

**Conciliando integración social y negocio inmobiliario: seguimiento de proyectos integrados (PIS) desarrollados por inmobiliarias e implicancias de política**

Francisco Sabatini Downey, María Pía Mora Camus,  
María Ignacia Polanco Moore e Isabel Brain Valenzuela

© 2013 Lincoln Institute of Land Policy

**Documento de Trabajo del  
Lincoln Institute of Land Policy**

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

Si tiene alguna pregunta o quiere reproducir este documento, póngase en contacto con el Instituto Lincoln. [help@lincolninst.edu](mailto:help@lincolninst.edu)

**Lincoln Institute Product Code: WP14FS1SP**

## Resumen

Este artículo presenta una reflexión en torno a los fundamentos del subsidio de integración social (SIS) y los principales resultados asociados a su implementación, a partir de la observación de dos proyectos habitacionales integrados - Juvencio Valle y San Alberto de Casas Viejas. Asimismo, estos proyectos fueron contrastados con un tercer caso de estudio –Villa Bicentenario, conjunto tradicional de vivienda social-, el que operó como una suerte de grupo de control de los anteriores.

En primer lugar, se entregan datos de los principales logros, deudas y desafíos de la política habitacional chilena, poniéndola en el contexto de la experiencia latinoamericana. Luego se introducen los principales instrumentos y programas de integración residencial que la política de vivienda chilena ha ido implementando desde hace 6 años, poniendo acento en el subsidio de integración. Tras explicar brevemente la metodología del estudio que dio origen a este *paper*, y apoyándose en datos concretos de los casos sobre los cuales se profundizó, se presentan los resultados más relevantes de la implementación del subsidio desde la perspectiva de la oferta y la demanda, para posteriormente dar paso a una reflexión más general vinculada a la eficiencia y equidad del instrumento, y a las posibilidades de replicarlo en el contexto latinoamericano. Finalmente, se cierra con una serie de implicancias para las políticas de promoción de la integración social en sentido amplio.

## Sobre los autores

**Francisco Sabatini Downey** es Doctor en Planeamiento Urbano por la UCLA, Sociólogo por la PUC – Chile. Profesor del Instituto de Estudios Urbanos e Investigador de CEDEUS PUC-Chile. Realizó estudios sobre segregación residencial, planeamiento urbano y conflictos ambientales. Actualmente es investigador principal del estudio “Gentrificación de la periferia urbana popular: Santiago de Chile y Ciudad de México”, financiado por el CONICYT-Chile. Profesor asociado del Programa de apoyo a las políticas urbanas y de suelo de Chile, UC ProUrbana y del Programa de América Latina y El Caribe del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo y profesor invitado en diversas universidades de América Latina. Contacto: [fsabatin@puc.cl](mailto:fsabatin@puc.cl)

**María Pía Mora Camus** es socióloga de la Universidad Católica de Chile (UC). Ha participado en investigaciones sobre educación en Asesorías para el Desarrollo y el Centro de Investigación Avanzada en Educación de la Universidad de Chile. Actualmente se desempeña como coordinadora del Programa ProUrbana, del Centro de Políticas Públicas UC, donde ha participado en estudios en temas de mercado de suelo, participación ciudadana, segregación e integración social en la ciudad. Los últimos años coordinó investigaciones vinculadas al proceso de reconstrucción, la factibilidad de desarrollar una política de arrendamiento para sectores vulnerables, la caracterización de condominios de vivienda social en Chile y la evaluación de los efectos del subsidio de integración social, entre otras. Contacto: [moracamus@gmail.com](mailto:moracamus@gmail.com)

**María Ignacia Polanco Moore** es socióloga de la Pontificia Universidad Católica de Chile y MSc. in International Development con especialidad en Urban Development de la University of Birmingham, Inglaterra. Investigadora de ProUrbana -Programa de Apoyo a las Políticas Urbanas y de Suelo en Chile- del Centro de Políticas Públicas UC hasta el año 2013. Co-autora de distintos estudios e investigaciones en materia urbana y habitacional con foco en la integración de los grupos vulnerables. Entre las investigaciones recientes en que ha participado se encuentran estudios para el BID, Ministerio de Vivienda (MINVU) y LILP. Además participó como coordinadora de seminarios y otras instancias de promoción del debate sobre políticas de suelo en Chile. Contacto: [mipolanc@uc.cl](mailto:mipolanc@uc.cl)

**Isabel Brain Valenzuela** es Master in Public Administration, Harvard (2013). Master en Filosofía, Universidad de Chile (2011). Sociología, Universidad Católica de Chile (2001). Miembro del Staff de Académicos e Investigadores del Lincoln Institute of Land Policy desde el año 2010. Trabajó como Senior Advisor para el proyecto “Urbanización en Asia y América Latina” de Global Development Network (GDN) durante el 2012-13. Co-fundó y dirigió el Programa ProUrbana del Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica de Chile entre 2004 y 2012. Fundó y dirigió el Centro de Investigación Social de la Fundación TECHO (2002-2004). Ha trabajado durante los últimos 10 años en el ámbito de la investigación en políticas públicas, principalmente focalizada en la relación entre mercado del suelo, políticas de vivienda y segregación social urbana. Actualmente trabaja como investigadora/consultora independiente para Lincoln Institute of Land Policy y el Banco Mundial. Contacto: [isabel.brain@gmail.com](mailto:isabel.brain@gmail.com)

## Índice

<b>Introducción .....</b>	<b>1</b>
<b>Antecedentes: Nuevas demandas urbanas por integración residencial.....</b>	<b>2</b>
<b>Proyectos de Vivienda Integrados: Claves para su comprensión.....</b>	<b>9</b>
<b>Principales lecciones tras la aplicación del subsidio de integración para grupos medios a partir del estudio de casos .....</b>	<b>12</b>
Oferta .....	13
Peso de los proyectos integrados respecto del total de proyectos habitacionales que reciben subvención estatal .....	13
Motivación para el desarrollo de proyectos integrados, concepto de integración social y momento de inclusión de éste .....	13
Diseño de la vivienda y el barrio .....	14
Localización.....	15
Gestión del proyecto: esquema de venta y estrategia de marketing .....	15
Resultados de mercado de los proyectos integrados.....	16
Funcionamiento del instrumento.....	16
Demanda .....	16
Criterios de elección de la vivienda.....	16
Clases sociales presentes en los conjuntos.....	18
Efectos de los proyectos integrados.....	18
<b>Consideraciones de eficiencia y equidad sobre el instrumento a partir de evidencia de contexto .....</b>	<b>21</b>
Consideración de eficiencia: ¿Es posible que el mercado genere mixtura residencial sin la existencia del subsidio de integración social? .....	21
Consideración de equidad: ¿Es justo subsidiar a la clase media?.....	26
<b>Pertinencia latinoamericana del Subsidio de Integración Social .....</b>	<b>27</b>
¿Es la integración social urbana un tema pertinente en otros países de la Región? .....	27
¿Es el Subsidio de Integración Social un instrumento adecuado para promover la integración residencial? .....	28
<b>Consideraciones finales .....</b>	<b>29</b>
Entre la focalización social y la focalización espacial, o “apoyo a lugares” .....	31
Restricciones de oferta para el desarrollo de proyectos socialmente integrados .....	31
El lado de la demanda: la indiferencia frente a la integración como una posibilidad .....	31
Cuestiones de eficiencia del instrumento.....	32

Un dilema de equidad: ¿subsidiar a ricos para que vivan con pobres?.....	33
Algunas implicancias de política .....	33
<b>Bibliografía .....</b>	<b>35</b>
<b>Anexo.....</b>	<b>38</b>

### Índice de Gráficos

Gráfico 1. Proporción de propietarios de la vivienda según Quintil de Ingreso Autónomo del Hogar. Chile, 2009 .....	3
Gráfico 2. Percepción de los habitantes de los conjuntos integrados respecto a la relación con los vecinos .....	19
Gráfico 3. Beneficios percibidos de vivir con personas de grupos socioeconómico más bajo .....	20
Gráfico 4. Beneficios percibidos de vivir con personas de grupos socioeconómico más alto .....	20

### Índice de Tablas

Tabla 1. Variación de las características de la vivienda social en tres periodos.....	4
de tiempo 1994 – (1998-1999) – (2002-2004).....	4
Tabla 2. Modificaciones introducidas al subsidio de Integración Social.....	11
Tabla 3. Percepción respecto a la diversidad de hogares presentes en el .....	17
conjunto habitacional .....	17
Tabla 4. Distribución de los hogares según ingresos en .....	18
San Alberto Casas Viejas (Puente Alto) y en Juvencio Valle (San Bernardo).....	18
Tabla 5. Número de subsidios DS1 pagados por tramo y tipo de vivienda en la región metropolitana; y de los aún sin pagar al 31 de Agosto de 2012* .....	25
Tabla 6 Edificación de Obra Nueva por Destino en Región Metropolitana* .....	26
Tabla 7 Características de los casos de estudio .....	39
Tabla 8 Encuestas aplicadas en SACV según subsidio recibido por el hogar .....	40

## **Conciliando integración social y negocio inmobiliario: seguimiento de proyectos integrados (PIS) desarrollados por inmobiliarias e implicancias de política**

### **Introducción**

En el año 2006 se incluyó por primera vez entre los objetivos de la política habitacional y urbana el lograr mayor integración social. Esto se explica por la constatación -desde los tomadores de decisiones, el mundo académico y la ciudadanía en general- de las consecuencias negativas asociadas a la aglomeración de viviendas sociales en sectores periféricos de la ciudad, desprovistos de equipamiento e infraestructura adecuada, y pobres en oportunidades de contacto social con familias de mayor condición social. En paralelo, el peso otorgado por las familias al entorno a la hora de elegir una residencia es cada vez mayor.

En términos prácticos, la inclusión del objetivo de integración –además de los tradicionales de resolución del déficit cuantitativo y cualitativo— se tradujo por parte del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) en la formulación de dos líneas programáticas. La primera fue la de generar estrategias que permitiera revertir los efectos negativos que la construcción masiva de vivienda social segregada durante décadas, vale decir, recuperar las viviendas y barrios del stock construido. La segunda línea consistió en crear mecanismos que evitaran repetir los efectos negativos de la política habitacional cada vez que se desarrollaran nuevos proyectos que incluyen vivienda social, intentando que éstos estuvieran más integrados a la ciudad y mezclados socialmente.

Para lograr cumplir con dichas líneas programáticas, se generaron instrumentos específicos orientados a su logro poniendo acento principalmente en tres mecanismos: (i) subsidios orientados a aumentar el pago por suelo; (ii) mejoramientos de las viviendas y entornos del stock ya construido, e (iii) incentivos para la promoción de la mixtura residencial dentro del nuevo stock habitacional. Dentro de este último grupo de medidas cabe destacar el Subsidio de Integración Social, destinado al desarrollo de Proyectos de Integración Social (PIS), el cual está dando paso a la construcción de algunos conjuntos que combinan vivienda social con vivienda orientada a estratos medio-bajos y medios.

En el primer período de implementación (2006 – 2009) se desarrollaron 9 Proyectos de Integración Social (PIS) –dos de los cuales son analizados en profundidad por este equipo. Algunos han mostrado importantes innovaciones en el diseño del proyecto, organización de la demanda, estrategia de venta, entre otros. En cambio, otros muestran evidentes debilidades en el objetivo de promover una integración social sustentable en la medida que se oferta una vivienda de iguales condiciones a todos sus habitantes, con la única distinción que unos obtienen un subsidio que cubre el valor total de la vivienda y otros parcialmente, generando resquemores entre los propietarios.

Considerando que se planea ir ampliando la cobertura de este subsidio en el tiempo, la experiencia tras el desarrollo de los PIS es interesante desde una doble perspectiva. Por una parte, resulta relevante que inmobiliarias –tradicionalmente acostumbradas a realizar proyectos

residenciales para grupos bajos apelando a la masividad y homogeneidad de los residentes— se estén abriendo al desarrollo de proyectos integrados sin renunciar al negocio propiamente tal, mostrando que éste e inclusión social sí son compatibles, y por otra parte, resulta primordial la experiencia en términos de convivencia entre vecinos de distinto nivel socioeconómico. Lo que ocurra al interior de estos proyectos puede dar la pauta para las decisiones sobre conjuntos de vivienda integrada en el futuro.

Los valiosos aprendizajes extraídos a partir del estudio de casos aquí realizado deben analizarse y ponderarse, sin embargo, a la luz de tendencias más generales de la producción de vivienda social y de vivienda en general, la que en el caso chileno —y posiblemente en otros países de la región— parece haber entrado en una cierta crisis.

### **Antecedentes: Nuevas demandas urbanas por integración residencial**

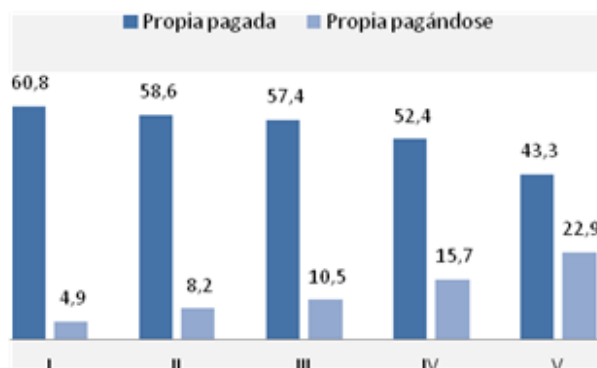
Basada en la distribución de subsidios a la demanda (que hagan a los individuos de menores recursos más ‘atractivos’ para el mercado), la política habitacional chilena iniciada hace más de tres décadas ha sido especialmente exitosa en términos cuantitativos, es decir, en la provisión de grandes cantidades de vivienda. En buena medida gracias a ella —que agota la mayoría de los recursos de los que dispone el Ministerio de Vivienda y Urbanismo<sup>1</sup>— los hogares en situación de tenencia irregular del suelo son menos del uno por ciento en el país, y el acceso a servicios básicos (agua, luz y alcantarillado) es prácticamente universal. Por otra parte, la proporción de propietarios de vivienda es muy alta, siendo mayor en los estratos sociales más bajos que en los más altos, mientras que en naciones desarrolladas la propiedad crece con el ingreso de las personas (Gilbert y Varley, 1990).

Además, los hogares de menores ingresos aparecen menos endeudados por concepto de vivienda, como se ve en el gráfico 1. Ha contribuido a ello el que, desde inicios de los años 2000, la política de vivienda haya decidido retirar a los hogares más vulnerables del sistema de créditos hipotecarios, instaurándose para ellos subsidios que cubren la totalidad del precio de la vivienda.

---

<sup>1</sup> Según la Dirección de Presupuestos (2011), casi el 85% de los recursos del MINVU se orientan a vivienda, destinándose el escaso margen restante a temas de ciudad propiamente tales. Este dato sirve para graficar el hecho que la política chilena tradicionalmente ha tenido un sesgo más habitacional que urbano.

