

Vivienda Social en Chile
Un Producto en Serie sin Localización

© 2000
Iván Poduje Capdeville

Lincoln Institute Research Report

The findings and conclusions of this paper are not subject to detailed review and do not necessarily reflect the official views and policies of the Lincoln Institute of Land Policy

Please do not photocopy without permission of the author.
Contact the author directly with all questions or requests for permission

Los resultados y las conclusiones de este trabajo no están sujetos a una revisión detallada y no reflejan necesariamente las opiniones y políticas del Lincoln Institute of Land Policy

Por favor no fotocopiar sin permiso del autor
Contactar directamente al autor para preguntas o peticiones de permiso

Iván Poduje Capdeville
Avda. Presidente Riesco N° 3208
Comuna de las Condes
Santiago 6760297
CHILE
Tel: 56-2-2450104
Fax: 56-2-3352375
atisba@manquehue.net

LP00Z09

Abstract

El presente trabajo analiza las políticas de vivienda social implementadas en Chile desde 1985 mediante el mecanismo de Subsidio Habitacional a la demanda. Para ello se describen los distintos programas que permitieron edificar más de 750.000 viviendas de este tipo a lo largo del país en los últimos 7 años, con un detalle mayor en el Área Metropolitana de Santiago (AMS)¹ donde se construyen 200.000 unidades. En este territorio se analiza la incidencia del mercado de suelo urbano y de los distintos planes reguladores metropolitanos en la localización de los proyectos, comprobando como estos factores propician la expulsión periférica de la vivienda social, incrementando la segregación socioeconómica y la distancia que separa a estas localidades de los centros de trabajo y servicios.

Asimismo se verifica como el mercado inmobiliario suburbano ocupa los pocos territorios periféricos disponibles para desarrollar viviendas sociales, modificando con ello los precios y usos de suelo y obligando al Estado a adquirir terrenos a más 50 kilómetros del centro de Santiago, todo esto con precarios sistemas de transporte público. Debido a lo anterior se repite el patrón de segregación actual del AMS a gran escala, revirtiendo la tendencia reciente que apuntaba hacia la disminución de este fenómeno, especialmente en la expansión del Barrio Alto² hacia los territorios pobres adyacentes.

About the Author(s)

Ivan Poduje C: Arquitecto, candidato a Magister en Desarrollo Urbano Pontificia Universidad Católica de Chile. Se ha especializado en la planificación de escenarios de desarrollo urbano, generados a partir de la interacción entre redes de infraestructura y usos de suelo. En este campo, ha asesorando a empresas inmobiliarias, ministerios y municipios. Trabaja durante 3 años como socio de la oficina de planificación inglesa & española MECSA, desarrollando proyectos de renovación urbana y sistemas de transporte público y privado.

Actualmente se desempeña como consultor independiente, asesorando al Ministerio de Obras Públicas en el diseño territorial del Plan Director de Infraestructuras de Chile y en el Plan Estratégico de Desarrollo Urbano del Área Norte de Santiago. Es profesor del curso 'Infraestructura y Regulaciones Urbanas' del Instituto de Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

¹ Conurbación conformada por 40 comunas y 5.500.000 habitantes. Ahí se ubican las sedes del poder ejecutivo y judicial, el 94% de los centros de comando de las empresas más relevantes y el 60% de las edificaciones industriales del país. Concentra el 47% del PIB nacional.

² Conurbación conformada por las 5 comunas más ricas del AMS, todas agrupadas en un mismo sector geográfico al Oriente de la ciudad.

Índice

1. El Sistema de Subsidio Habitacional para Viviendas Sociales	4
2. Las Debilidades del Sistema de Subsidio: Localización y Mercado de Suelo	6
3. La Expulsión de las Viviendas Sociales por Avance de P. Inmb. Privados	9
4. Tendencia Futura de Localización de Viviendas Sociales	11
5. Conclusiones	15

1. El Sistema de Subsidio Habitacional para Viviendas Sociales

Resultados Exitosos en la Solución del Deficit Habitacional

El mecanismo de subsidio habitacional de viviendas básicas y económicas, implementado por la dictadura militar en el año 1984, ha permitido resolver paulatinamente el importante déficit que existía en Chile en materia de vivienda social. En este contexto, se destaca el innovador mecanismo que permite al Estado subsidiar la demanda de cada vivienda, definiendo para ello programas diferenciados según el ingreso de las familias y su capacidad de pago y ahorro. Asimismo, cada programa permite incorporar al sector privado en la construcción y comercialización de los proyectos, así como en el financiamiento, vía créditos hipotecarios.

