



# Control de la segregación socio-espacial: Rebatiendo mitos, construyendo propuestas

**FRANCISCO SABATINI**

Sociólogo, PhD en Planificación Urbana UCLA.

**PÍA MORA**

Socióloga Universidad Católica de Chile. Miembro de la Red Espacio Público.

**IGNACIA POLANCO**

Socióloga, Master en Desarrollo Social Urbano de la Universidad de Birmingham.

## Resumen Ejecutivo

A comienzos de la década de los 90, la implementación de una política habitacional capaz de reducir el déficit habitacional tuvo como correlato la conformación de extendidos sectores pobremente servidos y socialmente homogéneos en las principales ciudades de Chile, cobijando no sólo la pobreza urbana y problemáticas como la inacción juvenil, el embarazo adolescente y la drogadicción, sino también la estigmatización de barrios y comunas que concentran grupos pobres. Hoy, ante la oportunidad de avanzar ya no en cantidad sino en calidad de la vivienda social y su entorno, así como también hacia un desarrollo urbano más equilibrado, se hace necesario derribar algunos mitos fundantes de la política habitacional chilena y proponer elementos para una nueva política de vivienda que controle la segregación.

### Tres mitos fundantes de la política de Subsidio Habitacional

*1. Los mercados de suelo son competitivos y por lo tanto, capaces de responder al problema habitacional y urbano por sí solos:* la política de vivienda de 1979 declaraba explícitamente que “el libre mercado es el mejor escenario para la convergencia entre el interés privado y el interés social” (MINVU, 1981); este análisis, fundado en supuestos teóricamente discutibles, como equiparar los terrenos a otros bienes, quitando con ello relevancia a las peculiaridades naturales del suelo, es funcional a los negocios privados en tanto les previene de mayores regulaciones, haciendo presión sobre el Estado para liberalizar aún más los mercados de suelo, y en particular, por “correr” el límite urbano. En la realidad el mercado de suelo es imperfecto y requiere de mayor regulación, máxima para controlar la segregación pues cuando las buenas localizaciones están condicionadas a la capacidad de pago de la demanda, los grupos con menor capacidad quedarán relegados a las peores ubicaciones, tal como ha sucedido en las principales ciudades chilenas en las últimas décadas.

*2. La política de vivienda debe limitarse a ayudar a los hogares pobres a insertarse en el mercado.* De acuerdo a esta idea, la mejor forma de resolver los problemas habitacionales y urbanos de las personas es subsidiando su capacidad de pago bajo esquemas estrictos de focalización social. Sin embargo, al dar solución habitacional bajo un estricto criterio de focalización social se generan conjuntos caracterizados por la homogeneidad en pobreza de sus residentes. Y si a esto se suma la liberalización de los mercados de suelo bajo la cual opera la política habitacional, se obtienen grandes aglomeraciones de vivienda social ubicadas en las peores localizaciones instalando un efecto perverso: mientras más eficiente la focalización social, mayor es la segregación espacial. Así, es el Estado y, específicamente, la política de Subsidio Habitacional, el principal promotor de la segregación.

3. *La segregación es inevitable.* Desde algunos sectores de la izquierda, en particular los más afines al estructuralismo, la segregación aparece como el resultado inescapable de una cadena causal en la cual el avance de la economía global causa el aumento de las desigualdades que se reflejan, inevitablemente, en una mayor segregación socio-espacial. Por otra parte, en algunos círculos de derecha se suele insistir en que las personas, como actitud espontánea, prefieren “vivir entre iguales”. Sin embargo, las ciudades latinoamericanas han sido tradicionalmente poco segregadas, en buena medida por el acceso ilegal al suelo de importantes porciones de su población que buscan localizaciones donde mejorar sus oportunidades. Ni siquiera el clasismo parece justificar la segregación: en línea con la evidencia internacional presentada por Schelling ya en 1978, estudios recientes, basados en metodologías cualitativas y cuantitativas en distintas ciudades chilenas, concluyen que existe una significativa disposición a la integración social urbana en todos los grupos sociales (Sabatini *et al.* 2012, Wormald *et al.* 2013). En base a éstos es posible afirmar que la segregación que exhiben nuestras ciudades es excesiva en relación a dicha disposición y, más bien, se origina en el funcionamiento de los mercados de suelo y la política habitacional y urbana implementada desde los años 80 en Chile.

### **Elementos de enfoque de una política de control de la segregación**

En base a este nuevo punto de partida, los siguientes cinco postulados fundamentan nuestra propuesta para una política de control de la segregación residencial en las ciudades chilenas:

1. *Relevar la función social de la propiedad:* una ciudad no podría funcionar si la propiedad privada no estuviera gravada con cesiones de suelo para caminos o cesiones de uso como las servidumbres de paso. En materia de integración social y calidad de vida, se requiere un paso más: que se reconozca que el derecho de propiedad privada no está acoplado indefectiblemente al derecho de construcción y que el suelo bien localizado debe quedar disponible de manera permanente para las familias pobres, más allá de la forma de tenencia asociada al hogar que allí se radica.

2. *Apoyo a lugares:* el “apoyo a personas” debe ser complementado con el “apoyo a lugares” con especial atención a aquellos bajo procesos de deterioro social. La entrega de subsidios debe condicionarse al cumplimiento de niveles mínimos de mixtura social (como es el caso del subsidio de integración social). Asimismo debe explorarse la generación de incentivos específicos a la oferta, para generar vivienda bien localizada y mayor gasto público invertido en zonas degradadas.

3. *Explotar la “brecha de Schelling”:* este economista, ganador del Nobel el 2005, demostró que la segregación excede las preferencias promedio de los que buscan (y pueden) segregarse. En el caso chileno, los ya citados estudios de Sabatini *et al.* (2012)

y Wormald *et al.* (2013) entregan evidencia que apoya esta tesis. Este hecho “caótico” o producto de la complejidad, ofrece una oportunidad invaluable para una política de control de la segregación: se la podría reducir hasta un cierto punto sin afectar las preferencias de las personas.

*4. Promover el enclave y combatir el gueto:* la concentración espacial a baja escala de un grupo social suele ser positiva, en particular como estrategia de penetración de grupos populares en barrios bien ubicados y debe ser promovido desde la política pública. Permitir que familias de extracción baja que han experimentado procesos de movilidad social ascendente tengan la opción de permanecer en sus barrios populares de origen, a través de la creación de oferta habitacional y urbana atrayente es otra línea de acción para el Estado en la línea de evitar la conformación de guetos.

*5. Fomentar la micro-segregación:* respetar los espacios de homogeneidad a pequeña escala, combinados con diversidad social en una escala mayor, separados por avenidas, plazas o pequeños agrupamientos de comercios, construyendo una ciudad más mezclada social y funcionalmente.

## Propuestas

Derivado de los elementos de enfoque presentados, se enlistan a continuación una serie de propuestas para las tres áreas metropolitanas de Chile que giran en torno a 3 ejes:

*1. Retención de grupos populares en áreas bien ubicadas y mixtas socialmente:* a) establecer zonas para vivienda social en áreas ocupadas por grupos vulnerables en terrenos bien localizados, definidas por un valor máximo de las viviendas, complementando esta medida con compensaciones como el “subsidio opcional de salida” que permita la movilidad habitacional; b) modificación de la ley de aportes, para que los proyectos en densificación compensen, a través de la entrega de unidades de vivienda social o suelo, entregando la propiedad al SERVIU, al municipio o a instituciones sin fines de lucro en calidad de fideicomiso para el arriendo económico a grupos vulnerables.

*2. Dispersión de vivienda económica:* a) establecer medidas, como la reconversión de suelos de propiedad pública en desuso o subutilizados para la promoción de arriendo bien localizado; b) cobro por los derechos de construcción con posibilidad de pago en dinero, en suelo u obras; c) otorgamiento de licencias de construcción por sobre la norma actual, a cambio de pago en obras (viviendas subsidiadas) orientado a la promoción de la integración residencial; d) restricción a las posibilidades de construcción actuales para posterior cobro por derechos de construcción sobre la norma, orientada a financiar el desarrollo urbano y a promover la integración residencial.

*3. Mejoramiento de la calidad de vida en barrios populares:* promover la gentrificación sin expulsión y recuperación de stock deteriorado, a través de mecanismos como a) la

institucionalización y aumento progresivo de la compensación por predios exentos y b) la promoción de créditos a municipios para la inversión urbana, a fin de que las comunas más pobres dispongan de mayores recursos para invertir en proyectos que junto con aumentar la calidad de vida de sus habitantes, las haga más atractivas para grupos de mayores ingresos; c) inversión en transporte y densificación inclusiva de corredores en comunas pobres; d) recuperación de los condominios sociales, por medio de dotación de áreas de servicio, redefinición del tamaño de las copropiedades, recuperación de espacios colectivos, demolición de unidades deterioradas, reconversión de algunos primeros pisos a usos comerciales, administración estratégica del stock existente, y la creación de subsidios especiales para la remodelación; e) densificación y diversificación de usos en los sitios 9x18, bajo esquemas de reajuste de tierras, promoviendo la mixtura mediante el arriendo y manteniendo las redes de cooperación entre familiares al permitirles seguir viviendo en condiciones de proximidad.

# Índice

<b>I. Introducción.....</b>	<b>7</b>
<b>II. Presentación de los mitos.....</b>	<b>11</b>
Mito 1: El suelo es un bien como cualquier otro, no teniendo su mercado ninguna particularidad que amerite un trato especial .....	12
Mito 2: La mejor forma de resolver los problemas habitacionales y urbanos de las personas es subsidiando su capacidad de pago bajo esquemas estrictos de focalización social .....	15
Mito 3: La segregación es mala pero inevitable .....	17
Síntesis.....	19
<b>III. Elementos de enfoque de una política de control de la segregación.....</b>	<b>21</b>
1. Relevar la función social de la propiedad.....	21
2. Apoyo a lugares.....	21
3. Explotar la “brecha de Schelling” .....	23
4. Promover el enclave y combatir el gueto.....	23
5. Fomentar la micro-segregación .....	24
<b>IV. Propuestas .....</b>	<b>24</b>
Eje 1: Retención de grupos populares en áreas bien ubicadas y mixtas socialmente .....	26
<i>Zonificación para vivienda social en áreas ocupadas por grupos vulnerables .....</i>	<i>27</i>
<i>Modificación de la ley de aportes (70 bis) .....</i>	<i>30</i>
Eje 2: Dispersión de vivienda económica.....	32
<i>Promoción del arriendo con foco en generación de oferta bien localizada .....</i>	<i>32</i>
<i>Cobro por los derechos de construcción con posibilidad de pago en dinero, suelo u obras .</i>	<i>34</i>
Eje 3: Mejoramiento de la calidad de vida en barrios populares (a través del despliegue de estrategias de gentrificación sin expulsión y recuperación de stock deteriorado) .....	41
<i>Institucionalización y aumento de la Compensación de Predios Exentos.....</i>	<i>41</i>
<i>Créditos a municipios para inversión urbana.....</i>	<i>44</i>
<i>Inversión en transporte y densificación inclusiva de sus corredores.....</i>	<i>47</i>
<i>Manejo y recuperación de condominios sociales.....</i>	<i>47</i>
<i>Densificación de los sitios 9x18 bajo esquemas de reajuste de tierras .....</i>	<i>49</i>
<b>V. Algunas reflexiones finales .....</b>	<b>52</b>
<b>VI. Referencias .....</b>	<b>55</b>
<b>VII. Anexo.....</b>	<b>59</b>

## I. Introducción

La implementación de una exitosa política habitacional que fue capaz de reducir el déficit habitacional desde alrededor de 1 millón de viviendas a comienzo de la década de los 90' a poco menos de 500 mil unidades en la actualidad<sup>1</sup> tuvo, sin embargo, como correlato no esperado la conformación de extendidos sectores populares en las periferias pobremente servidas y socialmente homogéneas de las principales ciudades de Chile. Esos barrios han cobijado crecientemente lo que la literatura especializada reconoce como “patología del gueto” (Wilson, 1987) o “efecto gueto” (Massey & Denton, 1993), terminología que apunta a relevar ya no sólo la tradicional dimensión material de la pobreza urbana -bajos estándares en términos de infraestructura y servicios-, sino el ámbito social del asunto: la instalación y diseminación de conductas problemáticas, tales como la inacción juvenil, el embarazo adolescente y la drogadicción. La estigmatización de ciertos barrios e incluso de comunas completas que concentran grupos pobres es otra de las aristas sociales de la segregación, la que también puede incidir sobre la autoimagen de sus residentes, y en definitiva, en las posibilidades objetivas o percibidas de acceso a la geografía de oportunidades (Galsten y Killen, 1995).

La constatación de la gravedad de la segregación pudiera llevarnos, sin embargo, a señalar –a nuestro juicio erradamente- que toda aglomeración espacial de grupos de bajos ingresos es negativa. Como argumentaremos más adelante, esto depende de la escala en la que se produzca el fenómeno, y también de qué tan poroso sea ese espacio en términos sociales.

Pese a la creciente toma de consciencia respecto a estos problemas, y a la voluntad de no repetir los mismos errores<sup>2</sup>, la vivienda social en las grandes ciudades chilenas sigue enfrentando un complejo escenario. En general, lo que se aprecia es una caída en la construcción de estas unidades, la que se enmarca en un contexto más general de mayor

---

<sup>1</sup> Donde 228 mil unidades corresponden a hogares allegados, 199 mil a núcleos allegados hacinados y la menor parte (69 mil unidades) a viviendas irrecuperables según cifras MINVU (2011).

<sup>2</sup> Lo que queda reflejado por ejemplo en la decisión del gobierno actual de realizar masivas demoliciones en la gran aglomeración de vivienda social denominada Bajos de Mena (que alberga a unos 120 mil residentes) y otros conjuntos críticos de Santiago, Viña del Mar y Rancagua, en el marco del Programa Piloto 'Segunda Oportunidad'.

preponderancia de los usos no habitacionales por sobre aquellos orientados a la vivienda, y también de un paulatino cambio de tendencia en la asignación de subsidios -que crecientemente se está orientando hacia la clase media-.

Siguiendo a Astaburuaga y Grandón (2013), en la Región Metropolitana desde 2010 las edificaciones no habitacionales (donde se incluyen oficinas, centros comerciales, industrias, hoteles, hospitales, y supermercados) han superado a las habitacionales, corriente que es esperable se vaya consolidando en el tiempo. Por otro lado, 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 las 1.000 y las 4.000 UF, lo que está bastante por sobre los valores de las viviendas sociales orientadas a la clase más baja (por lo general inferior a las 1.000 UF). Este último dato es consistente con las tendencias de asignación de subsidios, apreciándose 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 lo observado para el período 2006-2010 (Ministerio de Desarrollo Social, 2011). Esta realidad es reforzada 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>3</sup>.

La evidencia presentada recién no sería del todo preocupantes si las soluciones habitacionales a las que pueden acceder los grupos más bajos producto de la acción pública estuvieran integradas a la ciudad y a las oportunidades que ella ofrece a nivel funcional y social. Lamentablemente, ello no estaría sucediendo, al menos no de forma extendida: las nuevas unidades orientadas a familias vulnerables tienden a ubicarse en comunas periféricas<sup>4</sup>, mientras que la vivienda usada -por lo general mejor ubicada que el

---

<sup>3</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)

Desde el ministerio se argumenta que ello responde a una mejor focalización, en la medida que a través de las modificaciones normativas introducidas por el D.S.1 y el D.S.49 se estarían corrigiendo los incentivos que hasta hace poco provocaban una sobre-representación a la vivienda de menor valor (dado que esta es prácticamente gratuita). Además, la mencionada tendencia en la asignación de recursos públicos no haría más que dar respuesta al hecho que la clase media en Chile se está fortaleciendo, representando hoy el 41% del total de la población, según datos aportados por el Banco Mundial en el año 2012, los cuales se encuentran disponibles en su página web: Fuente: [www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org)

<sup>4</sup> 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. Esto significa que la mayor parte de la



nuevo stock- representa una fracción minoritaria respecto al total de soluciones habitacionales otorgadas por el MINVU<sup>5</sup>. Por otra parte, respecto a la composición social del espacio residencial, la mayoría de los barrios orientados a los beneficiarios del tramo más bajo de subsidio siguen siendo bastante homogéneos. Tal como muestran Sabatini et al. (2013), el uso del subsidio de integración social –que promueve la mezcla de clases sociales dentro de un mismo proyecto habitacional- ha sido hasta ahora más bien marginal, siendo poco probable que se aplique en el futuro justo allí donde la segregación es más grave: las grandes ciudades<sup>6</sup>.

En este escenario, los hogares populares han buscado formas alternativas a las institucionales –es decir, distintas a aquellas fomentadas desde el Estado- para penetrar localizaciones más céntricas, como son el arrendamiento; el allegamiento y la ocupación informal (ProUrbana, 2012a; ProUrbana, 2010a).