**Gráfico 1. Proporción de propietarios de la vivienda según Quintil de Ingreso Autónomo del Hogar. Chile, 2009**



Fuente: Elaboración propia en base a CASEN, 2009

Este éxito cuantitativo ha ido, sin embargo, estimulando graves problemas urbanos. La misma eficiencia en materia de focalización social del esquema (flexible) de los subsidios habitacionales —*vouchers* diversos<sup>2</sup> y en continuo rediseño— se tradujo en una alta homogeneidad social de los complejos de vivienda construidos. Esos barrios han cobijado crecientemente lo que la literatura especializada reconoce como “patología del gueto” (Wilson, 1987) o “efecto gueto” (Massey & Denton 1993). La gravedad de esta situación queda bien reflejada en dos hechos recientes: la demolición en el año 2012 del complejo Las Viñitas en Cerro Navia, Santiago, con algo más de mil unidades de vivienda social en edificios de cuatro pisos sin problemas constructivos que sobrevivieron dos terremotos (1985 y 2010); y la decisión del gobierno actual de realizar masivas demoliciones en la gran aglomeración de vivienda social denominada Bajos de Mena (unos 120 mil residentes)<sup>3</sup>. Se trata de conjuntos habitacionales para grupos bajos construidos después del año 2000 que hoy son estigmatizados como “guetos urbanos” por la prensa y algunos representantes del gobierno y mundo académico, contribuyendo así a profundizar sus problemas sociales.

Por otra parte, al subsidiar la demanda, la política habitacional favoreció la integración vertical de los proyectos en manos de empresas promotoras, cuya lógica económica es la capitalización de rentas de la tierra. La época de las empresas constructoras que edificaban vivienda social bajo esquemas de licitaciones gestionadas por agencias públicas en terrenos de éstas, fue quedando en el pasado. La localización de los conjuntos de vivienda “subsidiada” en zonas pobres y alejadas, esto es, donde los precios del suelo sean lo más bajos posibles, pasó de ser una mera forma de abaratar costos por parte de agencias públicas a ser parte consustancial de la estrategia económica de las empresas privadas.

---

<sup>2</sup> Con mayor monto de los aportes estatales, a menor nivel socioeconómico del hogar beneficiario.

<sup>3</sup> La diferencia entre vivienda social y económica es que la primera está orientada a los grupos más bajos, y no implica endeudamiento por parte de sus beneficiarios (los que sólo deben aportar un muy bajo ahorro). La segunda en tanto es vivienda financiada con algún porcentaje de apoyo estatal, cuyo valor debe ser completado con mayores aportes de las familias (ya sea a través de crédito con la banca privada o ahorro).



La segregación de la vivienda social hacia la periferia urbana, en el marco de la lógica rentista de las empresas, se tradujo en que los reajustes que se han hecho al subsidio habitacional hayan sido absorbidos como rentas crecientes del suelo, sin mejorar, o incluso empeorando, cuestiones claves, como el tamaño de la vivienda y la distancia al Centro y a las sub-centralidades, como muestra la tabla 1. De tal forma, fue deteriorándose la “geografía de oportunidad” de los hogares que accedían a nueva vivienda subsidiada en cuanto a acceso a posibilidades de empleo, equipamientos y servicios. A esta merma en la integración funcional a la ciudad se sumó un descenso en las chances de contacto social inter-clasista, lo que contribuye al debilitamiento de la cohesión del cuerpo social y favorece la “guetización” de muchos de barrios de vivienda social.<sup>4</sup>

**Tabla 1. Variación de las características de la vivienda social en tres periodos de tiempo 1994 – (1998-1999) – (2002-2004)**

Período de la política	Tamaño vivienda	Costo Vivienda (US\$)	Valor terreno (US\$)	Distancia al centro (km)	Distancia a sub-centro (km)
	media	media	media	media	Media
Año 1994	42	10.953	796	20,6	9,1
Año 1998-1999	43	15.244	2.650	23,4	12,8
Año 2002-2004	<b>(=)</b> 42	<b>(+)</b> 16.758	<b>(+)</b> 3.312	25,4	<b>(+)</b> 14,1

Fuente: Brain y Sabatini 2007

De acuerdo a la “Encuesta Panel CASEN 1996-2006” de OSUAH (Observatorio Social de la Universidad Alberto Hurtado), la pobreza ha disminuido sensiblemente en Chile –lo que va de la mano de las transferencias estatales, incluidos los subsidios para adquisición de viviendas-, pero ha aumentado la probabilidad de los hogares que la han superado de volver a caer en ella<sup>5</sup>. En este escenario de mayor desprotección, el barrio, entendido como una fuente de oportunidades, ha adquirido una importancia estratégica, en la medida que permite compensar las carencias y potenciar las fortalezas de las familias vulnerables. De esta manera, se configura una particular paradoja, en la que el Estado ha contribuido a reducir la pobreza al mismo tiempo que acrecienta la vulnerabilidad de las familias de clase baja al relegarlas a localizaciones lejanas y homogéneas socialmente.

<sup>4</sup> Mediciones de los efectos de la segregación sobre la integración de los estratos populares y sobre la cohesión social en ciudades chilenas, en Sabatini, Cáceres y Cerda (2001); Sabatini, Wormald y Salcedo (2008); Sabatini, Wormald, Sierralta y Peters (2010). Los estudios de Larrañaga y Sanhueza (2008) y de Sierralta (2010) descartan un posible sesgo de selección que podría debilitar la relación entre segregación y problemas sociales al haberse concentrado en jóvenes y niños, que no toman la decisión de localización de sus hogares.

<sup>5</sup> En consecuencia de lo anterior, se han realizado cambios en el instrumento que permite asignar los recursos otorgados por el Estado, pasando de la denominada ‘Ficha CAS’ (anclada en una noción de pobreza medida en términos de ingresos y bienes) a la ‘Ficha de Protección Social’ (enfocada en determinar la capacidad que tiene un hogar de generar recursos, más allá de su situación presente).

Estos problemas distan de ser exclusivos de las ciudades chilenas. La transición de la política de vivienda hacia esquemas de distribución de *vouchers* bajo criterios de focalización social y el peso que ha adquirido el sector inmobiliario en la modelación urbana han tenido parecidos efectos que los chilenos en otros países y ciudades de América Latina: segregación a gran escala de la vivienda social hasta la virtual exclusión de ella de las ciudades como un todo.

Bogotá sería una de las ciudades afectadas por esta situación, donde la obtención de importantes utilidades por parte del sector inmobiliario gracias a la renta con el suelo<sup>6</sup>, entre otros factores, estaría incidiendo sobre los patrones de segregación residencial observados (Alfonso 2012). Las ciudades mexicanas, por su parte, han visto surgir enormes proyectos de vivienda social fuera de los bordes urbanos, incluso a decenas de kilómetros, como es el caso destacado de Ciudad de México. Según Sara Topelson, Subsecretaria de Desarrollo Urbano bajo la administración Calderón (2006-2012), la expansión urbana mexicana de las tres últimas décadas (1980-2010) “ya no es sustentable” debido en parte “a la monofuncionalidad” (SEDESOL, 2011: 7). Una proporción apreciable del parque habitacional de dichas ciudades estaba vacante en 2010 –entre un 10,4 por ciento en Ciudad de México y un 23, 4 en Ciudad Juárez, entre las ciudades de más de un millón de habitantes (SEDESOL, 2011: 10-30)-, a lo que contribuye la lejanía de los nuevos conjuntos y la falta de diversidad funcional y social de sus lugares de implantación, no logrando constituir soporte a los proyectos de vida urbana de sus nuevos propietarios. Similar suerte correrían las urbanizaciones para grupos populares desarrolladas en localizaciones periféricas de las principales ciudades argentinas, donde los costos del suelo –y consecuentemente las oportunidades urbanas que éste ofrecía- serían menores (Rodulfo, 2006).

El surgimiento de distintas iniciativas o programas -aún la mera manifestación de preocupación por las autoridades- demuestran que la exclusión urbana de la vivienda social es un problema general y en ascenso en América Latina. Mientras en México las autoridades señalan que la ciudad sustentable debe ser socialmente más incluyente e igualitaria, urbanamente más compacta y mixta de usos y que la expansión urbana de las tres décadas anteriores ha ido “fragmentando el espacio y segregando a la población” (Topelson 2011:7), en Brasil ya tiene años de aplicación la norma que permite crear las Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) orientadas a defender la vivienda de baja renta existente en buenas localizaciones de las presiones gentrificadoras o de renovación urbana<sup>7</sup>. Por otra parte, que el alcalde Petro haya definido a la reinsertión de la vivienda VIP al interior de Bogotá como uno de los dos ejes programáticos de su plan de gobierno, es demostrativo de la importancia que se atribuye a este problema<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Las cuales no son contabilizadas formalmente como ganancias del sector.

<sup>7</sup> En las ZEIS solo se puede construir vivienda social. El Plan de Ordenamiento Territorial de São Paulo de 2002 creó 750 ZEIS en distintas áreas de la ciudad ocupando cerca de 31 km<sup>2</sup> (Sandroni, 2012).

<sup>8</sup> Lamentablemente, estas iniciativas podrían verse frenadas por motivos políticos. Al menos así lo consignaría el periódico digital ‘Confidencial Colombia’, el que afirma que el decreto Nacional 75 del 23 de enero de 2013 imposibilitaría a las viviendas de interés prioritario acceder a localizaciones céntricas de Bogotá. Fuente: <http://confidencialcolombia.com/es/1/201/4858/VIP-no-estar%C3%A1n-en-el-centro-de-Bogot%C3%A1-viviendas-interes-prioritario-german-vargas-lleras-gustavo-petro.htm>

En forma entendible, los estudios de satisfacción residencial captan grados apreciables de descontento con la vivienda social, como es el caso destacado de un estudio hecho por el gobierno chileno a escala nacional (MINVU, 2001)<sup>9</sup>. Como encontraron Brain et al. (2010a), el foco de este rechazo no son las viviendas –por el contrario se les evalúa muy bien— sino que la experiencia de gueto que ofrecen sus barrios.

Según un estudio realizado a una muestra representativa de residentes de las tres principales ciudades chilenas, la población de todos los grupos sociales, y no solo la de los estratos que concentran los beneficiarios de la vivienda social, enfatiza la importancia que tiene la localización de la vivienda social. En efecto, la encuesta reveló que el 69% de la población opina que una forma de mejorar la política de vivienda para los grupos más pobres es priorizando una mejor localización por sobre un mayor tamaño de las casas<sup>10</sup>.

Lo anterior resulta ser compatible con la elevada disposición exhibida por personas de clase alta y media a vivir integrados socialmente. Un 66 por ciento de una muestra representativa de residentes de dicha condición social de tres ciudades de Chile, incluida Santiago, declaró estar dispuesto a recibir en su barrio a personas de menor clase social; y un 54 por ciento afirmó, incluso, estar dispuesto a irse a vivir a un barrio de condición más baja Chile (ProUrbana y OSUAH, 2008)<sup>11</sup>. En ambos casos, la mayoría de los respondientes puso, sin embargo, condiciones; entre ellas, que la integración no significara mermas en la valorización de sus viviendas en el mediano plazo. Por otra parte, todos reconocían que la integración social, además de ser beneficiosa, principalmente para los hogares más pobres porque les facilita acceder a oportunidades de progreso personal y familiar, no estaba exenta de problemas de convivencia entre los vecinos de distinto nivel socioeconómico.

El importante peso que ha llegado a tener la localización residencial se expresa también en las preferencias reveladas (o conductas) de los grupos más pobres. Si bien los asentamientos informales en Chile son un grupo muy pequeño en relación a la población vulnerable (5 por ciento de los hogares en condición de pobreza), ellos se renuevan constantemente de nuevos hogares. Están mejor localizados que la vivienda social, especialmente más cerca del Centro y de las fuentes laborales (Brain et al., 2010a). Asimismo, los allegados, un grupo de alta vulnerabilidad social, tienden a localizarse en los distritos más céntricos de las ciudades<sup>12</sup>. Finalmente, los inmigrantes latinoamericanos, también socialmente vulnerables, se ubican allí donde las oportunidades de trabajo y las redes de cooperación son más fuertes (en el caso chileno la concentración se da en las ciudades con mayor dinamismo económico, y dentro de éstas, en

---

<sup>9</sup> El estudio mostró una alta insatisfacción con la vivienda social y el preocupante hecho del aumento de las ganas de mudarse de los conjuntos de vivienda social con el paso del tiempo (MINVU, 2001).

<sup>10</sup> Encuesta elaborada por ProUrbana del Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica de Chile y el Observatorio Social de la Universidad Alberto Hurtado (OSUAH) en 2006.

<sup>11</sup> Además de Santiago, el estudio cubrió las ciudades de Antofagasta y Temuco de 372.973 y 309.354 habitantes, respectivamente (según proyección estimada al 2011 por el INE).

<sup>12</sup> Tal como puede establecerse en base al análisis de la encuesta CASEN 2009 elaborado por ProUrbana en el marco de una consultoría efectuada para el BID en 2012.

sus centros históricos y funcionales). En otras palabras, a mayor vulnerabilidad más relevancia tiene para los hogares la localización de su residencia.

La misma prestancia que ha cobrado la localización residencial vuelve urgente corregir las distorsiones que genera la focalización del subsidio habitacional en los hogares más vulnerables, a saber, la formación de macro zonas homogéneas socialmente. Para quebrar esta tendencia se requiere hacer correcciones a incentivos de política mal diseñados y crear nuevos instrumentos que permitan que los desarrollos sean más diversos desde un comienzo.

La integración residencial ha devenido en un verdadero pie forzado de las políticas urbano habitacionales futuras. Las diversas herramientas y programas diseñados desde el 2006 que tuvieron por finalidad explícita alcanzar mayor integración de los hogares más vulnerables – aunque como veremos enseguida no siempre bajo la perspectiva social del término- han sido mantenidos a pesar del cambio que experimentó Chile en el año 2010 desde gobiernos de centro-izquierda a uno de derecha. Es, por lo demás, lo que se lee en: i) los documentos que precisan la misión y objetivos perseguidos por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo de la administración actual<sup>13</sup>; ii) lo que fundamenta la nueva normativa que regula el sistema de subsidios habitacionales<sup>14</sup>, la que incluye el tratamiento diferenciado de los grupos bajos versus los medio-bajos y medios (éstos últimos reunidos en un mismo decreto); iii) la modificación del Subsidio de Integración Social; y iv) los contenidos de la recién formulada Política Nacional de Desarrollo Urbano, uno de cuyos ejes es precisamente la integración residencial.

Las estrategias diseñadas desde la política habitacional pueden ser agrupados en cuatro grandes grupos<sup>15</sup>:

1. Programas que buscan el mejoramiento de la calidad de los barrios y la puesta en valor del stock de viviendas ya construido:
  - a. *Programa de Recuperación de Barrios, PRB:* Creado en la administración de la ex presidenta Bachelet (2006-2010), inicialmente como “Programa Quiero Mi Barrio”. Su objetivo fue recuperar 200 barrios a nivel nacional, y consideró intervención física y social. El gobierno actual de Piñera (2010-2014) ha mantenido, a grandes rasgos, la línea de recuperación de barrios y ha agregado una nueva de atención a condominios sociales. El programa ha tenido efectos limitados allí donde la escala de la segregación y los problemas sociales asociados es mayor.

