

6º Congreso Internacional *Ciudad y Territorio Virtual*

Gustavo Zambrano Tapia

Arquitecto UBB

Máster en Medio Ambiente Urbano y Sostenibilidad, UPC

Estudiante de Máster en Gestión y Valoración Urbana, UPC

gzambrano.arq@gmail.com

Análisis crítico del Subsidio Diferenciado a la Localización

ABSTRACT

There is a general consensus that Chilean's housing policies have succeed in decreasing the lack of housing due to a mass construction of social housing within the last few years, especially due to a significant number of subsidies from the government. However, due to the impact of rising land costs on the final build value, along with erratic urban policies, these housing developments have been located on the periphery of the cities and are socially detached from the rest of the city. This paper intends to present the Differential Subsidy to the Locations, which gives a reward to the best-located plots to help potential buyers finance their acquisition. It is not clear yet that this measure will succeed on it's own, and it is necessary to analyze complementary measures such as management tools and urban planning.

KEYWORDS: *Housing policy, Differential Subsidy to the Locations, socio spatial segregation*

RESUMEN

Existe consenso en que la política habitacional en Chile ha tenido grandes éxitos en la disminución del déficit de viviendas producto de la masiva construcción de conjuntos de viviendas sociales los últimos años, especialmente gracias a una importante cifra de subsidios –a la demanda– otorgados. Sin embargo, producto del impacto creciente que tiene el valor del suelo en el costo final de la vivienda, junto con erráticas políticas urbanas, estos conjuntos se han concentrado en las periferias de las ciudades, socio espacialmente segregados del resto de la ciudad. Este estudio viene a presentar el Subsidio Diferenciado a la Localización, que premia a los emplazamientos mejor ubicados ayudando a financiar su adquisición. Pero no está claro que esta medida por sí sola tenga éxito, siendo necesario estudiar medidas complementarias, tales como herramientas de gestión y planificación urbanas.

PALABRAS CLAVE: Política de vivienda, Subsidio Diferenciado a la Localización, segregación socio espacial.

1. INTRODUCCIÓN

La política habitacional en Chile, dirigida a las clases sociales menos favorecidas, ha tenido un éxito sin precedentes, especialmente en las últimas dos décadas. Es así como entre 1990 y 2006 se edificaron cerca de 1.900.000 viviendas sociales, disminuyendo el déficit habitacional a la mitad en todo el país. De este total, el Estado aportó cerca del 90%, gracias al gran volumen de subsidios habitacionales otorgados (orientados a la demanda).

Estas importantes cifras, sin embargo, conllevan importantes efectos urbanos y sociales, especialmente en las grandes ciudades, puesto que las viviendas en forma de grandes conjuntos de viviendas sociales se han emplazado principalmente en las periferias urbanas, y en los últimos años, en las periferias de las áreas metropolitanas, superando el continuo urbano y ampliando la escala de segregación, concentrándose en los municipios históricamente con menos recursos económicos y, por tanto, deficitarios en equipamientos e infraestructura urbana.

La construcción masiva de viviendas sociales, concentradas en unos pocos municipios, ha generado importantes áreas socialmente homogéneas que se han transformado en verdaderos ghettos, y el carácter mínimo de las soluciones (construcciones y superficies prediales) ha generado problemas familiares por el hacinamiento, violencia intrafamiliar, etc. y sociales como drogadicción y delincuencia. En definitiva, se soluciona el problema de alojamiento a los más desfavorecidos, pero se les excluye del derecho de vivir y disfrutar de la ciudad, lo que se conoce como “la pobreza de los con techo”

Esta concentración de viviendas sociales en la periferia se debe a la búsqueda de suelos cuyos valores permitan edificar las construcciones, dentro de los márgenes que permiten los subsidios y ahorros. Paradójicamente, estudios han demostrado que son las comunas pobres las que más incrementan porcentualmente el valor del suelo, agudizándose la segregación además de disminuir aún más la superficie edificada de las viviendas.

Frente a esta situación, y siempre bajo el marco de una economía social de mercado, el Gobierno de Chile implementó en el año 2006 la Nueva Política Habitacional, siendo uno de sus objetivos el de «favorecer la integración social, incentivando una mejor localización de las viviendas sociales», para lo cual a través del Decreto Supremo N°174 de 2006 se creó el Subsidio Diferenciado a la Localización. Éste otorga un financiamiento complementario al subsidio tradicional y al ahorro del postulante a la vivienda, cuyo destino es el de adquirir o realizar mejoramientos de terreno, de predios bien localizados en las ciudades, para lo cual se debe cumplir una serie de requisitos en su relación con equipamientos y servicios urbanos.

Por los pocos años que lleva implementada esta medida, aún es prematuro determinar su éxito o fracaso, por lo que esta investigación, junto con presentar las características del Subsidio Diferenciado a la Localización, presenta un análisis crítico sobre las dificultades de su implementación, y se esbozan varias interrogantes como líneas de investigación futura, tales como ¿a pesar del éxito demostrado en la disminución del déficit habitacional, son los subsidios en general, y el subsidio a la demanda en particular, herramientas válidas para favorecer la integración socio espacial? ¿es posible asignar a los subsidios objetivos de política urbana / social? ¿Es el mercado, dentro de una política neoliberal, capaz de lograr mejor integración y renovación urbana para las viviendas sociales? ¿Es posible, dentro del contexto chileno, complementar con modificaciones a la normativa urbanística vigente?

