos de conectividad, equipamiento, servicios y espacios públicos.

En esa línea, la inversión inicial que se debiese hacer es crear una red de transporte público de calidad que conecte de manera eficiente las áreas periféricas de Santiago con el centro, donde ya vimos se concentran las oportunidades laborales, económicas y sociales de la ciudad. Según la OCDE (2013), “el transporte público y la infraestructura de transporte son cruciales para mejorar la calidad de vida, la movilidad y las oportunidades laborales de los habitantes de zonas urbanas”¹⁴¹.

En la misma línea, según Atisba, “además de mover personas, estas inversiones en transporte deben renovar el entorno, revitalizar las economías locales y dar una señal potente de redistribución de

¹⁴¹ OCDE (2013). Página 17.

recursos públicos hacia las zonas carenciadas. Esto se logra con obras como el Metro, los tranvías o los trenes subterráneos y por ello, estas debieran ser las inversiones principales a ejecutar¹⁴². Al respecto, una buena noticia es que en mayo de 2014 la Presidenta Michelle Bachelet anunció¹⁴³ que se iniciarán los estudios de factibilidad para ampliar la línea 3 hasta Quilicura y la línea 2 hasta El Bosque y San Bernardo, comunas que tal como hemos descrito acogen a una gran cantidad de familias vulnerables que habitan en viviendas subsidiadas y que hasta la fecha enfrentan dificultades para conectarse con el centro.

Lo anterior debiese combinarse con una gran inversión que contemple una reconfiguración del Transantiago, aumentando la periodicidad, diversidad y coordinación de los recorridos, sobre todo en las comunas donde se concentran las viviendas subsidiadas y por ende viven familias de menores ingresos. Para facilitar el acceso de los grupos vulnerables a estos servicios, podría evaluarse la posibilidad de establecer tarifas rebajadas para personas pertenecientes a cierto segmento de ingresos (por ejemplo, primer quintil), tal como se realiza actualmente con los estudiantes o la tercera edad. Por otro lado, y en pos de incentivar la utilización del transporte público por sobre el automóvil y así disminuir el daño al medioambiente, la OCDE (2013) propone que se introduzcan tarifas rebajadas a viajeros frecuentes¹⁴⁴.

En segundo lugar, se deben generar espacios públicos seguros y de calidad, que entreguen a los habitantes más oportunidades en términos de acceso a servicios públicos y privados y lugares de esparcimiento. En este aspecto, las inversiones a realizar se relacionan con las áreas verdes, las plazas, los cuarteles de bomberos y carabineros, que a su vez generen un ambiente social seguro y atractivo para que lleguen las inversiones privadas y así se creen áreas comerciales que contengan supermercados, malls, cines, etc. Todo esto conduciría a un incremento en la plusvalía de las zonas, a una mejora de la calidad de vida de los residentes y a la vez puede atraer a familias de mayores recursos. Esto debe ir acompañado, tal como comentamos anteriormente, de la entrega de recursos financieros y administrativos a los Municipios para que puedan realizar las mantenciones necesarias a estas inversiones.

Una experiencia interesante e innovadora de analizar al respecto es la de Medellín, en Colombia, donde se realizaron inversiones importantes en proyectos de renovación y transformación urbana pensados en mejorar la calidad de vida de sus habitantes a largo plazo. En términos de transporte, destaca la instauración de un sistema integrado y conectado que abarca Metro, Metrocable (teleférico), escaleras mecánicas, buses y troncales alimentadores. Adicionalmente, se construyeron parques-biblioteca, escuelas, centros de convivencia y un gran cinturón verde para contener el crecimiento informal de la ciudad.

¹⁴² Atisba (2013). Página 10.

¹⁴³ WEB La Nación <http://www.lanacion.cl/noticias/pais/transportes/metro-a-san-bernardo-y-quilicura-bachelet-anuncia-inicio-de-estudios/2014-05-08/121111.html>. Fecha de acceso: 13.05.2013.

¹⁴⁴ OCDE (2013). Página 20.

3.1.2.2. Diseñar los espacios comunes en los condominios de vivienda subsidiada en pos de disminuir las áreas no seguras

A partir de la experiencia del Programa HOPE VI resulta interesante recoger la importancia del diseño de los espacios comunes en los condominios de vivienda social para reducir las áreas sin mantenimiento, que terminan convirtiéndose en lugares propicios para cometer delitos. De esta manera, se propone que los complejos sean diseñados en función de priorizar la seguridad y el acceso a equipamiento, como por ejemplo, que las viviendas siempre miren hacia la calle o que no estén ubicadas en callejones o en áreas peligrosas, con mala accesibilidad. A su vez, el concepto de “espacio defendible” se debiese tomar en cuenta a la hora de diseñar los complejos habitacionales, ya que permite que los residentes tengan mayor control sobre las áreas aledañas a sus viviendas. Esto implicaría reducir el número de áreas comunes sin mantenimiento en los condominios, las que son todo un tema en nuestro país ya que nadie les realiza mantención y finalmente se deterioran rápidamente. Por ejemplo, según Baeza y Vicuña (2012) “los condominios cuentan con unas pocas áreas verdes y múltiples áreas café; es decir, espacios comunes que constituyen focos de delincuencia y acopio de basura”¹⁴⁵.