En todos estos casos una repartición pública, el Servicio de Vivienda y Urbanismo (SERVIU) dependiente del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), actúa como ente coordinador y ejecutor de los proyectos fiscalizando aquellos derivados al sector privado y asignando los recursos de subsidio a las familias postulantes. Adicionalmente, el SERVIU cumple un papel fundamental al ser el encargado de la adquisición de los terrenos para desarrollar estos proyectos.

Básicamente el sistema subsidio opera de dos formas:

- a) Los proyectos destinados a los sectores más pobres de la población, son construidos por el Estado a través del SERVIU y sus empresas contratistas. En estos casos el producto final se denomina '*vivienda básica*' y/o '*vivienda progresiva*' ambas con costos inferiores a US\$ 12.400 y una superficie promedio de 40 m². Las familias que pueden optar a este sistema deben acreditar un ingreso familiar inferior a US\$ 280 con un promedio de US\$ 150. Además deben tener un ahorro inicial, diferenciado según el programa (vivienda básica o progresiva), y una capacidad de ahorro que les permita pagar el subsidio paulatinamente.
- b) El segundo programa se orienta a los sectores medios y medio bajos de la población y se denomina 'Subsidio Unificado' cuyo producto final es la '*vivienda económica*'. En esta modalidad el financiamiento también se separa por tramos de superficie y costo, desde los US\$ 12.401 llegando inclusive a US\$ 40.000, con un promedio de US\$ 16.500. En estos casos, la vivienda no puede superar los 140 m².

En estos proyectos las empresas inmobiliarias privadas construyen y comercializan los inmuebles, mientras que el SERVIU sólo actúa financiando la compra de la vivienda según el tipo de programa. De esta forma, si la vivienda económica tiene un costo inferior a US\$ 12.401 el aporte del Estado fluctúa entre los US\$ 2.750 y los US\$ 4.145. Al pasar al tramo 2 - entre US\$ 12.401 y US\$ 27.600- el Estado aporta US\$ 2.500, mientras que en el tramo más alto, US\$ 27.601 – US\$ 40.000- el aporte baja a US\$ 1.900.

Para optar a cualquiera de estas opciones, las familias interesadas deben inscribirse dentro de los registros del SERVIU especificando el tipo de programa al que quieren postular. En

esta instancia se adjuntan los antecedentes de ingreso, capacidad de ahorro y una cuota inicial, los cuales son ponderados por los analistas del servicio antes de asignar la vivienda final a cada familia. En este proceso SERVIU determina dentro de su cartera de proyectos, a disponibilidad de vivienda según el programa especificado por el postulante, localizando a la familia en un plazo no superior a 13 meses. En el caso de los proyectos de vivienda económica cada postulante negocia el pago de la vivienda con la empresa inmobiliaria privada, acreditando la existencia del subsidio y el monto asignado por el Estado. Para estos efectos, existen las Libretas de Subsidio las cuales especifican todos estos requisitos, actuando como una garantía del pago final de la vivienda.

Es importante señalar que en todos los programas de vivienda social, desde la básica hasta la económica, el producto final que entrega el Estado o la empresa inmobiliaria, varía en directa proporción al monto del subsidio y al ahorro previo del postulante. Así en los proyectos más baratos- vivienda progresiva - el SERVIU entrega solamente un sitio urbanizado con una instalación sanitaria de 12 m² que contempla un baño y una cocina. En estos casos el costo de cada subsidio no superaba los US\$ 3.900, considerando un aporte del postulante de US\$ 220. Este programa, suponía que cada familia terminaba de construir su vivienda en la medida de sus capacidades, pudiendo optar a nuevos financiamientos denominados ‘Vivienda Progresiva Primera y Segunda Etapa’. En estos casos, los aportes adicionales del Estado son de US\$ 3.650 y US\$ 1.000 respectivamente.

En los programas de vivienda básica, el SERVIU definió una modalidad que permitía a las familias adquirir una vivienda usada o a construir una vivienda aislada en un sitio de su propiedad. En estos casos, minoritarios dentro de todo el programa, el ciudadano podía prescindir de los proyectos habitacionales del SERVIU llegando a un esquema similar al de las viviendas económicas del Subsidio Unificado, vale decir, un trato directo con una empresa particular que construye la vivienda.