2. MARCO GENERAL DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA INTERÉS SOCIAL.

Desde sus inicios, la política estatal de viviendas sociales en Chile ha tenido un fuerte enfoque hacia satisfacer las necesidades habitacionales cuantitativas de los más desfavorecidos, además de mejoras sanitarias de la población. Por otro lado, la relación existente entre morfología urbana y vivienda social tiene en el caso chileno repercusiones sobre la expansión, consumo de suelo urbano y en la forma de agrupación de las clases sociales a través de la construcción de diferentes tipologías de espacios residenciales (Hidalgo, 2007)

Con la creación en 1906 de los Consejos de Habitaciones Obreras surgieron las primeras iniciativas gubernamentales en torno al tema habitacional, cuya finalidad era construir, mejorar y normalizar la vivienda popular existente. La iniciativa (vigente hasta 1925) sensibilizó a la opinión pública sobre el problema habitacional, aportó las primeras estadísticas de vivienda y proporcionó antecedentes que serían la base para promulgar otras leyes posteriores (MINVU, s/f)

Durante la primera mitad del siglo XX se genera una importante migración desde el campo hacia las ciudades, producto de la industrialización que vivía el país. Esta gran demanda desatendida, y la búsqueda de suelos asequibles, generó periferias residenciales precarias de autoconstrucción en torno a las grandes urbes. Para contrarrestar los efectos de esta situación, el Estado, junto con la promulgación de la Ley General de Urbanismo y Construcción -que busca ordenar la planificación urbana-, crea en 1935 la Caja de Habitación Popular, abriendo la posibilidad de crédito a 27 años plazos previa hipoteca del predio como garantía, e impulsando la construcción de viviendas de interés social en gran escala.

El primer Censo Nacional de Vivienda, en 1952, permitió contar con un diagnóstico completo de la situación habitacional de los hogares chilenos. En esa época se daba cuenta de un stock total de 1.051.075 viviendas particulares y se estimaba el déficit habitacional en 242.338 unidades, de acuerdo al tipo y estado de conservación de las viviendas (MINVU, 2009). En ese año, Chile contaba con una población total de 6.354.736 habitantes (INE, s/f).

En este periodo, denominado por los historiadores como Estado Nacional Desarrollista, nacen las primeras agrupaciones de viviendas que superan las 5.000 unidades, influenciadas urbanísticamente por los CIAM, lo que se prolongó hasta los años '70 (Hidalgo, 2007), caracterizadas por abarcar extensas superficies de suelo, generalmente con espacios públicos desolados.

Sin embargo, la demanda de viviendas sociales se agudizó por el incremento de la migración a la ciudad, y el importante crecimiento vegetativo de la población, lo que sumado a las circunstancias socio políticas que vivía el país, provocó que el Estado privilegiara el acceso a la propiedad del suelo por sobre el acceso a la vivienda (en el cual la construcción sería responsabilidad del beneficiario). Finalmente, muchas de estas operaciones terminaron convirtiéndose en asentamientos precarios y, a pesar de las masivas soluciones habitacionales, no se lograron avances sustantivos en superar el déficit de vivienda durante todo este periodo.

En el año 1970, el gobierno de la Unidad Popular dio inicio a los planes habitacionales de construcción de viviendas más masivos conocidos hasta entonces (en 1972 las corporaciones del sector vivienda iniciaron la construcción de más de 100.000 viviendas), los que se vieron frenados por el desabastecimiento de materiales de construcción y llegaron a una brusca paralización en septiembre de 1973 (MINVU, 2009).

En términos generales, desde la instauración en Chile de las políticas de libre mercado por el gobierno militar, se entró en un profundo proceso de cambio, que repercutió en los diferentes ámbitos de la vida nacional. Los principios de dichas políticas se manifestaron también en la morfología social y territorial de las ciudades. Las reformas neoliberales se dejaron caer en el mercado del suelo urbano y fueron el motor de la flexibilización del sistema de planificación urbana vigente hasta ese momento. La máxima expresión de esta situación se produjo en 1979 con la Política Nacional de Desarrollo Urbano, que decretó que el suelo urbano no era un bien escaso y que su precio debía ser fijado por las fuerzas del mercado. (Hidalgo, 2007). Los efectos de dicha iniciativa se sintieron tanto en el precio del suelo como en la fragmentación del espacio social, principalmente de Santiago.

Frente a la nueva política neo-liberal impuesta –una de cuyas consecuencias fue la reducción del aparato estatal–, se intenta traspasar a los privados la función de construcción de las viviendas sociales, junto con mecanismos de incentivos y subsidios (Arellano, 1983). Sin embargo, el problema de déficit de viviendas se agudizó y, al llegar 1990, la carencia alcanzaba el millón de unidades, principalmente por la existencia de 955 mil familias allegadas –con el consiguiente problema de hacinamiento–, además que un 13 % de los hogares residían en casas con altos grados de deterioro material, un 12 % no tenía acceso a saneamiento mínimo y un 3,8 % estaban afectadas por ambos tipos de déficit (MIDEPLAN, 1996).

