

Cambio de foco en políticas de subsidios habitacionales en Chile:

Desde la calidad de vivienda hacia la localización.

Pablo Wainer Infante

Arquitecto Universidad Diego Portales,
Magister (C) en Desarrollo Urbano IEUT UC

Resumen

La perspectiva y prioridades de la política habitacional en Chile han sufrido una serie de cambios en el transcurso del tiempo desde la década del noventa hasta la fecha. La sociedad ha guiado estas políticas por medio de necesidades que surgen producto de los mismos cambios sufridos. Desde cubrir el déficit habitacional en primera instancia, calidad constructiva, la tecnología y diseño de la vivienda, han esclarecido y creado las necesidades para llegar a lo que hoy debiese mover las prácticas y objetivos políticas habitacionales: la localización.

La localización es el resultado de políticas que han logrado una mejoría en la calidad de la vivienda misma, pero que han sido incapaces de integrar vivienda social en barrios consolidados, permitiendo acceso a distintas oportunidades de desarrollo para los más necesitados.

Palabras clave: política habitacional, localización, vivienda.

Abstract

The focus and priorities of housing policies in Chile has undergone a series of changes from the 90's to the present. These have been guided by civil society through needs that emerge as a result of these same changes. From meeting the housing deficit in first stance, to housing quality, technology and home design, they have defined and created the needs that led to what today should impulse the practices and objectives of housing policy: location.

Keywords: housing policies, location, housing.

1. Introducción

Durante los últimos veinte años, la política habitacional de subsidios ha sufrido una serie de modificaciones y replanteamientos a raíz de nuevas demandas originadas de la población y mercado de suelos. Cubrir el déficit habitacional, calidad y tecnología en la construcción de la vivienda e imprevistos en el mercado de suelos han llevado al Estado a pensar en un nuevo foco para las políticas habitacionales: localización como punto de partida para la construcción de vivienda de subsidio.

Se realizará un recorrido crítico por las prioridades que se le han dado a las políticas habitacionales desde la década de los noventa, que no han sido capaces hasta ahora de generar integración ni movilidad social. Estos dos últimos puntos debiesen ser bases para llegar a una ciudad más justa, donde la sociedad cuente con igualdad y equidad de condiciones relacionadas a oportunidades de progreso social y económico.

1. Déficit y demanda habitacional en Chile 1992-2002. Éxito cuantitativo.

En 1992, año censal en Chile, el mayor problema habitacional del país era principalmente cuantitativo, se requería dar una rápida solución a la falta de vivienda y la oferta de subsidios habitacionales cubría de forma parcial

únicamente el sector más pobre de la población.

Entre los años 1992-2002, se demostró mediante el censo que este período fue el de mayor avance en temas de déficit habitacional, construyendo la mayor cantidad de viviendas y transformándose en la década más exitosa relacionada a la construcción en Chile.

Para el observatorio habitacional del Ministerio de vivienda los logros obtenidos durante toda la década de los noventa demuestran que reducir el déficit habitacional y desarrollar una mejora en la calidad de la vivienda social era un plan posible de llevar a cabo, y que a su vez, mejoraría los niveles de vida de los chilenos.

El observatorio habitacional del MINVU recalca en su atlas de la evolución del déficit habitacional en Chile 1992-2002: “En términos relativos a la población, el déficit habitacional redujo su incidencia de 58,9 a 36,7 carencias por cada mil habitantes. Estos logros fueron posibilitados porque Chile alcanzó un ritmo de producción de vivienda que superó el crecimiento de los hogares y el crecimiento de la población.”

El MINVU demuestra de alguna forma que la provisión de techo y acceso a servicios básicos es posible abordarlo por medio de incentivos y políticas públicas efectivas en Chile. Por un lado, la demanda habitacional es medida bajo el número de subsidios habitacionales postulados por la población, y demuestra que las políticas públicas relacionadas al subsidio habitacional pueden atacar de forma real el déficit midiendo y comparando la demanda con la oferta ofrecida por el mercado. Sin embargo, existe un número considerable de personas que optan a los subsidios para arrendar, de forma ilegal, ya que los cinco primeros años al momento de la entrega de la vivienda son para habitarla, donde todo esto termina por distorsionar el “déficit real” habitacional ampliando la oferta de viviendas que aparentemente no son necesarias.