Como se señalara anteriormente, la implementación de este sistema ha permitido mitigar de forma considerable el déficit habitacional de los sectores más pobres del país, generando una gigantesca industria inmobiliaria destinadas a servir los programas del subsidio unificado y de las viviendas básicas. De esta forma, en el período 1990-97 el Estado pudo construir casi 750.000 viviendas sociales, 520.000 de las cuales eran viviendas básicas o progresivas³. En este mismo período, sólo en el Área Metropolitana de Santiago se construyeron 204.555 viviendas, 87.600 de las cuales eran soluciones básicas o progresivas⁴.

A este ritmo de actividad, las 500.000 viviendas sociales que restan para cubrir el déficit total del país, se podrían construir en los próximos 6 años, tal como lo ha anunciado el Presidente Ricardo Lagos en su última cuenta nacional.

³ Memorias anuales SERVIU – MINVU.

⁴ Síntesis Ejecutiva estudio ‘Ordenamiento Territorial e Infraestructura – Región Metropolitana de Santiago’, elaborado por el Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN), 2000.

2. Las Debilidades del Sistema: Localización y Mercado de Suelo

Los Criterios Cuantitativos y el Incremento en la Segreación Socioeconómica

En paralelo con la implementación de los distintos programas de subsidios, la dictadura militar comienza un proceso de erradicación de poblaciones marginales ubicadas en los municipios ricos del AMS (Barrio Alto de Santiago). En este proceso, muy similar al acontecido en los gobiernos militares de Argentina (Cravino, 2000), las familias expulsadas debía inscribirse en los programas del SERVIU para poder optar a una vivienda que regularizara su situación de propiedad, ya que en la mayoría de estos campamentos, los propietarios no tenían título de dominio. Posteriormente los terrenos ‘liberados’ eran rápidamente ocupados por empresas inmobiliarias privadas mediante licitaciones o traspasando los predios a sus dueños originales.

Con esta acción se buscaba generar nuevas oportunidades de negocio que permitieran la consolidación de un modelo de libre mercado en la ciudad⁵; instancia en la cual, las viviendas sociales aparecía como un detractor importante en la demanda de nuevos emprendimientos habitacionales en municipios con alta demanda. El desarrollo de este mecanismo de erradicación y relocalización, traería consigo una de las principales externalidades negativas del sistema chileno de subsidio: la consolidación de un modelo de crecimiento urbano con una segregación socioeconómica a gran escala (Sabatini, 1998).

En efecto, el agrupamiento de viviendas sociales en la periferia pobre de Santiago, genera vastos sectores homogéneos de bajos ingresos, lo que impide el emplazamiento de zonas de comercio o servicios, alejando a estos pobladores de las bondades del crecimiento económico que experimento el país en la década de los 90. Así la prioridad de disminuir el déficit de viviendas y de regularizar los campamentos informales de la ciudad, dejo de lado la variable locacional de los emprendimientos generando una ciudad pobre, alejada de los centros de trabajo de las nuevas familias, lo que repercutió negativamente en los tiempos de viaje y en indicadores de drogadicción, desempleo, criminalidad y deserción escolar (Sabatini, 1998).

La Incidencia del Valor de Suelo & Impactos del Límite de Expansión Urbana del PRMS⁶

La naturaleza eminentemente económica del mecanismo de subsidio hace que la variable ‘valor de suelo’ sea altamente incidente dentro de la rentabilidad de todo el sistema, sobre todo para las empresas constructoras contratistas del SERVIU. Bajo este criterio, se refuerza la opción de localización periférica, ya que sólo en estos sectores se pueden encontrar terrenos con costos inferiores a US\$ 14 por metro cuadrado, valor máximo que el SERVIU puede pagar para financiar sus proyectos. Esta tendencia, originada desde mediados de la década del 80, se consolida en el tiempo en gran medida debido al boom de actividad inmobiliaria que experimenta el mercado metropolitano, lo que hace que los

⁵ Propuesta inspirada en el plan regulador de Santiago y en la política nacional de desarrollo urbano definida por el gobierno militar mediante el Decreto Ley N° 420.