Frente a esta situación, y ya en democracia, el Estado privilegió la construcción masiva de viviendas, pasando en la década de los '90 a un promedio superior de 90.000 viviendas iniciadas anualmente con aportes financieros del Estado¹, lo que ha permitido hasta el año 2006 la construcción de cerca de 1.900.000 soluciones habitacionales. Una consecuencia de esta masividad fue el crecimiento desequilibrado de las ciudades y el surgimiento de zonas periféricas homogéneas con una condición socio económica desmejorada y una insuficiente dotación de servicios urbanos (MINVU, 2009). Actualmente, la necesidad de vivienda por flujos migratorios campo-ciudad es prácticamente irrelevante² y el déficit está marcado, además de consecuencias por cambios en la estructura de conformación de hogares, principalmente por requerimientos de personas que viven en régimen de allegados y luego por viviendas en mal estado (MINVU, 2009).

El valor promedio de las soluciones habitacionales se ha incrementado durante los últimos años. Si bien es cierto, los valores del m² de construcción y de urbanización se han mantenido relativamente estables, la percepción es que no ocurre lo mismo respecto al valor del suelo, el cual ha manifestado continuas alzas, constituyéndose en una variable crítica que impide abordar las necesidades de los sectores de menores ingresos (MINVU, 2009). Lo anterior, junto a otros factores como planificaciones urbanas erráticas y disponibilidad de factibilidades³ de infraestructuras sanitarias, han provocado un desplazamiento de sus localizaciones hacia las periferias urbanas, donde el valor del suelo es menor. Es así como las familias de los grupos populares terminan segregadas en zonas poco consolidadas, con mala infraestructura, alejadas de las fuentes de trabajo, dando origen a barrios homogéneos social y económicamente, concentrando y potenciando situaciones de marginalidad. Dicha segregación a

¹ Además de aportes de predios fiscales, para la edificación de conjuntos de vivienda social.

² Según los datos arrojados por el Censo 2002 un 86,6% de la población habita en áreas urbanas (INE, 2003)

³ Posibilidad de contar con suministros de agua potable y alcantarillado, por situarse al interior de las áreas operacionales de las empresas servidoras.

cambiado de escala, de ser un hecho urbano se ha transformado en una situación a escala metropolitana o regional (Brain y Sabatini, 2006)

Sin embargo, el problema de segregación de los barrios populares no es más que el reflejo de la situación socio económica imperante en Chile. Si bien el importante crecimiento económico de las últimas décadas, principalmente desde 1990, ha sido el factor que más ha contribuido en la fuerte disminución de la pobreza –del 38,6% en 1990 al 15,1% en el año 2009⁴ (MIDEPLAN, 2010)– no ha repercutido en una mejora de la distribución de la riqueza. De hecho, la acción del Estado está centrada en implementar políticas públicas en favor de los excluidos, sobre todo de los más pobres –incluida la política de vivienda Social–, lo que ha permitido atenuar las carencias de estos grupos sociales, pero no ha resuelto los problemas de la pobreza relativa y de la equidad, es decir, no se ha logrado disminuir las enormes diferencias entre los grupos sociales excluidos y los de mayores niveles de ingreso⁵ (Infante & Sunkel, 2009).

Esta diferencia socio económica estructural de la población acentúa la estigmatización de los barrios populares y sus habitantes, aumentando la brecha de aceptación por las clases más acomodadas. Entonces, cabe considerar si la sociedad está preparada para adoptar una política de integración social urbana. Son comunes los conflictos sociales que se producen en las clases más acomodadas cuando dentro de su barrio (o cercanías) se construyen viviendas sociales, por la ya mencionada carga de problemas por drogadicción y delincuencia, además del hecho no menos importante de repercutir en las plusvalías de sus propiedades.

3. INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA SOCIAL Y SU EVOLUCIÓN.

El Estado de Chile ha intervenido de distintas formas para ayudar a solucionar el problema habitacional, especialmente la transferencia de recursos de forma indirecta o mediante un rol financiero más activo.

Como forma indirecta podemos clasificar a los subsidios a la oferta, consistentes en rebajas o exenciones tributarias a los constructores y propietarios de viviendas consideradas sociales o económicas. Es el mecanismo de subsidio más antiguo utilizado en Chile, y la última disposición de tal tipo es el DFL N°2/1959, aún vigente (Arellano, 1983). Este tipo de subsidio adolece de un grave problema, y es la gran filtración de recursos públicos que se produce, pues no asegura que repercuta efectivamente en el valor final de la vivienda, llegando una fracción muy reducida a los hogares más necesitados (Arellano, 1983).

Otro financiamiento indirecto utilizado han sido los subsidios al crédito para la compra de viviendas, mediante el cobro de intereses bajos y/o reajustando parcialmente las deudas. Sin embargo, en general las familias de mayores ingresos eran las más favorecidas (Arellano, 1983) y el mecanismo carecía de sostenibilidad por la baja tasa de recuperación de los créditos.

⁴ Este porcentaje ha sufrido por primera vez desde 1990 un aumento, el que ha sido de 1,4 puntos desde la anterior encuesta CASEN del 2006 que arrojó un resultado de 13,7% de la población en condición de pobreza.

⁵ En relación al Ingreso Autónomo, según la Encuesta CASEN 2009 el Índice 10/10 es de 46,2 (el año 2006 fue de 31,3), con un Coeficiente de Gini de 0,55.

Las formas en que el estado ha actuado de manera más directa ha sido mediante la otorgación de subsidios directos a la demanda, que consisten en un monto fijo de dinero, conocido, otorgado por una única vez, bajo el supuesto que con ello se solucionaría la necesidad de vivienda. Se crearon en un periodo en el cual se pretendía reducir al máximo la intervención del Estado en materias de vivienda y urbanismo, y se tenía como premisa que, bajo la política de una "Economía Social de Mercado" sería el libre juego entre oferta y demanda la que determinaría la mejor solución urbana de las ciudades.