3.1.2.3. Desarrollar estrategias de reducción de delitos eficaces y drásticas

Por último, el ejemplo estadounidense nos muestra la relevancia de tomar decisiones drásticas respecto de la ocurrencia de delitos, con el fin de fomentar un desarrollo saludable de los barrios de vivienda subsidiada. En esa línea, se podría implementar una estrategia similar a la del Programa HOPE VI, que consiste en expulsar del complejo habitacional a las familias que tuvieran algún miembro relacionado con problemas de narcotráfico, delincuencia, u otra problemática social que afecte a la comunidad.

Nuevamente, este punto releva la importancia de una mayor coordinación entre las diferentes políticas públicas, en este caso particular, entre las que competen al MINVU (vivienda) y al Ministerio del Interior (seguridad ciudadana).

3.2. A mediano-largo plazo: Creación de una institucionalidad tendiente a coordinar las diferentes intervenciones que se realizan en la ciudad

Al comparar lo realizado en Estados Unidos con lo que se ha hecho y se está realizando actualmente en nuestro país para hacer frente a los problemas urbanos en los blocks sociales, se aprecia que desde el comienzo la mirada para atacar el problema es diferente. Por ejemplo, destaca el hecho de que en Chile no se materializa en la práctica una política que abarque de manera integral el ámbito habitacional con el urbano, lo cual se ve plasmado en la amplia gama de programas habitacionales y urbanos que intervienen en la ciudad de manera paralela e independiente, muchas veces con dudosos resultados en términos de su impacto en los beneficiarios. De esta forma, los programas enfocados en mejorar la calidad de los barrios no se coordinan con aquellos que mejoran los aspectos físicos de la vivienda y su

¹⁴⁵ Baeza y Vicuña (2012). Página 178.

entorno, ni tampoco con aquellos que pretenden fomentar la capacitación laboral, la integración social y reducir la marginalidad. Tal como sostiene el INVI (2003), “la falta de coordinación entre las políticas habitacionales y de desarrollo urbano se está transformando en el principal obstáculo, tanto para la producción eficiente de viviendas como para un crecimiento urbano ordenado y equitativo y una gestión eficaz.”¹⁴⁶.

Considerando lo anterior, la primera gran conclusión es que parece ser que la coordinación de los programas habitacionales, urbanos y sociales es fundamental para tener éxito en el camino de solucionar el problema urbano que enfrentan los habitantes de viviendas subsidiadas, así como también para evitar que problemáticas de este tipo se vuelvan a repetir en el futuro. La OCDE concuerda con este argumento, comentando que “como las ciudades y áreas metropolitanas se encuentran en continuo crecimiento, Chile necesita identificar maneras para asegurar mayor coherencia entre el diseño de políticas urbanas y su implementación. La naturaleza altamente aislada de la actividad ministerial, un enfoque fuertemente centralista del gobierno sub-nacional, y el déficit de recursos municipales ha resultado en una política incoherente en el nivel urbano. Esto, a su vez, a agravado las desigualdades inter e intra-urbanas. Ningún organismo político es responsable por los desafíos urbanos que enfrenta Chile en términos de la segregación socio-espacial, desigualdad o acceso a servicios públicos. No son el resultado de una sola política o iniciativa, si no que derivan de las inconsistencias que surgen cuando las políticas con impacto urbano (por ejemplo, uso de suelo, vivienda, transporte público, o manejo medioambiental) son diseñadas e implementadas independientemente la una de la otra.”¹⁴⁷.

En términos concretos, lo que idealmente debiese suceder es que al mismo tiempo que el MINVU realice los esfuerzos necesarios para generar ciudades que desde la política de vivienda fomenten la integración social, éste efectúe las inversiones necesarias para dotar de infraestructura urbana a la comunidad, y adicionalmente, los demás Ministerios involucrados y Municipios lleven transporte, seguridad, obras públicas, salud y educación a las zonas donde se emplacen las viviendas. Es decir, para el éxito de una política de esta envergadura es crucial una planificación previa que sea capaz de coordinar eficaz y eficientemente el trabajo que realizan los diferentes organismos públicos que intervienen en el territorio, como ciertos Ministerios y sus Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMIS), y también los Municipios, que son los encargados de financiar inversiones relacionadas con el mantenimiento de áreas verdes, de calles y veredas, recolección de basura, etc. Por ejemplo, el Ministerio de Desarrollo Social debiese implementar políticas sociales relacionadas con reducir los niveles de delincuencia, de tráfico de drogas y de deserción escolar, símil a lo realizado por el Programa HOPE VI, y el Ministerio de Bienes Nacionales debiese tomar medidas drásticas respecto a la existencia de sitios eriazos, que propician el desarrollo de antros de delincuencia. A su vez, el Ministerio de Obras Públicas debiese dotar de autopistas y vías de acceso adecuadas, al tiempo que el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones debiese preocuparse de que éstas fueran utilizadas por el transporte público para conectar estas zonas con las demás áreas de la ciudad, evaluar la posibilidad de invertir en más redes de metro y llevar conexiones telefónicas. Por su parte, mientras que el Ministerio del Interior debiese dotar de seguridad y cuarteles policiales, el Ministerio de Salud debiese preocuparse de que existan hospitales que puedan atender adecuadamente a la población. En la misma

¹⁴⁶ INVI (2003). Página 18

¹⁴⁷ OCDE (2013). Página 11.

línea, los Municipios debiesen, idealmente, ser capaces de realizar inversiones en establecimientos educacionales y de salud primarios de calidad, como también de cumplir con los mantenimientos a las obras que son de su competencia.