La pregunta aquí es cómo es que hemos llegado a este punto, lo que obliga a intentar despejar cuáles son los supuestos que estructuran lo que hasta hoy ha sido el enfoque preferente de una política habitacional que en lo grueso se arrastra desde la década de los '80. En este trabajo sostenemos que uno de los elementos centrales que ha puesto en jaque a la vivienda social es el considerar que el suelo es un bien como cualquier otro, y que en un contexto de liberalización de este mercado se logrará dotar a los pobres urbanos de buenas localizaciones (mito 1). Otro punto que merece revisión refiere a las estrategias de priorización del gasto público. Vale la pena cuestionarse en qué medida la eficiente concentración de recursos en los más pobres ha sido –paradójicamente- su condena, en la medida en que una eficiente focalización social ha tenido como correlato la concentración espacial de gran escala de los mismos beneficiarios (mito 2). Finalmente, la creencia de que la segregación es inevitable es, bajo nuestra perspectiva, una idea al menos debatible (mito 3). El cuestionamiento de estos mitos puede llevarnos a la construcción de un nuevo

---

vivienda social que se está construyendo hoy está ocupando terrenos de comunas completamente periféricas, tales como Lampa, Buin o Til Til.

<sup>5</sup> En 2011 las viviendas usadas habrían representado sólo el 5,4% del total de soluciones MINVU proporcionadas a nivel nacional.

<sup>6</sup> Siguiendo a Sabatini et al. (2008), un mayor tamaño de la ciudad se correlaciona con más dificultades en el plano funcional, como por ejemplo en el acceso a empleo por parte del jefe de hogar y su cónyuge, además del rendimiento escolar de los niños, entre otros aspectos.

enfoque y a la proposición de políticas públicas innovadoras, que nos permitan transitar más rápidamente hacia ciudades más equitativas.

Hoy se abre una oportunidad privilegiada para avanzar ya no en cantidad, sino en calidad de la vivienda social y su entorno, entendiendo que en relación a éste último no sólo importa la disponibilidad de bienes y servicios (tales como áreas verdes, educación, salud y transporte público entre otros), sino también diversidad social, aspecto que en general es relevado a segundo plano en la discusión habitacional y urbana. La mixtura de clases sociales en los espacios residenciales conlleva mejores oportunidades objetivas para las distintas partes implicadas (tales como posibilidades de empleo y acceso a información para los grupos de menores ingresos), sino también postulamos que es la base para una mayor cohesión social, esto es, la posibilidad de identificarnos con un mismo ‘todo social’ y de adherir más menos a los mismos valores sociales más allá de diferencias específicas como la clase o la etnia. De esta manera, el foco de nuestra propuesta es permitir el acceso de familias vulnerables a buenas localizaciones, entendidas éstas desde una perspectiva funcional, pero también –y fundamentalmente- desde lo social, esto es, de mixtura social.

En general, mejores localizaciones están asociadas estrechamente a mayores precios del suelo, y a concentraciones no masivas de pobreza a nivel comunal. Por lo anterior, un enfoque renovado de política habitacional debiera procurar no sólo no incentivar la construcción de vivienda social allí donde la pobreza es muy extendida y donde hay escasa infraestructura y equipamiento urbano, sino también favorecer el acceso de familias pobres a barrios ya consolidados, así como mixtificar la composición social de barrios populares.

A continuación desarrollamos los mitos antes introducidos que, en nuestra opinión, dificultan el avance hacia una renovada –y más urbana- política habitacional. Luego se avanza en la propuesta de una serie de elementos de enfoque para abordar la nueva política, así como también medidas concretas a ser implementadas en el corto y mediano plazo para el control de la segregación. Dichas medidas ponen el énfasis en construir ciudades más mixtas, ya sea a través de la retención en y la dispersión hacia zonas atractivas de los grupos populares, además del mejoramiento e inversión en barrios deteriorados.

## II. Presentación de los mitos

Considerando las ideas y supuestos prevalecientes en Chile, la sola idea de controlar la segregación socio-espacial, o segregación residencial, se muestra como ingenua. Esto, dado que en el país, más bien, pareciera prevalecer una estrecha conexión de la segregación con las espinudas cuestiones, omnipresentes en la sociedad chilena, de las desigualdades y el clasismo. Así, si las desigualdades han mostrado ser imbatibles en Chile –de paso, dando la razón a Charles Tilly y su obra *La Desigualdad Persistente* (2010)-, entonces pensar en reducir la segregación social del espacio en las ciudades aparece simplemente como una proposición cándida y, eventualmente, como una oferta electoral poco seria. De hecho, mantendiéndonos en este argumento, el resultado en segregación de la política habitacional chilena, tan exitosa como sostenida, sería una demostración más del carácter natural, inevitable o “estructural” de la segregación. Entonces, la separación geográfica de las residencias de los hogares de distinta condición social habría sido un resultado inescapable de la política de Subsidio Habitacional inaugurada a comienzos de los años 1980.

Ahora bien, ¿cómo tan eficiente política no pudo evitar la segregación? Es innegable que la vivienda “de subsidio” ha tendido a construirse en la periferia urbana alejada y socialmente homogénea y, más recientemente, en áreas rurales del entorno de cada ciudad. Sin embargo, una cosa es representarnos la segregación como hecho espontáneo e inevitable que ni siquiera una buena política de vivienda puede evitar, y otra es creer, como lo hacemos nosotros, que ha sido precisamente la política de vivienda la que ha contribuido a hacer crecer la distancia física entre las clases sociales y que este es un resultado que se hubiera podido evitar.

Como forma de construir un respaldo a nuestra propuesta, la de controlar (reducir o modificar) la segregación residencial, partiremos por identificar y discutir críticamente los que nos parecen son esos mitos fundantes. La crítica a cada uno de ellos nos llevará, en primer lugar, a levantar un reparo general a la política de vivienda y a las condiciones dentro de las cuales ésta opera, y en segundo término, a proponer, desde nuevos cimientos, su modificación en aras de ciudades socialmente más integradas y cohesivas.

Tres mitos fundantes de la política de Subsidio Habitacional

En particular, los mitos que abordaremos señalan: i) que los mercados de suelo son competitivos y por lo tanto, capaces de responder al problema habitacional y urbano por sí solos, ii) que la política de vivienda debe limitarse a ayudar a los hogares pobres a insertarse en estos mercados, y iii) que la segregación es tan negativa como inevitable y, por ello, un problema con el que hay que convivir.

### **Mito 1: El suelo es un bien como cualquier otro, no teniendo su mercado ninguna particularidad que amerite un trato especial**

Es necesario tener en cuenta que costaría encontrar un solo economista que respaldara esta afirmación. Sin embargo, en el debate público y en la fundamentación de políticas y medidas de liberalización de los mercados de suelo, como las que se han aplicado en Chile desde fines de los años 1970<sup>7</sup>, se asume, de hecho, que los mercados de suelo son mercados competitivos como cualquier otro, aunque por cierto se reconozca que pueden estar afectados por problemas que comprometen parcialmente u ocasionalmente la transparencia o la libre concurrencia, como cualquier otro mercado.

Por otra parte, nuestro mito #1 incluye el entendido de que los precios del suelo son un costo de construcción que presiona al alza los precios de las viviendas. El argumento señala que como el Estado interviene demasiado en los mercados de suelo, provoca una escasez artificial que causa esa inflación. Javier Hurtado, Gerente de Estudios de la Cámara Chilena de la Construcción, señala: “Hoy, arbitrariamente, por restricciones del límite urbano y las restricciones municipales para construir en altura, se está elevando cada vez más el precio del suelo” (ProUrbana, 2012b). Pero el precio del suelo es, de acuerdo a la teoría económica, su renta capitalizada. Por tratarse de un bien natural, su precio tiene una formación principal por el lado de la demanda, pero acá se lo trata como si fuera una materia prima, como el mortero, mezcla de cemento y agua, para hacer los muros de una casa. El hecho que cada promotor inmobiliario enfrente un precio que pagar no convierte al suelo en un costo. Este precio simplemente refleja la parte de la renta del suelo que debe compartir con el propietario anterior, más la renta esperada futura. Incluso

---

<sup>7</sup> Entre ellas se cuentan el Decreto de Ley 420 de 1979 y el Decreto de Ley 3.516 de 1980, además de medidas tales como la canalización de los subsidios habitacionales a través de la empresa privada y la liquidación de gran parte de las reservas estatales de suelo urbano.

más, dependiendo de las condiciones locales de escasez relativa entre capital de inversión y suelo disponible, el propietario del terreno tratará de capitalizar parte de las ganancias de las rentas incrementales del suelo que devengará el proyecto inmobiliario en cuestión.

Estos argumentos liberales sobre el suelo son de sobra conocidos porque están explícitamente formulados en la Política Nacional de Desarrollo Urbano del año 1979, antecedente y condición inmediata de la política de Subsidio Habitacional implementada al corto tiempo. La expresión climática de ese enfoque es aquella de que “el suelo urbano no es un recurso escaso...”<sup>8</sup>, la que en 1985 sería sustituida por la sentencia de que sí es escaso, aunque sin que ello haya significado un cambio a la orientación liberal de la política.

También en esa Política de 1979 se declaraba explícitamente que “el libre mercado es el mejor escenario para la convergencia entre el interés privado y el interés social” (MINVU, 1981), quitando con ello relevancia a las peculiaridades naturales del bien suelo. Lo destacable es que sigan ensayándose los mismos argumentos hoy; esto es, que se sigan equiparando los terrenos con bienes producidos<sup>9</sup>, como es reiterado cada tanto en los diarios por dirigentes del sector inmobiliario y, como nos ha tocado ver directamente.

Este análisis, fundado en supuestos teóricamente discutibles, como equiparar los terrenos a otros bienes, entender el precio del suelo exclusivamente como costo de construcción y atribuir a la regulación estatal la principal responsabilidad en las alzas de su precio, es muy común<sup>10</sup>. Sin embargo, es necesario considerar las características del bien suelo que

---

<sup>8</sup> “El suelo urbano no es un recurso escaso: su aparente escasez es consecuencia de la falta de armonía entre las normas técnicas y legales con que se pretendía guiar el desarrollo urbano y las condiciones de oferta y demanda que rigen en los mercados inmobiliarios” (MINVU, 1981)

<sup>9</sup> Tal vez el mejor ejemplo de este enfoque es el análisis que hizo Patricio Muñoz, presidente de la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios de Chile en declaraciones a El Mercurio el 17 de marzo de 2005: *“En la mayoría de los mercados, ya sea el de papas o de automóviles, un alza en los precios incentiva a aumentar la producción, lo que hace que los precios vuelvan a sus niveles de equilibrio. Y aunque aumentar la oferta de viviendas demora más que en otros productos, en el caso de los departamentos ha sido posible que el mercado funcione eficientemente en beneficio de los consumidores, pero no ha ocurrido en el caso de las casas. Y la razón de ello es la actual política urbana que limita la disponibilidad de suelo urbano, lo que ha tenido como consecuencia un aumento en el precio de la tierra, pasando a ser éste el principal costo de las casas, cosa que no ocurre con los departamentos donde su incidencia es menor y sus alzas han sido compensadas por los menores costos de edificación ya aludidos.”*

<sup>10</sup> Contradiendo este argumento, la liberalización de los mercados de suelo de Santiago en 1979 y, específicamente, la sustantiva ampliación del área “de expansión urbana” que incluyó esa política, fue

lo hacen un bien especial dentro de un mercado imperfecto, y por lo tanto, necesario de ser regulado. En primer lugar, el suelo tiene características específicas e irreproducibles, dado que sus atributos no dependen completamente del suelo mismo, sino también y principalmente de factores externos a éste, tales como su localización y las preferencias de la demanda. Además es un bien escaso y limitado que si bien puede ser “generado” mediante densificación o conversión de suelo rural a urbano, esta producción tiene límites reglamentarios y funcionales, además de problemas específicos asociados a la especulación. Por ejemplo, se podría pensar que la ampliación del límite urbano –y consiguiente mayor disponibilidad de este bien- pudiera hacer disminuir su precio; sin embargo, éste se fija no sólo por sus características o posibilidades presentes, sino también por expectativas en relación a su uso potencial, que incrementan su valor. De este modo, el precio del suelo no solo esconde los costos ligados a la producción, sino también la renta que es capitalizada por el desarrollador inmobiliario.

Cuando las buenas localizaciones están condicionadas a la capacidad de pago de la demanda, los grupos con menor capacidad quedarán relegados a las peores ubicaciones, tal como ha sucedido en las principales ciudades chilenas en las últimas décadas. Hay quienes argumentan que la solución radica en aumentar su capacidad de pago a través de vouchers; sin embargo, tal como muestran algunos estudios, el incremento de gasto público en vivienda no necesariamente se traducirá en mejores soluciones habitacionales (al respecto ver Brain y Sabatini, 2006; ProUrbana, 2010; y Razmilic, 2010). Considérese por ejemplo el caso del Subsidio a la Localización, donde la generación de un voucher de hasta 200UF extra para pago de suelo no produjo el resultado esperado –esto es, viviendas sociales mejor ubicadas-, sino que se tradujo en un aumento artificial de los precios de suelo –incluso aquellos periféricos- al monto que el Estado podía pagar<sup>11</sup>. Ello se explica, en gran parte, por la absorción de este mayor gasto estatal por parte del precio del suelo, bajo la forma de ‘renta’ para el propietario.

---

seguida por alzas persistentes en los precios del suelo en toda la ciudad y sus distintas áreas (Sabatini, 2000).

<sup>11</sup> Así lo demuestran los resultados del estudio realizado por ProUrbana UC con apoyo del Lincoln Institute of Land Policy (2010).

El mito #1 está asentado en roca dura. Es funcional a los negocios privados, en tanto previene una mayor regulación e intervención estatal. Hace presión sobre el Estado por liberalizar aún más los mercados de suelo (en particular, por “correr” el límite urbano), por “más mercado”, aún cuando se trate de un sector en que los mercados son imperfectos y requerirían, por el contrario, de mayor regulación –como, de hecho, la tienen los mercados de suelo en muchos países.-.

### **Mito 2: La mejor forma de resolver los problemas habitacionales y urbanos de las personas es subsidiando su capacidad de pago bajo esquemas estrictos de focalización social**

El argumento aquí dice que dado que los mercados, liberados de una excesiva tutela estatal y fundados en el derecho de propiedad, producen la convergencia entre interés privado e interés social (incluidos los mercados de suelo, como señalamos en el Mito #1), entonces lo que debe ocuparnos es focalizar bien los recursos estatales en las personas que verdaderamente lo requieren de manera que puedan operar en ese mercado (Mito #2).

La base granítica de los mitos #1 y #2 está en el liberalismo económico y la Constitución Política de 1980 que, inspirada en esa teoría social, se consagra en gran medida a la protección de los derechos de los individuos frente a la discrecionalidad y arbitrariedad del Estado<sup>12</sup>.

En línea con el espíritu de la Constitución, la política de Subsidio Habitacional busca fortalecer económicamente a quienes son pobres con un voucher para que acudan a los mercados (libres y competitivos) donde encontraran solución a su problema de vivienda. El énfasis está puesto en focalizar lo mejor posible esta inversión social en los “pobres meritorios” para que no se filtre hacia otros individuos, evitando así el mal uso de los recursos del Estado.

---

<sup>12</sup> Es destacable que en la Constitución no se menciona la ciudad como acervo colectivo que deba ser protegido; y el medio ambiente –tal vez el bien común por antonomasia de entre los bienes tangibles o materiales-- es mencionado tan solo una vez y desde la lógica de los derechos individuales. La Constitución estipula “el derecho de toda persona a un ambiente limpio y libre de contaminación”. El medio ambiente existe solo como un “algo” que puede afectar la libertad y bienestar de los individuos.

Sin embargo, el supuesto que sostiene esta política (que el funcionamiento libre de los mercados hará converger interés privado e interés social) es de suyo grueso para mercados tan imperfectos como los de suelo y vivienda. En el contexto urbano, a diferencia de lo que puede ocurrir en otros mercados, es necesario tener en cuenta diversos factores y efectos que no hacen directamente convergentes ambos intereses. La tradición de estudio sobre el “efecto barrio”<sup>13</sup>, soporte académico de nuestra propuesta, avala esta afirmación (Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001). Según esta tradición, resumida y defendida brillantemente por Sampson en su reciente obra (2012), el espacio sí importa y efectivamente hay un efecto de las estructuras u ordenamientos territoriales en la vida social.