En general, y luego de distintos tipos de mecanismos de subsidios otorgados a los demandantes, se tenía por resultado que un bajo porcentaje de dichos recursos llegaban finalmente a los más desfavorecidos: sólo un 23% de los recursos llegaba al 30% más pobre. Para corregir esta situación de destinación de recursos, el Estado implementó el año 2002, además de los subsidios existentes ya tradicionales, el programa de Fondo Solidario de Vivienda (FSV-I), terminando con la obligación de endeudamiento de aquéllos que están bajo la línea de pobreza (preferentemente del primer quintil de vulnerabilidad. Ver D.S. 174/2005), focalizando cerca del 65% de los recursos en los segmentos más pobres y creando un sistema altamente participativo y diverso en soluciones⁶. Aún así, para postular se requiere un ahorro mínimo de 10 Unidades de Fomento (UF)⁷ por postulante.

Posteriormente se crea un nuevo subsidio pensado en las familias que no califican bajo la línea de pobreza, pero debido a su fragilidad económica o inestabilidad laboral tienen dificultades para obtener crédito hipotecario (MINVU, s/f), que corresponden al 40% más pobre de la población, denominado Fondo Solidario de Vivienda II (FSV-II). Éste requiere un ahorro previo de 30 UF por postulante y se puede solicitar un crédito complementario (bajo ciertas condiciones).

En ambos programas se pueden postular proyectos de construcción (en nuevos terrenos, en densificación predial, en sitios propios, alteración o reparación de inmuebles y construcción colectiva en zonas rurales) y adquisición de viviendas construidas. Los montos de subsidios dependen del tipo de programa y comuna, es así que para el programa FSV-I varía entre 470 y 330 UF para proyectos de construcción, entre 420 y 280 UF para adquisición de viviendas y entre. En el caso del programa FSV-II estos montos varían entre 280 y 420 UF.

Una característica importante de estos programas, es que tienen un mecanismo que permite que empresas de profesionales, empresas de asistencia técnica (PSAT), los municipios y los propios comités de interesados participen en la búsqueda y factibilización de terrenos. Éste es un principio muy saludable y positivo, ya que multiplica las iniciativas de búsqueda, y lanza al territorio a muchos interesados en encontrar lotes disponibles y urbanizables (Gramsch, 2006).

Este no es un tema menor, pues conforme a la política de vivienda subsidiada, el valor de suelo es un factor clave para la elección de los terrenos factibles para vivienda social. Con subsidios bajos y la obligación de acceder a terrenos a valor de mercado, en las áreas metropolitanas los valores han obligado a segregar a las familias más pobres a los lugares distantes de sus empleos y servicios. El costo del suelo ha pasado de menos de un 10% del costo final de una vivienda a más del 20% en algunos casos, hecho especialmente agudo en las áreas metropolitanas⁶.

Respecto a los incrementos del valor del suelo, la ex Ministra de Vivienda declara que *«la complejidad de los mercados urbanos no hace posible culpar de estos incrementos a un solo factor, y por eso debemos*

⁶ Entrevista a Patricia Poblete, Ex Ministra de Vivienda y Urbanismo, revista Prourbana N°4, mayo 2006, pág. 47.

⁷ La Unidad de Fomento es una unidad de cuenta chilena, de reajuste diario conforme a la inflación. Al día 30 de junio de 2010, 1 UF equivalía a aprox. 38,89 US\$, ó 31,62 Euros.

avanzar con acciones de Estado que ataquen todas las posibles causas, desde la modernización de los planes reguladores hasta la provisión de terrenos del Estado para desarrollos urbanos accesibles y en barrios de calidad, pasando por medidas que reduzcan la demanda por medio de la provisión de vivienda usada»⁸.

4. EL SUBSIDIO DIFERENCIADO A LA LOCALIZACIÓN

4.1. Formulación y Objetivos

Sin embargo, todas las medidas señaladas hasta ahora tenían por objetivo apoyar la producción de viviendas para atender la demanda, con una visión simplemente cuantitativa de construcción de nuevas unidades, relegando a los pobres a la periferia –expandiendo las ciudades– y sin considerar otros factores como el de integración social. La masividad de soluciones junto a la limitación de recursos destinados han tenido un gran impacto social y urbano, tal como se señalaba en la sección anterior. Ante esta situación, con objeto de mejorar la integración de las viviendas sociales, reconociendo que la principal causa de conflictos respecto a la vivienda social es su emplazamiento en la periferia urbana bajo la forma de grandes conjuntos habitacionales, la ex presidenta Bachelet (periodo 2006-2010) delineó las 4 grandes transformaciones que impulsarían su gobierno, una de las cuales estaría centrada en *la Vivienda y la Ciudad*. Declaró que su política urbana se orientaría «*hacia la calidad de vida y equidad territorial*», a través de una estrategia que «*ponga en su centro la calidad de lo que se construye y revierta la segregación social*», colocando todo el esfuerzo «*en reducir drásticamente el déficit de vivienda del 20 por ciento más pobre de la población*»⁹.