Por su parte, la OCDE (2013) recomienda desarrollar documentos de planificación urbana más eficientes, que detallen las funciones y responsabilidades y las interacciones de cada instrumento estén definidas claramente. A su vez, releva la importancia de incorporar a los gobiernos locales en el desarrollo de estos documentos de planificación urbana y potenciar el rol de éstos en el desarrollo regional y municipal.¹⁴⁸

3.2.1. Crear una institucionalidad adecuada en línea con los principios de la Política Nacional de Desarrollo Urbano

Para lograr una coordinación de esta magnitud es fundamental que se generen cambios institucionales profundos. Una primera aproximación a ello es la creación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano, publicada en marzo de 2014 en el Diario Oficial, la cual tiene como macro objetivo guiar el desarrollo de las ciudades del país en los próximos años, a través del planteamiento de principios orientadores y líneas de acción que con el paso del tiempo debiesen materializarse en leyes y reglamentos. Entre sus propósitos generales destaca la idea de abordar de manera integral los aspectos que rigen a la conformación de las ciudades y de reorganizar institucionalmente el accionar de los diversos organismos y actores públicos y privados que intervienen en la ciudad y el territorio. De esta manera, es posible concluir que estos planteamientos se encuentran en línea con lo que se debiese realizar; ahora, cómo se lleven a cabo en la práctica estos objetivos, es un tema aparte. De acuerdo a la OCDE (2013), el éxito de las medidas que se tomen en torno a afrontar este desafío “dependen de la legitimidad, autonomía y recursos de cada institución y de su capacidad de responder a los requerimientos locales con la agilidad requerida por los actuales complejos desafíos y demandas ciudadanas”¹⁴⁹.

Al respecto, han existido Proyectos de Ley que no han llegado a puerto hasta el momento, como la propuesta de crear un Alcalde Mayor que coordine las intervenciones que se realicen en la ciudad, o un Ministerio de Ciudades y Planificación Territorial, que fusione a los Ministerios de Vivienda y Urbanismo y Bienes Nacionales. En particular, el Alcalde Mayor es una figura que existe en algunas ciudades de países desarrollados como Londres, Barcelona y Nueva York, con resultados en general positivos. Sin embargo, dado que en Santiago la institucionalidad que interviene en la ciudad se compone de Ministerios, un Intendente y además casi 40 Municipios, la complejidad de la administración podría ser de gran magnitud, y crear mayor burocracia y lentitud en los procesos.

Por su parte, la OCDE (2013) propone la creación de un supra Ministerio que se responsabilice del desarrollo territorial a nivel regional, urbano y rural, para promover una alineación entre las estrategias

¹⁴⁸ OCDE (2013). Página 18.

¹⁴⁹ OCDE (2013). Página 11.

de desarrollo territorial a largo plazo y las políticas territoriales que se implementen para cumplir estos objetivos¹⁵⁰.

Lo que está funcionando en la actualidad en nuestro país es la “Comisión Interministerial Ciudad, Vivienda y Territorio”, que de manera base está integrada por los Ministros de Vivienda, de Obras Públicas, de Transporte y Telecomunicaciones, de Bienes Nacionales y el Subsecretario de Desarrollo Regional, que tiene por objetivo armonizar las inversiones públicas que se realicen en las ciudades¹⁵¹. Si bien es una iniciativa incipiente, es de esperar que logre coordinar de manera eficiente el trabajo de estos organismos. Sin embargo, a primera vista parece ser que faltan algunas autoridades relevantes, como por ejemplo, el Presidente del Metro de Santiago, autoridades del Transantiago, los Intendentes, el Presidente de la Asociación Chilena de Municipalidades, entre los más relevantes.

Una alternativa que podría ser menos compleja de llevar a cabo es la de potenciar la figura del Intendente regional, de manera que tenga mayores atribuciones y el liderazgo necesario para coordinar a los diferentes organismos que intervienen en la ciudad, tanto en términos de su capacidad técnica y autonomía para tomar decisiones como en términos financieros, y teniendo siempre en mente una mirada estratégica de largo plazo. En comparación a instaurar un Alcalde mayor, esta alternativa genera mayor simplicidad por varias razones, como por ejemplo, que es una autoridad que ya existe en la actualidad, que está por sobre las comunas (así se evitan los problemas en términos de luchas de poder) y que tiene la potestad de influir sobre la región en su conjunto (en el caso de un Alcalde Mayor, se debiese discutir cuántas y cuáles comunas abarcaría su dominio).

3.2.2. Asignar a los Municipios los recursos monetarios y administrativos necesarios para que cumplan a cabalidad sus funciones

Aunque ya estuviese zanjado el punto anterior, aún quedaría por abordar el ámbito de la ejecución y mantención de servicios públicos a nivel local, que se relaciona con las capacidades administrativas y financieras que tienen los Municipios para hacer frente a este tipo de proyectos. Como establece la OCDE (2009), “a nivel municipal, la asignación de responsabilidades debería ir de la mano de una asignación de recursos y competencias apropiadas para llevarlos a cabo”¹⁵², ya que “... en promedio estas instituciones han contado con pocos recursos e insuficiente capacidad técnica para ejecutarlas con eficiencia, una situación especialmente problemática para las localidades menos desarrolladas”¹⁵³. En esa línea, es crucial generar mecanismos que logren dotar a los Municipios más pobres de mayores recursos, ya que lamentablemente “la precariedad financiera de la mayoría de los Municipios del país ha llegado a tal punto que muchas comunas prefieren que no se ejecuten proyectos sectoriales o regionales con tal de no tener que asumir sus costos de mantención. Así se perpetúa el círculo vicioso de la segregación”¹⁵⁴. Este es un tema urgente, ya que la literatura documenta que lamentablemente el mecanismo de Fondo Común Municipal (FCM) y las transferencias estatales han sido, hasta el

¹⁵⁰ OCDE (2013). Página 18.