---

<sup>13</sup> Fuente: [http://www.minvu.cl/opensite\\_20070212172123.aspx](http://www.minvu.cl/opensite_20070212172123.aspx)

<sup>14</sup> La nueva normativa está constituida por el Decreto Supremo D.S. 01 de 2011 (que aprueba el reglamento del sistema integrado de subsidio habitacional, derogando el D.S. N°40 de 2004 y el capítulo segundo del D.S.N°174, de 2005) y el D.S.49 de 2011 (Reglamento del Programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda, que viene a reemplazar al título I del D.S.N°174, de 2005), ambos de Vivienda y Urbanismo. Mientras el D.S.01 regula los subsidios otorgados a grupos medio-bajos (ex FSVII) y medios (ex D.S.40), el D.S.49 se enfoca en el sector más vulnerable (ex FSVI).

<sup>15</sup> Sistematización elaborada tomando como referencia la realizada por Brain *et al.* (2010b).

- b. *Protección al Patrimonio Familiar (PPF)*: Consiste en un subsidio que permite tanto recuperar, mantener, ampliar las viviendas y también los equipamientos comunitarios. El subsidio máximo que se puede obtener por habitante alcanza los US\$740, dependiendo de la comuna en la que se ubique la vivienda. Los postulantes por su parte deben aportar un ahorro base.
  - c. *Programa Concursable de Espacios Públicos*: El objetivo es desarrollar espacios urbanos de calidad que permitan contrarrestar el déficit de ciudad que la política habitacional generó, con el fin que los hogares más vulnerables puedan disfrutar de espacios públicos de calidad que promuevan la convivencia. El costo total de cada proyecto tiene un máximo de no puede exceder el monto de US\$1.356.000 ni ser inferior a US\$135.000.
2. Programas que se proponen que los hogares puedan acceder a un mejor barrio o a una mejor localización que la actual:
- a. *Subsidio Diferenciado a la Localización (hasta US\$ 8000 adicionales por vivienda)*: Por primera vez -bajo la administración Bachelet- se introduce en la política de vivienda una distinción entre pago por suelo y pago por construcción. Busca incentivar proyectos de vivienda social en terrenos mejor ubicados, asignando un monto especial para ese fin cuando se trata de proyectos que cumplen condiciones mínimas de localización. La generalidad de los criterios de asignación del subsidio y la especulación asociada a la existencia del instrumento han hecho que sus efectos sean casi nulos (ProUrbana 2010), pese a lo cual sigue operando.
  - b. *Programa de Movilidad Habitacional*. Programa que promueve que hogares emergentes que están en condiciones de acceder a una vivienda mejor puedan vender su vivienda –antes incluso del período de 5 años establecido para las viviendas obtenidas con subsidio– para comprar otra, adquiriendo una deuda hipotecaria para pagar la diferencia. Bajo la actual administración, se ha creado el programa “segunda oportunidad”, que permite otorgar un segundo Subsidio Habitacional a hogares propietarios de viviendas, se busca demoler como forma de erradicar barrios críticos<sup>16</sup>.

3. Iniciativas que buscan aprovechar el suelo público bien localizado para vivienda social:

Consiste en la gestión de suelos públicos bien ubicados de modo de habilitarlos (cambiando el uso de suelo, la densidad máxima, etc.) para la construcción de vivienda social, o bien, hacer una venta de los terrenos sujeta a condiciones de integración social (cuotas de vivienda económica). El caso más importante en Chile es el proyecto Ribera Norte en la ciudad de Concepción,

---

<sup>16</sup> Al respecto, resulta notable la crítica de una dirigente social de la comuna de La Florida, la que considera ‘inaceptable’ que se hable de ‘segunda oportunidad’ cuando es el Estado el responsable detrás de la formación de guetos de vivienda social.

gestionado por el Servicio de Vivienda y Urbanismo regional desde los años 1990, que permitió radicar a hogares en asentamientos irregulares que vivían en la zona.

El actual subsecretario del MINVU ha declarado en instancias cerradas que durante 2013 el Estado tiene proyectado adquirir terrenos por un valor de 30 mil millones de pesos (unos US\$ 60 millones), los que se destinarían a vivienda social. De todas formas, se puede afirmar que esta línea es una de las menos explotadas por la política.

4. Medidas que promueven la mezcla de personas de distinta clase social dentro de un mismo proyecto habitacional, sin establecer exigencias respecto a la buena localización del proyecto<sup>17</sup>:
  - a. *Macro-proyectos desarrollados fuera del límite urbano bajo la exigencia de inclusión de cuotas de vivienda social.* Aquí se incluyen las denominadas ‘Zonas de Desarrollo Urbano Condicionado’ (ZODUC), las Áreas Urbanas de Desarrollo Prioritario (AUDP) y los Proyectos de Desarrollo Urbano Condicionado (PDUC), todos introducidos a partir de distintas modificaciones efectuadas al Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS). Este tipo de proyectos fueron pensados para desarrollarse fuera de los límites urbanos a cambio del cumplimiento de cuotas mínimas de infraestructura, equipamiento y vivienda económica (es decir, su foco es permitir el crecimiento en extensión respetando ciertas condiciones). Los pocos proyectos ejecutados bajo esta modalidad han logrado burlar la cuota exigida de vivienda social. Otros están en trámite hace varios años producto de diversas trabas administrativas.
  - b. *Proyectos de Integración Social:* Consisten en proyectos que acogen viviendas para hogares de ingresos diversos. Este programa contempla el pago de un incentivo para aquellos hogares de mayores ingresos que están dispuestos a cohabitar un conjunto con familias de ingresos menores. Sobre este instrumento nos detenemos con mayor detalle a continuación.

### **Proyectos de Vivienda Integrados: Claves para su comprensión**

La única iniciativa que ha apuntado explícitamente a reducir la segregación residencial como objetivo principal, esto es, aproximar geográficamente la vivienda de los grupos vulnerables con la de hogares de clase media, es el Subsidio de Integración Social (SIS). El SIS, que fomenta el desarrollo de Proyectos de Integración Social (PIS), busca que nuevos desarrollos residenciales para grupos medios incluyan al menos un 30% de viviendas destinadas al estrato más vulnerable (primer quintil de ingresos). Para esto funciona mediante dos tipos de incentivos: uno directo a la clase media y otro indirecto a los inmobiliarios.

---

<sup>17</sup> Aún cuando pueden optar al subsidio a la localización, en el caso que corresponda.

El incentivo para la clase media corresponde a la asignación de un “bono de integración social” que asciende a US\$4.000 que pueden ser destinados al pago de viviendas de hasta US\$80.000. Por su parte, si bien el instrumento no se concibe explícitamente como un incentivo para los inmobiliarios, ciertos beneficios administrativos asociados a la construcción de proyectos de vivienda social (dirigidas a sectores vulnerables) funcionan como tal. Específicamente, el hecho que -a diferencia de lo que ocurre con la vivienda económica- la vivienda social pueda contar con ‘adelantos’ en el pago del subsidio de acuerdo a los avances de las obras (‘estados de pago’), permite a los inmobiliarios aumentar sus recursos efectivos durante la construcción del proyecto, disminuyendo de esta manera los montos que requieren solicitar a un banco (crédito de construcción) y reduciendo por lo tanto los costos financieros del nuevo desarrollo. Por otra parte, los US\$4.000 adicionales que se entregan a los beneficiarios de clase media disminuyen el monto por el cual éstos deben solicitar crédito hipotecario<sup>18</sup>, aumentando de esta manera la probabilidad de que el banco les otorgue dicho crédito. El contar con una demanda más segura, por su parte, permite al inmobiliario aumentar las velocidades de venta, y así, reducir los costos financieros del proyecto.

A continuación resumimos las modificaciones que ha sufrido el SIS bajo las dos administraciones donde ha estado operativo. Cabe destacar que los proyectos estudiados se rigieron por la primera de las versiones del instrumento.

---

<sup>18</sup> La política habitacional establece que a diferencia de los sectores vulnerables –quienes pueden optar a una vivienda ‘sin deuda’-, los sectores medios y emergentes deben complementar los aportes del Estado mediante el aporte de recursos propios, que en la gran mayoría de los casos debe ser obtenido a través de un crédito hipotecario.

**Tabla 2. Modificaciones introducidas al subsidio de Integración Social**

		<b>Gobierno anterior (Bachelet)</b>	<b>Gobierno actual (Piñera)</b>
<b>Monto y destinatario</b>		US\$ 4.000 para hogares de grupos medios	Hasta US\$ 4.000 para hogares de grupos emergentes o medios (mayor el monto del incentivo a mayor valor de la vivienda)
<b>Requisitos</b>	<b>Composición social</b>	Proyecto cuenta con al menos un 30% de viviendas para hogares bajos o emergentes y mínimo un 30% de viviendas para grupos medios	Proyecto cuenta con al menos un 30% de viviendas para hogares bajos y mínimo 30% de viviendas para grupos emergentes o medios
	<b>N° viviendas</b>	Proyecto de máximo 150 viviendas	Proyecto de máximo 300 viviendas. Se permiten también megaproyectos de Integración Social, de máximo 600 viviendas, en etapas de hasta 300 viviendas.
	<b>Tipo de proyectos donde aplica</b> <sup>19</sup>	Construcción en Nuevos Terrenos (CNT) o Adquisición de Vivienda Construida(AVC)	Construcción en Nuevos Terrenos (CNT) o Adquisición de Vivienda Construida (AVC)
<b>Dónde se establece subsidio</b>		2 decretos: D.S. 174 y D.S.40 (no existe normativa única)	2 decretos: D.S.49 y D.S.1 (no existe normativa única)

Nota: Grupos emergentes corresponden a clase media baja.

Fuente: ProUrbana, Centro de Políticas Públicas, 2012.

Hoy se están discutiendo nuevos cambios con miras a facilitar y extender la aplicación del subsidio de integración, los cuales no se incluyen en la tabla anterior por su carácter no definitivo. Preliminarmente se han barajado las siguientes mejoras: i) en términos de composición social, existe la propuesta de otorgar un mayor puntaje por presencia de familias del grupo de menores ingresos (sin definirse el mínimo); ii) a nivel de localización, se evalúa dar mayor puntaje a aquellos proyectos que se construyan en comunas de más de 100.000 habitantes, bajo la premisa que la segregación residencial es más perjudicial a mayor tamaño de la ciudad (y por lo tanto, más pertinentes serían los PIS). También se exigirán ciertos mínimos y se otorgarán premios por cumplimiento de condiciones de integración funcional. Asimismo, se evalúa aprovechar terrenos SERVIU para el desarrollo de PIS; y iii) por último, en términos de dónde se consigna el instrumento, se buscará que los PIS se rijan sólo por el decreto D.S.1.

<sup>19</sup> Los primeros corresponden a 'la construcción de un conjunto de viviendas en un terreno, incluyendo la urbanización' (DIPRES, 2010). Los segundos, en tanto, incluyen tanto viviendas existentes (usadas), como nuevas. La diferencia de los AVC nuevos respecto a los CNT radica en que éstos últimos son desarrollados desde un principio contemplando los apoyos estatales, mientras que los segundos son unidades tradicionales de mercado que en una fase posterior son susceptibles de ser adquiridas vía voucher. Las implicancias de esto para la materia de estudio es que en el caso de los CNT la composición social y el diseño habitacional y espacial pueden ser concebidos de antemano (con las posibilidades de innovación que ello abre cuando se sabe ex ante que el desarrollo será integrado), los proyectos AVC son totalmente corrientes (tradicionales).



Hasta ahora son 20 los PIS que se habrían realizado en Chile, sólo 3 de ellos dentro de la capital<sup>20</sup>. Entre 2007 y 2011, en tanto, sólo el 1% de los subsidios de clase media (D.S.40) aplicaron al bono de integración. Para este 2013 se proyectan 8 nuevos conjuntos, todos ellos localizados en ciudades pequeñas e intermedias<sup>21</sup>.

Respecto a los principios que operan tras este tipo de proyecto, es importante rescatar el hecho que éstos se fundamentan en varias claves que —creemos— serán centrales en la evolución previsible de las políticas de vivienda orientadas a conseguir mayores grados de integración social residencial, esto es, a reducir la segregación espacial entre los grupos sociales:

- 1) La integración social como meta planificada: La mezcla de hogares de distintos ingresos o estratos suele ser resultado del paso del tiempo (producto de la movilidad social ascendente de los mismos). Aún más, puede ser incluso el producto de la acción espontánea del mercado (por ejemplo en los proyectos inmobiliarios desarrollados en etapas, siendo las últimas las que incluyen viviendas de menor valor).
- 2) Apertura a ‘desfocalizar’ recursos estatales: El subsidio de integración es una subvención extra (adicional a los subsidios regulares) y directa a las clases medias, lo que puede representar una tensión con el enfoque tradicional de una política habitacional que ha priorizado la focalización de las ayudas estatales hacia los hogares de más bajos ingresos.

### **Principales lecciones tras la aplicación del subsidio de integración para grupos medios a partir del estudio de casos**

“San Alberto de Casas Viejas” (SACV) y “Juvencio Valle” (JV) son dos conjuntos habitacionales construidos en dos comunas distintas de la Región Metropolitana de Chile, que forman parte de la lista de 9 conjuntos desarrollados a nivel nacional que ha utilizaron el Subsidio de Integración Social entre 2006 y 2009. Si bien aún son muy pocos los proyectos habitacionales que se han desarrollado bajo la figura de los PIS, exhibiendo por tanto un carácter experimental, es del todo relevante identificar los principales aciertos y problemas que se puedan presentar tanto en términos de convivencia entre vecinos de distinto nivel socioeconómico, como en la operatoria del negocio inmobiliario, puesto que lo que ocurra al interior de estos proyectos integrados será la pauta para las decisiones sobre conjuntos de vivienda integrada en el futuro.

Considerando lo anterior es que aquí presentamos los resultados obtenidos en el marco del estudio ‘Conciliando integración social y negocio inmobiliario: seguimiento de proyectos residenciales integrados desarrollados por inmobiliarias’, financiado por el Lincoln Institute of Land Policy. Este estudio fue desarrollado en base a 333 encuestas realizadas a residentes de los dos conjuntos mencionados, además de un tercer conjunto de control (Villa Bicentenario) para

---

<sup>20</sup> Según antecedentes aportados por la División de Política Habitacional del MINVU, actualizados hasta fines del primer semestre de 2012.

<sup>21</sup> Fuente: Diario El Mercurio. Nota correspondiente al sábado 5 de enero de 2013.

recoger las características de la demanda; y a diversas entrevistas y conversaciones realizadas con representantes del sector inmobiliario<sup>22</sup>.

A continuación presentamos algunas reflexiones a partir del estudio de casos y de las entrevistas realizadas, las cuales fueron organizadas en función de dos macro-temas: oferta y demanda.

## **Oferta**

El estudio de casos permite señalar que si bien existen dificultades en el uso e implementación del instrumento –asociadas principalmente a las características administrativas de éste-, es posible desarrollar proyectos de integración social que a la vez sean tanto o más rentables que los proyectos tradicionales. Se pudo observar que no sólo es posible conciliar ambos objetivos, sino que también buscar nuevas estrategias y forma de hacer las cosas –tanto en lo relativo al diseño, como la gestión de los proyectos inmobiliarios. No obstante, se pudo constatar también que la motivación tras la decisión de realizar los dos proyectos estudiados es de carácter excepcional, lo que señala la necesidad de mejorar los incentivos asociados a los PIS de manera de aumentar el interés de la oferta en desarrollar conjuntos mixtos y vivienda social en general, como se verá más adelante.