El objetivo del gobierno era ambicioso, pues se pretendía terminar con el déficit de vivienda de los más pobres, mejorar los estándares habitacionales y terminar con las tendencias de segregación en las ciudades, pero por sobre todo transformar estas medidas en políticas de estado de largo plazo.

En consecuencia, en el marco de la Nueva Política Habitacional, junto con la promulgación del Programa de Mejoramiento de Barrios –dirigido a 200 barrios emblemáticos por sus problemas sociales–, se crea una herramienta financiera denominada *Subsidio Diferenciado a la Localización* (a través del D.S. 174 del 09 de febrero de 2006, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo), cuyo objetivo es favorecer la integración social, incentivando una mejor localización de las viviendas sociales, reconociendo como generador principal de los problemas urbanos y sociales las repercusiones que tiene el alto valor del suelo. Este nuevo subsidio a la demanda complementario, destinados a los programas FSV-I y FSV-II, corresponde a una «*subvención adicional a la que podrán acceder los grupos postulantes, destinada al financiamiento de la adquisición y/o habilitación del terreno en el cual se emplazará el proyecto de construcción, siempre que cumplan con los requisitos y condiciones exigidos*» (art. 64 D.S. 174/2006). Los montos máximos de subsidio por beneficiario son 200 UF en el caso del programa FSV-I y 100 UF para FSV-II.

⁸ Entrevista a Patricia Poblete, Ex Ministra de Vivienda y Urbanismo, revista Prourbana N°4, mayo 2006, pág. 44.

⁹ Discurso de cuenta de la nación en el Parlamento, 21 de Mayo de 2006, disponible en Internet: http://www.bcn.cl/susparlamentarios/mensajes_presidenciales/21Mayo2006.pdf

En todo caso, el monto de este subsidio corresponderá al valor que resulte de multiplicar el “factor corrector de avalúo” (fijado mediante resolución del Ministro de Vivienda y Urbanismo) por el avalúo fiscal de la propiedad. Para la adquisición de viviendas construidas el monto máximo para este subsidio, tratándose de viviendas correspondientes al FSV-I, será de 200 UF y de 100 UF para el Programa FSV-II. En ambos casos este subsidio, sumado con el que corresponda según sea FSV-I o FSV-II, no podrá exceder, en conjunto, el precio de venta de la vivienda.

Los requisitos aludidos a cumplir por los terrenos son los siguientes:

- Estar emplazados al interior de áreas urbanas.
- Ubicarse dentro del territorio operacional de una empresa sanitaria.
- Presentar acceso directo a una vía local o de rango mayor existente¹⁰
- Contar con acceso a transporte público a una distancia recorrible peatonalmente no mayor a 500m.
- Estar ubicado a una distancia recorrible peatonalmente no mayor de 1.000m de establecimientos de educación prebásica y básica.
- Estar ubicado a una distancia recorrible peatonalmente no mayor de 2.500m de un establecimiento de salud primaria.

Otros de los requisitos originales de este subsidio complementario, aplicado a proyectos de Construcción en nuevos terrenos y densificación predial, era que junto con considerar un tamaño máximo de 150 viviendas, deberán estar ubicados en una ciudad de 30.000 o más habitantes, de acuerdo al último Censo de Población. Esta última condición fue modificada el 2007, reduciendo las áreas urbanas elegibles a aquellas de 5.000 o más hab. A pesar de no existir una justificación oficial o institucional de esta modificación, se hace evidente que con esta medida se aumenta la oferta de terrenos, pretendiendo así obtener valores de suelo menores. Además de buscar evitar la migración de habitantes de centros urbanos de menos a 30.000 hab, puesto que también es exigencia que al menos un 60% de los integrantes del grupo postulante deberá provenir de la comuna o agrupación de comunas que incluya al municipio en que está ubicado el terreno (art. 67 D.S. 174/2006). Se hace evidente la visión centralista del subsidio, pues coarta la posibilidad de mejorar los emplazamientos de las viviendas sociales en aquellos centros poblados pequeños –que no necesariamente tienen menores valores de suelo–, muchos de los cuales se hallan en zonas extremas de Chile (por lo tanto más alejadas). Existen alrededor de 120 municipios en Chile (de un total de 346 a nivel nacional) con una población urbana inferior a 5.000 habitantes, los que actualmente están imposibilitados de acceder al subsidio diferenciado a la localización, reflejando el excesivo centralismo de la realidad chilena.

4.2. Análisis de Implementación

Dado el tiempo transcurrido desde la promulgación del D.S. 174 el 2006, que crea el Subsidio Diferenciado a la Localización, es aún prematuro efectuar un análisis del grado de éxito que ha logrado conforme a los objetivos señalados (impulsar y mejorar la integración y renovación urbana), aunque los

¹⁰ Ver artículo 2.3.2 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC)

precios del suelo en comunas pericentrales indican que, aún con este subsidio, los comités de vivienda no podrían acceder a estos lugares.

Sin embargo, se ha analizado información estadística obtenida de la web del Observatorio Urbano (MINVU), centrando el estudio en los datos referidos a los subsidios FSV-I, puesto que corresponden al segmento de población más vulnerable, y por lo tanto, más dependiente de las políticas públicas.

Se trabajó de forma cuantitativa con información existente de subsidios otorgados entre los años 2006 y 2009, la que originalmente se presenta desglosada por comuna. Sobre esta base de datos, y ante la imposibilidad de contar con información desagregada por área urbana (una comuna puede tener más de un área urbana), se incorporó la población urbana comunal según el Censo de Vivienda y Población del año 2002¹¹, con objeto de identificar la distribución de los Subsidios Diferenciados a la Localización, según su población urbana.