Esto es ampliamente reconocido, incluso por referentes de la economía urbana neoliberal como Edward Glaeser<sup>14</sup>, sin embargo, las medidas que se derivan de ello, como el apoyo a lugares mediante subsidios a la oferta y regulaciones de uso y altura, siguen siendo resistidas por los adherentes a este ideario. Es el mismo economista quien sostiene que es necesario ayudar a las personas que lo necesiten y nunca a los lugares en problemas (“help poor people, not poor places”<sup>15</sup> -Glaeser 2011:255-). Si se considera que los mercados de suelo son como cualquier otro y que, por consiguiente, con políticas adecuadas (especialmente de liberalización) podrán funcionar bien, lo que se debe hacer es apoyar a los individuos pobres mediante la política de vouchers. El apoyo a lugares, en este contexto, se sale de la cadena lógica del neoliberalismo, dado que los (escasos) recursos de inversión social se filtrarían hacia otras personas.

Sin embargo, como el espacio y la ciudad existen e importan, la política de Subsidio Habitacional nos conduce a un callejón que peligra ser sin salida. Se instala un efecto perverso que podríamos denominar como “dilema de la focalización”: mientras más

---

<sup>13</sup> El estudio del “efecto barrio” se habría iniciado, según Sampson, en el siglo XIX con los análisis estadísticos de André-Michel Guerry que mostraban que el crimen y otros comportamientos se concentraban en ciertos distritos de las ciudades francesas (2012: pos.741), contradiciendo de esta manera el supuesto de la época, derivado de la noción de libre voluntad individual, de que el crimen debía estar distribuido al azar (Sampson, 2012: pos.746).

<sup>14</sup> En su libro *Triumph of the City* (2011) destaca la importancia que han tenido las ciudades en hacernos más ricos, saludables y felices, así como también en la superación de la pobreza. Sin embargo, no le reconoce al espacio responsabilidad por los problemas que enfrentan sus habitantes.

<sup>15</sup> *(lo que se necesita es) “apoyar a personas pobres, no a lugares pobres”.*



eficiente la focalización social, mayor es la segregación espacial. Al dar solución habitacional bajo un estricto criterio de focalización social se generan conjuntos caracterizados por la homogeneidad en pobreza de sus residentes. Y si a esto se suma la liberalización de los mercados de suelo bajo la cual opera la política habitacional, se obtienen grandes aglomeraciones de vivienda social, ubicadas en las localizaciones menos privilegiadas de la ciudad. De esta manera, los conjuntos de vivienda social, mientras más grandes y socialmente homogéneos son, mejor pronuncian el triunfo cuantitativo y “focalizador” de la política habitacional.

Así, es el Estado y, específicamente, la política de Subsidio Habitacional, el principal promotor de la segregación, y no el clasismo o una suerte de “física social” que haría reflejarse en el espacio urbano las persistentes e inevitables desigualdades sociales, como sostiene el mito 3).

### **Mito 3: La segregación es mala pero inevitable**

Más allá del reiterado escepticismo de los economistas acerca del sesgo de auto-selección<sup>16</sup>, es cada vez más extendida la convicción de que la segregación empobrece y perjudica per se, esto es, como efecto espacial específico, a las personas vulnerables.

El problema es que, fuera de negativa, el entendido más común es que la segregación es inevitable. Desde la izquierda y, en particular, desde los enfoques estructuralistas, la segregación aparece como el resultado inescapable de una cadena causal que puede denominarse “determinismo de la globalización”. Según éste, el avance de la economía global es causa del aumento de las desigualdades por doquier, y estas mayores desigualdades se reflejarían inevitablemente en una mayor segregación socio-espacial en las ciudades<sup>17</sup>. Por su parte, en los círculos de derecha se suele insistir en el hecho, por lo demás de perogrullo, que las personas, como actitud espontánea o natural, prefieren vivir

---

<sup>16</sup> Este sesgo consistiría en que es la pobreza la que lleva a los hogares a concentrarse en algunos barrios, y no la concentración (segregación) la que los empobrece. Sampson (2012) rebate teórica y metodológicamente el argumento del sesgo de autoselección que afectaría a los estudios del “efecto barrio”, y en Sabatini, Rasse, Mora y Brain (2012) se lo rebate con base en evidencia de estudios para Santiago.

<sup>17</sup> Una crítica a este argumento en cadena, a la “tesis del espejo” que es parte de él y a los sesgos reduccionistas con que algunos de sus defensores tratan de ajustar los hechos a las hipótesis, en Wormald, Sabatini, Rasse y Trebilcock (2013).

entre iguales<sup>18</sup>. El problema es que este hecho obvio, la inclinación por conformar comunidades de similares en la ciudad, es elevado a ley general y se lo proyecta a todas las escalas de estructuración y ordenamiento de la ciudad. En último término, las desigualdades se expresarían como espejo en la ciudad.

Sin embargo, las ciudades latinoamericanas han sido tradicionalmente poco segregadas, en buena medida por el acceso ilegal al suelo de importantes porciones de su población (Roberts, 2010:8). Aquí los pobres “informales” buscan, en muchos casos con éxito, ocupar los suelos cercanos a los lugares residenciales de las clases acomodadas, donde mejoran sus oportunidades. Entonces, la “tesis del espejo”, que sostiene una inevitable traducción de desigualdades en segregación, es refutada. También contradicen la tesis del espejo las ciudades europeas pre-industriales, marcadamente desiguales pero que mezclaban en alto grado a personas de distinta condición social y origen geográfico (Fishman, 1987), lo mismo que la evolución no-concomitante que tuvieron desigualdades y segregación residencial en cinco ciudades chilenas en el período intercensal 1992-2002 (Sabatini et al., 2010).

De este modo, y en rigor, habría que tomar en cuenta que la segregación presenta distintas dimensiones y escalas geográficas, así como también, que puede tomar formas positivas y no siempre negativas. Entre esas formas positivas destaca, por una parte, la concentración de minorías que desemboca en enclaves y por otra, las formas de micro-segregación en que una homogeneidad social de pequeña escala se combina con áreas más amplias socialmente heterogéneas. De hecho, precisamente, como veremos más adelante, una de nuestras principales propuestas es convertir a la microsegregación en una política.

Ni siquiera el mentado clasismo, correlato de las desigualdades a nivel de conductas, parece justificar la segregación que se observa en las ciudades chilenas. Dos estudios recientes basados en la aplicación de metodologías cualitativas y encuestas a grandes muestras de hogares en distintas ciudades chilenas, concluyen que existe una significativa “disposición a la integración social urbana” en todos los grupos sociales<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> El mismo Morandé señala: “...que a la gente le atrae vivir entre personas parecidas y no le gusta que la obliguen a sentirse como “vaca en corral ajeno”, según el dicho popular” (El Mercurio, octubre 24, 2006).

<sup>19</sup> Los hallazgos de uno de ellos se resumen en Sabatini, Rasse, Mora y Brain (2012) y los del otro son anticipados en Wormald et al, 2013).

En este contexto, es razonable concluir que la segregación que exhiben nuestras ciudades es excesiva en relación a dicha disposición a la integración residencial y que, más bien, se origina en el funcionamiento de los mercados de suelo y la política habitacional y urbana característica desde los años 1980 en Chile, como fue expuesto anteriormente.

## **Síntesis**

Sumados, los tres mitos llevarían a concluir que los problemas de segregación que enfrentamos en nuestras ciudades -que alimentan el avance del gueto en muchos barrios de vivienda social- se deben, ya sea al rol regulador del Estado o, alternativamente, a las desigualdades y el clasismo de los chilenos, con lo que las empresas concurrentes a los mercados inmobiliarios -principalmente promotoras y sus respectivas empresas subsidiarias (EGIS y estructuras integradas verticalmente), no tendrían mayor responsabilidad en la producción de la segregación.

A nuestro entender, sin embargo, son otros los factores detrás de la segregación, y en particular de la segregación más perjudicial, aquella de gran escala que consiste en la formación de áreas socialmente homogéneas que anidan el “efecto barrio” y los guetos de desesperanza, crimen y violencia.

Contrariamente a los tres mitos presentados, los principales factores de esta segregación son desde nuestro punto de vista, justamente, la focalización exclusivamente social que tiene la política habitacional de subsidio a la demanda y el libre funcionamiento de los mercados de suelo.

En particular, el alza persistente de los precios del suelo que empuja la vivienda social a las peores localizaciones radica justamente en la falta de regulación por parte del Estado en el contexto de las peculiaridades de los mercados de suelo, que tienen una operatoria específica y distinta a los mercados de bienes manufacturados, como expusimos anteriormente. Así, la exclusión de la vivienda social de las ciudades como un todo, es el resultado seguro de una política de “menos Estado y más mercado”, como lo muestra ya el caso de Santiago. Especial atención merecen los procesos de gentrificación con expulsión que están ayudando a dispersar espacialmente hogares y usos “mejores

pagadores” causando un “aplanamiento” de la estructura de precios en la ciudad<sup>20</sup>. En términos de segregación, la brecha entre ingresos de los hogares populares y precios del suelo se acrecienta y se vuelve espacialmente ubicua.

El clasismo, por su parte, parece más una excusa que una realidad. No pocos negocios inmobiliarios están y han estado fundados en operaciones que demuestran lo contrario, esto es, que existe una significativa disposición de las personas a aproximarse o dejarse aproximar por las residencias de quienes son socialmente diferentes. La “verticalización” de barrios otrora elegantes y exclusivos con la construcción de edificios de departamentos para clases medias, ha sido una forma tradicional en que negocio inmobiliario y reducción de la segregación han sido compatibles. Más recientemente, lo mismo está demostrando la gentrificación de la periferia urbana de bajos ingresos con condominios (cerrados y abiertos) para clases medias y altas.

En este contexto es que podemos decir que los supuestos en los que se ha basado la política habitacional en Chile desde fines de los 1970 son errados -o al menos inexactos-. Por consiguiente, no sólo existe la posibilidad de desarrollar nuevas medidas que apunten a disminuir la segregación de gran escala, sino que también el imperativo de hacerlo. Estas medidas, contrariamente a lo que se ha venido implementando bajo el esquema de liberalización de los mercados de suelo y focalización exclusivamente social, se sustentan y promueven un rol más protagónico del Estado. Así también, a partir del reconocimiento que el territorio genera, en sí mismo, un efecto en las personas, estas medidas suponen la ampliación de los criterios de intervención, pasando desde un enfoque exclusivamente social a uno que incluye tanto la dimensión social como la territorial.

---

<sup>20</sup> Así lo demuestran los datos de la ACOP (2011) que señalan que las comunas de Santiago con mayor alza en los precios del suelo, considerando las variaciones para el período 1990 y 2010, son Maipú y Estación Central (sobre 1.000%). Asimismo, otras comunas como Recoleta, Huechuraba, Puente Alto y La Florida muestran incrementos que van entre 750% y 990% (en Diario El Mercurio, 2011).

### III. Elementos de enfoque de una política de control de la segregación

Los siguientes siete nos parecen elementos centrales de enfoque que fundamentan nuestra proposición de una política de control de la segregación residencial en las ciudades chilenas. Los explicaremos brevemente.

**1. Relevar la función social de la propiedad.** Es obvio que una ciudad no podría funcionar si la propiedad privada no estuviera gravada con cesiones de suelo para caminos o cesiones de uso como las servidumbres de paso. Pero el urbanismo y la planificación de las ciudades, que cada vez tienen una mayor responsabilidad en materia de integración social y calidad de vida, parecen requerir un paso más: que se reconozca que el derecho de propiedad privada no está acoplado indefectiblemente al derecho de construcción, el que pertenece a una comunidad que lo hace posible, y que es de hecho autorizado por la autoridad local –hasta ahora sin mayores contraprestaciones-. Como argumenta Rabello (2010), sería contradictorio que la propiedad privada del suelo incluyera ese derecho de construcción, en circunstancias en que éste último está definido y regulado públicamente a través de la zonificación y los códigos de edificación, resumidos en los planos reguladores.

Por otra parte, consideramos que el suelo bien localizado debe quedar disponible de manera permanente para las familias pobres, aún cuando ello implique renunciar a su propiedad. En ese sentido, se promueve un enfoque que ponga en valor el hecho de usar las posibilidades que ofrece una determinada localización, más allá de la forma de tenencia asociada al hogar que allí se radica.

**2. Apoyo a lugares.** Si el “efecto barrio” existe –es decir, el traspaso de características comunes del barrio hacia los individuos-, como lo respalda la investigación científica internacional, y si las ciudades son potentes mecanismos de crecimiento e integración social, entonces el “apoyo a personas” debe ser complementado con el “apoyo a lugares”. Especial atención merecen los lugares bajo procesos de deterioro social, como aquellos segregados en que anida el gueto.

El “apoyo a lugares” tiene varias implicancias en términos de política pública.

- Es pertinente que la entrega de subsidios a la demanda vaya condicionándose al cumplimiento de niveles mínimos de mixtura social a nivel de los proyectos habitacionales (como es el caso del subsidio de integración social, bonificación que se entrega a hogares de clase media que comparten su barrio con familias de clase más baja) y de los territorios (por ejemplo, subsidios de renovación urbana aplicables en áreas centrales).
- Debe explorarse la generación de incentivos específicos a la oferta, para generar vivienda bien localizada. Un ejemplo de esto sería un subsidio para fomentar la densificación predial dentro de Anillo Américo Vespucio, el cual debiera estimular no sólo el crecimiento dentro de cada predio, sino también desarrollos por medio de fusión de paños. Otro caso es el de la entrega a los inmobiliarios de posibilidades de construcción por sobre la norma vigente a cambio de la inclusión de cuotas de vivienda social. De forma complementaria, la mayor participación pública en la gestión de suelo es imprescindible, sobre todo ideando modelos que permitan al Estado hacerse de terreno o de viviendas bien localizadas sin distorsionar radicalmente los precios de ese mercado. Ello puede lograrse fomentando las cesiones de parte de privados o bien aprovechando suelo público bien ubicado, entre otras medidas.
- Un mayor gasto público en zonas degradadas es requerido. Esta inversión debe considerar los niveles de pobreza y homogeneidad presentes en un área, además de otros indicadores urbanos (como accesibilidad).

Hay que tener en cuenta que eventualmente las medidas de apoyo a lugares pueden implicar un cierto nivel de desfocalización de recursos (en el sentido subsidiar a personas de clase media o a lugares donde algunas familias no pobres viven), lo que pudiera merecer reparos éticos<sup>21</sup>. Frente a ello, nuestra postura es que esquemas estrictos de focalización social sobre personas han generado problemas severos de segregación, por lo que es preciso avanzar en nuevos esquemas.

---

<sup>21</sup> Esto es precisamente lo que sucedió con el Subsidio a la Integración Social aplicado bajo la administración Bachelet (ver Sabatini *et al.*, 2013).

**3. Explotar la “brecha de Schelling”.** Este economista ganador del Nobel el 2005, demostró que la segregación residencial es hasta cierto punto un “orden emergente”, esto es, que el nivel de segregación excede las preferencias promedio de los que buscan (y pueden) segregarse. En el caso chileno, el ya citado estudio de Sabatini et al. (2012) entrega evidencia que apoya esta tesis. Este hecho “caótico” o producto de la complejidad, ofrece una oportunidad invaluable para una política de control de la segregación: se la podría reducir hasta un cierto punto sin afectar las preferencias de las personas (ver Schelling, 1978).

**4. Promover el enclave y combatir el gueto.** La segregación presenta dos dimensiones con muy diferentes efectos. Una, la concentración espacial a baja escala de un grupo social (el enclave), suele ser positiva. El grupo se fortalece como comunidad, especialmente cuando es una minoría étnica o social, facilitando su incorporación a la comunidad mayor de la ciudad, de paso volviendo a ésta más rica. La otra, la homogeneidad social de las áreas o distritos de gran escala, aísla a sus residentes del contacto con personas de otros grupos sociales en los espacios públicos en condición de igualdad ciudadana (el gueto). El enclave refiere a la concentración de grupos en ciertas áreas, las que no necesariamente son homogéneas. Pensemos por ejemplo en la céntrica comuna de Santiago, donde hay una gran presencia de inmigrantes latinoamericanos, sin que sean ellos los únicos residentes del lugar –es decir, hay un patrón de concentración pero no de homogeneidad-<sup>22</sup>. Este tipo de patrón de ocupación espacial –estrategia de penetración de los grupos populares de barrios bien ubicados- debe ser promovido desde la política pública.

Otra manera de atacar la conformación de guetos consiste en permitir que familias de extracción baja que han experimentado procesos de movilidad social ascendente tengan la opción de permanecer en sus barrios populares de origen, a través de la creación de oferta habitacional y urbana atrayente. De esta manera, el estímulo a la retención de clases

---

<sup>22</sup> Un trabajo reciente que prueba este efecto de aislamiento social y de retroceso de la cohesión asociados a la segregación residencial, es el de Bishop para las ciudades de los Estados Unidos (2008). Es, por lo demás, un estudio que respalda empíricamente la conceptualización de Schelling de la segregación como hecho inductivo de tipo “caótico” (emergente).

medias en zonas populares es otra línea de acción para el Estado en la línea de evitar la conformación de guetos.