### Peso de los proyectos integrados respecto del total de proyectos habitacionales que reciben subvención estatal

Considerando que hasta el primer semestre de 2012 sólo se habían llevado a cabo 20 PIS a nivel nacional, y aún cuando en este año se proyectan 8 más, es posible afirmar que la política de integración social ocupa un espacio aún pequeño –aunque significativo en términos de los aprendizajes que pueden extraerse- en relación al total de proyectos habitacionales subsidiados.

### Motivación para el desarrollo de proyectos integrados, concepto de integración social y momento de inclusión de éste

A partir de las características de los proyectos estudiados pudimos observar que existen tres elementos cruciales en el desarrollo de un PIS. En primer lugar, la motivación para realizarlo. En ambos casos, esta motivación corresponde a una excepcionalidad dentro del mundo inmobiliario: como proyecto piloto para el desarrollo de una PDUCC<sup>23</sup> (que como se vio antes corresponde a una de las condiciones establecidas para el desarrollo de proyectos fuera del límite urbano) en el caso de SACV, y como forma de introducir mejoras a la calidad de las viviendas orientadas a los socios de la cooperativa en el caso de Juvencio Valle.

Además, se pudo constatar que es crucial el concepto de integración social que se utilice en los proyectos, así como los objetivos que éste persiga, ya que esto va a determinar las características del desarrollo en términos de su diseño e implementación. Por otra parte, la inclusión del objetivo de integración social desde la concepción del proyecto es central para efectivamente

---

<sup>22</sup> Para mayor información sobre la metodología y las características de los conjuntos estudiados ver Anexo 1

<sup>23</sup> Situación que no es única en el país en base a lo que fue posible recabar cualitativamente.

promover y lograr la integración de distintos grupos sociales en el espacio residencial de un conjunto.

### Diseño de la vivienda y el barrio

A partir de la evidencia recopilada, es posible extraer ciertas claves a nivel de diseño que permiten hacer más probable el éxito de este tipo de conjuntos:

- *Garantizar un equilibrio razonable entre diferenciación y similitud entre las viviendas de los hogares de distinta condición social:* Si bien un proyecto integrado puede ser desarrollado bajo el formato tradicional de homogeneidad arquitectónica de los conjuntos (viviendas iguales para grupos sociales distintos), el caso de San Alberto, que se desarrolló bajo el modelo de casas distintas para grupos sociales distintos considerando una distribución de ‘mezcla pimienta’ de las viviendas, da luces sobre una forma innovadora de hacer las cosas que puede resultar atractiva no sólo en términos de su situación presente, sino también de su proyección a futuro.

Si bien en este proyecto se generaron distinciones que respondieran a las diferencias en los aportes propios y nivel de endeudamiento de los distintos hogares para la adquisición de su vivienda, estas diferencias en el diseño y la arquitectura fueron ‘controladas’; esto es, cuidando por una parte que fueran ‘más hacia adentro que hacia afuera de la vivienda’, y por otra, permitiendo que éstas fueran reversibles en el tiempo<sup>24</sup>. Además, se consideró una distribución estratégica de las viviendas respecto a su ubicación dentro del conjunto, con acceso preferente a pequeñas plazas y a vías principales, que no sólo ‘premiaban’ a las viviendas de mayor valor, sino que también hacían más probable la mantención de los espacios comunes. Estas consideraciones permitieron evitar el rechazo que para los grupos medios podría generar estar cercano a viviendas de un estándar evidentemente más bajo; y ayudaron a desdibujar las fronteras sociales<sup>25</sup> debido a que a primera vista las soluciones habitacionales tienen un estándar similar, asimilable a la clase media.

Ahora bien, en términos de su proyección futura, el modelo de SACV, que incluye distintos tipos de vivienda, presenta dos grandes ventajas: i) permitir que familias de extracción popular que experimentan movilidad social ascendente, y que hoy ocupan las casas más baratas, puedan proyectarse a futuro dentro del mismo conjunto, pero en una mejor vivienda (lo que favorece la identidad a esa escala); ii) hacer más probable que familias de mayores recursos lleguen y permanezcan en el conjunto (si todas las viviendas son iguales se corre el riesgo de que con el tiempo éstas sean ocupadas por familias de exactamente los mismos ingresos). En síntesis, podemos decir que las diferencias a nivel de tipologías de vivienda generan más probabilidades de sostener la diversidad social, independiente de la salida de los hogares originales.

---

<sup>24</sup> Por ejemplo, usando distintos materiales para el techo de las viviendas o generando viviendas de distinto tamaño original, pero con la posibilidad de ser ampliadas.

<sup>25</sup> Aunque no se descarta que esto pueda tener algunos costos a nivel de la convivencia.

- *Invertir en el diseño urbano del conjunto*: es destacable la importancia para la mixtura social que tiene la inclusión de elementos de diseño urbano de los espacios comunes, áreas verdes, calles y avenidas, que funcionen como un soporte común que iguale el estándar del conjunto. En efecto, este elemento juega un rol importante al momento de ‘minimizar’ el costo que para los hogares medios pueda significar cohabitar con hogares de ingresos bajos, puesto que si bien las viviendas pueden ser distintas en tamaño y calidad de terminaciones, eso no se transfiere a la calidad de entorno y los espacios comunes.
- *Rol de la inmobiliaria en generar identidad a través de estrategias de diseño y de administración del conjunto*: pudimos observar que el que las viviendas tengan un estilo característico y que cuenten con atributos similares más allá de las diferencias específicas contribuye a que todas las familias se sientan parte del conjunto y valoren la pertenencia a él<sup>26</sup>. Asimismo, el crear áreas verdes e instalaciones de calidad a los que todos puedan acceder refuerza este propósito. Al respecto, resulta relevante potenciar el rol de los vecinos y del municipio en la mantención de los espacios comunes, de modo que el proyecto se mantenga atractivo en el tiempo.

### Localización

Además de los elementos de diseño arquitectónico y urbanístico, el estudio de los casos releva que una buena localización en términos absolutos (existencia y calidad de equipamiento e infraestructura, oportunidades laborales en general, entorno natural, diversidad social, etc.) o bien relativos (cercanía a redes familiares y de amistad, cercanía al trabajo del jefe de hogar y/o cónyuge, etc.) hacen a un proyecto inmobiliario más atractivo para las clases medias y altas. Una localización ventajosa puede pesar más que los ‘costos’ asociados a la integración residencial.

### Gestión del proyecto: esquema de venta y estrategia de marketing

Por otra parte, el caso de SACV indica que la incorporación de nuevas estrategias en la gestión de los proyectos puede tener efectos positivos tanto en términos sociales –haciendo más probable la integración social dentro del conjunto- como económicos. En este sentido, la estrategia de organización de la demanda en base a redes sociales pre-existentes<sup>27</sup>, y asociada a ésta, la estrategia de publicidad y marketing bajo el esquema de transmisión ‘boca a boca’, aumentaron las velocidades de venta de las distintas unidades del proyecto –demostrando el interés de los beneficiarios por vivir integrados- y disminuyeron los costos inmobiliarios asociados a las estrategias de marketing masivo.

---

<sup>26</sup> En el caso de SACV, resultan buenas prácticas la creación del concepto ‘San Albertino’ (con el cual se identifican los residentes).

<sup>27</sup> Redes sociales laborales y familiares que fueron buscadas bajo dos premisas: i) que la disposición a vivir con personas de condición socioeconómica distinta aumenta si se conocen entre sí previamente; y ii) que dentro de las familias hay disparidad en la situación económica de sus integrantes e interés por vivir cerca, tanto por vínculos afectos como por la necesidad de contar con una red de apoyo cercana.

## Resultados de mercado de los proyectos integrados

Podemos decir que pese a que la motivación inicial de los PIS estudiados no corresponde a una ‘tradicional de mercado’, su gestión y resultados sí lo fueron, superando incluso las expectativas iniciales de los desarrolladores. Tanto JV como SACV fueron rentables desde la lógica inmobiliaria, con niveles de utilidad similares o superiores a los de un proyecto estándar. En el caso de SACV esto se vio reflejado en un aumento en cinco veces de las velocidades de venta y una significativa disminución de los costos de marketing del proyecto.

## Funcionamiento del instrumento

Ahora bien, no obstante los buenos resultados en términos sociales y económicos de los dos proyectos estudiados, se pudo observar que existen importantes desincentivos relacionados con las características administrativas del instrumento. El hecho que el subsidio de integración sea un instrumento reciente (es decir, que ha funcionado, en parte, mediante un sistema de ensayo-error), que esté radicado en dos decretos distintos (lo que implica que pueden darse vacíos o inconsistencias que dificultan la acción de los desarrolladores) y que la autoridad no asegure que todos los proyectos integrados recibirán el subsidio, son algunos elementos prácticos que han hecho del uso del subsidio algo complejo y con altos niveles de incertidumbre, lo que constituye un desincentivo para su aprovechamiento por parte de los inmobiliarios<sup>28</sup>. Tal como nos señalaron algunos de los representantes de este sector, incluso considerando que un PIS pudiera traer mayores utilidades que un proyecto tradicional, lo engorroso de su aplicación hará que éstos prefieran otro tipo de negocios, más seguros y predecibles, lo que indica la necesidad de simplificar y mejorar el instrumento en términos de su administración.

## **Demanda**

### Criterios de elección de la vivienda

Los resultados muestran que para los actuales residentes de los conjuntos integrados la diversidad de casas –distintos valores y tamaños— y de tipos de familias se explica principalmente por preferencias y presupuestos distintos de quienes buscan una vivienda. No se asocia o conjuga en términos de ‘clases sociales’.

Si bien estudios anteriores dan cuenta del bajo peso que tiene la composición socioeconómica del espacio residencial como atributo a ser considerado a la hora de escoger una vivienda a nivel de declaración de las personas (ProUrbana 2008, Sabatini y Wormald, en curso), los resultados que aquí presentamos responden a la experiencia efectiva de quienes viven integrados (como es el caso de los residentes de San Alberto y Juvencio Valle) y por lo tanto son el reflejo de una preferencia real y no de la deseabilidad social de una determinada respuesta. Los residentes de los conjuntos estudiados ratifican lo observado anteriormente a nivel de declaración: dentro del

---

<sup>28</sup> Entre los principales problemas enfrentados por los desarrolladores se encuentra la constante necesidad de resolver caso a caso con la autoridad correspondiente (SERVIU) los problemas derivados de tener que construir el proyecto bajo dos normativas distintas que exigían distintos mínimos en materia arquitectónica, urbana, económica y social.

total de atributos priorizados a la hora de escoger la vivienda y su ubicación, el peso otorgado al nivel social del barrio es bajísimo (menor al 1% en ambos conjuntos), pese a que la gran mayoría sabía que el conjunto era integrado, ya sea porque se lo advirtieron o porque se dieron cuenta solos al momento de visitar el conjunto (85% en SACV y 55% en JV).

Es decir, incluso entre quienes se pudiera sospechar –basándose en su conducta— que son personas pro-integración, el peso otorgado a este factor es muy bajo en tanto detonante de la elección residencial. Visitas a terreno y conversaciones con los residentes fortalecen esta evidencia: son las características de la vivienda (como su tipo y tamaño) y las del entorno (disponibilidad de áreas verdes, conectividad, cercanía a redes familiares y de amistad, entre otros) las que más inciden en la decisión residencial.

Desde luego, lo anterior no quiere decir que grandes extensiones de pobreza homogénea no estén correlacionadas con peores viviendas y entornos. En esa línea, el buscar mejores oportunidades habitacionales puede implicar –como consecuencia no directamente buscada– tomar distancia física de los hogares más vulnerables. El punto es que, garantizado un cierto estándar habitacional y urbano, la composición social del espacio pasa a segundo plano.

Por otra parte, que la integración social no sea un criterio fundamental de elección de la vivienda cuando es puesto a prueba con otras variables, no significa que no sea valorado por una parte importante de quienes viven en conjuntos mixtos. Dentro de quienes sí sabían al momento de llegar a la vivienda que el suyo era un conjunto integrado, un 58% en San Alberto y un 22% en Juvencio Valle declaró que ello le parecía ‘bueno’. Más interesante quizás es el alto porcentaje que se mostró indiferente ante este dato (35% en SACV y 53,7% en JV). Consideramos que este tipo de resultados abren un margen para la implementación de políticas de reducción de la segregación.

**Tabla 3. Percepción respecto a la diversidad de hogares presentes en el conjunto habitacional**

Que fuera un proyecto que mezclaba distinto tipos de hogares....	Conjunto Habitacional			
	San Alberto		Juvencio Valle	
	N	%	N	%
Le pareció bueno	72	58,1	9	22
No le importó mayormente	44	35,5	22	53,7
Le pareció malo	8	6,5	10	24,4
<b>Total</b>	<b>124</b>	<b>100</b>	<b>41</b>	<b>100</b>

Fuente: ProUrbana, Centro de Políticas Públicas, 2012.

## Clases sociales presentes en los conjuntos

Uno de los principales hallazgos del estudio es que, a pesar de que en SACV se constató que existe una menor proporción de grupos vulnerables que la registrada en la asignación de los subsidios hecha por el MINVU –principalmente debido a problemas de focalización<sup>29</sup>-, tanto en SACV como en Juvencio Valle se observa una dispersión socioeconómica mucho mayor a la que podría encontrarse en un típico conjunto de vivienda social<sup>30</sup>, atendiendo a los ingresos reportados por los hogares:

**Tabla 4. Distribución de los hogares según ingresos en San Alberto Casas Viejas (Puente Alto) y en Juvencio Valle (San Bernardo)**

	Decil de Ingreso Total Hogar per Cápita										% Total
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	
<b>San Alberto Casas Viejas</b>	4,2	9,1	11,9	4,2	14,7	11,2	12,6	11,2	16,1	4,9	100
<b>Juvencio Valle</b>	6,5	16,1	12,9	16,1	9,7	14,5	8,1	9,7	3,2	3,2	100

Fuente: ProUrbana, Centro de Políticas Públicas UC, 2012.

Lo anterior, vale decir, la diversidad social incluida en estos conjuntos, sin duda constituye una innovación respecto a la forma de operación tradicional y resultados atribuibles a la política de vivienda.

## Efectos de los proyectos integrados

- Efectos a nivel de la convivencia

La convivencia en los PIS muestra ser bastante alta, puesto que en promedio las personas declaran tener 10,5 amigos y conocidos, lo que es bastante cercano a la media nacional<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> El mecanismo de focalización de los subsidios en Chile opera a través de la Ficha de Protección Social. Ésta presenta algunos problemas que producen que no siempre exista un ajuste entre el subsidio recibido por la familia y su condición socioeconómica efectiva. Cabe destacar además que para los hogares vulnerables el subsidio de vivienda cubre casi el 100% del valor de la vivienda, en cambio aquellos hogares que obtienen un puntaje en la FPS que los deja levemente por encima del umbral de vulnerabilidad, solo pueden acceder a un subsidio habitacional menor. Por lo tanto, el incentivo que ha generado este sistema es a que los hogares con más ingresos intenten por todos los medios ‘calificar’ como vulnerables a fin de obtener una vivienda financiada en su totalidad por el Estado.