El problema de esto es que poner más exigencias y trabas para optar por subsidios podría afectar sin saberlo a demandantes reales, que ocuparían la vivienda por la que optan. Las restricciones no son una vía segura para este tipo de políticas. Por otro lado, la demanda genera empleo y activa fuertemente la construcción, no sería fácil para el gobierno de turno “cortar”

la dinámica económica promovida por la demanda habitacional, los números azules en corto plazo son buenos para el gobierno como para la sociedad, que necesita acciones rápidas por parte de las autoridades. Es este círculo vicioso conformado por una sociedad que exige derechos y un gobierno que ataca los problemas ciudadanos urgentes, muchas veces pensando en una reelección.

2. Prioridades en la demanda habitacional. La calidad constructiva como objetivo.

Una vez controlada la demanda habitacional, el foco se concentró en la calidad de la vivienda. La sociedad ya no solo exigía vivienda, necesitaba calidad en esta.

El cubrir de forma cuantitativa el déficit habitacional, basándose únicamente en la construcción rápida para disminuir lo más rápido posible la falta de vivienda, produjo que se dejaran de lado puntos clave, ahora quizás obvios, como la calidad arquitectónica de lo que se construía.

Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes (2004) en su texto plantean: “Los proyectos convocados por el MINVU y construidos en terrenos de las empresas licitadoras pueden llegar, en algunos casos, a tener más de dos mil viviendas, con densidades superiores de 600 habitantes por hectárea. Todos los criterios de diseño de los conjuntos están supeditados al interés de las empresas constructoras y dan por resultado una repetición monótona de casas, de filas de casas y de espacios residuales”. (p. 57)

Condiciones básicas de vida y comunidad fueron pasadas por alto al concentrarse en una producción masiva de viviendas. Problemas de densidad y hacinamiento se convirtieron en las principales falencias, como por ejemplo, densidades que superan los 600 habitantes por hectárea, cuando el promedio de Santiago alcanza los 83 habitantes por hectárea.

La necesidad de mejorar la vivienda fue haciéndose cada vez más visible. La demanda habitacional, pasa a segundo plano, convirtiéndose la calidad de esta en el foco principal.

Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes (2004) comentan sobre los problemas que surgen una vez que el déficit dejó de ser la principal valla habitacional en Chile: “Tampoco hay en estas materias una crítica desde la arquitectura. No se critican los diseños de los conjuntos y menos aún el de las viviendas. No hay innovación en ellos, ni propuestas de crecimiento progresivo de la vivienda y de su entorno. La idea de mejoramiento no forma parte de la agenda de la vivienda social”.

El diseño de vivienda social no era tema para la arquitectura, las construcciones se realizaban bajo ciertos estándares y presupuestos predeterminados. La innovación arquitectónica se convirtió de alguna forma, en una línea importante para mejorar la calidad de vida.

3. Tecnología en vivienda. Caso de viviendas Elemental.

La ampliación y modificación habitacional surge como necesidad natural después del “ensayo” de vivienda social. Ensayo porque no había modelos anteriores que respondieran a la velocidad de producción necesaria para cubrir tan rápido un déficit habitacional, y de cierta forma era una apuesta arriesgada en cuanto a cómo se comportarían con el tiempo las viviendas.

Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes (2004): “A pesar de las restricciones del diseño inicial y de la normativa vigente, las viviendas tienen todo tipo de ampliaciones informales. La gran mayoría de los beneficiarios “con techo” construye algo adicional, casi tan grande como la vivienda original. Los riesgos de terremoto, incendio o de multa municipal no frenan la necesidad urgente de más espacio”.

La tecnología e innovación en vivienda social se transformó en prioridad para la construcción. El estudio que permitió la observación de la ocupación de la vivienda otorgada desde que comenzó el plan de reducción del déficit habitacional, dio luces para repensar el diseño y construcción de nuevas formas de habitar. Formas flexibles, con posibilidad de ampliaciones, dejando espacio para la espontaneidad fueron claves de un nuevo éxito habitacional.

Rodríguez y Sugranyes (2004) critican el pasado de construcciones que no daban pie para la modificación de la vivienda bajo necesidades propias de cada familia: “En Santiago, durante los últimos veinte años, el subsidio habitacional ha permitido la construcción de más de doscientas mil viviendas sociales de bajo estándar y con un diseño que nunca ha sido pensado para ofrecer posibilidades de ampliación y mejoramiento”.

Elemental nace como respuesta a las necesidades de vivienda social que tienen como principio la espontaneidad de construcción, la ampliación y modificación como crecimiento orgánico. La idea comienza como una solución para entregar viviendas que al tener un mínimo presupuesto para su construcción, se daba prioridad a espacios básicos e imprescindibles de la casa, los cuales se entregaban terminados, sobre recintos inconclusos que permitían ampliarse bajo las necesidades de cada familia. Esto además de la ampliación, crea una identidad propia de vivienda, personalizando a medida la vivienda social.