**5. Fomentar la micro-segregación.** Es generalizada la preferencia por vivir en un entorno de personas similares a uno. Parece razonable respetar ese espacio de homogeneidad a pequeña escala (pensemos por ejemplo un condominio o un barrio de 1 o 2 manzanas), pero ese esquema espacial puede combinarse con diversidad social en una escala mayor (es decir, proximidad a grupos distintos en los bordes). Quienes viven en los barrios alrededor, separados del propio por avenidas, plazas o pequeños agrupamientos de comercios, podrían ser de otra condición y así la ciudad ser y funcionar más mezclada socialmente. Un ejemplo de esto son los condominios abiertos de clase media que se han instalado frente a zonas tradicionalmente populares de la comuna de Pudahuel.

## IV. Propuestas

A continuación presentamos una serie de propuestas que se derivan del enfoque recién expuesto, las que fueron pensadas principalmente para las tres áreas metropolitanas de Chile, aunque muy especialmente para Santiago. Las hemos organizado en torno a 3 ejes, distinguiendo si se trata de medidas que pueden implementarse de manera próxima, o bien si su instalación involucrará algo más de tiempo –por la legitimidad social, los eventuales cambios normativos y la voluntad política requeridas para su materialización-. Además, en la última columna se señala el tipo de comunas donde aplicarían.

Estos 3 ejes son:

### **1. Retención de grupos populares en áreas bien ubicadas y mixtas socialmente.**

Como las ciudades están en transformación, en parte importante por el ascenso de la gentrificación como negocio inmobiliario, resistir la expulsión física o económica de la vivienda de bajos ingresos equivale a promover la reducción de la segregación y propender a espacios intra-urbanos más mezclados. En las áreas más centrales y consolidadas, la amenaza incluye la expulsión física de residentes populares que habitan inmuebles y predios sub-utilizados en términos de su potencial urbano; mientras que en la periferia de bajos ingresos, donde hay terrenos disponibles, la gentrificación causa una elevación generalizada de los precios del suelo, instalando una fuerza de desplazamiento



económico que afecta especialmente a los hogares nuevos, que no encuentran alternativa habitacional en el área. Una y otra forma de resistencia requieren acciones específicas, siendo caminos hacia una “gentrificación sin expulsión” como forma *sui generis* de control de la segregación en nuestras ciudades.<sup>23</sup>

**2. Dispersión de vivienda económica.** Cuando lo que tenemos son importantes aglomeraciones de vivienda social, para reducir la segregación socio-espacial es indispensable dispersar la nueva vivienda social, acercándola a los lugares de residencia de grupos medios o altos.

**3. Mejoramiento de la calidad de vida en barrios populares a través de la promoción de gentrificación sin expulsión y recuperación de stock deteriorado.** Una parte significativa del stock existente de vivienda social –y lamentablemente del que se sigue construyendo- está en riesgo o en proceso de guetización. El impulso a medidas que recuperen estos barrios –pensando tanto en los actuales residentes como también en grupos de mayor extracción social que quisieran compartir estos espacios- es indispensable para lograr ciudades más justas.

Detrás de algunas de las propuestas presentadas subyacen ciertos supuestos que permitirían o facilitarían (dependiendo el caso) el llevarlas a cabo, que son los siguientes:

- Existencia de una autoridad metropolitana con atribuciones y recursos específicos (tema abordado en el artículo de Tello)
- Establecimiento de la obligación de inclusión comunal de cuotas de vivienda social dentro del instrumento de planificación territorial intercomunal o metropolitano (tema abordado en el artículo de Wood).
- Priorización de la densificación antes que el crecimiento en extensión dentro del instrumento de planificación territorial inter-comunal o metropolitano<sup>24</sup>.
- En relación al tercer eje, se requiere la priorización de áreas específicas de intervención intersectorial dentro de las ciudades a través de criterios de focalización territorial.

---

<sup>23</sup> La “gentrificación sin expulsión”, una suerte de anatema para quienes equiparan ambos términos, se constata empíricamente para Santiago y se la formula conceptualmente en Sabatini, Vásquez, Robles y Rasse (2010).

<sup>24</sup> Si bien es cierto que el crecimiento en extensión bajo condiciones (como por ejemplo la de inclusión de cuotas de vivienda social y exigencia de espacios para áreas verdes y vialidad) es una alternativa legítima, este artículo no se detiene sobre ella.

Eje	Medidas Propuestas		Tipo de comunas donde aplican*
	Corto/Mediano Plazo	Largo Plazo	
1. Retención de grupos populares en áreas bien ubicadas y mixtas socialmente ( <i>Sujetar familias pobres</i> )	1. Zonificación para vivienda social en áreas ocupadas por grupos vulnerables 2. Modificación de la ley de aportes (70bis)		Centrales
2. Dispersión de vivienda económica ( <i>Llevar a hogares populares a barrios consolidados</i> )	1. Aumento de la oferta de vivienda social en arriendo: reconversión de terrenos públicos y alianza con actores clave. 2. Incentivos normativos para la inclusión de vivienda social en los nuevos desarrollos inmobiliarios 3. Cobro por los derechos de construcción con posibilidad de pago en suelo, dinero u obras alternativa 1	1. Cobro por los derechos de construcción con posibilidad de pago en suelo, dinero u obras alternativa 2	Centrales
3. Mejoramiento de la calidad de vida en barrios populares ( <i>Promover la llegada o retención de familias de clase media y alta en barrios y proyectos populares</i> )	1. Institucionalización y aumento de la compensación de predios exentos. 2. Créditos a municipios para inversión urbana 3. Densificación de los sitios 9x18 bajo esquemas de reajuste de tierras 4. Inversión en transporte y densificación inclusiva de sus corredores 5. Política de mantención de condominios sociales y de recuperación de guetos		Centrales y periféricas

\*Por central se comprende a aquellas comunas que están contenidas total o parcialmente dentro del anillo circunvalar de Américo Vespucio.

### Eje 1: Retención de grupos populares en áreas bien ubicadas y mixtas socialmente

El crecimiento de las ciudades y el desarrollo urbano implican no sólo la escasez de nuevos suelos bien localizados para vivienda social, sino también la amenaza de reconversión de áreas actualmente ocupadas por hogares vulnerables –ya sea bajo esquemas de propiedad o arrendamiento–, que sin embargo, tienen un gran potencial inmobiliario. Ejemplos de esto son los casos de Colón Oriente en Las Condes, Cerro 18 en Lo Barnechea, Santa Julia en Macul y Villa San Luis en Las Condes<sup>25</sup>. Otro caso es el

<sup>25</sup> Ésta última hasta hace poco constituía un enclave de vivienda social en una de las zonas mejor ubicadas en la ciudad. Actualmente está siendo reconvertido en proyectos comerciales y de servicios de alto

de las grandes casonas o cités ubicados en comunas céntricas como Santiago, Independencia, Recoleta o Estación Central, las cuales son subdivididas y arrendadas por grupos populares –entre ellos migrantes- a la espera de su valorización económica y posterior re-desarrollo. Estas situaciones, si bien representan un ‘enriquecimiento’ y beneficio directo de los propietarios originales de las viviendas y sitios, implican la pérdida permanente de suelo bien localizado para vivienda social en la ciudad, y por lo tanto, de la posibilidad que familias vulnerables pudieran aprovechar los beneficios de una buena localización.

Acá se proponen algunas medidas que permitan mantener disponibles de manera permanente zonas bien localizadas que ya son utilizadas por grupos de bajos ingresos.

### ***Zonificación para vivienda social en áreas ocupadas por grupos vulnerables***

En el contexto recién descrito, la medida de gravar suelo para vivienda social aparece como necesaria en los casos de existencia de viviendas de grupos vulnerables en terrenos bien localizados; ya sean conjuntos de vivienda social formal o campamentos<sup>26</sup>. Esto podría ser realizado mediante una adaptación de las Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) desarrolladas en Brasil, principalmente bajo la modalidad de ‘ZEIS de Ocupación’<sup>27</sup>.

Las ZEIS corresponden a un tipo de zonificación, específica para vivienda social, que queda definida como tal en los instrumentos de planificación urbana (Plan Regulador Metropolitano / Plan Regulador Comunal/ Planes Seccionales)<sup>28</sup>. Son establecidas

---

estándar. Según estimaciones de Colliers (en diario La Tercera 7/2/2013), el precio de venta de algunos departamentos sociales habría alcanzado incluso los 200 millones de pesos.

<sup>26</sup> Es necesario tener en cuenta que en Chile existen precedentes de radicación de campamentos en buenas localizaciones, como el caso del campamento Juan Pablo II en Lo Barnechea.

<sup>27</sup> En términos generales las ZEIS pueden ser definidas en dos categorías: de vacío, en terrenos no edificados o subutilizados-, y de ocupación, en terrenos ocupados por viviendas informales.

<sup>28</sup> En el caso de ciudades metropolitanas o intercomunales, es necesario tener en cuenta que, bajo el sistema de financiamiento y administración local actualmente definido en Chile, la implementación de esta medida requiere que sea llevada a cabo a nivel general de la ciudad, en el Plan Regular Intercomunal o Metropolitano. Esto debido a que si bien la zonificación para vivienda social en aquellos lugares ya ocupados por grupos vulnerables no afectaría en el corto plazo a los municipios (dado que no genera nuevas demandas sociales, sino que sólo mantiene las existentes), en el mediano y largo plazo podría afectar sus posibilidades de reemplazo de la población vulnerable (más demandante de gasto social) mediante procesos de gentrificación con expulsión, razón por la cual sería esperable que evitaran establecer zonas de vivienda social de forma voluntaria.

mediante una decisión política (en base a las necesidades de vivienda social en un determinado territorio), que es implementada mediante el uso de normativa técnica que insta condiciones constructivas especiales de uso y ocupación que condicionan el desarrollo en dichas áreas a la construcción de viviendas para los grupos de menores ingresos. Como forma de resguardar que la población objetivo de los desarrollos en éstas áreas sean los grupos de menores ingresos es indispensable que junto con el establecimiento de normas relativas a la construcción (coeficiente de constructibilidad, densidad y altura), estas zonas estén definidas por un valor máximo de las viviendas. Éste debiera ser determinado en relación al valor de la vivienda social y subsidiada, considerando el valor de la construcción sin incluir el valor del suelo<sup>29</sup>. De esta manera, se excluyen los desarrollos inmobiliarios, que aún manteniendo características de construcción similares a las de la vivienda social y subsidiada, se orientan a grupos de mayores ingresos, con valores de las unidades muy por sobre la capacidad de pago de éstos. La zonificación para vivienda social, por lo tanto, genera áreas en las cuales se detiene la presión generada por el crecimiento urbano sobre el precio del suelo, dado que al estar supeditado a su uso social, deja de competir con usos mejores pagadores y por lo tanto pierde su valor potencial.

En términos operativos, la implementación de estas zonas hace necesaria, por una parte, la modificación a la LGUC para la incorporación del uso “vivienda social”, como uno tipo específico de uso, o como una clase dentro del uso residencial, en la normativa de los Planes Reguladores Metropolitanos, Planes Reguladores Comunes / Intercomunales y sus respectivos Planes Seccionales.

Por otra parte, considerando que hasta ahora la política habitacional en Chile se ha basado íntegramente en la transferencia de la vivienda en propiedad<sup>30</sup> y que una eventual zonificación para vivienda social de alguna manera ‘expropia’ a los actuales propietarios de vivienda social en dichas áreas los beneficios que potencialmente tendría la venta de sus inmuebles a usos mejores pagadores, se propone complementar esta medida con

---

<sup>29</sup> Más allá del valor específico, se propone instaurar un sistema similar al utilizado para la exención del pago de contribuciones en Chile.

<sup>30</sup> Sólo recientemente el MINVU ha hecho público su interés por incluir un subsidio de arriendo para familias vulnerables dentro de la política habitacional regular.

alguna forma de compensación hacia ellos. Una alternativa para esto es el establecimiento de un ‘subsidio opcional de salida’ – otorgable por vez única a los propietarios de viviendas en áreas afectas a la zonificación al momento de su implementación-, que permita a estos hogares acceder a viviendas para clase media con el apoyo del Estado. Esto permitiría no sólo compensar a los dueños, y de paso hacer más políticamente factible la aplicación del instrumento, sino también poner en marcha un mecanismo de movilidad habitacional ascendente, que junto con dar mejores opciones a la población original del área, permita ‘liberar’ viviendas sociales para ser re-asignadas a grupos de mayor vulnerabilidad<sup>31</sup>.

En el caso de la declaración de zonas de vivienda social donde actualmente existen campamentos, por su parte, se hace necesario complementar la zonificación con instrumentos de adquisición de suelo que podrían ser de expropiación (en caso de que la propiedad sea privada) o reutilización de suelo público (en caso que la propiedad ya sea estatal/municipal).

Ahora bien, es necesario tener en cuenta que la zonificación para vivienda social, si bien hace más probable el uso de suelo bien localizado por parte de grupos vulnerables, no lo asegura completamente, dado que siempre existe la posibilidad de que grupos de mayores ingresos, como estudiantes o hogares jóvenes, estén dispuestos a vivir en viviendas de menor estándar, principalmente, cuando éstas se encuentran en buenas localizaciones.

En este contexto, y como forma de fortalecer un modelo que permita al Estado –u organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro- mantener un stock de vivienda social bien ubicada que pueda ser asignada y reasignada a los grupos de mayor vulnerabilidad, es pertinente complementar esta medida con: i) una estrategia de adquisición paulatina y progresiva de los inmuebles en las zonas establecidas para vivienda social por parte del Estado, y ii) con esquemas de traspaso de las viviendas adquiridas bajo formas de no-propiedad, como fideicomiso de tierras<sup>32</sup> o arriendo social.

---

<sup>31</sup> Subyace aquí el supuesto que una buena localización permite a los hogares vulnerables desarrollar y acumular activos en el tiempo, gatillando su movilidad social ascendente, que en el mediano y largo plazo hace menos relevante el territorio para su bienestar socioeconómico.

<sup>32</sup> Al respecto cabe destacar los Community Land Trust (CLT) que, bajo figuras de administración comunitaria de la propiedad del suelo, de traspaso de la propiedad de la vivienda, pero no del suelo, y establecimiento

Con respecto a lo primero, es necesario vincular la zonificación para vivienda social con el establecimiento de una estrategia de adquisición de los inmuebles dentro de estas zonas por parte del Estado –o de las organizaciones no gubernamentales que actúen como administradoras en esquemas de fideicomiso de tierras-. Siempre en el marco de venta voluntaria por parte de quienes sean propietarios al momento de la declaración de dichas zonas, esta estrategia podría estar ligada al mencionado “subsidio opcional de salida”.

Sobre el segundo punto, traspaso de las viviendas adquiridas bajo formas de no-propiedad profundizamos más adelante, en la sección Dispersión de Vivienda Económica.

### ***Modificación de la ley de aportes (70 bis)***

Proponemos incluir una modificación en una iniciativa que actualmente se encuentra en discusión en el Congreso, que busca que los proyectos en densificación desarrollados dentro de la ciudad consolidada realicen contribuciones al espacio público por los impactos causados sobre su entorno. Uno de los efectos asociados a los procesos de densificación ocurridos en áreas centrales –y que sostenemos no estaría siendo reconocido en la presente versión del proyecto de ley- es la expulsión de residentes de bajos ingresos que ya estaban residiendo en la zona a través del despliegue de estrategias de allegamiento o arrendamiento por pieza dentro de grandes casonas, generalmente bajo condiciones de hacinamiento. Esta situación se da sobre todo en comunas céntricas de Santiago, bien conectadas a la red de transporte público.

Para aumentar la cantidad de proyectos que aportan al espacio público, transparentar y objetivar los criterios que se aplican para determinar los aportes, y diversificar los tipos de compensaciones al espacio público que pueden realizarse es que actualmente se está tramitando un nuevo proyecto llamado ‘ley de aportes’ (Mensaje Nº 090-360)<sup>33</sup>. Como su nombre lo indica, éste establece exigencias de aporte al espacio público por parte de los proyectos en densificación, equivalentes a las realizadas por los proyectos de loteo (hasta 44% según tamaño, destino y localización del proyecto), pero que podrán hacerse

---

de restricciones de construcción, mantienen un stock de suelo bien localizado para grupos de menores ingresos.

<sup>33</sup> Modificación al artículo 70 de la Ley General de Urbanismo y Construcción, que introduce un artículo 70bis.

efectivas ya no sólo a través de suelo, sino también pagando en dinero o en obras, tomando como base para el cálculo el valor comercial del terreno. Para poder proceder al cobro los municipios tendrán que generar un Plan de Inversiones en el Espacio Público (PIEP) que establezca y priorice las inversiones requeridas para mitigar los efectos sobre el espacio público asociados al desarrollo del proyecto.