¹⁵¹ WEB MINVU http://www.minvu.cl/opensite_det_20140506182426.aspx. Fecha de acceso 20.08.2014.

¹⁵² OCDE (2009). Página 37.

¹⁵³ OCDE (2009). Página 37.

¹⁵⁴ Aravena, De Gregorio y Poduje (2013). Página 16.

momento, insuficientes para lograr que todas las comunas cuenten con el nivel de recursos necesario para proveer servicios públicos de calidad. Se ha planteado realizar una reformulación completa al FCM, donde destaca que el Estado compense de manera directa a los Municipios con mayor número de viviendas subsidiadas (que están exentas del pago de contribuciones, aspecto que constituye gran parte de los ingresos propios que éstas perciben), o que la “exención se limite sólo a las propiedades pertenecientes a hogares bajo la línea de pobreza (actualmente las propiedades exentas pueden ser incluso segundas viviendas)”¹⁵⁵, o que se generen incentivos para una gestión pública eficiente, como que “parte del fondo sustituya gradualmente los subsidios incondicionales por recursos condicionados a un apoyo a las iniciativas de inversión local (por ejemplo, fortalecer la innovación y la competitividad, el desarrollo empresarial, o la promoción de las mini pymes) para promover un crecimiento endógeno de las comunas de peor desempeño. Esta medida podría ir acompañada por un apoyo al menos temporal a las municipalidades en el diseño de tales iniciativas.”¹⁵⁶.

¹⁵⁵ OCDE (2009). Página 38.

¹⁵⁶ OCDE (2009). Página 39.

Figura 16. Resumen de problemas y propuestas de solución

PROBLEMA	PROPUESTAS DE SOLUCIÓN
Descoordinación entre los diferentes organismos públicos que intervienen en la ciudad	Crear una institucionalidad adecuada: <ol style="list-style-type: none"> 1. Intendente empoderado. 2. Ministerio de Desarrollo Territorial.
Pocas capacidades financieras y técnicas de los Municipios para cumplir con sus responsabilidades	Reformular el FCM: <ol style="list-style-type: none"> 1. Compensar de manera directa a los Municipios con mayor cantidad de viviendas subsidiadas. 2. Exención de contribuciones se limite a propiedades de familias vulnerables (FPS). 3. Subsidios condicionados a iniciativas de inversión local que promuevan un crecimiento endógeno de las comunas más pobres.
Desarrollo de segregación residencial	Internalizar las externalidades de desarrollar áreas no urbanizadas en la periferia: <ol style="list-style-type: none"> 1. Compensaciones monetarias por construir en la periferia. 2. Impuestos para capturar las plusvalías que otorguen las inversiones estatales de urbanizar.
	Mejorar los incentivos a desarrollar proyectos de integración social para la oferta y demanda: <ol style="list-style-type: none"> 1. Oferta: criterios arquitectónicos claros y explícitos, aplicables específicamente a este tipo de proyectos. 2. Demanda: dar prioridad a las familias que postulen a este tipo de proyectos; aumentar los incentivos monetarios.
	Potenciar el mercado de viviendas usadas bien localizadas: <ol style="list-style-type: none"> 1. Priorizar la entrega de subsidios para la compra de viviendas usadas bien localizadas por sobre los subsidios para compra de viviendas nuevas. 2. Permitir que opere un subsidio a la localización mejorado en viviendas usadas.
	Potenciar y mejorar el mecanismo de entrega de subsidios de arriendo existente: <ol style="list-style-type: none"> 1. Mejorar incentivos para que propietario-arrendador se adscriba al programa. 2. Monto de subsidio de acuerdo a la capacidad de pago de cada familia. 3. Fijar un precio máximo de viviendas susceptibles a arrendar acorde con las características de cada zona.
Baja disponibilidad de servicios públicos y privados y mal acceso a transporte	Mejorar las exigencias para otorgar subsidios a la localización, considerando: <ol style="list-style-type: none"> 1. Capacidad de los servicios públicos de abastecer a la comunidad. 2. Establecimientos educacionales que las familias puedan costear. 3. Conexiones y paraderos de transporte público.
	Priorizar entrega de subsidios para la compra de viviendas usadas bien localizadas por sobre los subsidios para viviendas nuevas.
	Potenciar y mejorar el mecanismo de entrega de subsidios de arriendo existente. Otorgar plusvalía a los barrios a través de inversiones urbanas en transporte público, áreas verdes, cuarteles de bomberos y carabineros, que generen un ambiente social atractivo para las inversiones privadas.
Pobreza y mala calidad de vida	Expulsar de los complejos habitacionales a familias con miembros involucrados en narcotráfico y delincuencia.
	Espacios comunes bien diseñados, que promuevan la interacción social y la seguridad, y reduzcan las áreas libres donde se cometen delitos.
	Invertir en transporte público para acercar a las familias hasta las oportunidades laborales y educacionales.

Fuente: Elaboración propia.