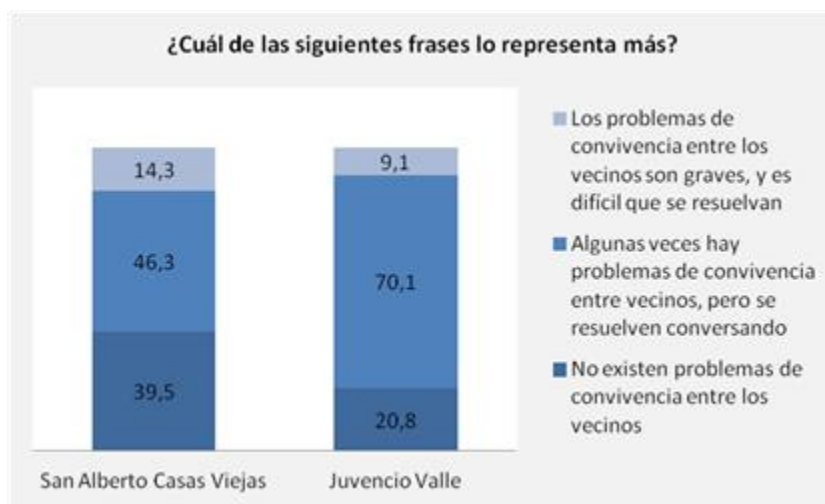
<sup>30</sup> Ello fue corroborado por los datos aportados por el grupo de control. En Villa Bicentenario no sólo no hay hogares de los deciles de ingreso más altos, sino que además el peso de los grupos más bajos es considerablemente mayor. Asimismo, quienes pertenecen a las categorías más bajas de ingreso (D y E) presentan un ingreso más bajo que sus pares de los conjuntos integrados.

<sup>31</sup> La Encuesta Nacional Bicentenario 2006 (Adimark y Pontificia Universidad Católica de Chile) muestra que las personas conocen de nombre a 12 vecinos en promedio. Villa Bicentenario, en tanto, exhibe una cifra algo más alta (16).

Los resultados muestran, por una parte, que la convivencia en los PIS es similar a la media nacional, y por otra, que los residentes de este tipo de conjuntos perciben tanto beneficios como perjuicios por el hecho de residir con personas de distinta condición socioeconómica. Al respecto, es interesante que los conflictos de convivencia estén presentes tanto en los PIS como en el conjunto tradicional de vivienda social, indicándonos que esta realidad no es exclusiva de los barrios mixtos. Otro aspecto destacable de los resultados es que los perjuicios generalmente muestran una incidencia menor a 50%, mientras que los beneficios están todos sobre el 50%.

No obstante, la gran presencia de problemas o conflictos producto de la relación con vecinos no se percibe como un obstáculo para la convivencia, puesto que estos generalmente se resuelven conversando (Ver Gráfico 2).

**Gráfico 2. Percepción de los habitantes de los conjuntos integrados respecto a la relación con los vecinos**



Fuente: ProUrbana, Centro de Políticas Públicas UC, 2012

Los resultados anteriores nos llevan la conclusión de que la mayor heterogeneidad de estos conjuntos puede ser fuente de mayor 'conflicto'; sin embargo, ese conflicto no hace inviable la integración social.

En cuanto a los beneficios percibidos tras la experiencia de cohabitar con hogares de estratos sociales diversos, aquello que más se valora de convivir con gente de clase social más baja, es aprender a vivir con gente distinta, como lo ilustra el Gráfico 3.



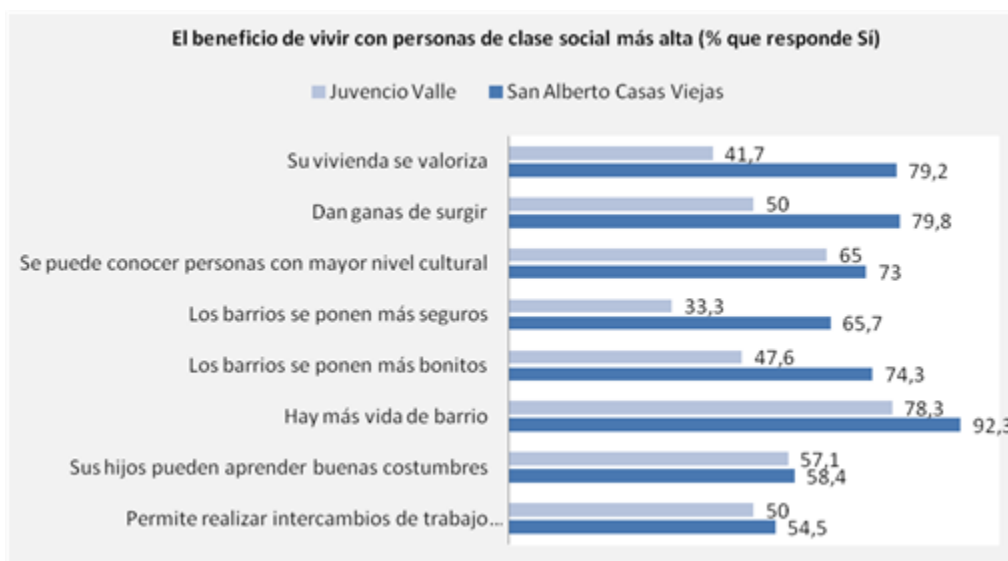
**Gráfico 3. Beneficios percibidos de vivir con personas de grupos socioeconómico más bajo**



Fuente: ProUrbana, Centro de Políticas Públicas UC, 2012

Así también, se perciben beneficios de habitar con personas de clase social más alta, que en gran medida están relacionados con la motivación para la superación, valorización de la vivienda y mayor vida de barrio (al convivir con gente de clase más alta). El Gráfico 4 muestra, además, la alta proporción de encuestados que responde positivamente respecto a dichos beneficios.

**Gráfico 4. Beneficios percibidos de vivir con personas de grupos socioeconómico más alto**



Fuente: ProUrbana, Centro de Políticas Públicas UC, 2012

- Efectos de mediano y largo plazo sobre los hogares que viven en proyectos integrados

A pesar que a nivel internacional diversos estudios indican que la mixtura social en el espacio residencial produciría, por una parte, efectos positivos en los hogares de menores recursos –por ejemplo en los ámbitos de educación y empleo- (Rosebaum, 1995), y por otra, no estaría asociada a perjuicios entre los hogares de mayores ingresos –por ejemplo en relación al valor de sus viviendas- (Urban Land Institute, 2003<sup>32</sup> y ProUrbana UC, 2007), todavía no existe evidencia suficiente en Chile para evaluar los efectos de mediano y largo plazo de la integración social.

En este contexto, sin duda, sería un aporte para la acción pública y para derribar mitos a nivel inmobiliario el generar instrumentos que midan impacto que las políticas pro-mixtura tienen sobre las oportunidades de movilidad social de los hogares de menores ingresos, así como la evolución en las plusvalías tanto a nivel de las viviendas de los hogares de menores recursos como también de las de ingresos medios.

### **Consideraciones de eficiencia y equidad sobre el instrumento a partir de evidencia de contexto**

#### **Consideración de eficiencia: ¿Es posible que el mercado genere mixtura residencial sin la existencia del subsidio de integración social?**

Un punto clave a despejar en materia de integración socio-residencial es si es necesario contar con un subsidio especial para desarrollar barrios mixtos, o si es posible que éstos se generen sin necesidad del SIS. Por ello, ahora se hace referencia a cuál es el rol que el sector inmobiliario percibe que tiene en relación a la promoción de la integración, además de los alcances objetivos de su acción.

A nivel discursivo, tanto los desarrolladores inmobiliarios como la opinión pública en general tienden a ser presa de lo que podríamos denominar un ‘prejuicio clasista’. Éste consiste en imputarle a los hogares unas preferencias de convivencia entre iguales que muchas veces superan a las que en realidad tienen. Este prejuicio implica asumir que los órdenes existentes de segregación en vastas zonas bajo patrones de homogeneidad social dan respuesta exacta de las preferencias de quienes allí residen, sin considerar otros factores que pudieran subyacer a ellos (como son, por ejemplo, los elevados precios del suelo que impiden a los hogares más pobres el acceder a mejores localizaciones, más heterogéneas en términos sociales). Bajo esta perspectiva, al generar proyectos habitacionales homogéneos socialmente, los desarrolladores no harían más que ajustarse de forma estricta a las preferencias de la demanda<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> ‘Mixed-Income Housing. Myth and Fact’

<sup>33</sup> Ilustran esta postura la presentación de Vicente Domínguez, director ejecutivo de la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios, en el seminario internacional "Integración social urbana y negocio inmobiliario: ¿una sociedad posible?", organizado por el LILP y ProUrbana UC en 2008; y también lo señalado el 24 octubre de 2006 por Felipe Morandé, economista y ex Ministro de Transporte y Telecomunicaciones, que en su columna del diario El Mercurio se oponía a lo que a su juicio representaba un intento de ‘convivencia social’

Este prejuicio clasista entraría en tensión, sin embargo, no sólo con evidencia cuantitativa y cualitativa recogida recientemente respecto a las preferencias de convivencia entre personas de distinta clase social, sino incluso con las prácticas efectivas del sector inmobiliario a nivel nacional. Respecto al primer punto, los ya citados estudios de ProUrbana y OSUAH (2008) y de Sabatini y Wormald (en curso) estarían dando cuenta que los chilenos, con relativa independencia de su edad, sexo o clase, exhibirían unos altos niveles de disposición al contacto con personas de distinta condición social, la que no podría materializarse en conductas producto de diversos obstáculos estructurales y culturales, muchos de los cuales podrían trabajarse desde las políticas públicas (Sabatini et al., 2012).

Respecto a las prácticas inmobiliarias, se aprecia que el mismo mercado ha producido - espontáneamente y sin necesidad de mayores incentivos o cuestionamientos- zonas mixtas socialmente, ya sea por adyacencia de proyectos inmobiliarios de distinto valor, por el desarrollo de proyectos por etapas, o bien por mezcla de hogares de distinto nivel socioeconómico dentro de un mismo conjunto. Veamos a continuación las potencialidades y alcances de cada caso.

La primera alternativa –que podríamos denominar ‘integración por adyacencia’- se deriva de procesos de gentrificación sin desplazamiento de zonas tradicionalmente populares en manos de desarrolladores privados, producto de la misma lógica de operación del mercado inmobiliario que busca maximizar la renta asociada al suelo. Aprovechando el engrosamiento de las clases medias<sup>34</sup>, el despliegue de distintas infraestructuras de línea (tales como autopistas y líneas de metro) y el crecimiento de las ciudades (que ha tenido a integrar paulatinamente sectores que antes eran periféricos), los inmobiliarios han llevado a cabo proyectos para sectores medios y medio-altos en comunas típicamente de clase baja, donde el suelo es más barato, y por lo tanto la brecha entre costo del suelo y precio de venta, mayor. Estos procesos de gentrificación, que predominantemente se producen en terrenos desocupados dentro de la ciudad consolidada o bien representan formas de crecimiento periférico (y no de desplazamiento), son constatables en ciudades grandes e intermedias de Chile, tales como Santiago, Antofagasta, Iquique y la conurbación La Serena-Coquimbo<sup>35</sup>. La forma espacial específica bajo la cual se manifiestan, en tanto, es a través de condominios cerrados o abiertos, como es el caso de los desarrollos de las comunas capitalinas de Peñalolén y Pudahuel, respectivamente.

En relación a la segunda modalidad –‘integración por etapas’-, un buen exponente es el caso del proyecto ‘Hacienda Urbana Larapinta’, desarrollado por la inmobiliaria Socovesa en la comuna

---

forzada’, a propósito del proyecto de ley que intentó introducir una exigencia de un 5% de vivienda social en todo nuevo desarrollo inmobiliario.

<sup>34</sup> Datos recientes aportados por el Banco Mundial (2012) muestran que Chile, en el contexto de los países latinoamericanos, tiene una clase media robusta (considerando a aquellos individuos que ganan entre US\$ 10 y US\$ 50 al día), la que al año 2009 alcanzaba un 41% del total de su población. A nivel de la región, se estima que la clase media ha crecido alrededor de un 50%, representando poco menos de un tercio del total. Fuente: [www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org)

<sup>35</sup> Referencias espaciales de la situación de gentrificación en dichas ciudades pueden encontrarse en la presentación ‘Fenómenos de Gentrificación en Ciudades Chilenas’ realizada por Iván Poduje el 29 de agosto de 2011 en el marco del VI ciclo de Workshops de ProUrbana.

de Lampa, Santiago, donde en un principio se introdujeron las unidades más caras, y luego (en etapas posteriores), otras más económicas<sup>36</sup>.

Por último, está el caso –aunque no masivo- de inmobiliarias o constructoras que ofrecen un parque de viviendas económicas prácticamente idénticas que pueden ser adquiridas mediante distintos mecanismos de financiamiento, con apoyo total o parcial del Estado, según el nivel de vulnerabilidad de las familias. Esto significa que las unidades habitacionales están abiertas para la compra por parte de grupos bajos (subsidiados casi en un 100%) y medios bajos (asignatarios de un *voucher* que cubre parte del valor total de la vivienda). Ello generaría un cierto nivel de mezcla social ‘uno a uno’ al interior de un mismo proyecto. Algunas entidades que han desarrollado proyectos de este tipo son la cooperativa CONAVICOOP y la constructora CADEL (ambas detrás de algunos de los pocos proyectos que han utilizado el subsidio de integración social en el período estudiado).

Las tres modalidades de integración social urbana desplegadas ‘espontáneamente’ por el mercado ofrecen potencialidades para la integración residencial, pero también algunas limitaciones:

- i) La primera de ellas es que si bien es posible que las inmobiliarias desarrollen proyectos orientados a clases medias y medias altas que se localicen en zonas donde el suelo es barato, es muy difícil que suceda lo contrario, esto es, que proyectos de vivienda social se sitúen en zonas de alto valor. Ello debido a la lógica de las rentas asociadas al suelo. Adicionalmente, el hecho que zonas populares tiendan a la ‘gentrificación’ (lo que mejora las oportunidades de sus residentes de menor NSE), al mismo presiona en el mediano y largo plazo al aumento de los precios del suelo, lo que a futuro puede poner en riesgo la permanencia –pero sobre todo la llegada- de futuros hogares pobres a dichas zonas.
- ii) En segundo término, en los proyectos inmobiliarios ‘por etapas’ la llegada tardía de grupos de menores ingresos, sobre todo si se produce de manera masiva o ‘engañosa’ en la fase de comercialización de las primeras etapas del proyecto, puede detonar entre los primeros compradores (de mayor nivel socioeconómico) hostilidad hacia las familias menos acomodadas. Además, debe considerarse que en general estos proyectos no necesariamente incorporan oferta orientada al grupo más vulnerable de la población. Por ejemplo, en el caso de Larapinta, las viviendas más económicas parte desde los US\$ 72.000 (1.800 UF), en circunstancias que la vivienda social clásica se constituye en torno a los US\$ 20.000 (500 UF).
- iii) Una posible restricción del tercer modelo refiere a eventuales tensiones entre residentes de distinto nivel socioeconómico que han adquirido una misma unidad habitacional mediante distintos apoyos estatales (y por lo tanto mediante diferentes niveles de

---

<sup>36</sup> Mayores referencias sobre el proyecto Larapinta en: [http://www.socovesa.cl/proyectos/hacienda-urbana-larapinta/?gclid=CMbvo\\_u\\_zLQCFRQcnAoddjAApA](http://www.socovesa.cl/proyectos/hacienda-urbana-larapinta/?gclid=CMbvo_u_zLQCFRQcnAoddjAApA)

endeudamiento). La percepción de injusticia y falta de esfuerzo de parte de los menos aventajados económicamente son riesgos de esta modalidad<sup>37</sup>.