Tal como se ha concebido hasta ahora, no es un objetivo del proyecto de ley el ser una herramienta redistributiva; es decir, la recaudación afectará a aquellas comunas que concentran en mayor medida proyectos densos, sin que se transfieran recursos a otras comunas menos dinámicas (ProUrbana, 2012c). Esta iniciativa tampoco se ha concebido como una oportunidad de retención de hogares vulnerables, en circunstancias en la que la expulsión de personas de bajos ingresos debido al re-desarrollo urbano sí debiera considerarse como una externalidad negativa del proyecto sobre la ciudad. La propuesta específica es que se faculte el pago de compensaciones por parte de los desarrolladores a través de la entrega de unidades de vivienda social o suelo para la instalación de las mismas dentro o fuera del proyecto<sup>34</sup> (contribución directa); o bien permitiéndole al municipio destinar al menos una parte de los recursos recaudados a ese fin (contribución indirecta). Para ello, tanto la materialización de viviendas accesibles como la reserva de suelo para su radicación deberían poder considerarse como obras de desarrollo comunal a incluir en los PIEP-<sup>35</sup>. Dado que el principio que inspira esta ley es que los proyectos en densificación efectivamente compensen por los impactos que causan en sus áreas de influencia, las contribuciones orientadas a materializar o darle factibilidad a la vivienda social no debieran ser las mayoritarias considerando que éstas sólo abordan una parte de las externalidades generadas por los proyectos en densificación (digamos por ejemplo que

---

<sup>34</sup> En este último caso, dentro de la misma comuna.

<sup>35</sup> El nuevo artículo 15 bis (incluido también en el proyecto de ley de aportes) establece que no se podrán realizar exigencias distintas a las contempladas expresamente en la ley. Tal como está formulada, nuestra propuesta no contravendría esa disposición. Por otra parte, cabe destacar que el artículo 70 bis C establece los mínimos que deberá incluir el PIEP (la totalidad de las afectaciones de utilidad pública contempladas en el citado Plan y las obras viales asociadas a los futuros proyectos de densificación), sin excluir en principio ningún tipo de obra o destino en particular.

este ítem debiera representar entre mínimo un 10% y máximo un 30% del total recaudado, con mayor peso a mayor número de hogares afectados<sup>36</sup>).

La propiedad de las viviendas sociales generadas a través de este mecanismo idealmente debieran quedar en poder del SERVIU, del municipio correspondiente o de instituciones sin fines de lucro en calidad de fideicomiso, para ser dispuestas bajo formas de arriendo para grupos vulnerables. La retención de la propiedad en manos públicas favorecería que las unidades quedaran disponibles de manera permanente para la atención de las necesidades habitacionales de personas de clase baja, migrantes inclusive.

## **Eje 2: Dispersión de vivienda económica**

Como relevamos antes, uno de los grandes desafíos que enfrentan hoy las grandes ciudades chilenas es lograr generar una oferta de vivienda económica y social que esté situada en entornos ricos en oportunidades de contacto social, las que en el caso de Santiago se sitúan especialmente en las comunas que se ubican dentro del anillo circunvalar de Américo Vespucio y en aquellas que conforman el ‘cono de alta renta’-que se extiende desde el centro hacia el oriente de la capital-. Llevar a los grupos de bajos ingresos hacia estas zonas –ejercicio que denominamos ‘dispersión de vivienda económica’- podría alcanzarse a partir de una serie de medidas de corto y mediano plazo.

### ***Promoción del arriendo con foco en generación de oferta bien localizada***

Si bien el esquema de una política habitacional completamente articulada sobre el esquema de traspaso de la vivienda en propiedad ha logrado reducir el déficit habitacional, presenta importantes limitaciones frente al objetivo de permitir que los grupos vulnerables accedan a suelos bien localizados en la ciudad. Esto, en relación a los beneficiarios actuales de la política (que como la evidencia lo demuestra, han quedado ubicados crecientemente en las zonas periféricas y menos favorecidas de las ciudades), y aún en mayor medida, en relación a los futuros beneficiarios de la política, quienes bajo este mismo esquema tienen prácticamente nulas probabilidades de acceder a suelo bien

---

<sup>36</sup> La responsabilidad de levantar un catastro de las personas residentes en la zona donde se llevará a cabo el proyecto –de manera de identificar a los potenciales beneficiarios y estimar la proporción del aporte privado que debiera ir a cubrir sus necesidades habitacionales- debiera recaer en el municipio.



ubicado. En este sentido, mediante la provisión de una solución habitacional a los beneficiarios de la política hoy día, el Estado reduce las posibilidades de los futuros beneficiarios de acceder a una vivienda con similares condiciones.

En este contexto, se hace necesario el avance hacia una política habitacional de traspaso de vivienda bajo esquemas que permitan la mantención de suelo bien localizado para los grupos –actuales y futuros- de menores ingresos. La figura del arriendo económico, es central a este objetivo, en tanto permite apoyar a los hogares vulnerables, manteniendo la propiedad y por lo tanto, la posibilidad de reasignar indefinidamente esa vivienda y localización a los hogares que más lo requieran. Para esto se hace necesario el establecimiento de condiciones de acceso y restricciones temporales al uso de dicho subsidio que permitan a los hogares de menores ingresos aprovechar los beneficios de la localización en períodos clave y cuando más lo necesitan, como lo plantea el recientemente anunciado Subsidio de Arriendo del MINVU.

Existen distintas medidas que, de manera individual y combinada, el Estado puede desarrollar para la promoción de oferta de vivienda bien localizada para arriendo. La primera de ellas es la reconversión de suelos de propiedad pública en desuso o subutilizados que estén bien localizados para el desarrollo de proyectos de vivienda, idealmente integrada, para arriendo económico. Si bien la propiedad debiera ser idealmente mantenida por el Estado, la administración de los conjuntos podría ser llevada a cabo tanto por agencias públicas, desde el nivel central o local, como también por organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro en el marco de la figura del comodato, o incluso agencias privadas bajo esquemas de delegación o concesión<sup>37</sup>.

Así también, más allá de la provisión directa y del incentivo indirecto que conlleva un subsidio de arriendo, el Estado podría también incentivar la existencia de vivienda en arriendo mediante el desarrollo de convenios con actores del mercado inmobiliario<sup>38</sup> y la

---

<sup>37</sup> Existen diversos modelos de administración del arriendo social a nivel internacional. Dada la inexperiencia en Chile es difícil prever cuál de estos funcionaría mejor y probablemente se requiera de la implementación de distintos modelos que puedan ser ajustados y perfeccionados en base a su funcionamiento en el contexto nacional.

<sup>38</sup> Aún cuando a estas alturas se trate sólo de una intención, la idea recientemente anunciada en la prensa de incluir vivienda para arriendo social en los nuevos proyectos inmobiliarios que desarrollaría Metro en el entorno de las nuevas estaciones, es un ejemplo de estas medidas.

incorporación de distintos subsidios a la oferta como parte de la política habitacional. Estos últimos pudiendo abarcar desde cuartos en viviendas ya existentes y segundas viviendas en fondos de sitio hasta la generación de vivienda nueva, en sitios individuales o en proyectos de mayor envergadura.

Los instrumentos específicos para la promoción de la oferta de vivienda para arriendo económico son múltiples. Sin embargo es un requisito transversal el establecimiento de estándares para cuyo cumplimiento se otorgue el apoyo estatal, así como también, que se avance en la provisión de garantías similares tanto a arrendadores como arrendatarios (entre las cuales destaca la posibilidad efectiva de desalojar a arrendatarios en casos problemáticos, como por ejemplo, morosidad extendida o destrucción de los inmuebles).

### ***Cobro por los derechos de construcción con posibilidad de pago en dinero, suelo u obras***

El sector público debiera adquirir un rol mucho más preponderante que el que tiene actualmente en la planificación de nuestras ciudades. En esa línea, proponemos avanzar en un mayor control público de los derechos de construcción<sup>39</sup>. Esta propuesta se enmarca en la discusión sobre recuperación de plusvalías que se está dando en buena parte de Latinoamérica (Smolka 2013) y el resto del mundo (Ingram y Hong 2012).

Al respecto, valga recordar que el Estado genera valor en la ciudad básicamente a través de dos mecanismos: inversiones y normas. Dentro de las primeras juegan un rol fundamental las que se hacen sobre infraestructuras de transporte, tales como autopistas interurbanas o el metro, y también sobre servicios (tales como provisión de agua potable o alcantarillado). A nivel normativo, en tanto, tanto el cambio de uso rural a urbano o de residencial a comercial (entre otros), además del establecimiento de mayores posibilidades de constructibilidad (densidad) en un determinado territorio por modificación de los instrumentos de planificación territorial pueden generar incrementos

---

<sup>39</sup> Medidas de este tipo se insertan en un plano intermedio entre un polo de control público total (donde el Estado ejerce dominio sobre prácticamente la totalidad del suelo, como es en el caso de Amsterdam o Singapur) y otro de ausencia de control y participación pública (con fuerte predominio del libre mercado, tal como ha tendido el caso chileno). Para tener un panorama general de los diversos modelos ver Fainstein (2012) en Ingram y Hong 2012 (2012).

en el valor económico de las propiedades (Figuroa 2012)<sup>40</sup>. Frente a ello, surge la pregunta por la legitimidad de acciones que busquen recuperar todo o al menos parte del valor agregado que fue generado gracias a la labor pública, considerando que sería injusto que dicho valor fuera capitalizado sólo por algunos particulares que no necesariamente contribuyeron con su esfuerzo personal a la generación del mismo (Smolka, 2013)<sup>41</sup>.

Los objetivos detrás de la aplicación de mecanismos de captura de valor son diversos, entre los que destacan el mayor control sobre la planificación urbana y la obtención de mayores recursos, los que pueden orientarse a cubrir todas o parte de las inversiones ya desplegadas, o bien para realizar nuevas inversiones allí donde se requiere. Asimismo, la recuperación de plusvalías puede perseguir objetivos de integración residencial.

En este marco de discusión es que se ha aplicado en diversos países -tales como Brasil, Francia e Italia- la separación virtual o conceptual del derecho de propiedad del de construcción, ejerciéndose mayor control público sobre éste último.

¿Cómo aplicar la recuperación de plusvalías vinculada a los instrumentos de planificación territorial en el caso chileno?<sup>42</sup> Se observan dos posibilidades. La primera de ellas es materializable en el corto plazo, mientras que la segunda –más ambiciosa y radical-, implica mayores cambios y tiempos de implementación, pero también ganancias más relevantes para la ciudad.

---

<sup>40</sup> Desde luego, la agregación de valor por parte del poder público es una posibilidad y no una regla, siendo las condiciones específicas bajo las cuales se produce su intervención y las acciones de otros agentes determinantes en la generación de resultados más o menos favorables. Por ejemplo, respecto a las inversiones en infraestructuras de transporte, puede darse que si bien a nivel general el área que recibe una autopista se vuelva más atractiva para el mercado producto del aumento de su conectividad, los predios inmediatamente adyacentes a ésta pudieran sufrir una merma en su valor, sobre todo cuando no existen consideraciones respecto a un adecuado diseño urbano de las mismas. Este aspecto se trata con mayor profundidad en el capítulo de Poduje y Figuroa. En cuanto a los cambios de uso y a las posibilidades de mayor constructibilidad otorgadas por los planes reguladores, éstas se traducirán en un valor de suelo más alto cuando en la práctica existe una demanda privada y social por aprovechar dicho potencial. Esto sucede sobre todo en zonas de mayor dinamismo urbano, con escasez de suelo y alto precio del mismo. , no es sólo el Estado el que genera plusvalías, sino también lo hacen los mismos propietarios del suelo y también otros actores privados tales como los desarrolladores inmobiliarios.

<sup>41</sup> Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que no es sólo el Estado el que genera plusvalías, sino también lo hacen los mismos propietarios del suelo y también otros actores privados tales como los desarrolladores inmobiliarios. Por otra parte, son las mismas comunidades a través de sus preferencias y patrones culturales las que valorizan o no ciertas localizaciones (como por ejemplo las centrales).

<sup>42</sup> Se descartó la opción de proponer recuperación de plusvalías asociada a las inversiones de transporte producto de la gran complejidad que reviste (Figuroa, 2012), y además por considerársela regresiva para el caso de zonas deterioradas y empobrecidas, donde cobros a sus residentes pudieran resultar en mayor desigualdad.

*Alternativa 1: Otorgamiento de posibilidades de construcción por sobre la norma actual a cambio de pago en obras (viviendas subsidiadas) orientado a la promoción de la integración residencial*

Los Planos Reguladores hoy vigentes permiten unos determinados usos, alturas, densidades y posibilidades de ocupación de suelo. Existen predios o zonas dentro de las comunas en las que la demanda por el aprovechamiento del potencial urbano del territorio es mayor que lo que faculta el PRC, no pudiendo satisfacerse plenamente el escenario actual (pensemos por ejemplo en el caso de Pedro de Valdivia Norte, en Providencia, donde el predominio de viviendas de uno y dos pisos no se condice con la presión inmobiliaria existente). El planteamiento aquí es que cualquier incremento en las posibilidades de uso o de construcción en estas zonas que vaya por sobre la normativa actual pueda ser negociado con los particulares interesados en explotarlo, los que a cambio deberán efectuar un pago en suelo, dinero u obras.

Es en esta línea en la que se inscribe lo realizado recientemente por el MINVU, el que propuso una modificación al D.F.L. N°2 de 1959<sup>43</sup> que lo faculta, previo análisis con la municipalidad respectiva, para fijar beneficios urbanísticos especiales –de altura y densidad- a proyectos que incluyan vivienda subsidiada y que se ubiquen en sectores aledaños a infraestructura vial y de transporte que hoy presenten baja densidad<sup>44</sup>. Antecedentes a nivel normativo que avalan la viabilidad de esta medida son el establecimiento de los Proyectos de Desarrollo Urbano Condicionado (que permiten construir fuera del límite urbano a cambio de la inclusión de cuotas de vivienda social) y la figura de los conjuntos armónicos (que permite saltarse ciertas normas establecidas en el PRC como por ejemplo la densidad).

Esta medida tiene como precedente lo fijado por el Capítulo 40-B de la Constitución de Massachusetts (USA), donde a cambio de la flexibilización de las normas de

---

<sup>43</sup> En el marco de la aprobación por parte de la Cámara de Diputados en agosto de 2013 de una indicación sustitutiva al proyecto de ley que modifica la ley n°19.537 (sobre condominios sociales).

<sup>44</sup> Aún no se especifica para el caso chileno el tipo específico de los incentivos ofrecidos a los desarrolladores ni tampoco si magnitud. Tampoco se tiene alguna referencia respecto a de la cuota de vivienda subsidiada exigible para la obtención del beneficio. Respecto a las zonas de aplicación, es probable que estén alineadas con una reciente propuesta elaborada por la Cámara Chilena de la Construcción (2012).

zonificación, se le exige al desarrollador destinar entre un 20% y un 25% de las unidades construidas a hogares con ingresos bajo el 80% del ingreso medio de la zona<sup>45</sup>.

Proponemos considerar los siguientes aspectos a la hora de aplicar este premio de densidad en el caso chileno, basándonos en la propuesta de Brain et al. (2010b):

- *Beneficiarios*: En los casos de municipios con una proporción relevante de pobreza (en torno a la media regional), debiera priorizarse la radicación de hogares de ingresos bajos que vivan en las comunas donde aplique el beneficio<sup>46</sup>. La radicación de actuales residentes es una forma de afrontar uno de los principales temores experimentados por los municipios en relación a la medida, referida a la eventual sobrecarga en la demanda de los servicios que ellos prestan. No obstante, esta consideración no debiera aplicar en municipios con predominio de grupos acomodados, donde los recursos para afrontar los requerimientos de las familias vulnerables son mayores.
- *Respecto al lugar de aplicación*: En Santiago y en otras áreas metropolitanas de Chile debieran privilegiarse zonas céntricas y pericentrales, con una concentración de población pobre inferior o igual al promedio regional, de manera tal de potenciar los lugares con mejor accesibilidad y mayor diversidad social, al mismo tiempo evitar acentuar los problemas de segregación social ya existentes<sup>47</sup>.
- *Composición social del proyecto*: En base a un ejercicio de simulación se estimó que un proyecto que incluya hasta un 20% de vivienda social puede conservar niveles aceptables de rentabilidad (es decir, si bien la velocidad de venta se ve castigada por la incorporación de unidades más económicas, ello no ocurre a un nivel que haga inviable el negocio inmobiliario). No obstante lo anterior,

---

<sup>45</sup> Esta iniciativa, que en el caso norteamericano aplica en localidades donde la vivienda económica representa menos del 10% del parque habitacional, permitió que desde el año 1970, se hayan creado 53.800 unidades de vivienda usando 960 permisos (Brain et al., 2010b)

<sup>46</sup> La sugerencia es priorizar a los actuales residentes, pero no necesariamente restringir el beneficio únicamente a ellos.