Capítulo V

Conclusiones

Tal como hemos expuesto en el presente documento, la política habitacional aplicada en Chile, si bien ha sido exitosa en lograr reducir el déficit habitacional cuantitativo de las familias de menores ingresos, ha contribuido en la generación de importantes externalidades urbanas negativas que afectan directamente a los beneficiarios de subsidios habitacionales, es decir, a las familias más vulnerables del país. En resumen, el surgimiento y desarrollo de estas problemáticas se pueden explicar de la siguiente manera:

- La ampliación del límite urbano durante los '70 propició que las viviendas subsidiadas se ubicaran en la periferia de las ciudades, en sectores con escaso equipamiento, con bajo nivel de infraestructura urbana e insuficiente provisión de servicios públicos y privados, en los cuales el suelo tenía un menor valor en comparación con áreas centrales. En ese sentido, es posible concluir que el MINVU hizo su trabajo en el sentido de construir viviendas, pero no se preocupó del desarrollo urbano de estos nuevos barrios, planificación que también es de su responsabilidad realizar.
- A su vez, como los subsidios habitacionales históricamente han tenido como objetivo principal beneficiar en mayor medida a familias de bajos ingresos, el resultado de esta política fue reunir a hogares pobres en las afueras de las ciudades, en sectores altamente estigmatizados por su vulnerabilidad y homogeneidad social. Este contexto de aislamiento favoreció la proliferación de problemas sociales complejos como la delincuencia, el tráfico de drogas, la violencia intrafamiliar o la deserción escolar.
- Hasta el momento, los costos de vivir en la periferia han sido internalizados completamente por los beneficiarios. La existencia de viviendas subsidiadas aisladas y localizadas lejos de los centros urbanos, sumado a la baja cobertura de redes de transporte y a la escasez de servicios públicos y urbanos en los sectores donde están emplazadas las viviendas, se traduce en que necesariamente las familias deban trasladarse para trabajar y/o estudiar y en que además los tiempos de traslado sean mayores que en zonas centrales, lo que agudiza sus sentimientos de desarraigo y segregación.

La necesidad de implementar políticas para dar solución a la realidad de estas familias es que de otra forma no pueden hacerlo: no pueden vender sus viviendas (ya que el subsidio no se los permite o porque no tienen valor comercial por todos los problemas descritos) ni tampoco pueden postular a otro subsidio para comprar una nueva vivienda en un otro barrio, ya que el subsidio habitacional se entrega sólo una vez.

Adicionalmente, estas problemáticas pueden tener repercusiones macroeconómicas relevantes en términos de crecimiento económico, empleo y pobreza en la medida que la envergadura del problema continúe creciendo, por lo cual constituye un tema que debiese ser de primera prioridad para la política pública del país.

A partir del análisis cualitativo realizado se desprende la necesidad de tomar medidas de corto-mediano plazo, que tengan como objetivo mejorar los instrumentos vigentes y crear otros nuevos para dar solución a los costos no internalizados de la política de vivienda, y otras medidas de mediano-largo plazo, tendientes a crear una institucionalidad que sea capaz de coordinar las diferentes intervenciones que se realicen en la ciudad. A modo de resumen, las recomendaciones de política planteadas son las siguientes:

1. Corto-mediano plazo: modificaciones a los instrumentos vigentes y creación de otros nuevos, que permitan dar solución a los costos no internalizados de la política de vivienda.

- Mejorar mecanismos existentes:

- ◇ Instaurar políticas de uso de suelo que obliguen a los desarrolladores inmobiliarios a internalizar los costos de seguir expandiendo las ciudades, como por ejemplo, el pago de compensaciones monetarias por construir en la periferia e impuestos para capturar las plusvalías que otorguen las inversiones estatales de urbanizar.
- ◇ Mejorar los incentivos a desarrollar proyectos de integración social, que incluyan criterios de diseños arquitectónicos claros y aplicables específicamente a este tipo de proyectos para incentivar a la oferta, y dar prioridad a las familias que postulen a este tipo de proyectos en la política habitacional y/o incrementar los incentivos monetarios, para incentivar a la demanda.
- ◇ Mejorar las exigencias para entregar subsidios a la localización, de manera que consideren la capacidad de los servicios públicos de satisfacer a toda la comunidad (no solo su existencia), la cantidad de establecimientos educacionales que las familias puedan costear (es decir, no incluir colegios privados), la capacidad de los centros de salud de abastecer a la demanda, y las conexiones, recorridos y paraderos de transporte público existentes.
- ◇ Potenciar el mercado de venta de viviendas usadas bien localizadas, para lo cual podría priorizarse a las familias que postulen por esta vía en comparación con los subsidios para compra de viviendas nuevas, permitir que pueda operar un subsidio diferenciado a la localización mejorado, como también definir a priori un polígono con buen equipamiento urbano donde aplique el beneficio de manera exclusiva.
- ◇ Mejorar el programa de subsidio de arriendo de viviendas propuesto para nuestro país, en varios ámbitos de interés. El primero de ellos se relaciona con generar incentivos para que los propietarios-arrendadores se adscriban al programa versus arrendar su vivienda en el mercado privado. Al respecto, se podría establecer que el Estado sea aval por un tiempo limitado, o “premios al buen pagador”, que descuenta una mensualidad si la familia ha cumplido previamente de manera puntual con su copago. Si bien implica un mayor desembolso de recursos respecto de la propuesta original, puede incluso ser inferior a costear un no pago masivo por parte de los arrendatarios. En segundo lugar, es de interés revisar los impactos que puede tener el fijar un precio de arriendo máximo y un monto de subsidio y copago plano, como por ejemplo, que los dueños-arrendadores fijen artificialmente el monto de arriendo en ese máximo y se produzca una escasez de