En definitiva, hasta hoy han existido en el contexto chileno ‘mecanismos de mercado’ que, si bien pudieron contribuir a la reducción de la segregación, dejaron vacíos no menores que podrían resumirse como sigue: i) promovieron preferentemente la valorización del stock existente de vivienda social más que la generación de nuevas unidades para grupos bajos; ii) pudieron tender a provocar problemas de convivencia entre personas de distinta clase social. En ese sentido, parece que el subsidio de integración residencial pudiera al menos teóricamente contribuir a resolver dichos problemas, en la medida que son usados en proyectos nuevos de vivienda social, exigen determinadas cuotas de grupos bajos y clase media, y además atenuarían los roces en la medida que la condición de proyecto integrado puede ser conocida desde el primer momento por los demandantes. Asimismo, dado que la mixtura es una condición planificada, ésta puede ser trabajada de forma temprana y estratégica a nivel de la organización de demanda y desde el diseño habitacional y urbano.

Pero hay una restricción mayor que limita no sólo las acciones ‘espontáneas’ del mercado, sino incluso la aplicación del SIS, la que tiene un carácter estructural. Ésta refiere a los **escasos incentivos actuales para la producción de vivienda social y económica (e incluso de vivienda en general) en las principales ciudades de Chile**; es decir, no sólo habría dificultades propias asociadas a la promoción de la mixtura social residencial, sino que ahora la sola generación de stock accesible (con independencia de los niveles de heterogeneidad social de los mismos) estaría en riesgo.

- Vivienda social

En cuanto a las tendencias de **asignación de subsidios**, se aprecia en 2011 una disminución en el otorgamiento de apoyos estatales a los grupos más bajos y un aumento orientado hacia los grupos medio bajos y medios, comparando con la tendencia observada para el período 2006-2010 (Ministerio de Desarrollo Social 2011). Ello es reforzado por datos recientes aportados por el MINVU, que muestran que en 2013 los subsidios habitacionales para la clase media superarán los destinados a grupos vulnerables<sup>38</sup>.

Si bien es cierto que el engrosamiento del otorgamiento de subsidios hacia la clase media pudiera estar hablando de un paulatino mejor ajuste entre los postulantes y el tipo de subsidio que les corresponde (debido a los cambios introducidos por el presente gobierno en los decretos que regulan la política habitacional para promover una mejor focalización), y reconociendo que una parte importante de los beneficiarios de subsidios de los tramos más bajos está optando hoy a viviendas usadas, no puede descartarse el hecho que **la producción de vivienda social para**

---

<sup>37</sup> Podría existir una cuarta modalidad de generación de mixtura a nivel barrial, no tan claramente de mercado como las demás, que es la retención de familias que han experimentado movilidad social ascendente en sus barrios populares de origen.

<sup>38</sup> Al respecto, puede consultarse:

[http://www.superacionpobreza.cl/EditorFiles/File/Noticias%202012/dICIEMBRE/31/Inedito\\_subsidio.pdf](http://www.superacionpobreza.cl/EditorFiles/File/Noticias%202012/dICIEMBRE/31/Inedito_subsidio.pdf)

**grupos vulnerables pueda estar ad-ortas de una crisis**, sobre todo considerando la escasez y constantes alzas en los precios del suelo. De hecho, según cifras aportadas por la Cámara Chilena de la Construcción para el último trimestre de 2012, la venta de viviendas en el Gran Santiago se centró entre los US\$20.000 y US\$160.000 (1.000 y las 4.000 UF)<sup>39</sup>, lo que está bastante por encima de los valores de las viviendas sociales orientadas a la clase más baja (que en general bordean los US\$10.000). En la misma línea, Astaburuaga y Grandón (2012), apoyándose en datos MINVU, muestran que para el caso del Gran Santiago del total de viviendas construidas entre 2006 y 2011, sólo un 8% corresponde al tramo más vulnerable –FSVI-, que corresponde a 3.551 unidades sobre un total de 44.870.<sup>40</sup> Estos datos no son triviales considerando que el mayor déficit habitacional radica en las familias de menores ingresos.

- Vivienda económica

La información recién presentada pudiera hacernos creer que sólo la producción de vivienda orientada a los más vulnerables está en suspenso, pero esto no es así: **incluso los grupos medios** -que acceden a viviendas económicas cuyo valor no puede superar los US\$80.000- **están experimentando serias dificultades para materializar los subsidios otorgados por el MINVU**, tal como se aprecia en la tabla a continuación, hay un 85% de estos beneficiarios que aún no hacen efectivo el *voucher* estatal recibido:

**Tabla 5. Número de subsidios DS1 pagados por tramo y tipo de vivienda en la región metropolitana; y de los aún sin pagar al 31 de Agosto de 2012\***

Tipo de Subsidio DS1	Pagados en Viviendas Nuevas		Pagados en Viviendas Usadas		Total Subsidios Pagados al 31/08/2012		Total Subsidios sin Pagar al 31/08/2012		Total Subsidios Otorgados al 31/08/2012	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Título I	535	5,3%	1.112	10,9%	1.647	16,2%	8.535	83,8%	10.182	100,0%
Título II	920	9,5%	422	4,3%	1.342	13,8%	8.393	86,2%	9.735	100,0%
Total	1.455	7,3%	1.534	7,7%	2.989	15,0%	16.928	85,0%	19.917	100,0%

Subsidios fueron otorgados en septiembre 2011, diciembre 2011 y mayo 2012.

Fuente: Astaburuaga y Gradón, 2013.]

- Vivienda en general

La caída en la producción de vivienda social y económica se inserta en un contexto más general de paulatino reemplazo de las construcciones con destino habitacional por usos más rentables, como por ejemplo, los comerciales, como vemos en la tabla 6. Desde 2010 las edificaciones no

<sup>39</sup> En particular, para los departamentos los valores se centraron entre las 1000 y las 3000 UF, mientras que para las casas los valores fluctuaron entre las 1.500 y las 4.000 UF.

<sup>40</sup> La superficie total ocupada por estas viviendas representa el 11,5% del total de hectáreas anuales consumidas para el mismo período de tiempo.

habitacionales han superado a las habitacionales, tendencia que es esperable que se vaya consolidando en el tiempo.

**Tabla 6 Edificación de Obra Nueva por Destino en Región Metropolitana\***

Año	Edificación Habitacional		Edificación No Habitacional**	
	MM m2	Porcentaje	MM m2	Porcentaje
2005	4,3	67,0%	2,1	33,0%
2006	5,3	66,5%	2,7	33,5%
2007	5,0	62,8%	3,0	37,2%
2008	4,3	58,6%	3,1	41,4%
2009	3,5	61,9%	2,2	38,1%
2010	2,2	46,9%	2,5	53,1%
2011	3,0	49,5%	3,0	50,5%
2012	3,1	46,4%	3,5	53,6%

\* No incluye las obras de ingeniería e infraestructura (carreteras, puentes, ferrocarril, etc.)

\*\* Oficinas, Centros Comerciales, Industrias, Hoteles, Hospitales, Supermercados, etc.

Fuente: Astaburuaga y Grandón, 2013

De este modo, más allá de que los dos PIS estudiados muestren buenos resultados a nivel de oferta y de demanda, por sí solos no son suficientes para estimular la producción de vivienda accesible. Es necesario disponer de mecanismos más agresivos que garanticen suelo urbano bien localizado para este tipo de desarrollos. Una vez salvado este obstáculo pueden aplicarse mecanismos específicos para promover una mayor mixtura social—especialmente cuando se trata de proyectos sociales de gran escala.

### **Consideración de equidad: ¿Es justo subsidiar a la clase media?**

Se podría argumentar que detrás del otorgamiento de apoyos adicionales a la clase media subyace un criterio de inequidad, en la medida en que se desvían recursos que podrían destinarse a los más pobres<sup>41</sup>. Al respecto, puede replicarse que:

- i) El traspasar mayores recursos a las clases bajas bajo esquemas de subsidios a la demanda en un contexto de liberalización del mercado de suelo no necesariamente se traducirá en mejores viviendas ni barrios (como ya se mostró antes, el incremento de los vouchers suele ser capturado por los desarrolladores inmobiliarios bajo la forma de renta del suelo); y
- ii) La focalización social exitosa —al menos tal y como la conocemos hasta ahora- ha jugado en contra de sus propios beneficiarios, en tanto que promueve la homogeneidad social de

---

<sup>41</sup> Incluso es dable pensar que en el mismo diseño del instrumento hay una cierta ‘estigmatización’ de las clases bajas que pudiera ser reprochable moralmente. Por motivos de extensión no nos abocaremos a rebatir este punto.

los nuevos barrios. Por lo tanto, parece inescapable que parte de las ayudas estatales (subsidio habitacional) deban apoyar la conformación de lugares de mayor diversidad social. Esto es precisamente lo que introducen los PIS, un subsidio a los de clase media que genera como consecuencia de su aplicación espacios más mixtos. La decisión de moderar la focalización social y complementarla con focalización territorial es un cambio significativo en la política habitacional, que la asemeja más a una política de suelo. Rompe con el criterio –simple y poderoso— en que ha descansado, en forma omnímoda, la política habitacional chilena hasta nuestros días: la relación directamente proporcional entre pobreza de un hogar y valor absoluto del voucher recibido. En otros términos, si bien es cierto que el instrumento analizado pudiera acusarse de ‘desfocalizar’ recursos en la medida que beneficia a familias no pobres, puede justificarse si se considera que produce consecuencias favorables para las familias vulnerables (en este caso, barrios menos segregados). Ahora bien, queda abierta la discusión sobre qué tipos y niveles de desfocalización vamos a tolerar o incluso impulsar desde la política. Tal vez la forma más cuestionable o políticamente incorrecta de desfocalización pudiera ser aquella que beneficia expresamente a familias de clase media. Mecanismos menos discutibles, en tanto, pudieran ser incentivos o inversiones que se depositan directamente sobre los lugares (políticas urbanas propiamente tales), las cuales pudieran beneficiar indirectamente a las clases medias, como por ejemplo programas de mejoramiento de infraestructura y equipamiento de barrios vulnerables donde también residen familias de mayor condición social (que fomenten la retención de las familias de mejor posición social relativa), o bien subsidios habitacionales especiales para estimular la gentrificación de zonas tradicionalmente homogéneas de clase baja (controlando la expulsión de las personas más desposeídas).

### **Pertinencia latinoamericana del Subsidio de Integración Social**

#### **¿Es la integración social urbana un tema pertinente en otros países de la Región?**

Según Bryan Roberts (2010), las ciudades de América Latina fueron tradicionalmente poco segregadas en términos socio-espaciales. La informalidad en el acceso al suelo ha permitido a las clases populares mejores localizaciones que si accedieran por vías formales a los terrenos o a una vivienda. Ha sido característico que en las cercanías de proyectos residenciales en la periferia urbana para clases medias o altas surjan asentamientos informales para hogares de bajos ingresos.

Lo anterior aplica también al caso chileno, pese a la baja proporción de hogares que habitan en los denominados “campamentos” a nivel nacional (menor al uno por ciento según el catastro efectuado por el MINVU en 2011). Su localización e indicadores sociales, tales como empleo e ingreso, tienden a ser mejores que los de los residentes de vivienda social tradicional, tal como lo demostró un estudio efectuado por ProUrbana en 2010 para Santiago. Ello explicaría la persistencia de un núcleo duro de informalidad en Chile que no desaparece, pese a la gran cobertura de la política habitacional.



Sin embargo, cuando la informalidad en la tenencia del suelo retrocede significativamente – como ha sucedido en Chile y como se espera que suceda en el resto de los países latinoamericanos-, entonces los mercados de suelo tienden a segregar más claramente a los hogares según capacidad de pago, y se vuelven necesarias políticas que tengan como propósito explícito la reducción de la distancia física entre las residencias de los hogares de diferente origen social, o reducción de la segregación residencial.

Por otra parte, la masiva producción de vivienda social con apoyo en subsidios a la demanda y bajo criterios de focalización social para su otorgamiento contribuye a ahondar el problema. La vivienda social tiende a construirse bajo patrones de homogeneidad social fuera de las ciudades, como han sido los casos antes comentados de Bogotá, Ciudad de México y Santiago. Los subsidios a la demanda favorecen la integración vertical bajo la tutela del promotor, agente cuya racionalidad económica es la capitalización de rentas de la tierra. El crecimiento de los precios del suelo es, a la vez, señal de logro económico para los promotores y principal obstáculo para el acceso al suelo urbano servido por parte de los grupos populares de la ciudad latinoamericana.

Tres factores, que convergen en producir esta segregación extrema, de escala regional, de la vivienda social y que tendrían diferente intensidad relativa en las distintas ciudades de la Región, son: (i) El predominio que ha alcanzado el sector de promoción inmobiliaria en el desarrollo urbano, lo que ha sido concomitante con el crecimiento de las rentas y precios del suelo en las ciudades; (ii) la gentrificación de secciones cada vez más numerosas de la periferia popular de bajos ingresos, lo que “aplana” la estructura espacial de precios del suelo de la ciudad, con tasas de incremento anual especialmente elevadas en zonas populares; y (iii) la persistencia de una muy mala distribución del ingreso (a pesar del crecimiento de las economías), proyectando hacia el conjunto del espacio urbano la falta de acceso legal al suelo servido por parte de los grupos de menores ingresos. Como los precios se ajustan, por expectativas, a la capacidad de pago de los mejores pagadores y éstos tienden a dispersarse a toda la ciudad, entonces la brecha entre altos precios del suelo y disminuida capacidad de pago de los hogares populares se hace ubicua.

En suma, considerando este contexto marcado por el predominio de la promoción inmobiliaria y su nueva forma de negocio, la gentrificación, y, por otra parte, la deseable reducción de la informalidad –finalmente, el acceso legal a un suelo servido es un derechos de las personas— entonces debemos concluir que la aplicación de políticas de integración residencial es pertinente para las ciudades de la Región y lo será aún más en el futuro. Ahora bien, es discutible si es que estas políticas deban asumir o no la forma de un subsidio a la demanda orientado a las clases medias, asunto que desarrollaremos a continuación.

### **¿Es el Subsidio de Integración Social un instrumento adecuado para promover la integración residencial?**

El Subsidio de Integración Social chileno que hemos estudiado exhibe buenos resultados a nivel de oferta y demanda: la mezcla residencial no sólo no inhibiría el negocio inmobiliario, sino que incluso podría potenciarlo allí donde se decide aplicarlo. No obstante, tiene al menos tres problemas de diseño que limitan su aplicabilidad, tanto en Chile como otros países:

Al ser un subsidio a la demanda se renuncia al uso de otros instrumentos dirigidos a la oferta que podrían apoyar la formación lugares residenciales mixtos.

Por estar focalizado en los hogares de clase media es, de hecho, un subsidio a los ricos para que vivan con los pobres, lo que plantea dudas sobre su equidad.

No es suficiente para enfrentar las alzas de los precios del suelo y los costos de oportunidad de destinar los terrenos disponibles para vivienda social, sobre todo cuando los grupos con mayor capacidad de pago tienden a ampliarse<sup>42</sup>.