<sup>47</sup> El requisito de pobreza comunal debiera considerarse sólo en caso que quisiera atenderse demanda habitacional de parte de grupos populares externos a la comuna. En caso que se tratara de demanda interna (allegados que ya viven en el sector, por ejemplo), ésta no contribuiría a elevar el porcentaje de pobreza comunal.

dependiendo del nivel de mixtura interna de la comuna y de la existencia de un proceso previo de organización de demanda (en base a redes familiares o laborales, como fue en el caso del proyecto de San Alberto de Casas Viejas en Puente Alto) dicho porcentaje pudiera ser incluso mayor, sin afectar (o incluso pudiendo acelerar) la venta de las viviendas no subsidiadas<sup>48</sup>.

- *Participación ciudadana*: Conveniencia de involucrar a las comunidades circundantes al proyecto en el proceso de diseño, de manera de reducir su nivel de oposición y mejorar la calidad del producto final.
- *Altura*: Debiera fijarse desde el nivel local o desde la autoridad metropolitana las posibilidades máximas de sobre-construcción por cada una de las zonas delimitadas.

Para ser coherentes con el espíritu de la futura ley de aportes, se propone que este beneficio de mayor densidad no esté exento del pago de las respectivas compensaciones. Sólo en caso que este pago ‘extra’ inviabilizara económicamente al proyecto, el Estado debiera asumir la responsabilidad por las compensaciones que correspondería a todas las unidades que exceden la densidad máxima permitida. Asimismo, sugerimos –con base a un estudio cualitativo reciente desarrollado por ProUrbana para el MINVU- que se privilegie el aprovechamiento de mayores densidades y ocupación de suelo antes que mayores alturas, pues éstas últimas parecen ser un elemento tan crítico para la ciudadanía que por sí solas pudieran detonar procesos de oposición a este tipo de medidas (rechazo al solo diseño incluso antes de atender al componente social de la propuesta). El mismo estudio muestra que la disposición de las comunidades receptoras a estos proyectos aumenta en la medida que los nuevos ocupantes de menor nivel socioeconómico son personas conocidas (por ejemplo empleadas domésticas de los actuales residentes).

---

<sup>48</sup> Ello puede darse en comunas donde existen residentes en proceso de movilidad social ascendente que desean permanecer en su comuna –por ejemplo para mantener sus redes familiares-, pero que hoy no tienen suficiente ni adecuada oferta habitacional.

*Alternativa 2: Restricción a las posibilidades de construcción actuales para posterior cobro por derechos de construcción sobre la norma, orientada a financiar el desarrollo urbano y a promover la integración residencial*

La segunda alternativa consiste en rebajar las actuales posibilidades de uso y construcción establecidas en los Planos Reguladores vigentes. Esto quiere decir que los propietarios no pierden su derecho de propiedad ni de construcción, sólo que éste último queda limitado a una expresión mínima. Sobre ese umbral, los derechos para construir deben negociarse o derechamente comprarse, recaudación que va directamente a la autoridad que fija las cargas máximas por área (que puede ser un municipio o bien la autoridad metropolitana), y que es destinada a materializar las obras requeridas para soportar una mayor densidad. De esta manera, se fortalece el rol planificador de la autoridad, al mismo tiempo que se recaudan recursos para materializar las inversiones asociadas al ejercicio planificador. Cuando el pago por el derecho de construcción no se materializa en dinero, sino en viviendas sociales, el aporte permite fomentar la integración social.

Nuestro planteamiento es que la venta de derechos vía subasta quede acotada a ciertas zonas, tanto las más dinámicas como aquellas subutilizadas pero con potencial urbano. Los pagos podrán hacerse en dinero, suelo u obras –tanto infraestructura y equipamiento como unidades habitacionales sociales-, previo acuerdo con la entidad responsable<sup>49</sup>. En el caso en que se permita el pago en vivienda social, la autoridad planificadora debiera establecer previamente cuántas unidades accesibles incluirá el plan, de modo que los privados que participen del proceso puedan estimar adecuadamente los costos y

---

<sup>49</sup> En el caso de Sao Paulo, el Estado fija ciertas áreas sujetas a operación urbana, donde se calcula la potencial densificación que podría sufrir el área, y las inversiones en el espacio público que se requerirían para materializar dicha densificación (por ejemplo, inversiones en vialidad, escuelas, áreas verdes, etc.). Luego ese potencial de construcción (llamado CEPAC) se subasta al mejor postor. Parte de esos recursos se destinan a la construcción de viviendas sociales, específicamente dentro de las ZEIS establecidas en dicha área. Antecedente de las operaciones urbanas son las operaciones interligadas, donde el valor del derecho de construcción lo fijaba la autoridad pública. Mayores antecedentes sobre ambos mecanismos pueden encontrarse en Sandroni (2013) y Smolka (2013). Además existe en esta ciudad la figura de la *Otorga Onerosa*, que opera fuera de las zonas sujetas a operación urbana, y donde el cobro del derecho de construcción es fijado por la autoridad local (por ejemplo como un porcentaje del valor comercial presente de la propiedad, es decir, antes de la construcción), y no por el mercado como es en el caso de las CEPACs (Furtado y Maleronka 2013). Cabe destacar que la evidencia recabada para Brasil muestra que recaudación obtenida mediante la subasta de CEPACs tiende a ser mayor que cuando el valor del derecho a construir es prefijado por la autoridad pública Sandroni (2013). Es importante aclarar que para que esquemas como el propuesto tengan éxito, lo ideal es que operen sobre toda la ciudad, o bien sobre una fracción relevante, y no acotados sólo a un único municipio. Ello porque los incentivos a pagar por el derecho de construcción serán mucho menores si es que existen otras zonas atractivas a desarrollar donde no se exige pago.

beneficios asociados al proyecto, además de facilitarse la determinación del flujo de dinero requerido para financiar las obras requeridas para soportar la mayor carga de densidad. Por otra parte, sería pertinente establecer incentivos para fomentar la fusión de paños en estos lugares.

Zonas con alta concentración de población pobre pudieran quedar eximidas de cualquier tipo de cobro. Otra alternativa sería el diseño de planes especiales de reconversión, donde el Estado se comprometiera a financiar una parte relevante de las inversiones territoriales necesarias, de modo de volver al lugar más atractivo para la inversión privada. Si la inversión estatal fuera significativa, pudiera haber privados interesados en adquirir derechos de construcción en el lugar.

Para el caso chileno esta posibilidad de venta de los derechos de construcción parece constitucionalmente factible, siempre y cuando aplique sobre los nuevos permisos de edificación, y no sobre los ya otorgados, los que podrían asumirse como derechos adquiridos (Fermendois, 2007). En efecto, existen antecedentes sobre la entrega de elevadas posibilidades de construcción y su posterior restricción en diversas comunas - como Santiago y Talca-, sin que hayan tenido que establecerse compensaciones por aquello. No obstante la no inconstitucionalidad de una medida de este tipo, expertos consultados sobre la materia afirman que esta disposición debiera quedar establecida por ley.

Para que la propuesta se hiciera efectiva en ciudades compuestas por más de una comuna, sería preciso dejarla establecida en el Plan Regulador Intercomunal, el que sería de responsabilidad de la autoridad metropolitana. Si es que este principio no rige de forma pareja, los incentivos a hacerlo efectivo serían escasos (las inversiones inmobiliarias se orientarían a otras comunas atractivas para el mercado en las que no impera esta obligación de pago de los derechos de construcción). Quedaría en manos de los municipios la especificación de las cargas máximas por área y de las respectivas inversiones requeridas para poder materializarlas.

En caso que logran implementarse las ZEIS dentro de zonas bien localizadas, al menos parte de la recaudación obtenida por la venta de los derechos de construcción (idealmente bajo esquemas similares a los de las CEPACs brasileras) debiera destinarse a la compra de las viviendas dentro de ellas por parte del Estado.



Por último, cabe destacar que la sola discusión en torno a la implementación de esta medida pudiera desatar procesos de especulación, donde más permisos de edificación y urbanización que los efectivamente requeridos fueran solicitados. Al respecto, cabe recordar que los permisos que no se materializan dentro de tres años después de concedidos proceden a caducar (según artículo cuarto de la LGUC, disposición contenida en el artículo 11.4.17 de la OGUC).

### **Eje 3: Mejoramiento de la calidad de vida en barrios populares (a través del despliegue de estrategias de gentrificación sin expulsión y recuperación de stock deteriorado)**

La tercera proposición es recuperar y potenciar proyectos y zonas que concentran alta proporción de población vulnerable, teniendo como fin último el mejorar la calidad de vida de los que allí viven. A nivel macro se plantean estrategias vinculadas a aumentar la disponibilidad de recursos de parte los municipios donde predominan grupos bajos, de manera que puedan efectuar inversiones y mejoras en zonas y proyectos específicos, de manera de hacerlos más atractivos tanto para sus residentes actuales como también para otros grupos más acomodados. En el ámbito micro (proyectos), la idea es mejorar viviendas y espacios comunes, además de diseñar mecanismos de gestión que permitan abordar adecuadamente los desafíos que hoy enfrentan los barrios populares.

#### ***Institucionalización y aumento de la Compensación de Predios Exentos***

Una medida que permitiría, entre otras cosas –como mejorar la calidad de vida de los habitantes- hacer que comunas populares sean más atractivas para el desarrollo de proyectos destinados a grupos de mayores ingresos es la reforma al sistema de financiamiento municipal, principalmente, en relación a las transferencias por predios exentos desde el nivel central.

Considerando que el impuesto territorial (contribuciones de bienes raíces) constituye una de las principales fuentes de financiamiento de los gobiernos locales, y que una gran

proporción de propiedades están eximidas de este pago<sup>50</sup> -como política social de apoyo a los hogares de menores ingresos-, se genera una gran disparidad territorial (en otras palabras, el hecho de eximir del cobro a los hogares puede tener efectos nocivos sobre el territorio). La mencionada disparidad está dada por la conjunción de menores ingresos – debido a la alta concentración de viviendas exentas- y mayor demanda de gasto social en los municipios más pobres del país, limitando, entre otras cosas, sus posibilidades de inversión en obras urbanas y servicios que puedan hacer más atractiva la comuna para grupos de mayores ingresos. De esta manera estas comunas quedan situadas en un círculo vicioso caracterizado por la homogeneidad en pobreza.

Si bien la existencia del Fondo Común Municipal (FCM)<sup>51</sup>, y las distintas modificaciones introducidas a éste desde su instauración en 1980, han tenido por objetivo la redistribución solidaria de recursos entre municipios, no han logrado corregir las desventajas de los territorios más pobres. Considerando esto, es que desde 2011 se ha incorporado como parte de la Ley de Presupuestos el ítem “Compensación de Predios Exentos”, que entrega a cada municipio un monto anual de alrededor de \$10.000 (US\$20 aproximadamente) por cada vivienda eximida. Si bien esta medida apunta en la dirección correcta, consideramos que es necesario reformarla en, al menos, dos aspectos para que produzca realmente los beneficios esperados y tenga un real efecto en las posibilidades de hacer más diversa la composición social del espacio en las comunas de menores ingresos.

Por una parte, se hace necesario institucionalizar la medida estipulándola en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Si bien, desde su implementación en el año 2011 ha sido implementada sin interrupción, al no ser exigida por la norma depende de la voluntad política del gobierno de turno, siendo vulnerable a las condiciones económicas,

---

<sup>50</sup> En 2012 un 78,1% de los predios no agrícolas con uso habitacional se encontraban exentos (SII) en conformidad con lo dispuesto en la Ley de Rentas Municipales II de 2006 que fija la exención para todas aquellas propiedades de uso habitacional cuya tasación fiscal no supere los \$14.655.788 de pesos -aproximadamente US\$ 30.000- (reajustables semestralmente, según ICP). Fuente: SII.

<sup>51</sup> El Fondo Común Municipal corresponde a un instrumento nacional de financiamiento municipal, contemplado en la Constitución de 1980, que integra fondos provenientes del gobierno central y de los municipios, siendo estos últimos su principal componente. Tiene un carácter redistributivo en tanto la asignación comunal del fondo está basada en el cálculo anual del Coeficiente de Participación en el Fondo Común Municipal (CPFCM), sustentado en cuatro indicadores: partes iguales (25%), proporción de pobres en la comuna, ponderada a nivel nacional (10%), porcentaje comunal de predios exentos, ponderado a nivel nacional (30%), e indicador de menores ingresos propios por habitante (35%). Para mayor información recomendamos consultar Henríquez *et al.* 2011.

políticas y sociales del momento. Además, al no estar normada por ley, el monto por el cual se compensa a los territorios desde el nivel central queda definido de manera discrecional, lo que más allá de la variación a la que puede verse sometido entre un año y otro, dado el bajo monto de las transferencias puede resultar en un mero acto simbólico, sin mayores efectos en generar una mayor equidad territorial y consiguiente potencial de desarrollo urbano de los municipios más pobres.

Por otra parte, se hace necesario aumentar considerablemente el monto de compensación por predio exento definido hasta ahora. Al respecto, cabe tener en cuenta el análisis que hacen Bernstein e Inostroza (2009). Según estos autores, el promedio de pago por contribuciones de todas las propiedades afectas en 2006 ascendía a \$486.000, cifra que mediante un cálculo simple<sup>52</sup> los llevaba a proponer que la compensación por cada predio exento ascendiera a \$162.000 anuales (a ser implementada incrementalmente en un período de 10 años)<sup>53</sup>.

En este contexto, considerando que en la actualidad la compensación realizada por el Estado por cada predio exento está lejos aún de alcanzar los montos que dichas propiedades deberían pagar como impuesto territorial de no estar exentas, se observa como necesario, y factible, el aumento progresivo del monto compensatorio<sup>54</sup>. Esto permitiría que las actuales comunas más pobres dispongan de mayores recursos que, entre otras cosas, podrían servir para invertir en proyectos urbanos y servicios que, junto con aumentar la calidad de vida de sus habitantes, las hagan más atractivas para grupos de mayores ingresos, potenciando así su gentrificación. En definitiva, si bien proponemos mantener la liberación del cobro del predial para hogares pobres, sus viviendas no debieran estar exentas del mismo, siendo responsabilidad del Estado el asumir esta tarea.

---

<sup>52</sup> Fijando el monto de compensación por predio exento en un tercio del promedio de pago de propiedades afectas.

<sup>53</sup> Según indican los autores, el pago de este monto por el total de unidades exentas en 2006 correspondía a un total de 570 mil millones de pesos. De esta manera la incorporación incremental en 10 años, ascendía a 57 mil millones anuales, lo que no superaba el 0,25% de ingreso que recibe el Estado anualmente por cada punto de crecimiento del PIB a la fecha. Esto haría a la propuesta factible de ser implementada, sin afectar mayormente los recursos fiscales (para mayor información ver Bernstein e Inostroza, 2009).

<sup>54</sup> Dada la complejidad del cálculo considerando las distintas dimensiones que requieren de inversión pública - especialmente- en las comunas de menores ingresos, parece imprudente proponer un monto específico sin contar con un análisis económico en profundidad. No obstante, la propuesta antes señalada de Bernstein e Inostroza parece razonable, al menos en términos de su factibilidad de implementación.

Una medida de estas características, sin embargo, debiera situarse en la discusión más amplia sobre una reforma al sistema de financiamiento municipal, en general. Por lo pronto, como lo destacan Henriquez et al. (2011), la inclusión del ítem compensación de predios exentos en la normativa debiera estar acompañada de la modificación del sistema de cálculo de distribución del FCM que incluye -de manera menos efectiva que la compensación directa- esta misma variable.

### ***Créditos a municipios para inversión urbana***

Como vimos recién, una alternativa para aumentar los recursos de los que disponen las comunas que concentran pobreza radica en compensarlas por los predios exentos. Ello les permitirá realizar mayores y mejores inversiones urbanas, las que a su vez mejorarán el habitar de sus vecinos. En aquellos que tengan mayor potencial urbano, dichas inversiones pudieran atraer residentes y usos mejores pagadores, diversificándose la base tributaria de los mismos. Para reforzar este último aspecto, proponemos la entrega de créditos que beneficien a municipios que tengan una fuerte presencia de vulnerabilidad, de manera que puedan promover procesos de gentrificación sin expulsión a través de inversión estratégica. Uno de los precedentes de esta propuesta radica en el Programa de Recuperación y Desarrollo Urbano de Valparaíso (PRDUV), aprobado mediante decreto presidencial en 2005 y ejecutado entre 2006 y 2012 gracias a fondos aportados por el Gobierno y el BID que ascendieron US\$73 millones. Esta iniciativa, ejecutada por la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE)<sup>55</sup>, se fijó como objetivo principal el “contribuir a la revitalización de la ciudad de Valparaíso, poniendo en valor su patrimonio urbano como fundamento de nuevas actividades económicas, culturales y sociales que beneficien a la población” a través de la entrega de un crédito a pagar en 10 años –con un margen de gracia-. Resulta interesante –aunque tal vez no un aspecto central del programa- que uno de los objetivos específicos haya sido precisamente el “estimular la inversión privada productiva y la venida de nuevos residentes a la ciudad”, considerando la baja presencia de grupos de altos ingresos (ABC1) en la ciudad en comparación con el resto del área metropolitana (Álvarez et al. 2009).