Hoy se toma como un hecho el que las viviendas sociales necesiten ser modificadas, cada familia crea sus propias necesidades independientes, y sin dejar de lado el sentido de comunidad y barrio, es posible crear espacios que se ajustan a las diferentes personas, utilizando a los habitantes como agentes de transformación participativa.

Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes (2004) comentan que más allá de la normativa y restricciones los habitantes de la vivienda social modifican su espacio por necesidades naturales que no estaban consideradas en diseños anteriores: “A pesar de las restricciones del diseño inicial y de la normativa vigente, las viviendas tienen todo tipo de ampliaciones informales. La gran mayoría de los beneficiarios "con techo" construye algo adicional, casi tan grande como la vivienda original. Los riesgos de terremoto, incendio o de multa municipal no frenan la necesidad urgente de más espacio”.

Más allá de las posibles mejoras que otorga la calidad en diseño, riqueza espacial y tecnología en construcción, no existe evidencia empírica de que la arquitectura en sí genere movilidad social ni una mejoría sustancial en la calidad de vida.

A diferencia de esto, ha sido demostrado que la localización de la vivienda es

un factor fundamental en prioridades habitacionales de los estratos más pobres, incluso por sobre la calidad de la vivienda. La localización del hogar juega un papel fundamental tanto en ámbitos económicos como sociales. La búsqueda de trabajo, el traslado a este, cercanía con servicios básicos, redes personales, etc. Son algunas de las ventajas de una “buena localización”.

Francisco Sabatini y Rodrigo Salcedo concluyen sobre las políticas subsidiarias de Chile:

“El Estado a través de sus programas y políticas de vivienda social aparece como el principal agente de la segregación espacial de los grupos populares (estrato D); y (b) Los grupos populares más vulnerables (estrato E) priorizan su localización dentro de la ciudad y, en particular, su cercanía a otros grupos sociales y lugares de empleo, posiblemente como forma de reducir la inseguridad económica que los afecta”.

A raíz de prioridades buscadas por los demandantes habitacionales es que comienza a re-pensarse el foco de estrategias de políticas públicas habitacionales. Hay un vuelco importante en la demanda habitacional actual.

4. Mercado de suelo. Valla principal de políticas habitacionales.

Es el mercado de suelo la traba económica del estado para pensar las políticas habitacionales de mejor manera. La localización de la vivienda social pasa a ser poco argumentada y se transforma en el resultado de un mercado. Lógicas inmobiliarias trasladan las posibilidades de construcción hacia la periferia, donde el suelo baja de precio por su lejanía de servicios y oportunidades.

Francisco Sabatini comenta las fallidas intervenciones políticas que ha sufrido el suelo esperando una caída en su precio, y así, lograr la construcción de vivienda social en sectores con mejor localización: “En efecto, la propagación espacial de las expectativas y la retención especulativa de suelos han significado que los precios del suelo hayan subido en toda la ciudad de Santiago en el periodo de mercado, incluyendo a muchas zonas con mercados de suelo tradicionalmente aletargados, a pesar de las decididas políticas de liberalización que buscaban justamente el control o disminución de los precios del suelo”.

La lucha del Estado por conseguir mejores localizaciones para su vivienda se ven opacadas por el mercado de suelo, que no permite por su lógica, garantizar rentabilidades positivas al construir vivienda de bajo costo en sectores consolidados de la ciudad. El mercado de suelos junto con políticas restrictivas impiden muchas veces la llegada de densidades necesarias para hacer viable un proyecto habitacional en un lugar determinado.

Dentro de este mismo punto, el Estado funciona como promotor inmobiliario (Sabatini, 2000) al asignar y controlar los recursos financieros que otorgan la viabilidad económica a los proyectos de vivienda. En una lógica de mercado, la vivienda y su calidad, tanto arquitectónica como de localización, está sujeta al valor que es capaz pagar la constructora, considerando valores de suelo como costos de construcción.

Para Francisco Sabatini (2000) dos inconvenientes ligados al mercado de suelos al pensar la ubicación de viviendas en sectores favorables al desarrollo de comunidades de estratos bajos son: el bajo interés promovido por el Estado para la construcción de vivienda de subsidio y vender suelo de propietarios privados en barrios consolidados de la ciudad que presentan altas alzas en su precio.