Necesariamente debiera complementarse con otras medidas más fuertes que garanticen la provisión de suelo para hogares vulnerables, tales como el establecimiento de cuotas mínimas de vivienda social a los nuevos desarrollos inmobiliarios (tanto en extensión como en densificación), la protección de reductos populares bien ubicados sobre los que pesa una fuerte presión inmobiliaria (tales como las ZEIS en Brasil) o, derechamente, la expropiación de tierra bien localizada para la construcción de unidades sociales.

En definitiva, aunque el instrumento estudiado para el caso chileno se aprecia como positivo y necesario, por sí solo no resolverá de manera adecuada las demandas por integración residencial de parte de los grupos populares latinoamericanos, sobre todo en el contexto de las grandes ciudades.

### **Consideraciones finales**

La homogeneidad socio-espacial, cuyos efectos nocivos se vuelven hoy patentes cuando están llevando a las autoridades chilenas a demoler conjuntos de vivienda social construidos hace solo quince años, es posible de ser frenada y ello resulta compatible con el negocio inmobiliario. Así lo muestran los conjuntos residenciales integrados cubiertos en este estudio.

Quedan seriamente cuestionadas dos creencias que suelen activarse cuando se plantea la sola idea de promover mayor cercanía entre grupos sociales: que al momento de escoger una vivienda la generalidad de las personas están motivadas por criterios de distinción de clases; y que, de poderse implementar, la diversidad social del espacio será insostenible, puesto que genera conflictos que hacen muy difícil la convivencia entre las personas.

La información recogida en terreno y el éxito de venta de los dos proyectos que fueron desarrollados en Santiago con el Subsidio de Integración Social, SIS, cuestionan estas dos creencias, como recapitularemos en estas líneas finales. Si hay tendencias hacia la homogeneidad social en el desarrollo de proyectos residenciales, ello se debería más al modelo de negocio de la industria inmobiliaria, que a las preferencias segregadoras de los hogares. La política de vivienda

---

<sup>42</sup> Como es la situación latinoamericana, tal como se justificó en la sección V en base a datos del Banco Mundial.

social, tal como explicamos al comienzo de este artículo, ha generado incentivos económicos claros y muy atractivos para que los promotores desarrollen vivienda segregada a gran escala.

La factibilidad de los proyectos integrados que este estudio avala permite pensar en un cambio de paradigma de la política habitacional y de la industria que a su alero se ha desarrollado. Alcanzar mayores grados de integración residencial se observa como un objetivo alcanzable. Si al menos una parte de la “demanda” está abierta a residir en este tipo de conjuntos, se vuelve del todo posible que la industria genere una oferta ad hoc que permita conciliar los fines de rentabilidad de la industria con la construcción de ciudades que crezcan en forma más armónica e integrada.

De hecho, los hallazgos fueron bastante sorprendentes en cuanto a lo positivo que resulta la integración, lo mismo que la percepción de los residentes respecto a ésta, independientemente de la factura de los proyectos estudiados. Si bien ambos conjuntos diferían en calidad, la integración es un hecho enteramente posible. Incluso, en Juvencio Valle, de menor calidad y ubicado en un entorno complejo y con una arquitectura y diseño urbano poco sofisticados, la convivencia entre diferentes no resultaba ser un obstáculo para la integración. Sin embargo, ello no quiere decir que la forma en que se hagan los proyectos no importe. Esos hogares de ingresos medios que se muestran indiferentes a la composición social de los nuevos conjuntos, no parecen serlo tanto respecto a ciertos atributos de la vivienda, la localización, la urbanización y los servicios que, finalmente, son los que los atraen a comprar.

Por otra parte, la alta disposición a la integración y la positiva evaluación que hacen los entrevistados de la experiencia de convivencia en los conjuntos integrados, podrían estar afectado por un sesgo de selección. Sin embargo, sabemos que no se trata de hogares que buscan la integración social, ya que ésta les resultó indiferente al momento de elegir su casa nueva. Pero podría tratarse de un sesgo en forma, justamente, de hogares minoritarios que, por ser “indiferentes” a la mezcla social, fueron atraídos a comprar allí. Hay estudios (ya citados) sobre pautas culturales de relación con el “otro” social en las ciudades chilenas que indican, más bien, que se trata de trazos más generalizados al cuerpo social. En todo caso, aunque se tratara de solo una parte de los hogares de clase media, ellos podrían ayudar a “colonizar” muchos desarrollos residenciales de clases populares para la causa de la integración social residencial.

Quedará pendiente para nuevos estudios conocer de qué manera la vida en diversidad puede frenar las tendencias aceleradas de deterioro físico y social que enfrenta la vivienda social construida de que somos testigos hoy en conjuntos altamente homogéneos, así como los beneficios en movilidad social que este tipo de convivencia puede ofrecer a los hogares más vulnerables.

Enseguida, resumiremos las conclusiones de nuestro estudio desde la perspectiva de sus implicancias para las políticas públicas futuras.

## **Entre la focalización social y la focalización espacial, o “apoyo a lugares”**

El Subsidio de Integración Social, SIS, es el primer instrumento de política con objetivo de “integración social urbana” que se ha aplicado en Chile, esto es, el primero que ha estado orientado a reducir la segregación social del espacio, o segregación residencial.

El otro instrumento, algo más antiguo pero aún sin resultados prácticos, ha sido la definición de “áreas de desarrollo urbano condicionado” que ofrece a los promotores la conversión rural-urbana de suelos a cambio de la inclusión de vivienda social en sus desarrollos residenciales. Otros instrumentos, como el programa “Quiero Mi Barrio” o el Subsidio de Localización, han buscado objetivos de “integración social” diferentes que el de acortar la distancia entre los grupos sociales, como acceso a equipamientos o servicios.

Creado el año 2006, bajo la administración Bachelet, el SIS es, en rigor, parte de una política de suelo más que de una política de vivienda, y obedece más a una lógica de focalización espacial que social. Busca estimular la mezcla social en el espacio al premiar la vecindad entre viviendas de distinto precio. El hecho que tome la forma de un subsidio a los más ricos para que vivan con los más pobres, cuestión que suscita dudas en el plano ético, no debe oscurecer el que se trata de un “apoyo a lugares” para que sean socialmente más mezclados.

## **Restricciones de oferta para el desarrollo de proyectos socialmente integrados**

El SIS ha tenido una aplicación muy limitada y peculiar en Santiago, la ciudad cubierta por nuestro estudio. Los dos casos de aplicación del SIS que estudiamos son los únicos existentes en la ciudad y, además, son raros: un experimento “de laboratorio” de un gran consorcio empresarial, y una constructora tributaria de la tradición cooperativa. No es menor, en todo caso, que ambos hayan sido rentables para las respectivas firmas.

Más allá de los hallazgos que hemos hecho a nivel de demanda -la alta disposición de los hogares a la mezcla social y los relativamente buenos resultados que ésta arroja en la práctica-, a nivel de oferta nuestro estudio es menos concluyente. Debido a las restricciones estructurales al acceso de los hogares de bajos ingresos al suelo –“estructurales” por estar afincadas en el funcionamiento de los mercados de suelo– virtualmente no existe hoy suelo para vivienda social en Santiago (salvo en los intersticios o cercanías de las aglomeraciones más críticas de vivienda social), y menos en localizaciones que pudieran atraer compradores de clase media para ejecutar proyectos socialmente integrados<sup>43</sup>.

## **El lado de la demanda: la indiferencia frente a la integración como una posibilidad**

Los logros del SIS, efectivos en términos de promover la integración social residencial de acuerdo a nuestro estudio de campo, parecen quedar sobrepasados por la significativa

---

<sup>43</sup> De hecho, el gobierno del presidente Piñera acaba de anunciar la colocación de 883 subsidio de Integración Social, pero todos en ciudades o localidades de menor tamaño, siendo Rancagua, de unos 250 mil habitantes, la más grande (El Mercurio, edición de enero 5, 2013).

disposición a dicha integración existente entre los compradores de vivienda, lo que confirma hallazgos de los otros estudios sobre la cultura urbana chilena antes citados.

De hecho, a pesar de que el SIS busca atraer compradores de estrato C3 a conjuntos que incluyen a hogares de estratos populares (D y E), entre los compradores hubo también hogares de estratos superiores, C2 e incluso ABC1. Consonante con ello, el nivel social del barrio no fue un factor importante para elegir vivienda entre los compradores en ningún de los tres conjuntos, incluido el no-integrado. En el caso de los conjuntos integrados, al momento de comprar ellos sabían que habría diversidad social y escogieron esa alternativa por ventajas que veían en el conjunto en materia de seguridad y acceso a servicios y comercio, entre las principales. En todo caso, lo que predomina entre los compradores es una significativa indiferencia respecto a la cuestión de la diversidad social del espacio, lo que, desde la perspectiva de futuras políticas de integración, equivale a importantes grados de libertad.

La satisfacción con la vivienda de los compradores de los tres conjuntos ha subido desde que se mudaron, habiendo sido alta desde un comienzo. En cambio, la satisfacción con el barrio, que también era alta al inicio, ha disminuido algo. Dicho descenso fue más pronunciado entre los hogares con niños de menos de 12 años de edad y los de mayores ingresos relativos. Los hogares más modestos no mermaron su (alta) satisfacción inicial con el barrio. En forma concordante, los residentes valoran la mezcla social, incluidos aquellos del conjunto no-integrado, porque genera más vida de barrio, oportunidades laborales y motivación para surgir asociadas a la presencia de gente de más ingresos, y porque se aprenden otros valores, como el valor del esfuerzo asociado a la presencia de los más pobres. Los beneficios de la convivencia declarados son tanto de los más pobres como de los más ricos y superan a los conflictos que la heterogeneidad social también conlleva, los que se pueden resolver conversando, opinó la mayoría. Sobre un 70 por ciento de los compradores en conjuntos integrados perciben que su vivienda se ha valorizado, lo que es algo más alto entre los compradores de menores ingresos relativos.

### **Cuestiones de eficiencia del instrumento**

Dada la escasez tan marcada de suelo al alcance de los estratos populares, resulta algo artificial la pregunta acerca de si el SIS es o no redundante. Para saber si las empresas harían integración social sin el subsidio, la ciudad debería contar con suelos a precios al alcance de esos grupos. Sin embargo, como hemos comentado, el mismo desarrollo de la promoción inmobiliaria ha estimulado el crecimiento de los precios del suelo y lo ha hecho especialmente en los distritos de la periferia popular bajo gentrificación. Sin embargo, hemos señalado tres formas en que el funcionamiento de los mercados de suelo favorece reducciones de la segregación residencial y que benefician a los hogares de extracción popular sin requerir políticas o instrumentos especiales: la “gentrificación sin expulsión” producto de la construcción de condominios de clase media en la periferia popular, la estructuración por etapas de grandes desarrollos residenciales asociadas a viviendas de distinto tamaño y precio, y la compra por parte de hogares de ingresos medios de vivienda de estratos bajos.

Podemos colegir, por lo mismo, que de existir políticas que logren que haya suelo servido al alcance de estratos populares –a través de normas de cuotas, de instrumentos que graven paños para uso de vivienda económica (como el ZEIS en Brasil) u otras-, los mercados de suelo y la

promoción inmobiliaria per se podrían hacer contribuciones a la reducción de la segregación. Sin embargo, las tres formas “espontáneas” de dicha reducción mencionadas podrán beneficiarse con la aplicación de subsidios como el SIS o variantes. Por ejemplo, en el caso de la gentrificación “sin expulsión”, subsidios habitacionales dirigidos a los nuevos hogares de extracción popular surgidos en la zona, hoy expulsados por los altos precios del suelo, podrían ser necesarios para que esos jóvenes de la localidad puedan formar un hogar allí mismo y reforzar el carácter integrado de esa parte de la ciudad.

### **Un dilema de equidad: ¿subsidiar a ricos para que vivan con pobres?**

Resulta reprobable el hecho de estar subsidiando a los más ricos para que estén dispuestos a vivir con los más pobres. Este es un reproche enteramente justificado que puede hacerse al SIS. Sin embargo, dicha crítica está circunscrita al enfoque de focalización social, hoy dominante en la política social que, de hecho, ha sido una directriz de la política chilena de Subsidio Habitacional. Si incorporamos el argumento de que la focalización social debería ser tamizada o complementada con criterios de focalización espacial, entonces el reproche pierde fuerza o deriva en una discusión con más matices.

Hemos destacado antes que el alto grado de focalización social logrado por la política de Subsidio Habitacional desde su creación hacia el año 1981, ha contribuido poderosamente a la segregación socio-espacial y a la “guetización” de los barrios populares surgidos de dicha Política. Si entendemos el SIS, como es correcto hacerlo, como una política de apoyo a lugares para que devengan en lugares más mezclados socialmente, entonces el subsidiar a los ricos para que vivan con los pobres es, en realidad, una forma de subsidiar lugares que toma la forma de un subsidio dirigido a los compradores de ingresos mayores, pero que podría tomar otras formas. En suma, más allá de que sea objetable canalizar subsidios a los más ricos del nuevo barrio, lo importante es que la política tiene por objeto apoyar la mezcla en los lugares y ello podría conseguirse canalizando los subsidios de otra forma. Por ejemplo, si hubiera subsidios para construir equipamientos, como estadios deportivos o salas de espectáculos, solo en barrios que oferten vivienda para distintos grupos, incluyendo vivienda al alcance de hogares pobres, eso podría atraer a los compradores de clase media.

### **Algunas implicancias de política**

La factibilidad de promover desarrollos residenciales integrados en Santiago se ve principalmente limitada por la escasez de suelo urbano servido al alcance de los hogares de extracción popular. Existen, por el lado de la demanda, grados no menores de disposición a la integración social, lo que hemos encontrado en este estudio, así como en otros sobre la realidad cultural de las ciudades chilenas. Y existen, por el lado de la oferta, posibilidades de que el funcionamiento de los mercados de suelo y de los mercados de vivienda puedan acoger, incluso estimular, reducciones de la segregación residencial. La “gentrificación sin expulsión”, consistente en la construcción de condominios para clases afluentes en sectores de la periferia urbana popular, y la estructuración por etapas socialmente diversas de algunos grandes emprendimientos, son la principal expresión de esas posibilidades.

Tres líneas de política implicadas en esa conclusión son las de refuerzo de la demanda por viviendas en proyectos integrados, las acciones que pueden actuar por el lado de estimular que las empresas oferentes desarrollen esos conjuntos, y las que podrían ayudar a cubrir la brecha entre precios del suelo y capacidad de pago de los hogares de menores ingresos.

Entre las que apoyan la demanda, parecen importantes las que busquen enfrentar el desplazamiento de nuevos hogares de los barrios populares bajo gentrificación. Un subsidio especial que reconozca el derecho o mejor prioridad de los nacidos en un lugar a formar un hogar allí mismo, podría mejorar su capacidad de pago para enfrentar las tendencias locales alcistas de los inmuebles que es consustancial a la gentrificación. En el lado de la oferta, podrían ser convenientes medidas que impidan que las personas compren sin conocer la composición social final de los complejos residenciales. Los promotores suelen vender primero las unidades más caras y alejadas y destinar luego los suelos intersticiales a viviendas más pequeñas que, por el ánimo de movilidad social de la gente, podrían vender rápido y con importantes rentas del suelo. Cuando esa estrategia se fuerza más allá de un cierto límite, se pueden suscitar conflictos y debilitar la integración social.