---

<sup>55</sup> En el Directorio del Programa participaron, además de la titular de la SUBDERE, el alcalde de Valparaíso y el director de la DIPRES.

El plan contemplaba un eje de recuperación urbana (el de mayor peso en términos de inversión), uno de desarrollo económico y sociocultural, y finalmente uno de desarrollo institucional de la municipalidad. Esto último es relevante, pues tanto para la generación de proyectos como para su implementación se requiere personal habilitado y comprometido con el proyecto.

Otro antecedente de los créditos que podemos denominar ‘territoriales’ –y que aquí proponemos potenciar- corresponde al Programa de Inversión de Desarrollo de las Ciudades (PIDC), también impulsado por la SUBDERE, cuyo fin es impulsar, también mediante aportes reembolsables de hasta 6 mil millones de pesos por municipio, el diseño y ejecución de proyectos municipales de inversión en infraestructura urbana incluidos en un Plan Comunal de Desarrollo, orientados a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos<sup>56</sup>. Para poder optar a este aporte, las municipalidades postulantes deben cumplir con algunos requisitos, como por ejemplo estar entre el 20% con mayor población, contar con una calificación de riesgo financiero igual o superior a BBB, tener un Plan Comunal de Desarrollo actualizado y disponer de una cierta cantidad de excedentes operacionales<sup>57</sup>, entre otros. A nivel de proyecto, en tanto, éstos deberán contar con estudios de pre-factibilidad y factibilidad<sup>58</sup>. Si bien en principio pudiera pensarse que algunas de estas exigencias pudieran resultar complejas allí donde la pobreza poblacional es elevada, hay ejemplos de municipios de este tipo que sí son elegibles para el crédito (tales como Puente Alto, La Pintana o El Bosque). No obstante lo anterior, no es posible desconocer que en ocasiones menores recursos se correlacionan con capacidades institucionales más débiles, lo que podrá condicionar la calidad y carácter estratégico de los proyectos a financiar bajo este mecanismo.

Proponemos mantener y potencial el PIDC, de manera que municipios de bajos ingresos que formen parte de áreas metropolitanas y que sean hábiles para postular puedan sacar adecuado provecho de él, a través de: i) Apoyo de la SUBDERE y el MINVU tanto para

---

<sup>56</sup> Fuente: <http://www.subdere.cl/programas/divisi%C3%B3n-municipalidades/programa-de-inversi%C3%B3n-desarrollo-de-las-ciudades>

<sup>57</sup> Éste se calcula como la diferencia entre los ingresos propios efectivos y los gastos obligatorios devengados por la municipalidad.

<sup>58</sup> Según la responsable del programa éstos son de carácter simple (no equivalentes a los establecidos por MIDEPLAN).

la formulación de Planes de Desarrollo Comunal (PLADECOs) y Planes Reguladores, como para la articulación entre ambos; ii) Exigencia de explicitación dentro del PLADECO de las zonas con potencial de gentrificación y de los proyectos a implementar allí<sup>59</sup>, además de las medidas concretas a adoptar por el municipio para evitar la expulsión de grupos de bajos ingresos que residan en ese lugar<sup>60</sup>; iii) Condicionamiento del aporte a municipios de altos ingresos a la entrega de apoyo técnico a municipios de ingresos bajos para la formulación, pre-factibilización, priorización, coordinación y supervisión de proyectos, según corresponda<sup>61</sup>; y iv) Creación de incentivos al desarrollo de proyectos inter-comunales. Respecto a este último, cabría admitir la postulación de municipios pequeños siempre y cuando éstos se asociaran a otros de manera tal que alcanzaran el N poblacional mínimo requerido.

De materializarse la autoridad metropolitana sugerida en el artículo de Tello, se propone que ella asuma directamente la responsabilidad por la realización de las inversiones requeridas en aquellos municipios que no cumplen con las condiciones financieras antes descritas. En este caso, donde los procesos de gentrificación son más difíciles, el Estado debe asumir un rol mucho más fuerte que el actual en lo que respecta a la inversión urbana.

Para finalizar, debe mencionarse una restricción al enfoque propuesto: nuestro supuesto es el de un escenario de crecimiento económico que se cristalizará en una mayor demanda habitacional por parte de grupos medios y altos en las zonas donde se realizarán las inversiones. Aquí, son los municipios que asumen los créditos los que internalizan los riesgos frente a la ocurrencia de crisis económicas, lo que en el caso de aquellos pudiera ser regresivo<sup>62</sup>. Por ello, más adelante la provisión de infraestructura y equipamiento

---

<sup>59</sup> Como por ejemplo la materialización de las áreas verdes proyectadas en el PRC, el desarrollo de proyectos de iluminación, apertura de pasajes ciegos, implementación de proyectos de seguridad ciudadana, apertura de oficinas municipales que presten servicios a la comunidad, etc.

<sup>60</sup> Tales como tales como la construcción o adquisición de unidades habitacionales que queden en manos públicas en aquellas zonas que han sido intervenidas y mejoradas, tal como está siendo desarrollado en otro países.

<sup>61</sup> Lo que podría materializarse en un convenio de colaboración entre dos o más partes, donde se establezcan las áreas específicas de soporte, instancias de reunión y su periodicidad, y contrapartes dentro de cada uno de los municipios participantes. Para reducir el riesgo de sesgo político de las asociaciones, la SUBDERE podría intervenir promoviendo convenios pluri-partidistas.

<sup>62</sup> Esto sin embargo queda parcialmente controlado al constituirse como aval la autoridad metropolitana.

urbanos debiera materializarse a través de esquemas que superen el endeudamiento municipal.

### ***Inversión en transporte y densificación inclusiva de sus corredores***

Figuroa y Poduje proponen la complejización del Sistema de Evaluación de Proyectos de transporte, de manera que considere las externalidades urbanas positivas y negativas asociadas a ellos. Al respecto, debieran priorizarse las inversiones en comunas de extendida pobreza –y dentro de éstas en zonas especialmente deterioradas o guetizadas-, promoviendo la agregación de valor urbano por parte de las mismas. Ello junto con mejorar la calidad de vida de los residentes vecinos a estos proyectos, favorecería la llegada de familias de mayores ingresos que, atraídas por los beneficios de mayor conectividad, aportarían diversidad social al barrio. Para evitar que el alza de precios que va aparejada al despliegue de estas iniciativas afecte las posibilidades de permanencia de vecinos de escasos recursos, debieran considerarse exigencias (como cuotas de vivienda social) o incentivos (como la aplicación del capítulo 40-B de *Mass.*) para una densificación inclusiva asociada a los corredores de transporte público.

### ***Manejo y recuperación de condominios sociales***

Hoy existen en Chile 1.639 condominios sociales en altura, los cuales presentan una serie de particularidades<sup>63</sup>:

- Alta heterogeneidad a nivel arquitectónico (en variables tales como n° y tamaño de las viviendas, número de recintos, ocupación de suelo, densidad bruta y densidad neta).
- Disímil dotación de equipamiento y mobiliario urbano (en términos de plazas, canchas, sedes sociales, luminarias y contenedores de basura, entre otros).
- Extendido deterioro de espacios comunes

---

<sup>63</sup> Información extraída a partir de una consultoría realizada por ProUrbana para el MINVU durante 2013, que se basó en un catastro de condominios sociales efectuado a nivel nacional. Lamentablemente el catastro no contempló la medición de variables sociales.

- Diferentes realidades de accesibilidad a servicios tales como salud y educación, y también a seguridad y áreas verdes

Si bien en general los conjuntos dentro del anillo de Américo Vespucio de la RM son más densos (en términos de densidad bruta y de ocupación de suelo) y disponen en menor medida de equipamiento y mobiliario urbano dentro del conjunto que sus pares periféricos; presentan mejores estándares a nivel de las viviendas (como por ejemplo en tamaño y n° de recintos), mejor accesibilidad a servicios y a áreas verdes dentro de la comuna, y menor proporción de usos problemáticos tales como tomas de terreno, ampliaciones irregulares y presencia de microbasurales. Esto hace que los condominios que están ubicados fuera de la circunvalar de Vespucio deban ser atendidos con mayor prioridad, muy especialmente aquellos que se insertan en grandes conglomerados de viviendas, alejados de las áreas de servicio urbanas<sup>64</sup>.

Para abordar los casos existentes se plantea lo siguiente<sup>65</sup>:

- Considerar como unidad de intervención las grandes concentraciones de vivienda social y no las pequeñas unidades por separado.
- Dotar de áreas de servicios a estas zonas.
- Redefinir los tamaños de las copropiedades, acotándolos.
- Recuperación pública de espacios colectivos de gran extensión dentro de los conjuntos, que son inmanejables para la comunidad. Su mantención debe ser de responsabilidad del Estado, el que debe generar estrategias de revitalización y vinculación entre éstos.
- Demolición de unidades habitacionales más deterioradas
- Reconversión de algunos primeros pisos a usos comerciales.

---

<sup>64</sup> El caso más crítico lo representa Bajos de Mena, en Puente Alto, con más de 15.000 viviendas en condominios sociales en altura.

<sup>65</sup> Algunas de estas ideas fueron extraídas en el marco de la consultoría desarrollada para el MINVU, la cual contempló un taller de trabajo con académicos UC: Rosanna Forray, Francisco Vergara y Rodrigo Tapia, a quienes agradecemos sus valiosos aportes.



- A nivel de gestión habitacional, debe conformarse una agencia estatal que, en coordinación con el municipio, lleve un completo registro de las unidades que han sido construidas con algún tipo de apoyo estatal, y que se encuentren en venta o en arriendo, así como también de las familias que demandan una solución habitacional (distinguiendo según ciclo de vida, n° de miembros, etc.), de manera de poder realizar una administración más inteligente del stock existente (al modo de un ‘corredor de propiedades’). Para ello, podría generarse algún incentivo para que los hogares informen al MINVU respecto a sus procesos de movilidad residencial (como por ejemplo acceso privilegiado a información sobre unidades disponibles para compra y arriendo, etc.).
- Creación de un subsidio especial para familias emergentes, que opere como incentivo para la permanencia dentro de estos conjuntos. Ej. Subsidio de remodelación, acceso preferente a unidades intervenidas y remozadas, etc.

Las intervenciones urbanas debieran insertarse dentro de un master plan diseñado especialmente para el área, la que debiera delimitarse dentro del plan regulador metropolitano, y abordarse desde una perspectiva intersectorial.

### ***Densificación de los sitios 9x18 bajo esquemas de reajuste de tierras***

Los sitios 9x18 –denominados así por sus dimensiones aproximadas de 9x18 metros- son el resultado de operaciones urbanas desarrolladas entre los años 60s y 70s en la capital, bajo la denominación “operación sitio”. Estos sitios originalmente periféricos han quedado bastante bien ubicados producto del crecimiento de la ciudad, situándose en torno a la circunvalación Américo Vespucio (ver Anexo n°1). Según una estimación actualizada de las cifras aportadas por Vergara y Palmer en 1990 que hacen Araos et al. (2013), en Santiago existirían alrededor de 216.367 sitios de dimensiones entre los 160 y 250 metros cuadrados (correspondientes a 6.250 hectáreas), donde el 61,5% de ésta correspondería a espacio público.

Se observa el uso actual de los sitios se encuentra muy por debajo de su uso potencial, considerando su extensión y localización<sup>66</sup>. La propuesta es aprovechar el potencial contenido en estos sitios a través de la aplicación del reajuste de tierras (RT).

Siguiendo la propuesta de Araos et al. (2012) estos sitios podrían desarrollarse bajo dos modalidades distintas: a escala de sitio, o bien fusionando paños. Respecto a la primera alternativa, establecen luego de un cálculo de cabida simple que podrían construirse cuatro viviendas por cada sitio 9x18, obteniéndose 865.000 unidades habitacionales de 60m<sup>2</sup> cada una (en promedio), quedando liberada la mitad de la superficie del terreno para patio y jardín<sup>67</sup>. La segunda opción implica fusión de lotes, a través de la cual podrían emprenderse proyectos de mayor envergadura (de más densidad e incluso con mixtura de usos). Esta fórmula es más compleja que la anterior, en la medida que requiere el acuerdo de más de un propietario y por lo tanto un mayor trabajo de coordinación de la oferta de suelo, pero al mismo tiempo pudiera significar mayores compensaciones económicas para los participantes involucrados. Proyectos de densificación media en zonas afectadas por el terremoto y posterior tsunami fueron evaluados en términos de su factibilidad normativa, económica y social por ProUrbana y DUPLA, con positivos resultados<sup>68</sup>. En este caso, las compensaciones a los participantes fueron establecidas por las mencionadas entidades, aunque en otras circunstancias ello debiera ser responsabilidad de la agencia que lidere el proyecto. A partir de la experiencia internacional se aprecia que ella puede estar constituida por representantes del gobierno local, del Ministerio de Vivienda, de ONG's, de los vecinos y por el desarrollador privado. Para maximizar los beneficios para los propietarios la participación de constructoras (antes que la de inmobiliarias) debiera ser promovida.

Las familias que aporten su lote bajo el esquema propuesto (RT) debieran ser compensadas con un número tal de viviendas que al menos iguale o bien supere el valor inicial de su propiedad. Asimismo, los hogares allegados debieran ser priorizados para la

---

<sup>66</sup> Estos sitios en general cuentan con una vivienda principal, a la que se le han adosado construcciones ligeras que han dado respuesta a las necesidades habitacionales de familias allegadas, muchas veces con problemas de habitabilidad.

<sup>67</sup> Se consideran de 4 a 5 habitantes por vivienda, es decir, de 16 a 20 habitantes por lote.

<sup>68</sup> El caso de Talca está documentado en Hong y Brain (2012).

obtención de una solución en el nuevo desarrollo. Las unidades sobrantes, en tanto, pueden ser asignadas vía subsidio, vendidas o bien quedar disponibles para arrendamiento (el que puede ser administrado por los hogares propietarios, por el municipio o el SERVIU, entre otras posibilidades). En caso de tratarse de una comuna de ingresos predominantemente bajos (es decir, con un promedio de pobreza comunal superior a la media regional), al menos parte de las unidades sobrantes podrían destinarse a usos mejores pagadores, como por ejemplo residencias de clase media o comercio.

Esta opción de densificación con condiciones de mixtura de los sitios 9x18 es bastante atractiva, pues no sólo tiene implicancias a nivel habitacional –en la media que permite generar viviendas de calidad tanto para los actuales residentes como para nuevas familias–, sino también en términos culturales y barriales. Junto con estimular la mantención de redes de cooperación y apoyo entre familiares y amigos al permitirles seguir viviendo en condiciones de proximidad, incide sobre la configuración del entorno de las viviendas, pudiendo afectar inclusive su composición social y tipos de uso.

Los incentivos estatales hoy existentes para el desarrollo de proyectos en densificación media orientados a grupos bajos y medios son prácticamente nulos.<sup>69</sup> Un listado bastante exhaustivo de las medidas requeridas para masificar la densificación de los sitios 9x18 –y posibles de ser implementadas en el corto plazo– puede ser encontrado en el ya citado estudio de Araos et al.<sup>70</sup> En el mediano plazo, en tanto, podría avanzarse a nivel normativo estableciéndose la posibilidad de expropiación por parte del Estado a aquella parte que se opone a un proyecto de reajuste de tierras en circunstancias en las que la mayoría de los propietarios está de acuerdo<sup>71</sup>. Asimismo, en caso que se materializara la posibilidad de establecer cobros de construcción por sobre umbrales mínimos, la aplicación del reajuste de tierras se vería facilitada. Ello porque el otorgamiento de

---

<sup>69</sup> Fuera del subsidio de densificación predial (de muy escasa aplicación) y del subsidio de renovación urbana (que incluso aplica en comunas periféricas como Buin o Melipilla), no existen instrumentos que realmente apoyen este esquema.

<sup>70</sup> Como por ejemplo un subsidio para la demolición, apoyo para la organización de la oferta de suelo y coordinación de la demanda, acortamiento de los procedimientos de regularización de la propiedad, y entrega de adelantos a los constructores según nivel de avance, entre otros.

<sup>71</sup> El porcentaje mínimo de acuerdo (ya sea a nivel de propietarios o como porcentaje del suelo) varía según los países.

derechos de construcción podría ser usado como un incentivo para la participación en estos proyectos.

## **V. Algunas reflexiones finales**

El control de la segregación socio-espacial ha emergido como un desafío urgente de las políticas urbanas en el medio chileno, como en el latinoamericano. El gueto de pobreza, desesperanza y crimen se está instalando en nuestros barrios populares segregados. El Estado chileno, a través de su masiva y, por lo mismo, exitosa política de vivienda ha contribuido a la formación de extensas áreas segregadas, por esa vía contribuyendo a la desintegración social y a la pérdida de cohesión del cuerpo social. Este “efecto barrio” de la homogeneidad social del espacio (o dimensión más nociva de la segregación residencial), es un hecho respaldado por la investigación científica.