Sabatini (2000) plantea dos conclusiones decidoras de políticas relacionadas al mercado de suelo que permiten pensar líneas y lógicas posibles para nuevos planes: “a) la liberalización de los mercados de suelo y, específicamente, de su oferta han contribuido a un alza generalizada de los precios del suelo en la ciudad, contradiciendo los pronósticos de los economistas neoclásicos. b) La concentración del capital inmobiliario y su mayor peso en el desarrollo urbano están causando, como subproducto, un acercamiento de muchas familias pobres a grupos sociales de mayores ingresos y a servicios y equipamientos modernos, lo que contrasta con la contribución que las políticas de vivienda social históricamente han hecho, y siguen haciendo, a la aglomeración geográfica de la pobreza”. Se presentan paradojas en los resultados obtenidos. Por un lado, la liberalización del suelo no tuvo un resultado esperable, y por otro, esto ha conseguido disminuir la segregación residencial, que otorga oportunidades de movilidad social a estratos más bajos de la sociedad.

5. Localización. Nuevo foco de políticas habitacionales.

Las políticas de vivienda social están en un punto determinante. Cubrir la demanda y calidad de diseño, como ya se ha practicado, no son suficientes para establecer oportunidades de desarrollo económico y social. Las tomas ilegales de terreno responden claramente a la necesidad de localización como medio de movilidad social. No es lo mismo vivir en una casa, con las mismas condiciones constructivas y de diseño en una zona consolidada de la ciudad que en barrios homogéneos de bajo estrato económico. Las oportunidades de desarrollo aumentan significativamente al encontrarse inserto en un medio relativamente resuelto, con capacidad económica para generar empleos y baja malignidad.

Sabatini, Cáceres, Sierralta y Peters (2010) hacen alusión a un componente permanente en el tiempo de los conos de alta renta, que se ven siempre tratando de ser penetrados por una clase ascendente en busca de oportunidades económicas como sociales: “Un rasgo usualmente ignorado de estos conos de alta renta es que son socialmente diversos, cruzados por procesos permanentes de “penetración” por parte de grupos medios ascendentes en barrios originalmente “exclusivos” y, más recientemente, por grupos socialmente vulnerables que buscan mejorar su “geografía de oportunidad” a través de “tomas” de terrenos o loteos ilegales”.

Los estratos de bajos ingresos buscan permanentemente un ascenso económico al irse a barrios consolidados, en los cuales la geografía de oportunidades crece considerablemente. No siempre la llegada a estos sectores se realiza legalmente debido a los altos precios de suelo que personas individuales para vivienda unifamiliar ni constructoras para proyectos de mayores dimensiones pueden pagar.

Por otro lado, existe el subsidio diferenciado a la localización, otorgado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el cual presenta diferentes requisitos excluyentes que funcionan bajo la lógica de municipalización (individualismo municipal, donde cada municipalidad vela por sus propios residentes), carente de un ente superior, que logre realizar medidas unificadoras entre municipalidades que se encuentren en los extremos de riqueza y pobreza, tanto económica como social.

Este subsidio indica: “A lo menos un 60% de los integrantes del grupo postulante deberá provenir de la comuna, o de la agrupación de comunas que incluya la comuna en que está ubicado el terreno. Estas agrupaciones de comunas se fijarán por resoluciones de la SEREMI de Vivienda y Urbanismo respectiva, publicadas en el Diario Oficial durante el mes de diciembre de cada año.” Frente a medidas que excluyan la inserción de pobladores provenientes de otras comunas, es difícil fomentar inclusión y movilidad social sin traslado físico de las personas. La reubicación de vivienda dentro de una misma comuna no genera mayores cambios en cuanto a la geografía de oportunidades, a diferencia del traslado e inserción de población de escasos recursos hacia municipios que se encuentren en una etapa de consolidación económica y social, fortaleciendo las oportunidades de sus habitantes.

6. Reflexiones y propuestas de cómo sobreponerse al mercado utilizando las herramientas normativas y la gobernanza local.

Una vez cubierto en gran medida el déficit habitacional y haber re-pensado soluciones constructivas y de diseño para las viviendas sociales, las nuevas exigencias y líneas a seguir relacionadas a una geografía de oportunidades, apuntan hacia la localización como prioridad de necesidades sociales.

Las lógicas de mercado inmobiliario permitieron, por medio de suposiciones económicas, extender el radio urbano de la ciudad, que finalmente no obtuvo los resultados esperados, esperando una baja en el precio de suelo urbano. Estas medidas, siguen aumentando desde la década del noventa, desigualdades de competencia relacionada a la construcción (Sabatini, 1990) al significar una incertidumbre y riesgos altos para inmobiliarias emergentes invertir en proyectos en lugares no consolidados. Un fracaso para grandes constructoras, que poseen varios proyectos a la vez, no presenta mayor peligro de estabilidad económica.