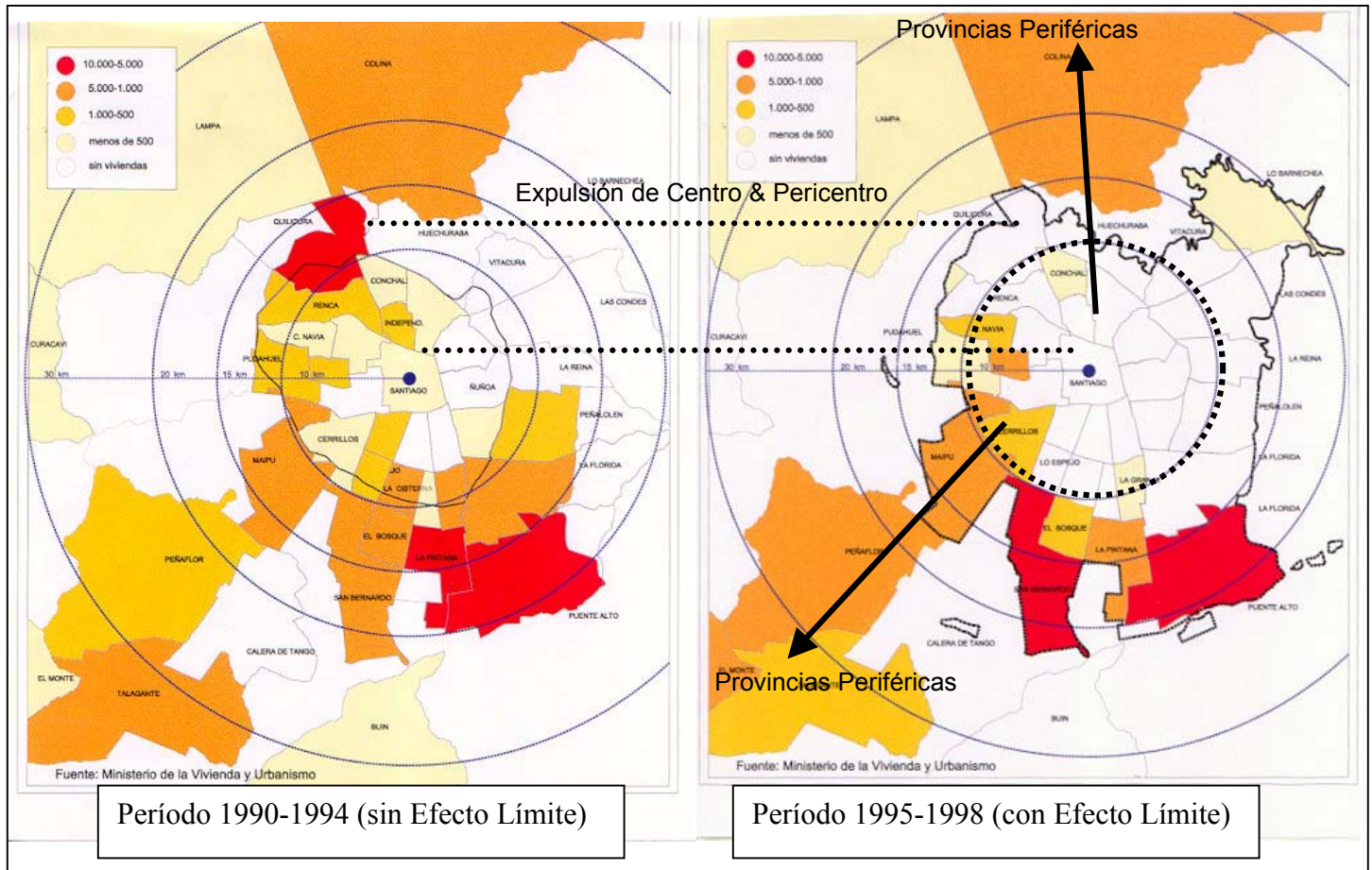
⁶ Plan Regulador Metropolitano de Santiago (1994). Instrumento que norma el desarrollo urbano de los 40 municipios que conforman el AMS.

precios de suelo suben exponencialmente con respecto a su tendencia histórica de evolución de este mercado (Trivelli, 1996).