viviendas para el segmento, dado que el mercado no podrá ajustarse vía precio. En ese sentido, sería interesante que el monto del subsidio tuviera relación con el ingreso de las familias y que los precios de arriendo en los cuales se puede aplicar el subsidio se relacionen con la realidad de cada zona. Por último, y relacionado con lo anterior, se debe evaluar la viabilidad real de encontrar viviendas en arriendo por los montos establecidos que estén emplazadas en barrios con buen equipamiento urbano, ya que el objetivo del programa es que los beneficiarios accedan a una vivienda con mejores atributos habitacionales y urbanos en relación a los programas que promueven la compra de viviendas.

- Creación de nuevos mecanismos:
 - ◇ Otorgar plusvalía a los barrios a través de inversiones urbanas, que atraigan a familias de mayores ingresos y generen el “efecto barrio” y que además permitan “acercar la ciudad” a los residentes originales. En este ámbito las inversiones a realizar deben ser en transporte público, áreas verdes, cuarteles policiales y de bomberos, que generen un ambiente social seguro y atractivo para que lleguen inversiones privadas y así se creen áreas comerciales que contengan supermercados, malls, cines, etc. Con todo, idealmente se logrará equipar adecuadamente a los barrios, conectando a sus habitantes con los puestos de trabajo, con lo cual se podrían mejorar sus ingresos y su calidad de vida.
 - ◇ Diseñar los espacios comunes de los complejos de vivienda subsidiada pensando en promover la interacción social y la seguridad de los habitantes, reduciendo las áreas sin mantenimiento que terminan convirtiéndose en lugares propicios para cometer delitos. La idea es que las viviendas siempre estén de frente a la calle y no se ubiquen en callejones o áreas con mala accesibilidad, al tiempo de derechamente disminuir el número de espacios comunes a menos que tengan aparejado recursos directos para su mantenimiento permanente.
 - ◇ Tomar decisiones drásticas respecto de la ocurrencia de delitos, con el fin de fomentar un desarrollo saludable de los barrios de vivienda subsidiada. En esa línea, se podría implementar una estrategia similar a la del Programa HOPE VI, que consiste en expulsar del complejo habitacional a las familias que tengan algún miembro relacionado con problemas de narcotráfico, delincuencia, etc.
- 2. Mediano-largo plazo: creación de una institucionalidad tendiente a coordinar las diferentes intervenciones que se realizan en la ciudad.
 - Crear un organismo público que esté a cargo de llevar a cabo esta misión, y que coordine a los Ministerios, Secretarías Regionales Ministeriales y Municipios en pos de conseguir un desarrollo urbano acorde con las necesidades del país. En esa línea, las alternativas propuestas son potenciar la figura del Intendente regional, otorgándole mayores atribuciones y liderazgo, o crear un supra Ministerio que se responsabilice por el desarrollo territorial, tal como plantea la OCDE.

- Asignar mayores recursos a los Municipios para que puedan realizar las inversiones en servicios y equipamiento urbano necesarias, como también para realizar un mantenimiento periódico de estas obras en el tiempo. En ese sentido, se propone reformular el FCM, otorgando más recursos a los Municipios con mayor cantidad de viviendas subsidiadas, limitar la exención de contribuciones sólo a propietarios en condición de vulnerabilidad y entregar subsidios condicionados a iniciativas de inversión local, que promuevan un crecimiento endógeno de las comunas.

De esta forma, podemos concluir que los pasos que debe seguir la política de vivienda en nuestro país están a la vista, sin embargo, en algunos casos constituyen una tarea de largo aliento y que requiere de grandes esfuerzos y consensos políticos. Por un lado se desprende la necesidad de crear definitivamente programas que aborden de una manera integral los problemas sociales, habitacionales y urbanos que enfrenta nuestra sociedad, ya que están íntimamente ligados y hasta el momento se realizan sólo políticas independientes en cada una de las áreas. En ese sentido se desprende la existencia de un problema institucional grave, que debe ser afrontado en pos de solucionar de manera definitiva las problemáticas descritas. Por otro lado es necesario generar programas que en el corto plazo logren hacerse cargo de los costos no internalizados de la política de vivienda, para solucionar el problema urbano de los habitantes de vivienda subsidiada en los próximos años. Si bien los nuevos programas consideran en cierta forma las visiones recogidas del análisis cualitativo realizado en el presente trabajo, son todavía perfectibles y queda aún camino por recorrer para lograr el objetivo de solucionar el problema urbano de los habitantes de viviendas subsidiadas.