Camilo Arriagada (2010) explica a grandes rasgos cómo las lógicas de mercado han empujado a la pobreza hacia la periferia: “En Santiago, la localización de la vivienda social explica el grueso del crecimiento de la periferia por un nivel de producción que ha sido inusualmente elevado no

solo para un país de desarrollo inter-medio como Chile, sino a nivel internacional. La localización fue empujada por una lógica privada de abaratamiento de los costos directos de vivienda a través de perseguir la localización en suelo urbano más barato”.

Deben existir incentivos para realizar proyectos de subsidios en sectores consolidados para las empresas constructoras. El precio de la vivienda, al responder a lo que pueda gastar la inmobiliaria en ella sumando precio de suelo con costos de construcción, funciona en un espiral segregador que se expande cada vez más llevando hacia la periferia los sectores de menos recursos de la ciudad.

Francisco Sabatini (1990): “El desinterés por vender terrenos, especialmente en etapas más avanzadas de desarrollo del área, cuando las expectativas de los propietarios aumentan, puede contrarrestarse utilizando la normativa urbana. Por ejemplo, definirse el área como sometida a una política de densificación, para lo cual pueden determinarse densidades mínimas de uso de suelo”.

El aumento de densidad junto con la constructibilidad es una opción válida para incentivar la construcción de vivienda social en sectores de mayor demanda. Estas ideas existen desde hace más de veinte años en Chile, sin embargo, no han podido ser aplicadas de forma eficiente en el territorio. La idea de realizar una densidad mínima puede funcionar considerando que en sectores consolidados de alta renta, quienes están dispuestos a pagar altos precios, no consideran la opción de vivir con altas densidades.

Por otro lado, al poder alcanzar una mayor constructibilidad, las ganancias de mercado se alcanzan por el aumento en el número de unidades habitacionales que es posible vender bajo un mismo edificio. Un problema persistente, arrastrado de políticas de aumento de densidad (Sabatini, 1990) es que se genere un mercado de bajo metraje cuadrado en barrios consolidados que hoy en día no generan esa demanda. El camino para integrar a estratos económicos dentro de barrios de condiciones más estables parece ser el de modificar normativa y leyes que incentiven la construcción de “microbarrios” que interactúan a través de sus bordes (Sabatini, 1990) mezclando densidades y estratos socio-económicos dentro

de un mismo territorio, que al transformarse en un espacio heterogéneo, la integración se concreta en necesidades y oportunidades sociales.

Otro punto interesante dentro de las limitantes de integración social y geografía de oportunidades, es la competencia no declarada entre municipios en la búsqueda de dar respuesta a sus habitantes (Orellana, 2009). La municipalidad dentro de una ciudad funciona bajo la misma lógica que una ciudad global en el mundo, buscando por medio de la competitividad urbana (que trae consigo ganadores y perdedores), la atracción de capitales para el fortalecimiento y desarrollo propio, dejando de pensar en la ciudad como un “todo” y el bien común. Urge en este sentido el funcionamiento de un Gobierno Metropolitano que sea capaz por medio de políticas multiescalares de coordinar medidas a favor de la ciudad.

La localización debiese transformarse, en gran medida, en un nuevo foco de políticas públicas integradoras, tratando de alguna manera torcer la mano del mercado y precios de suelo, al permitir rentabilizar proyectos sociales en sectores consolidados, como también, generar medidas a una escala de ciudad, por medio de un trabajo en conjunto de las municipalidades y un ente superior a éstas.

Bibliografía

- Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2006, “Atlas de la evolución del déficit habitacional en Chile 1992-2002”.
- Francisco Sabatini, Guillermo Wormald, Carlos Sierralta y Paul Peters, 2010, “Segregación residencial en Santiago: Tendencias 1992-2002 y efectos vinculados con su escala geográfica”.
- Francisco Sabatini, Gonzalo Cáceres, Carlos Sierralta y Sarella Robles, 2010, “La segregación residencial en 5 ciudades chilenas según las estadísticas censales: tendencias y giros”.
- Camilo Arriagada, 2010, “Segregación residencial en tiempos de ciudades globales: Estudio comparado de las áreas metropolitanas de Chile y Canadá”.
- Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes, 2004, El problema de la vivienda de los “con techo”
- Francisco Sabatini y Federico Arenas, 2000, “Entre el Estado y el

mercado: resonancias geográficas y sustentabilidad social en Santiago de Chile”.

- Francisco Sabatini, 1990, “Precios de suelo y edificación de viviendas (4 conclusiones sobre Santiago relevantes para políticas urbanas)”.
- MINVU, 2009, “Subsidio diferenciado a la Localización”.
- Arturo Orellana, 2009, “La gobernabilidad metropolitana de Santiago: la dispar relación de poder de los municipios”.