Este proceso tiene su punto más alto en 1994, luego de la modificación del Plan Regulador Intercomunal de Santiago (DL N° 420 - 1979). De esta forma, la fijación de un nuevo límite de expansión urbana que restringía el área de crecimiento del AMS en 60 mil hectareas, genera un proceso especulativo donde los agentes inmobiliarios tenedores de las tierras suben los precios artificialmente ante la supuesta escasez que impone el nuevo límite. El principal afectado por este proceso es el Estado, quien a través del SERVIU ve aún más difícil la adquisición de tierra urbana para construir proyectos de interés social, sobre todo por que las áreas donde se elimina superficie urbana, son aquellas que históricamente permitieron el desarrollo de estos proyectos (sector Poniente y Sur Poniente) dejando los municipios del Barrio Alto, con la misma superficie de expansión definida por el plan anterior.

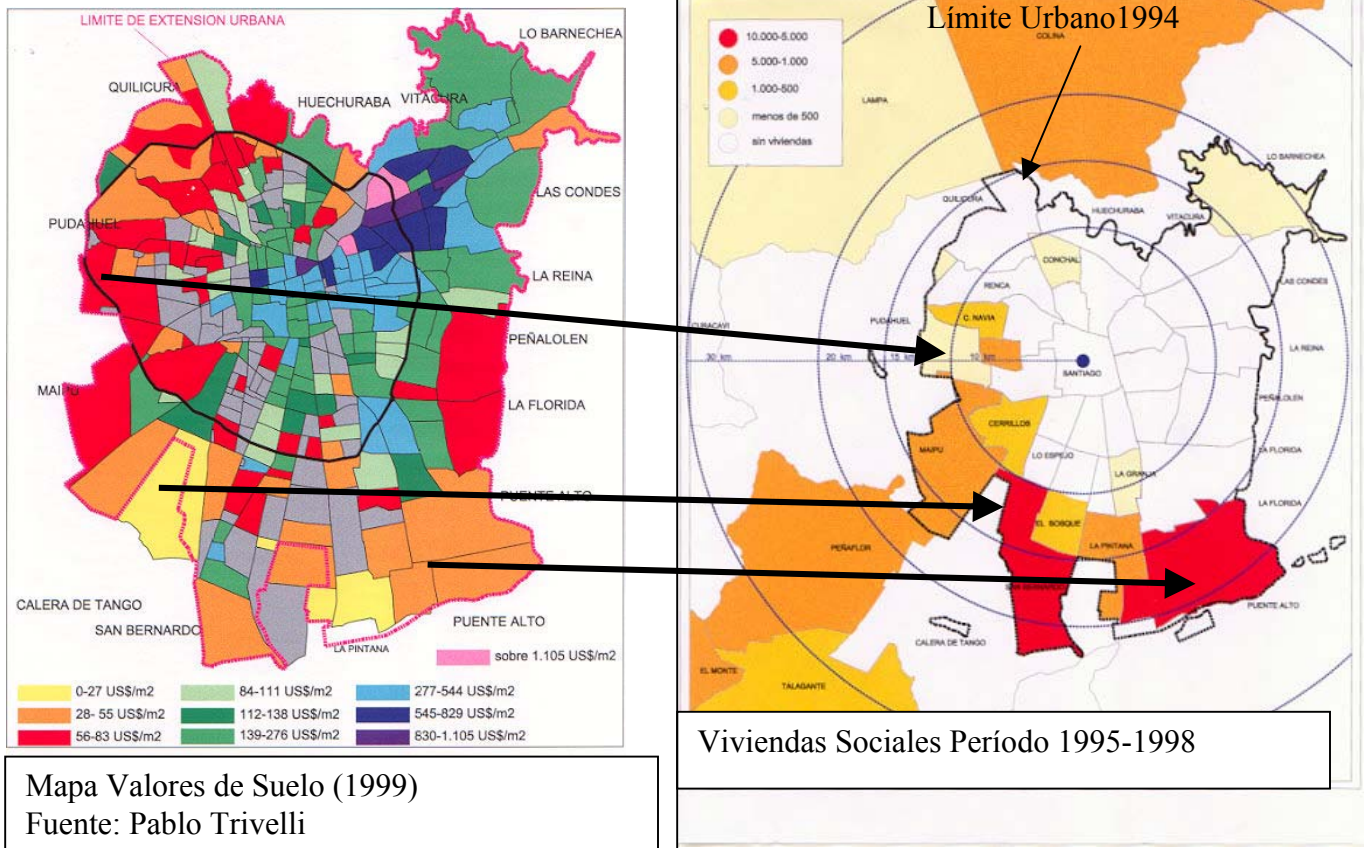
El efecto especulativo que genera el nuevo límite urbano en la localización de viviendas sociales se puede apreciar claramente al analizar la ubicación de los proyectos desarrollados con posterioridad al Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS) de 1994. De esta forma los pocos loteos que todavía se mantenían en radios de distancia inferiores a los 10 kms del centro, son rápidamente expulsados hacia localidades todavía más periféricas, tal como se grafica en la Tabla 2.1 y el Mapa 2.1.