Las políticas de suelo necesarias para evitar que la vivienda social sea expulsada de las ciudades, como está siéndolo de un número creciente de ciudades de América Latina, son un desafío que rebasa con creces los límites de este estudio. El SIS surgió cuando en Santiago aún había suelo a precios bajos, aunque poco. Actualmente, y en el futuro, el costo de oportunidad es alto y no es esperable que se pueda aplicar el SIS como está diseñado. Virtualmente todo paño de suelo en la ciudad puede asignarse a mejores pagadores. Esta conclusión es o será pronto válida para otras ciudades chilenas mayores.

Sin embargo, el SIS podría aplicarse a proyectos de densificación, incluidos los de gentrificación. Por ejemplo, un subsidio mensual dirigido al pago de gastos comunes en edificios con elevadores permitiría traspasar una barrera importante de costo para que la densificación residencial que está sobrellevando Santiago, como otras ciudades de América Latina, pudiera compatibilizarse con la inclusión de nueva vivienda social en la ciudad. Esa acción tendría la ventaja de no sufrir el reproche de subsidiar a los ricos para que vivan con los pobres, y podría complementarse con otras, como otorgar mayor altura (densidad) a proyectos que incorporen vivienda social (en la línea del Chapter 40B de Massachusetts).

Aún más, dado que existen las normas sobre “desarrollo urbano condicionado”, siendo una de dichas condiciones que se incluya una proporción mínima de vivienda social en los desarrollos, es esperable que no se requiera un SIS, modificado o no, para las zonas de expansión urbana. Entonces, se justificaría aplicar SIS –en rigor, variantes del mismo-- para el desarrollo “interior” de las ciudades.

## Bibliografía

- Alfonso, O. 2012. Mercado Inmobiliario y orden residencial metropolitano en Bogotá. Revista *EURE* 38 (114) mayo. Santiago.
- Brain, I.; Prieto J. y Sabatini, F. 2010. Vivir en campamentos: ¿Camino hacia la vivienda formal o estrategia de localización para enfrentar la vulnerabilidad?. Revista *EURE* 36 (109) (Diciembre). (Publicación realizada en base a estudio realizado con fondos del Lincoln Institute of Land Policy). Santiago
- Brain, I. et al. 2010. Dispersión espacial de vivienda económica como vía de integración social urbana. Capítulo del libro: *Camino al Bicentenario. Propuestas para Chile*. Santiago: Centro de Políticas Públicas UC.
- Brain, I. y Sabatini, F. 2006. Los precios del suelo en alza carcomen el subsidio habitacional, contribuyendo al deterioro en la calidad y localización de la vivienda social. *Publicación ProUrbana*, N° 4. Santiago: UC-Políticas Públicas.
- Dirección de Presupuestos. 2011. Informe de Finanzas Públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2012. (Octubre). Chile.
- Gilbert, Alan y Varley, Ann 1990. Renting a home in a Third World city: Choice or constraint? *International Journal of Urban and Regional Research* 14(1): 89-109.
- Goetz, E., Lam, H. & Heitlinger, A. 1996. There goes the neighborhood? Subsidized housing in urban neighborhoods. *CURA Reporter*. 26 (1): 1-6. Center for Urban and Regional Affairs, University of Minnesota. Available in: <http://www.cura.umn.edu/sites/cura.advantagelabs.com/files/publications/26-1-goetz-heitlinger.pdf>
- Astaburuaga, J. y Grandón, M. 2013. Análisis y propuestas de política habitacional. Documento inédito.
- Astaburuaga, J. y Grandón, M. 2013. Cambios en sector construcción. Documento inédito.
- Astaburuaga, J. y Grandón, M. 2012. El PRMS 100 constituye un avance para la vivienda social y su integración?. Documento inédito.
- Larrañaga, O y Sanhueza, C. 2008. Las consecuencias de la segregación residencial para los más pobres. *Observatorio Económico*. N° 19 (Julio) Santiago: Facultad de Economía y Negocios. Universidad Alberto Hurtado.
- Massey, D y Denton, N. 1993. *American Apartheid; Segregation and the Making of the Underclass*. Harvard University Press.



- ProUrbana y OSUAH. 2006. Preferencias de regulación urbana en Chile. Encuesta a los residentes de Santiago, Valparaíso y Concepción. Estudio realizado con fondos del Lincoln Institute of Land Policy.
- ProUrbana. 2009. Report on Social Housing. Chile. Encargado por Helmholtz Centre for Environmental Research – UFZ. Leipzig, Alemania.
- ProUrbana y OSUAH. 2008. Disposición a la integración social urbana en Santiago, Antofagasta y Temuco: Una mirada desde la integración residencial. Consultoría desarrollada para el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- ProUrbana. 2010. Efectos del Subsidio Diferenciado a la Localización en la ubicación y precio de la vivienda social. Estudio realizado con fondos del LILP.
- ProUrbana. 2012. Mercado del arriendo en Chile. Consultoría efectuada para el BID.
- Rodulfo, M. 2006. Políticas Habitacionales en Argentina. Estrategias y Desafíos. En: [http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/capacitacion/rodulfo\\_viv\\_social.pdf](http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/capacitacion/rodulfo_viv_social.pdf)
- Rosenbaum, J. 1995. Changing the geography of opportunity by expanding residential choice: Lessons from the Gautreaux program. *Housing Policy Debate*, 6(1), 231-269. En [http://www.ciatransnet/FannieMae\\_Gautreaux\\_Lessons.pdf](http://www.ciatransnet/FannieMae_Gautreaux_Lessons.pdf)
- 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. Revista *EURE*, 27(82): 21-42.
- Sabatini, F; Wormald, G y Salcedo, R. 2008. Informe final de resultados del estudio “Barrios en crisis y barrios exitosos producidos por la política de vivienda social en Chile”. Santiago: Conicyt. Programa Anillos de Investigación en Ciencias Sociales.
- Sabatini, F; Wormald, G; Sierralta, C y Peters, P. 2010. Segregación residencial en Santiago: Tendencias 1992-2002 y efectos vinculados con su escala geográfica. En: *Tendencias de la segregación en las Principales Ciudades Chilenas; Análisis Censal 1982-2002*, eds. Sabatini, F; Salcedo, R; Wormald, G y Cáceres, G, Santiago. Instituto Nacional de Estadísticas y Pontificia Universidad Católica de Chile.
- 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. Revista *EURE* 38(115).
- Sabatini, F. y Wormald, G. (en curso). *Cultura de Integración y Cohesión Social en las Ciudades Chilenas*. PBCT Anillos de Investigación en Ciencias Sociales.
- Sandroni, Paulo. 2012. Zonas Especiales de Interés Social y Mecanismos de Recuperación de Plusvalías en São Paulo. Presentación en seminario Desafíos de una nueva política de

desarrollo urbano en Chile. Santiago, agosto 30-31, organizado por ProUrbana, Políticas Públicas UC y Cámara de Diputados de Chile.

Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno Federal de México. (SEDESOL) 2011. *La Expansión de las Ciudades 1980-2010*. México, DF.

Sierralta, C. 2010. *Efectos sociales de la segregación residencial. Los jóvenes de Santiago de Chile (1992–2002)*. México: Infonavit-Redalyc.

Topelson, S. 2011. Presentación. *La Expansión de las Ciudades 1980-2010*. Mexico, DF: SEDESOL.

Wilson, JW.1987. *The Truly Disadvantaged. The Inner City, the Underclass, and Public Policy*. The University of Chicago Press.

## Anexo

Junto con realizarse cuatro entrevistas a informantes clave desde la perspectiva de la oferta<sup>44</sup>, se aplicaron encuestas en los dos conjuntos integrados mencionados anteriormente, durante marzo y abril de 2012 de modo de indagar en profundidad en: i) la decisión de compra de los residentes; ii) la forma en la que relacionaban los hogares de distinta condición socioeconómica al interior del conjunto, y los respectivos facilitadores y obstaculizadores de la convivencia; iii) los cambios e inversiones realizadas por las familias a nivel de su vivienda, lote y entorno inmediato; y iv) los elementos unificadores y diferenciadores entre los hogares, entre otros aspectos.

Las principales características de estos conjuntos se resumen en la tabla siguiente:

---

<sup>44</sup> En particular a los impulsores del proyecto de SACV (GEVECON) y Juvencio Valle (CONAVICOOP), a un académico UC y miembro de la Cámara Chilena de la Construcción, y a una representante de una gran inmobiliaria que posee un área dedicada al desarrollo de proyectos sociales.

**Tabla 7 Características de los casos de estudio**

	<b>Conjunto San Alberto de Casas Viejas</b>	<b>Conjunto Juvencio Valle</b>
<b>Empresa que desarrolló el proyecto</b>	Inmobiliaria El Bosque	Cooperativa Conavicoop
<b>Tipo proyecto</b>	Construcción de vivienda nueva	Adquisición de vivienda construida
<b>Ubicación</b>	Límite sur de la comuna de Puente Alto, en un tranquilo sector llamado ‘Casas Viejas’.	Av. Padre Hurtado esquina Santa Ana, en el sector de Los Morros (conocido por su carácter conflictivo), comuna de San Bernardo.
<b>Características de la comuna</b>	Habitantes: 713.000 (según proyección INE). Pobreza: 47,2% de población D y según CENSO 2002. Disponibilidad presupuestaria municipal por habitante: US112 (\$56.000) según SINIM	Habitantes: 306.779 (según proyección INE). Pobreza: 58% de grupos D y E según CENSO 2002). Disponibilidad presupuestaria municipal por habitante: US164 (\$82.000) según SINIM.
<b>Organización de la demanda</b>	Sí, de manera innovadora. Se aprovecharon redes familiares y laborales preexistentes entre grupos bajos y medios.	Sí, pero tradicional (agrupación de familias de ingresos bajos previa entrega del proyecto, las cuales no necesariamente tenían vínculos pre-existentes entre sí. No se incluye en la organización de la demanda a los grupos medios).
<b>Grupos socio económicos presentes en el proyecto:</b>	Grupos socioeconómico bajo, medio bajo y medio (beneficiarios del subsidio de integración social).	Se mezclaron familias de grupo socioeconómico medio bajo, con familias de nivel socioeconómico medio (que además recibieron subsidio de integración). Adicionalmente se incluyó a familias que no recibieron subsidio, y que financiaron su casa completamente (con ahorro y/o crédito).
<b>Proporción de cada clase en el conjunto (en la etapa estudiada)</b>	Un 20% del total de unidades habitacionales corresponde a grupo socioeconómico bajo, un 30% de grupo medio-bajo y un 50% son viviendas del grupo medio (D.S. 40).	No se definió ex ante la proporción de cada clase que estaría presente en el conjunto
<b>Etapas</b>	3 etapas sobre 40 hectáreas, siendo la primera de ellas (828 casas, organizadas en 7 barrios) abordada por este estudio.	3 etapas que suman un total de 745 casas. Sólo la primera etapa (241 casas), abordada por este estudio, ocupó el subsidio de integración social.
<b>Tipos de vivienda y valores</b>	En la etapa estudiada hay 5 tipos de viviendas, todas pareadas y de dos pisos, que van desde los 43.8m <sup>2</sup> a los 59.9m <sup>2</sup> , con precios entre US24.000 y US38.000. Etapas posteriores han incluido unidades más caras, de hasta US56.000. Salvo el mayor tamaño de la vivienda y el terreno y la relativa mejor ubicación dentro del conjunto, las diferencias entre las casas no son identificables a simple vista, salvo por el tipo de techo.	Todas las casas son pareadas y de dos pisos. El valor de las viviendas es de alrededor de US24.000 y su tamaño promedio bordea los 44m <sup>2</sup> . Pese a que formalmente existen 3 tipos de vivienda - ‘intermedia’, ‘extrema’ y ‘pareada’-, en la práctica las diferencias son casi marginales en términos de tamaño (menos de 1m <sup>2</sup> entre los tres modelos) y nulas a nivel de las terminaciones.
<b>Disposición espacial de las viviendas según clases residentes</b>	Una particularidad del proyecto es que las distintas unidades están mezcladas en el espacio ‘una a una’ (denominada ‘mezcla pimienta’), y no por sectores según el nivel socioeconómico de sus residentes. Algunas casas están organizadas en pasajes, con acceso preferente a pequeñas plazas de carácter semi-público, mientras que otras están ubicadas en calles abiertas. Destaca también la presencia de bastantes áreas verdes -en comparación con los tradicionales barrios de vivienda social-.	Considerando que todas las viviendas eran iguales, y que no estaba determinada la proporción de las distintas clases que allí residirían, la mezcla se produjo de forma azarosa en función de la concurrencia de los distintos compradores y de sus preferencias.

Fuente: ProUrbana, Centro de Políticas Públicas, 2012

En el conjunto “San Alberto Casas Viejas”, se disponía de un listado de todas las direcciones de las viviendas de la primera Etapa, según el tramo de subsidio al cual estaban orientadas (vulnerables; FSVI), (emergentes; FSVII), (medios; D.S.40). El muestreo consideró 50 encuestas por tramo (150 en total). Finalmente se obtuvieron 149 encuestas, distribuidas de este modo:

**Tabla 8 Encuestas aplicadas en SACV según subsidio recibido por el hogar**

Tipo Subsidio al que corresponde	N° Encuestas
Vulnerables FSVI	42
Emergentes FSVII	56
Medios DS40	48
NS/NR (No fue posible imputar subsidio)	3
<b>Total</b>	<b>149</b>

Fuente: ProUrbana, Centro de Políticas Públicas, 2012

En tanto, el conjunto “Juvencio Valle” no disponía de la información anterior, por lo que el criterio fue tratar de abarcar la mayor cantidad de unidades posible de la primera etapa del proyecto. Se obtuvo un total de 77 encuestas (quedando la identificación de los subsidios utilizados y la clase social de sus residentes para una fase posterior).

Adicionalmente, la misma encuesta fue aplicada a 107 hogares de un tercer conjunto, denominado ‘Villa Bicentenario’. Este proyecto, ubicado en el sector “La Islita” de la comuna de Isla de Maipo, fue desarrollada por la Constructora Novatec, y estuvo orientado a personas vulnerables (beneficiarias del FSVI). Tiene 1.142 viviendas de modelo único (viviendas pareadas, de un piso, 38 m<sup>2</sup> y con posibilidad de ampliación), las cuales fueron distribuidas en 9 etapas. El conjunto cuenta con plazas, ciclovías, canchas deportivas, juegos para niños, sedes sociales. La construcción, además, incluyó una planta de tratamiento de aguas<sup>45</sup>.

La consideración de la ‘Villa Bicentenario’ dentro del estudio buscó constituir una suerte de ‘grupo de control’, que pudiera ayudar a despejar dudas asociadas a los resultados de operación del mercado tradicional de vivienda social, como por ejemplo sobre sus niveles de homogeneidad y situación de convivencia. Ello permitió establecer un parámetro de comparación en relación a los conjuntos integrados, que revisten un carácter más bien excepcional.

---

<sup>45</sup> La encuesta fue aplicada en la segunda etapa del proyecto, la que tenía un total de 142 viviendas.