Bibliografía

- Aravena, A., De Gregorio J., y Poduje, I. (2013). “Vía rápida para reducir la desigualdad: propuestas para revertir la segregación urbana en nuestras ciudades”. Informe de Políticas Públicas 02, Espacio Público.
- Atisba (2010). “Guetos en Chile”.
- Atisba (2013). “Propuestas para la integración social”.
- Baeza, S. y Vicuña M. (2012). “Tierra de nadie: El problema de los espacios comunes en condominios de vivienda social”. En el libro “Construyendo Chile: Políticas Públicas en viviendas sociales”, Libertad y Desarrollo.
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID (2014). “Se busca vivienda en alquiler: opciones de política en América Latina y el Caribe”.
- Beytía, P. (2014). “Barrios de vivienda social: tres focos para revertir su deterioro”. En serie “Clave de Políticas Públicas”, Instituto de Políticas Públicas, Universidad Diego Portales.
- Cámara Chilena de la Construcción, CChC (2005). Balance de la Vivienda en Chile.
- Centro de Políticas Públicas UC (2014). VIII CICLO WORKSHOPS CHILE. “Nueva política de desarrollo urbano: de los lineamientos a los instrumentos y estrategias concretas para su implementación”.
- CChC (2008). Balance de la Vivienda en Chile.
- CChC (2012). Minuta CEC N°77. “Renovación parque habitacional deteriorado: Evidencia internacional”.
- CChC (2013). Documento de Trabajo N°72. “Política Habitacional en Chile: Historia, resultados y desafíos”.
- CChC (2014₁). Balance de la Vivienda en Chile.
- CChC (2014₂). Minuta CEC N°22. “Programa de subsidio de arriendo de viviendas MINVU: análisis y comentarios”.
- Comisión Económica para América Latina y El Caribe, Cepal (2005). “El Programa Chile Barrio: lecciones y desafíos para la superación de la pobreza y la precariedad habitacional”.
- Correa, J. (2014). “Subsidio de localización para los condominios sociales: ¿Es realmente efectivo?”. En serie “Clave de Políticas Públicas”, Instituto de Políticas Públicas, Universidad Diego Portales.
- Covip (2013). “Propuesta de Política pública habitacional y urbana de Covip”.
- Diario Oficial, 26 de noviembre de 2013. Cuerpo I – 17.
- Dirección de Presupuestos, Dipres (2007). “Evaluación de impacto al Programa Chile Barrio: Informe Final Revisado”.
- Dipres (2010). “Informe Final Corregido Programa de Barrios “Quiero mi Barrio””.
- Ducci, M. (1997). “Chile: el lado oscuro de una política de vivienda exitosa”. En Revista Eure (vol. XXIII, N°69).
- Greene, F. y Soler, M. (2004). “Santiago: De un proceso acelerado de crecimiento a uno de transformaciones”. En “Santiago en la Globalización: ¿una nueva ciudad?”, Ediciones SUR. Páginas 47-83.
- Hidalgo, R. (1997). “La vivienda social en Santiago de Chile en la segunda mitad del siglo XX: Actores relevantes y tendencias espaciales”. En “Santiago en la Globalización: ¿Una nueva ciudad?”, Ediciones SUR. Páginas 219-240.

- Hollin, M., Buron, L., Locke, G., Cortes, A. (2003). “Interim assessment of the Hope VI Program, Cross Site Report”.
- Iacobelli, A. y Razmilic, S. (2012). “Ajustes a la política habitacional, un cambio necesario”. En “Construyendo Chile: Políticas Públicas en viviendas sociales”, Libertad y Desarrollo. Páginas 41-61.
- Instituto Nacional de Estadísticas, INE (2009). “Anuarios de Demografía y Estadísticas Vitales”.
- INE (2012). Resultados Preliminares Censo de Población y Vivienda 2012.
- Instituto de la Vivienda, INVI (2003). “Capítulo 1: Contexto para el desarrollo de procesos de gestión de suelo habitacional”. En el documento de Trabajo “Gestión de Suelo Urbano y Vivienda Social”. Páginas 11-21.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo, MINVU (1998). Decreto Supremo N°33.
- MINVU (2004). Decreto Supremo N°40.
- MINVU (2005). Decreto Supremo N°174.
- MINVU (2006). “Atlas de la evolución del déficit habitacional en Chile 1992-2002”.
- MINVU (2007). Decreto Supremo N°14.
- MINVU (2011). Decreto Supremo N°01.
- MINVU (2012₁). Boletín N°01. “Déficit de vivienda: Hacia un sistema integral de indicadores”.
- MINVU (2012₂). Decreto Supremo N°49.
- MINVU (2012₃). “Plan integral de rehabilitación urbana. Bajos de Mena 2012-2014”.
- Ministerio de Desarrollo Social (2013). “Incidencia de la pobreza a nivel comunal, según metodología de estimación para áreas pequeñas. Chile 2009 y 2011”.
- National Commission on Severely Distressed Public Housing (1992). Final Report.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE (2009). “Estudios Territoriales de la OCDE: Chile”.
- OCDE (2013). “National Urban Policy Review: The Case of Chile”.
- Petermann, A. (2006): “Capítulo 8. ¿Quién Extendió Santiago? Una Breve Historia del Límite Urbano, 1953-1994”. En “Santiago. ¿Dónde Estamos y Hacia Dónde Vamos?”, Centro de Estudios Públicos. Páginas 205-230.
- Rodríguez, A. y Sugranyes, A. (2004). “El problema de vivienda de los con techo”. En Revista Eure (vol.XXX, N°91). Páginas 53-65.
- Rodríguez, J. (2008). “Movilidad cotidiana, desigualdad social y segregación residencial en cuatro metrópolis de América Latina”. En Revista Eure (vol. XXXIV, N° 103). Páginas 49-71.
- Sabatini, F., Cáceres, G., y Cerda, J. (2001). “Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción”. En Revista Eure (vol.XXVII, N°82). Páginas 21-42.
- Sabatini, F., Rasse, A., Mora, P. y Brain, I. (2012). ¿Es posible la integración residencial en las ciudades chilenas? Disposición de los grupos medios y altos a la integración con grupos de extracción popular. En Revista Eure (vol. XXXVIII, N° 115). Páginas 159-194.
- Sabatini, F. Mora, P. y Polanco, I. (2013). “Control de la segregación socio-espacial: Rebatiendo mitos, construyendo propuestas”. Documento de referencia N°07, Espacio Público.
- Sanhueza, C. y Larrañaga, O. (2008). “Las consecuencias de la segregación residencial para los más pobres”. En Observatorio Económico N°19, Universidad Alberto Hurtado.
- Simian, J. (2004). “Política Habitacional en Chile y Alemania”.
- Simian, J. (2010). “Logros y desafíos de la política habitacional en Chile”.
- Tapia, R. “Vivienda social en Santiago de Chile. Análisis de su comportamiento locacional, periodo 1980 – 2002”. En Revista INVI (vol. XXVI, N° 73). Páginas 105-131.
- Techo para Chile (2004). Revista Centro de Investigación Social, Reportaje “Políticas de integración socioespacial: un fin a los ghettos urbanos”.