En una primera sección de mitos, quisimos discutir algunos supuestos en que descansan, por una parte, la noción de que la segregación es “natural” e invariablemente negativa; y, por otra, la idea, más implícita que explícita, de que los mercados de suelo son competitivos y “normales” y que la segregación es el resultado de las preferencias individuales que esos mercados canalizan. Nuestro argumento es que la segregación presenta tanto variantes negativas (la que conduce al gueto) como otras positivas (la que conduce al enclave), que está lejos de ser natural (un reflejo en el espacio urbano de las desigualdades sociales) o de ser explicada por las preferencias de los consumidores (Schelling (1978) demostró que el patrón de segregación es excesivo en relación con dichas preferencias). Aún más, como creemos que en la producción de la segregación intervienen preferentemente factores económicos vinculados al funcionamiento de los mercados de suelo y secundariamente factores culturales relacionados con las desigualdades sociales (Sabatini y Wormald, en curso), entonces es importante discutir el primero de esos mitos, el de que el suelo sería un bien como cualquier otro.

Los cinco elementos de enfoque propuestos son coherentes con las objeciones a esos mitos, a saber: enfatizar la función social de la propiedad, instaurar el “apoyo a lugares” (a lugares socialmente mezclados) como complemento al apoyo a personas (subsidio a la demanda), aprovechar la “brecha de Schelling” (la diferencia entre preferencias de

segregación y segregación efectiva, que es mayor que la primera), promover el enclave como segregación positiva y combatir el gueto como su versión negativa y, por último, fomentar la micro segregación. Este último elemento de enfoque equivale a aceptar que vivir entre los iguales es una preferencia que tiende a universal entre las personas, pero que puede ser acotada a escalas limitadas, facilitando así la interacción social en diversidad más allá de los bordes que dicha escala define.

El trabajo dedica la mayor parte de sus páginas a detallar una serie de propuestas de política de control de la segregación socio espacial ordenadas en tres lineamientos. Uno consiste en recomendaciones tendientes a dispersar espacialmente la vivienda económica para evitar la segregación por homogeneidad social del espacio que favorece el gueto. Otro lineamiento es el de medidas que ayuden a retener la vivienda económica y los asentamientos de grupos populares en áreas bien ubicadas, servidas o socialmente mixtas de las ciudades. Así se evitaría su re segregación hacia la periferia mal servida y homogénea en vulnerabilidad social. Por último, están las recomendaciones que buscan aprovechar la energía de la economía urbana a favor de formas de gentrificación que eviten el desplazamiento de los residentes originales de las áreas involucradas en dichos procesos inmobiliarios. Esta última línea de recomendaciones es, tal vez, la más novedosa porque evitar demonizar la gentrificación, rescatando el valor de su fase inicial de acercamiento de grupos afluentes a áreas residenciales de bajos ingresos. Parece difícil implementar una política de control de la segregación socio espacial que no logre sacar provecho de la energía de transformación del espacio urbano que existe en la economía urbana y, a la vez, logre modificar o resistir otras, como las que conducen al desplazamiento.

Finalmente, debe señalarse que para llevar a cabo las ideas planteadas en esta propuesta, se requiere del cumplimiento de algunas condiciones, entre ellas:

- Mayor compromiso estatal con la ciudad, lo que incluye mayor planificación y gasto público, además de la disposición de personal altamente calificado a nivel central y regional para liderar la implementación de las medidas propuestas, que además entregue soporte al nivel local.
- Agenda normativa que facilite cambios propuestos

- Pertinencia de contar con avalúos periódicos de la propiedad e información respecto a precios comerciales.
- Urgencia de contar con más y mejor información desagregada a nivel territorial (por ejemplo respecto a accesibilidad a servicios), lo que debe abarcar al menos a las tres áreas metropolitanas de Chile.

## VI. Referencias

ACOP – Cámara Nacional de Servicios Inmobiliarios (2011). *Análisis de oferta de arriendos. Departamentos del Gran Santiago*. Septiembre-Diciembre 2011.

ÁLVAREZ, L., Silva, L. y Soto, M. (2009). *Dimensión espacial de la movilidad cotidiana universitaria: el caso del Gran Valparaíso*. Disponible en: <http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/69>

ARAOS, C.; Salinas, C. y Tapia, R. (2013). *Condominios familiares. Una alternativa de solución residencial para las familias allegadas en lotes tipo 9x18*. Capítulo del libro “Propuestas para Chile”, del Centro de Políticas Públicas UC. Disponible en: <http://politicaspUBLICAS.uc.cl/publicaciones/filtro?tema=7>

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.

BERNSTEIN, F. e Inostroza, J. (2009). *Modernización municipal y un sistema de evaluación de su gestión. Propuesta de una arquitectura en Tomicic, V. y García, C. (eds)*. Un mejor Estado para Chile: propuestas de modernización y reforma. Disponible en: [http://www.sistemaspublicos.cl/wp-content/files\\_mf/1273071183Paper-Arquitectura-Municipal.pdf](http://www.sistemaspublicos.cl/wp-content/files_mf/1273071183Paper-Arquitectura-Municipal.pdf)

BISHOP, B. (2008). *The big sort: why the clustering of like-minded America is tearing us apart*. Boston: Houghton Mifflin Co.

BRAIN, I.; Prieto, J. y Sabatini, F. (2010a). *Vivir en Campamentos: ¿Camino hacia la vivienda formal o estrategia de localización para enfrentar la vulnerabilidad?*, EURE, vol. 36, Nº 109, Diciembre 2010, pp. 111-141. Disponible en: [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612010000300005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612010000300005&script=sci_arttext)

BRAIN, I. et al. (2010b). *Dispersión espacial de vivienda económica como vía de integración social urbana*. Capítulo del libro “Camino al Bicentenario. Propuestas para Chile”, del 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, Nº 4. Santiago: UC-Políticas Públicas.

CÁMARA Chilena de la Construcción (2012), *Propuesta de densificación CChC en torno a área de influencia de las líneas de Metro en Santiago*. Presentación ppt de Javier Hurtado, Gerente de Estudios de la CChC. Presentación disponible en: <http://www.cchc.cl/wp-content/uploads/2012/11/Presentacion-Densificacion-Metro.pdf>

CASTILLO, M. (2006). Proyecto 9x18. Renovación de las poblaciones mediante la radicación de allegados.. Disponible en:

<http://www.geo.puc.cl/laburb/investigacion/vivienda/Pdf%20sem100/Mar%C3%ADa%20Jos%C3%A9%20Castillo.pdf>

FAINSTEIN, S. (2012). *Land Value Capture and Justice*. En Ingram y Hong (2012) “Value Capture and Land Policies”. Disponible en: [http://www.lincolinst.edu/pubs/2026\\_Value-Capture-and-Land-Policies](http://www.lincolinst.edu/pubs/2026_Value-Capture-and-Land-Policies)

FERNANDOIS, A. (2007). *Derecho de propiedad y postergaciones de permisos urbanísticos*. En: Revista Chilena de Derecho, vol. 34 N° 2, pp. 319 – 343. Disponible en: <http://www.scielo.cl/pdf/rchilder/v34n2/art06.pdf>

FIGUEROA, O. (2012). *Consultoría elaborada para el Banco Mundial en torno a la factibilidad de implementar recuperación de plusvalías asociadas al transporte en Chile*.

FISHMAN, R. (1987). *Bourgeois utopias: the rise and fall of suburbia*. New York: Basic Books.

FURTADO, F. y Maleronka, C. (2013). *El Otorgamiento Oneroso del Derecho de Construir (OODC): La experiencia de São Paulo en la gestión pública de edificabilidades*. Documento inédito presentado en el contexto del Foro Latinoamericano sobre instrumentos notables de intervención urbana, organizado por Lincoln Institute of Land Policy en Quito, Ecuador (5-10 de mayo 2013).

GALSTER, C. y Killen, S. (1995). *The geography of metropolitan opportunity: a reconnaissance and conceptual framework*. *Housing Policy Debate* 6(1), 7-43.

GLAESER, E. (2012). *Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*. New York: The Penguin Press

HENRÍQUEZ, J., Fuenzalida, J. y Del Fierro, F. (2011). *Compensando la desigualdad de ingresos locales: El Fondo Común Municipal (FCM) en Chile*. Ponencia Tercer Encuentro Sociedad Chilena de Políticas Públicas. Enero 2011. Disponible en: [http://www.sistemaspublicos.cl/wp-content/files\\_mf/1327367673Marcelo-Henriquez-Compensando-la-desigualdad-de-ingresos-locales-el-Fondo-Comun-Municipal-FCM-en-Chile.pdf](http://www.sistemaspublicos.cl/wp-content/files_mf/1327367673Marcelo-Henriquez-Compensando-la-desigualdad-de-ingresos-locales-el-Fondo-Comun-Municipal-FCM-en-Chile.pdf)

HONG, Y. y Brain, I. (2012). *Land Readjustment for Urban Development and Post-disaster reconstruction*. Artículo publicado en revista Land Lines del Lincoln Institute of Land Policy. Disponible en: [http://www.lincolinst.edu/pubs/1992\\_Land-Readjustment-for-Urban-Development-and-Post-Disaster-Reconstruction](http://www.lincolinst.edu/pubs/1992_Land-Readjustment-for-Urban-Development-and-Post-Disaster-Reconstruction)

MASSEY, Douglas y Denton, Nancy (1993). *American Apartheid; Segregation and the Making of the Underclass*. Harvard University Press.

MINISTERIO de Desarrollo Social (2011). *Informe de Política Social*. Disponible en: <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/ijos/>

MINVU (Ministerio de la Vivienda y Urbanismo de Chile) (1981). *Política Nacional de Desarrollo Urbano*. Revista EURE vol. 8 N° 22.

PROURBANA (2012a). *Factibilidad de implementar una política de arriendo orientada a grupos populares en Chile*. Consultoría efectuada para el BID. Capítulo de libro que será publicado en 2013.



PROURBANA (2012b). *Más allá de la vivienda: Perspectivas de la ciudad como espacio de debate y desarrollo*. Disponible en: [http://politicaspUBLICAS.uc.cl/cpp/static/uploads/adjuntos\\_publicaciones/adjuntos\\_publicacion.archivo\\_adjunto.9a46f1bffb6c215d.5649494349636c6f50726f557262616e615061674469672e706466.pdf](http://politicaspUBLICAS.uc.cl/cpp/static/uploads/adjuntos_publicaciones/adjuntos_publicacion.archivo_adjunto.9a46f1bffb6c215d.5649494349636c6f50726f557262616e615061674469672e706466.pdf)

PROURBANA (2012c). *Apunte Legislativo N° 16: Declaratorias de Utilidad Pública y aportes al Espacio Público: Reflexiones en torno a las modificaciones a la LGUC*. Disponible en: <http://politicaspUBLICAS.uc.cl/publicaciones/filtro?tipo=2>

PROURBANA (2010). *Efectos del Subsidio Diferenciado a la Localización en la ubicación y precio de la vivienda social*. Presentación de diapositivas. Disponible en: <[http://politicaspUBLICAS.uc.cl/media/proyectos/material/601\\_Presentacion\\_Isabel\\_Brain\\_Centro\\_de\\_PoliticasyPublicas\\_UC.pdf](http://politicaspUBLICAS.uc.cl/media/proyectos/material/601_Presentacion_Isabel_Brain_Centro_de_PoliticasyPublicas_UC.pdf)>.

RABELLO, S. (2010). *La experiencia brasileña: 'Outorga onerosa do direito de construir' y su contraposición al llamado 'derecho de construir' previsto en el Código Civil brasileño*. Ponencia en el marco de la I Jornadas Internacionales sobre Derecho Urbanístico y Gestión de Suelo, organizada por el Lincoln Institute of Land Policy en Rosario, Argentina (15 al 17 abril 2010).

RAZMILIC, S. (2010). *Property values, housing subsidies and incentives: evidence from Chile's current housing policies*. Disponible en: <http://dspace.mit.edu/bitstream/handle/1721.1/62112/708579235.pdf?...1>

ROBERTS, B (2010). *Presentación*. En Sabatini, F; Salcedo, R; Wormald, G y Cáceres, G (Eds), *Tendencias de la segregación en las Principales Ciudades Chilenas; Análisis Censal 1982-2002*. Santiago: Instituto Nacional de Estadísticas y Pontificia Universidad Católica de Chile.

SABATINI, F. y Wormald, G. (en curso). *Cultura de Integración y Cohesión Social en las Ciudades Chilenas*. PBCT Anillos de Investigación en Ciencias Sociales.

SABATINI, F; Mora, P.; Polanco, I. y Brain, I. (2013). *Conciliando integración social y negocio inmobiliario: seguimiento de proyectos integrados (PIS) desarrollados por inmobiliarias e implicancias de política*. Documento inédito presentado en el contexto del Foro Latinoamericano sobre instrumentos notables de intervención urbana, organizado por Lincoln Insitute of Land Policy en Quito, Ecuador (5-10 de mayo 2013).

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., Vásquez, H., Robles, S., y Rasse, A. (2010). *Gentrificación sin expulsión, fuerza de transformación de las ciudades latinoamericanas: datos e interpretación para Santiago*". En Sabatini, Francisco; Salcedo, Rodrigo; Wormald, Guillermo y Cáceres, Gonzalo (Eds), *Tendencias de la segregación en las Principales Ciudades Chilenas; Análisis Censal 1982-2002*. Santiago: Instituto Nacional de Estadísticas y Pontificia Universidad Católica de Chile.

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*. CONICYT: Programa Anillos de Investigación en Ciencias Sociales.

SABATINI, F; Cáceres, G y Cerda, J. (2001). *Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción*”. En Revista EURE 27(82).

SABATINI, F (2000). *Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial*. En Revista EURE Vol.26#77.

SABATINI, F. (1981). *Dimensión ambiental de la pobreza urbana en las teorías latinoamericanas de marginalidad*. En EURE, 3(23), 53-67. Disponible en <http://bit.ly/16dV5xg>

SAMPSON, R. (2012). *Great American City: Chicago and the enduring neighbourhood effect*. Chicago: The University of Chicago Press

SANDRONI, P. (2013). Certificados de Potencial Adicional de Construcción (CEPAC) en la financiación de grandes proyectos de desarrollo urbano: El caso de Sao Paulo. Documento inédito presentado en el contexto del Foro Latinoamericano sobre instrumentos notables de intervención urbana, organizado por Lincoln Institute of Land Policy en Quito, Ecuador (5-10 de mayo 2013).

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 de 2012, organizado por ProUrbana, Políticas Públicas UC y Cámara de Diputados de Chile.

SCHELLING, T. (1978). *Micromotives and Macrobehavior*. New York: W.W. Norton & Company

SMOLKA, M. (2013). *Implementing Value Capture in Latin America: Policies and Tools for Urban Development*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

TILLY, Ch. (2000). *La desigualdad persistente*. Buenos Aires: Manantial

WILSON, J. (1987). *The Truly Disadvantaged*. Chicago: The University of Chicago Press.

WORMALD, G; Sabatini, F; Rasse, A y Trebilcock, MP (Eds). (2013 –en prensa). *Cultura de cohesión e integración social en ciudades chilenas*. Santiago: Colección Estudios Urbanos UC.

## Noticias

EL MERCURIO (2012). Inédito: subsidio habitacional para clase media superará al de grupos vulnerables en 2013. Publicado el 31 de diciembre de 2012. Disponible en: <http://www.construhub.cl/titulares/inedito-subsidio-habitacional/>

MARCO Gutiérrez (2011). *Maipú, La Florida y Huechuraba lideran alzas en precios de suelos desde 1990*. En El Mercurio. Publicado el lunes 7 de febrero de 2011. Disponible en: <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=81470>

PATRICIO Muñoz (2005). *Suben precios de las casas por mala política urbana*. En El Mercurio. Publicado el jueves 17 de marzo de 2005. Disponible en:

<http://www.edicionesespeciales.elmercurio.com/destacadas/detalle/index.asp?idnoticia=0117032005021X0020037>

### Web

MINISTERIO de Vivienda y Urbanismo (MINVU) (2011). En ‘Vivienda social integrada a la ciudad’ (Tokman, A, y Del Campo, C.), capítulo que forma parte del libro de propuestas elaboradas por Res Pública. Disponible en: <http://95propuestas.cl/contenidos/libro/>

SUBDERE. <http://www.subdere.gov.cl/sala-de-prensa/aprobada-inversi%C3%B3n-por-us-73-millones-para-programa-de-recuperaci%C3%B3n-de-valpara%C3%ADso-con>

## VII. Anexo

Figura N°1: Lotes 9x18 en Santiago



Fuente: Castillo (2006)