Mapa 2.1 – Viviendas Básicas y Progresivas Construidas (1990-98)



De forma complementaria, en el Mapa 2.2 se puede apreciar como los territorios con mayor concentración de proyectos son aquellos ubicados en las zonas que presentan los valores de suelo más bajos de Santiago, repitiendo el mismo patrón de localización de los proyectos inmobiliarios privados.

Mapa 2.2 – Impacto de Valores de Suelo sobre Localización de Viviendas Sociales



Producto de lo anterior, muchos proyectos de vivienda básica y progresiva se comienzan a desarrollar fuera de los límites de las Provincias reguladas por el PRMS (Santiago, Cordillera, Maipo) a fin de evitar las restricciones impuestas por el mismo Estado a través del límite urbano y las alzas en los valores de suelo resultantes de lo anterior y del dinamismo del mercado inmobiliario privado. Paralelamente el SERVIU comienza a adquirir terrenos fuera del límite urbano del PRMS, modificando posteriormente los usos de suelo para que sean compatibles con los proyectos de vivienda social, acción que supone una contradicción evidente con la política oficial que evita el crecimiento expansivo de la ciudad ('sprawl'). Sin embargo, esta estrategia tiene corta duración debido a que los propietarios anticipan la acción del SERVIU, elevando los precios a fin de especular con la compra del terreno. Como resultado de lo anterior, después de 1994 la construcción de viviendas sociales en las provincias periféricas se duplica, pasando del 10% que presentaba en el período 1990-94 al 21% observado el período 1995-98⁷.

⁷ Elaboración propia a partir de datos SERVIU – MINVU. Ver Tabla 2.1

La Tabla 2.1 grafica esta situación, al comparar el ranking de municipios del AMS con mayor cantidad de viviendas básicas y progresivas construidas antes y después de la promulgación del nuevo PRMS y su límite de expansión urbana de 1994.

Tabla 2.1 – Construcción de Viviendas Básicas & Progresivas

Período 1990-94			Período 1995-98		
Municipio	N° Viviendas	% Total	Municipio	N° Viviendas	% Total
Puente Alto	9.865	18%	Puente Alto	8.297	27%
La Pintana	7.639	14%	San Bernardo	5.637	18%
Quilicura	5.034	9%	Maipu	4.101	13%
Pudahuel	4.748	9%	Peñaflor	2.081	7%
Peñalolen	3.731	7%	La Pintana	1.652	5%
Maipu	3.514	7%	Colina	1.500	5%
San Bernardo	2.994	6%	Lo Prado	1.429	5%
El Bosque	2.446	5%	Melipilla	1.050	3%
Colina	1.653	3%	El Monte	1.025	3%
La Florida	1.608	3%	Cerrillos	767	2%
La Cisterna	1.440	3%	Talagante	640	2%
Melipilla	1.438	3%	El Bosque	631	2%
Talagante	1.358	3%	Cerro Navia	506	2%
La Granja	1.109	2%	Pudahuel	422	1%
P. A. Cerda	852	2%	Recoleta	367	1%
Peñaflor	809	2%	Lo Barnechea	306	1%
Lo Espejo	792	1%	Lampa	158	1%
Renca	652	1%	La Granja	111	0%
Lo Prado	576	1%	Conchali	60	0%
San Ramon	480	1%	Quilicura	-	0%
Otras	964	2%	Otras	-	0%
TOTAL	53.702	100%	TOTAL	30.740	100%
Provincias Perifericas	5.258	10%	Provincias Perifericas	6.454	21%