Luego del análisis se obtuvieron los siguientes datos:

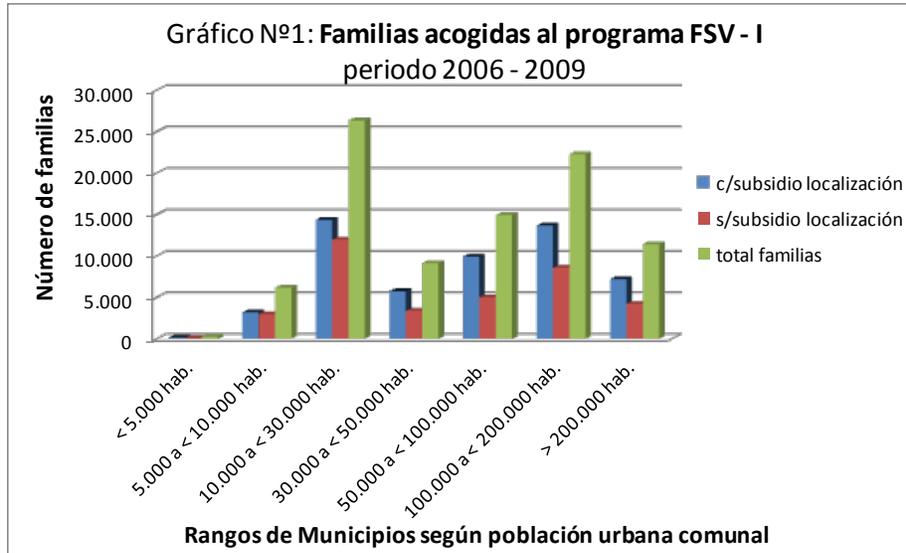
- En Chile existen 346 comunas, incluyendo las 4 últimas creadas el año 2004.
- Del total de comunas, al año 2002 una cantidad de 227 tienen una población urbana comunal igual o superior a 5.000 habitantes.
- Del total de comunas que cumplen con el criterio de elegibilidad en relación a centros urbanos de población igual o superior a 5.000 hab.¹², en este periodo 131 han recibido a familias favorecidas con el Subsidio Diferenciado a la Localización, incluyendo 2 comunas que se saltan este requisito, que son la comuna de María Pinto, con 1.654 habitantes urbanos, y San Pedro, que no posee área urbana. Ambos se ubican en la Región Metropolitana de Santiago.
- A pesar que la disminución en la exigencia de población las áreas urbanas se produjo el 2007, es posible identificar que previamente recibieron subsidio de localización 1 comuna correspondiente al rango 5.000-10.000 hab. urbanos (70 familias) y 2 comunas entre 10.000-30.000 hab. urbanos (158 familias)

Tal como muestra el gráfico N°1, las comunas que más recibieron subsidios de localización se ubican en los rangos de 10.000-30.000 habitantes urbanos, principalmente, y entre 100.000-200.000 hab. urb. Cabe señalar, que del total de familias favorecidas con el programa FSV-I, casi un 60% complementó el aporte estatal con el Subsidio Diferenciado a la Localización.

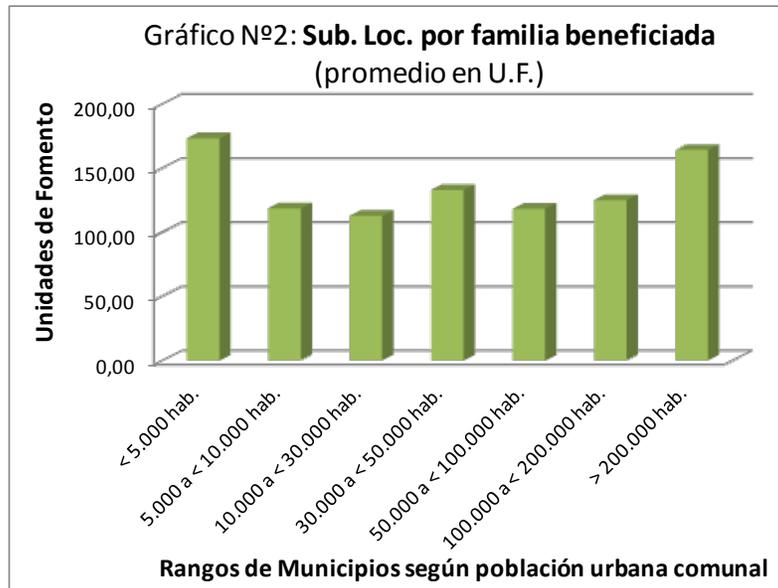
El gráfico N°2 muestra el promedio de UF por familia, según rango de población urbana municipal. Como el Subsidio Diferenciado de Localización está dirigido tanto para la adquisición de terrenos, como para su mejoramiento (el total puede ser la suma entre ambos), además que se puede complementar con el subsidio FSV-I, no es muy claro deducir que los mayores valores promedios corresponden a valores de suelo más elevados, pero es llamativo que los mayores montos hayan sido para complementar los subsidios FSV-I en comunas que no cumplían los requisitos legales para ello. Un caso especial es la comuna de San Pedro, en la Región Metropolitana, puesto que recibió el máximo (200 UF), a pesar de carecer de área urbana.