- Tokman, A. (2006): “Capítulo 17. El Minvu, la política habitacional y la expansión excesiva de Santiago”. En “Santiago. ¿Dónde Estamos y Hacia Dónde Vamos?”, Centro de Estudios Públicos. Páginas 489-520.
- Urban Institute (2004). “A decade of Hope VI: Research Findings and Policy Challenges”.
- U.S. Department of Housing and Urban Development (2002). “The HOPE VI Resident Tracking Study”.
- WEB Atisba <http://atisba.cl/2013/07/el-proximo-desastre/>. Fecha de acceso: 28.04.2014.
- WEB Arenas y Cayo <http://estadistica.arenasycayo.cl/>. Fecha de acceso: 20.03.2014.
- WEB BID. <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2012-05-14/deficit-de-vivienda-en-america-latina-y-el-caribe,9978.html>. Fecha de acceso: 06.03.2014.
- WEB Centro de Inteligencia Territorial Universidad Adolfo Ibáñez <http://www.designlab.uai.cl/investigacion/accesibilidad-y-movilidad-urbana-y-territorial> (Fecha de acceso: 20.08.2014).
- WEB La Segunda <http://www.lasegunda.com/Noticias/Nacional/2012/05/743542/bajos-de-mena-el-barrio-de-puente-alto-que-se-convirtio-en-el-gueto-de-los-pobres>. Fecha de acceso: 10.05.2013.
- WEB La Tercera <http://www.latercera.com/noticia/mundo/2014/08/678-591660-9-sobrevivir-entre-los-escombros.shtml>. Fecha de acceso: 20.08.2014.
- WEB La Nación <http://www.lanacion.cl/noticias/pais/transportes/metro-a-san-bernardo-y-quilicura-bachelet-anuncia-inicio-de-estudios/2014-05-08/121111.html>. Fecha de acceso: 13.05.2013.
- WEB MINVU http://www.minvu.cl/opensite_20061113124710.aspx. Fecha de acceso: 09.05.2013.
- WEB MINVU http://www.minvu.cl/opensite_20110425103255.aspx. Fecha de acceso: 07.03.2014.
- WEB MINVU http://www.minvu.cl/opensite_det_20121009162922.aspx. Fecha de acceso: 09.10.2012.
- WEB MINVU http://www.minvu.cl/opensite_20070212164909.aspx. Fecha de acceso: 10.05.2013.
- WEB <http://www.arcgis.com/apps/OnePane/basicviewer/index.html?appid=1754e7a64b3d4087a4dfaec6a3bc6a26>. Fecha de acceso: 06.03.2014.
- WEB MINVU http://www.minvu.cl/opensite_20070308155730.aspx?glb_accion=im. Fecha de acceso: 10.05.2013.
- WEB MINVU http://www.minvu.cl/opensite_det_20140506182426.aspx. Fecha de acceso: 20.08.2014.
- WEB MINVU http://www.minvu.cl/opensite_det_20130619095546.aspx. Fecha de acceso: 21.08.2014.
- WEB Observatorio Habitacional <http://www.observatoriohabitacional.cl/>. Fecha de acceso: 20.05.2014.
- WEB Observatorio Urbano <http://www.observatoriourbano.cl/indurb/indicadores.asp>. Fecha de acceso: 20.08.2014.
- WEB Plataforma Urbana <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2013/05/06/gobierno-estudiar-densificar-areas-cercanas-a-metro/captura-de-pantalla-2013-05-06-a-las-11-15-57/> (Fecha de acceso 21.08.2014).
- WEB Portal Inmobiliario <http://www.portalinmobiliario.com/diario/noticia.asp?NoticiaID=18865>. Fecha de acceso: 20.08.2014.
- WEB Portal Inmobiliario <http://www.portalinmobiliario.com/diario/noticia.asp?NoticiaID=19839>. Fecha de acceso: 21.08.2014.
- WEB Sistema Nacional de Información Municipal http://www.sinim.gov.cl/indicadores/busq_cuentas2008.php. Fecha de acceso: 22.05.2014.

- WEB Techo para Chile <https://www.techo.org/wp-content/uploads/2013/10/pol%C3%ADticas-de-integraci%C3%B3n.pdf>. Fecha de acceso: 20.08.2014.
- WEB XVIII Bienal Arquitectura y Territorio (2012). <http://www.bienaldearquitectura.cl/xviii/descargas/ANTECEDENTESMU.pdf>. Fecha de acceso: 15.03.2013.