Fuente: elaboración propia con datos Ministerio de Vivienda y Urbanismo

3. La Expulsión de las Viviendas Sociales por el Avance de Proyectos Inmobiliarios Privados

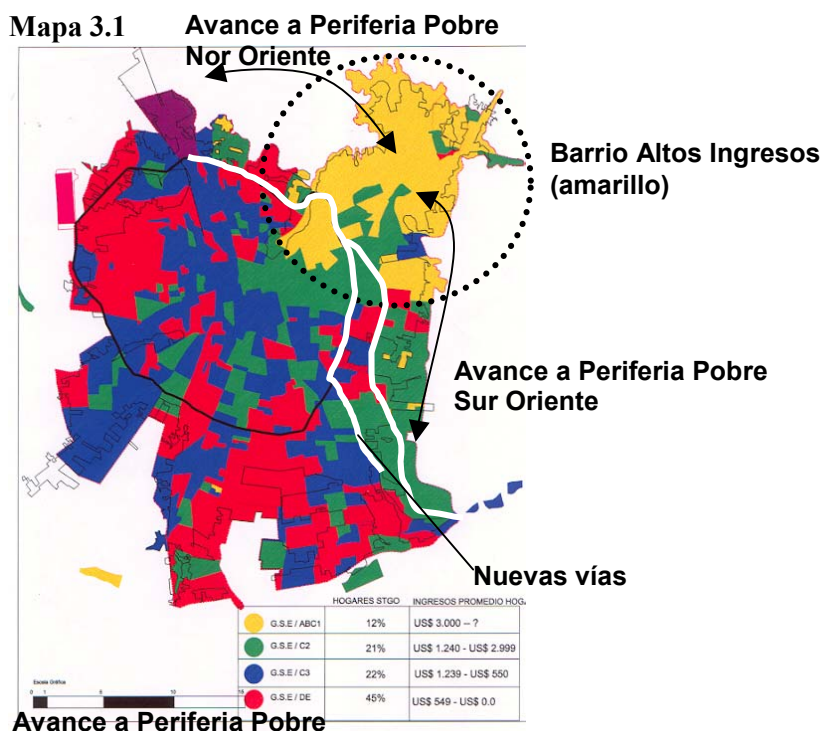
Como se señalara anteriormente, el incremento en la localización periférica de los proyectos de vivienda social entre 1995 y 1998 esta directamente ligado al aumento en los valores de suelo urbano resultantes del boom inmobiliario que experimenta el AMS en este mismo período. De forma complementaria la migración de nuevos desarrollos inmobiliarios privados hacia comunas periféricas que históricamente acogieron proyectos de vivienda social como Peñalolen, La Florida o Maipú, aumenta la demanda de localización de estos sectores incrementando los precios de todo el cordón periférico Oriente y Sur Oriente de Santiago. En este proceso, sólo los territorios con una alta concentración de viviendas sociales (Sur y Poniente) mantienen valores compatibles con proyectos SERVIU, lo que se traduce en un incremento en la segregación ya que la consolidación de un segmento bajo impide el emplazamiento de nuevas actividades empresariales sobre todo áreas de comercio, equipamiento o servicios.

Al respecto es importante señalar que la reconversión socioeconómica de la periferia pobre se desarrolla fundamentalmente en las áreas de expansión natural del barrio alto de

Santiago, tal como se grafica en el Mapa 3.1, dejando fuera los sectores donde la vivienda social presenta mayor grado de consolidación y donde la distancia con el centro estratégico y el barrio alto es mayor (zona Sur y Poniente)

De esta forma se consolida un traspaso de plusvalía en el área Nor Oriente y Sur Oriente de la ciudad (comunas de Huechuraba, Quilicura, Peñalolen y La Florida), tendencia favorecida por la construcción de nuevas vías de conexión con el Barrio Alto, como la ampliación del Anillo de Circunvalación Américo Vespucio (sector Norte) o de los ejes Vicuña Mackenna y Tobalaba (sector Sur).

Como resultado de lo anterior se desarrolla el primer parque suburbano de oficinas de Santiago (Ciudad Empresarial de Huechuraba) a pocos kilómetros de una de las poblaciones más emblemáticas de vivienda social del AMS (La Pincoya). Tres años después se comienzan a desarrollar los primeros loteos suburbanos destinados a las clases medias y medio altas, las que queriendo vivir en el barrio alto, debe optar por restricción de presupuesto a estos nuevos emprendimientos (efecto estrato aspiracional). En estos casos las diferencias de precio entre la nueva zona de expansión Nor Oriente y el barrio Alto llegan a los US\$ 140 por m² con una distancia de sólo 3 kilómetros entre ambos territorios.