¹¹ Sin embargo, el año 2004 se crearon 4 nuevas comunas, lo que altera los datos de población de 8 municipios

¹² Se recuerda que, a pesar del requisito de población va dirigido a áreas urbanas, el análisis se efectuó a una escala municipal, pudiendo existir un rango de error en los resultados.



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en <http://www.observatoriohabitacional.cl>



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en <http://www.observatoriohabitacional.cl>

Para lograr un análisis más acabado y en sus reales dimensiones, se hace necesario realizar un estudio de los emplazamientos de los conjuntos beneficiados con el Subsidio Diferenciado a la Localización, especialmente en las áreas metropolitanas y ciudades con población superior a 100.000 habitantes, que es donde el problema de segregación es más acusado.

Un problema de implementación, que influye en el valor del suelo, es la excesiva burocracia del mecanismo de pago a los propietarios, lo que se transforma en un plazo demasiado tardío, injusto y desmotivador para los vendedores de sus terrenos, haciendo que éstos eleven los precios o desistan de vender a los comités de viviendas (Gramsch, 2006).

5. CONCLUSIONES

Considerando que aún es prematuro efectuar un juicio sobre los resultados del Subsidio Diferenciado a la Localización, es necesario comprender que se trata de una transferencia de recursos directa del Estado a los demandantes. Esto es relevante toda vez que no existe un mayor intervencionismo, o herramientas de gestión urbana, quedando todo el proceso de adquisición de terrenos en el libre juego de la oferta y demanda, dentro del marco de una economía social de mercado.

Sin embargo, cabe cuestionar si efectivamente este subsidio complementario propende a mejorar la integración socio espacial de las viviendas sociales. Es correcto que es un incentivo para la adquisición de terrenos mejor ubicados, pero existe un gran debate sobre la influencia o distorsión que generan los subsidios en el valor del suelo, existiendo en general consenso que tienden a elevarlo por las expectativas que generan en la oferta. Cabría, entonces hacer un estudio sobre la magnitud de dicha distorsión en el mercado de suelo.

También correspondería hacer un estudio de detalle sobre el emplazamiento definitivo que logran las viviendas sociales que hacen uso del subsidio diferenciado a la localización, con objeto de determinar el grado de integración respecto al tejido urbano existente, aclarando si se está generando renovación urbana con estos proyectos, o simplemente es “un poco menos descentral”. Este estudio debiera abarcar el grado de relaciones sociales que se mantienen o rompen con las operaciones efectuadas.

Existen propuestas de soluciones provenientes de la legislación urbana, generando alternativas “inclusionarias” de zonificación, como son las cuotas de viviendas sociales por áreas o proyectos, o incentivos para su construcción en áreas bien localizadas (Brain y Sabatini, 2006). Sin embargo, y dada la baja densidad relativa de las ciudades chilenas, es importante generar mecanismos para la incorporación de espacios intersticiales o sub utilizados para la construcción de viviendas de interés social, a través de conjuntos de pequeña escala, con objeto de generar mixtura social. Una propuesta es desincentivar la especulación y retención de suelos a través de impuestos a este tipo de suelos, lo que aumentaría la oferta y disminuiría los precios de mercado (Sabatini, 2006). Lo que queda claro, es la necesidad de una mayor coordinación y vinculación entre la política de vivienda social y la gestión de los usos del suelo (reglamentación de los usos).

Como se mencionó en el análisis, son comunes los conflictos sociales que se producen en las clases sociales más acomodadas por la cercanía a proyectos de viviendas sociales. Es posible que un factor importante sea la magnitud de estas intervenciones, pues no es lo mismo generar conjuntos de 5.000 unidades que de 150 unidades, que es el máximo establecido por el D.S. 174/2006 para los programas de Fondo Solidario de Vivienda. Por otro lado, muchas de las familias proceden de una situación de allegados, por lo que cualquier solución también pasa por mantener, dentro de lo posible, las relaciones de proximidad existentes, que es su gran capital y factor de subsistencia. Esto requiere, entonces, que las soluciones sean a pequeña escala (ver Abramo, 2003)

Finalmente, cabe destacar que el aumento progresivo del valor del suelo es un indicador del aumento constante del poder adquisitivo, pero a pesar de la hipótesis de Kuznets (ver Solimano y Torche, 2007, pág. 7) es necesario que el estado, y la sociedad en general, tenga un rol más activo para superar las persistentes desigualdades sociales y urbanas. Si el país ha mejorado sus indicadores macroeconómicos, esta mayor riqueza romper la desigualdad estructural de la sociedad chilena. Si el objetivo es mejorar el emplazamiento de las viviendas sociales, se debe transparentar el aumento del ya obsoleto techo de 400 UF, de la mano con una correcta planificación del territorio urbano y herramientas –además de las del mercado– que propicien su concreción. En definitiva, es poco probable que el sistema de subsidios a la demanda, y especialmente el Diferenciado a la Localización, por sí solos, solucionen el problema de segregación socio-espacial urbana de las viviendas sociales sin otras herramientas normativas y de gestión urbana que lo acompañe.

Otra línea de investigación posible a abordar es, junto con el debate sobre si el Subsidio Diferenciado a la Demanda es una herramienta eficaz para evitar y revertir la segregación social que han generado históricamente los programas de viviendas sociales –generando integración urbana y social– es en qué medida logra renovación urbana en áreas urbanas centrales, y si la nueva política habitacional está generando problemas de gentrificación. Si así es ¿es posible controlarla?

6. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ABRAMO, Pedro. 2003. *La teoría económica de la favela*. En Pedro Abramo (org). *A Cidade da Informalidade O desafio das cidades latino-americanas*. Livraria Sette Letras, FAPERJ, Lincoln Institute of Land Policy. Disponible en Internet: <http://www.territorioysuelo.org/documentos.shtml?x=11389577>
- ARELLANO, José Pablo. 1983. *Políticas de vivienda 1975 - 1981: financiamiento y subsidios*. *EURE* [en línea] vol. X, no. 28 [citado 2010-5-30], pp. 9-24. Disponible en Internet: <http://www.eure.cl/articulos/137/politicas-de-vivienda-1975-1981-financiamiento-y-subsidios/>. ISSN 0717-6236
- BRAIN, Isabel; SABATINI, Francisco. 2006. *Los precios del suelo en alza carcomen el subsidio habitacional, contribuyendo al deterioro en la calidad y localización de la vivienda social*. *Prourbana* N°4 [citado 2010-05-21], pp. 2-13. Disponible en Internet: http://www.prourbana.cl/publicaciones_detalle.php?idPublica=81
- GRAMSCH, Juan Pablo. 2006. *Comités de vivienda social y disponibilidad de suelo en la Provincia de Concepción: Los desafíos que vienen*. *Prourbana* N°4 [citado 2010-06-25], pp. 23-24. Disponible en Internet: http://www.prourbana.cl/publicaciones_detalle.php?idPublica=85
- HIDALGO, Rodrigo. 2007. *¿Se acabó el suelo en la gran ciudad?: Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile*. *EURE* [en línea] vol. XXXIII, n° 98 [citado 2010-05-18], pp. 57-75. Disponible en Internet: <http://www.eure.cl/articulos/526/se-acabo-el-suelo-en-la-gran-ciudad-las-nuevas-periferias-metropolitanas-de-la-vivienda-social-en-santiago-de-chile/>. ISSN 0717-6236
- INFANTE, Ricardo; SUNKEL, Osvaldo. 2009. Chile: hacia un desarrollo inclusivo. *Revista CEPAL* n° 98 [citado 2010-08-10], pp. 135-154. Disponible en Internet: <http://www.eclac.cl/cgi->

[bin/getProd.asp?xml=/revista/noticias/articuloCEPAL/3/35853/P35853.xml&xsl=/revista/tpl/p39f.xsl
&base=/revista/tpl/top-bottom.xsl](http://bin/getProd.asp?xml=/revista/noticias/articuloCEPAL/3/35853/P35853.xml&xsl=/revista/tpl/p39f.xsl&base=/revista/tpl/top-bottom.xsl). ISSN 0717-6236

- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (Chile). Sin Fecha. *CHILE: Proyecciones y Estimaciones de Población. Total País. 1950–2050*. [citado 2010-06-28]. Disponible en Internet: http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/demografia_y_vitales/proyecciones/Informes/Microsoft%20Word%20-%20InforP_T.pdf
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (Chile). 2003. *CENSO 2002: Síntesis de Resultados*. [citado 2010-06-21]. Disponible en Internet: <http://www.ine.cl/cd2002/sintesis censal.pdf>
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN (Chile). 1996. *Balance de 6 años de las Políticas Sociales 1990 – 1996*. Santiago, Chile. 322 pág.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN (Chile). 2010. *Encuesta CASEN 2009*. Santiago, Chile. [citado 2010-08-10]. Disponible en Internet: <http://www.mideplan.cl/>
- MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO (Chile). 2009. *Déficit Urbano-Habitacional. Una mirada integral a la calidad de vida y el hábitat residencial de Chile*. [citado 2010-06-15]. Disponible en Internet: http://www.observatoriorurbano.cl/Docs/pdf/Deficit_Urbano-Habitacional_nov%202009.pdf
- MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO (Chile). Sin Fecha. *Historia MINVU Editada*. [citado 2010-05-29]. Disponible en Internet: http://www.minvu.cl/opensite_20061113164636.aspx
- MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO (Chile). 1992. *D.S. 47 Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones*. Santiago, Chile. Versión actualizada al 16-01-2010. 360 p. Disponible en Internet: http://www.minvu.cl/opensite_20061113163338.aspx
- MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO (Chile). 2006. *D.S. 174 Reglamenta programa Fondo Solidario de Vivienda*. Santiago, Chile. 29 p. Disponible en Internet: http://www.minvu.cl/opensite_20061113165715.aspx
- SABATINI, Francisco. 2006. *Ideas para una política de suelo orientada por objetivos de integración social*. Prourbana N°4 [citado 2010-06-18], pp. 31-35. Disponible en Internet: http://www.prourbana.cl/publicaciones_detalle.php?idPublica=88
- SOLIMANO, Andrés; TORCHE, Arístides. 2007. *La Distribución del Ingreso en Chile 1987-2003: Análisis y Consideraciones de Política*. [citado 2010-06-20]. Disponible en Internet: http://www.bcentral.cl/conferencias-seminarios/seminarios/pdf/solimano_torche.pdf

Páginas web:

http://www.observatoriohabitacional.cl/opensite_20080122171314.aspx

http://www.bcn.cl/susparlamentarios/mensajes_presidenciales/21Mayo2006.pdf