Esto último explica el abandono por parte del SERVIU de municipios como Quilicura, Conchalí y la baja importante que experimenta San Bernardo, comuna que históricamente había concentrado un gran porcentaje de los proyectos de vivienda social del AMS.

Una de las externalidades positivas de este proceso, ha sido la disminución en la escala de la segregación socioeconómica (Sabatini, 1998) producto del emplazamiento de nuevos

proyectos inmobiliarios en terrenos cercanos a los asentamientos de vivienda social históricos (período 1960-80). Esta situación ha permitido mejorar el estándar de servicio de los barrios pobres ante la llegada de nuevos emprendimientos de comercio que buscan captar la reconversión socioeconómica de cada territorio. Lo anterior se traduce en el emplazamiento de nuevos centros comerciales periféricos ('mall'), tiendas de departamentos, supermercados o centros para el hogar (Home Depot – Home Center) especialmente el área de expansión Sur Oriente de Santiago (La Florida, Peñalolen y Puente Alto).

A pesar de lo anterior y como ya se señalara, la ocupación preferencial de estos proyectos se da en las áreas de expansión natural del Barrio Alto, lo que hace que los sectores nuevos de vivienda social, generados en el período 1990-1998 queden fuera del proceso de reconversión económica, principalmente por la excesiva distancia que los separa del área aspiracional de los nuevos hogares (Barrio Alto) y por la consolidación de una periferia pobre y segregada que no es atractiva para los promotores inmobiliarios.

Así, la tendencia de segregación del AMS si bien disminuye su escala en los territorios cercanos al Barrio Alto, mantiene su tendencia incremental en los nuevos sectores ocupados por SERVIU, ya que esta condición (mantener un ingreso homogéneo bajo) es la única opción que permite al Estado seguir desarrollando proyectos de vivienda social.

En resumen, la restricción financiera del Estado para construir viviendas sociales obliga a ocupar los territorios que presentan los valores de suelo más bajos de la ciudad, condición referida en el caso de Santiago, a sectores que ya presentan una ocupación mayoritaria de viviendas sociales.

4. Tendencias Futuras de Localización de Viviendas Sociales

La Reserva de Terrenos SERVIU

Al estudiar la localización de los terrenos adquiridos por SERVIU – 231.6 hás para acoger 25.000 unidades de vivienda social - se puede apreciar una consolidación del modelo de localización vigente, donde la participación actual de las provincias periféricas se triplica, concentrando el 68% de toda la reserva de terrenos. Esta situación probablemente se traducirá en proyectos todavía más segregados y distanciados de los centros de trabajo de los jefes de hogar (40 kms desde el centro histórico), los cuales se seguirán concentrado como ha sido la tendencia hasta la fecha, en las zonas centrales y pericentrales del AMS (radios de 5 a 10 kms desde el centro histórico).

Tabla 4.1 – Localización Reserva de Terrenos SERVIU

MUNICIPIO	SUPERFICIE HECTAREAS					% TOTAL
	1995	1996	1997	1998	TOTAL	
Buin	47,0		6,0		53,0	22,9%
Cerrillos	8,41			35,4	43,8	18,9%
Melipilla			27,9		27,9	12,0%
Colina			21,6		21,6	9,3%
Paine		16,0	2,6		18,6	8,0%
Quilicura	14,53				14,5	6,3%
Peñalolen		14,2			14,2	6,1%
Lampa			11,6		11,6	5,0%
Til Til	7,2				7,2	3,1%
Curacavi		5,5			5,5	2,4%
María Pinto		3,4			3,4	1,5%
Talafante	2,9				2,9	1,2%
Calera de Tango			2,2		2,2	1,0%
San Bernardo			1,7		1,7	0,7%
El Monte	0,8	0,6			1,4	0,6%
Alhue		1,3			1,3	0,6%
Peñaflor	0,7				0,7	0,3%
La Florida		0,04			0,0	0,0%
TOTAL	81,5	40,9	73,7	35,4	231,6	100%
Provincias Perifericas	58,6	26,7	72,0	-	157,3	68%

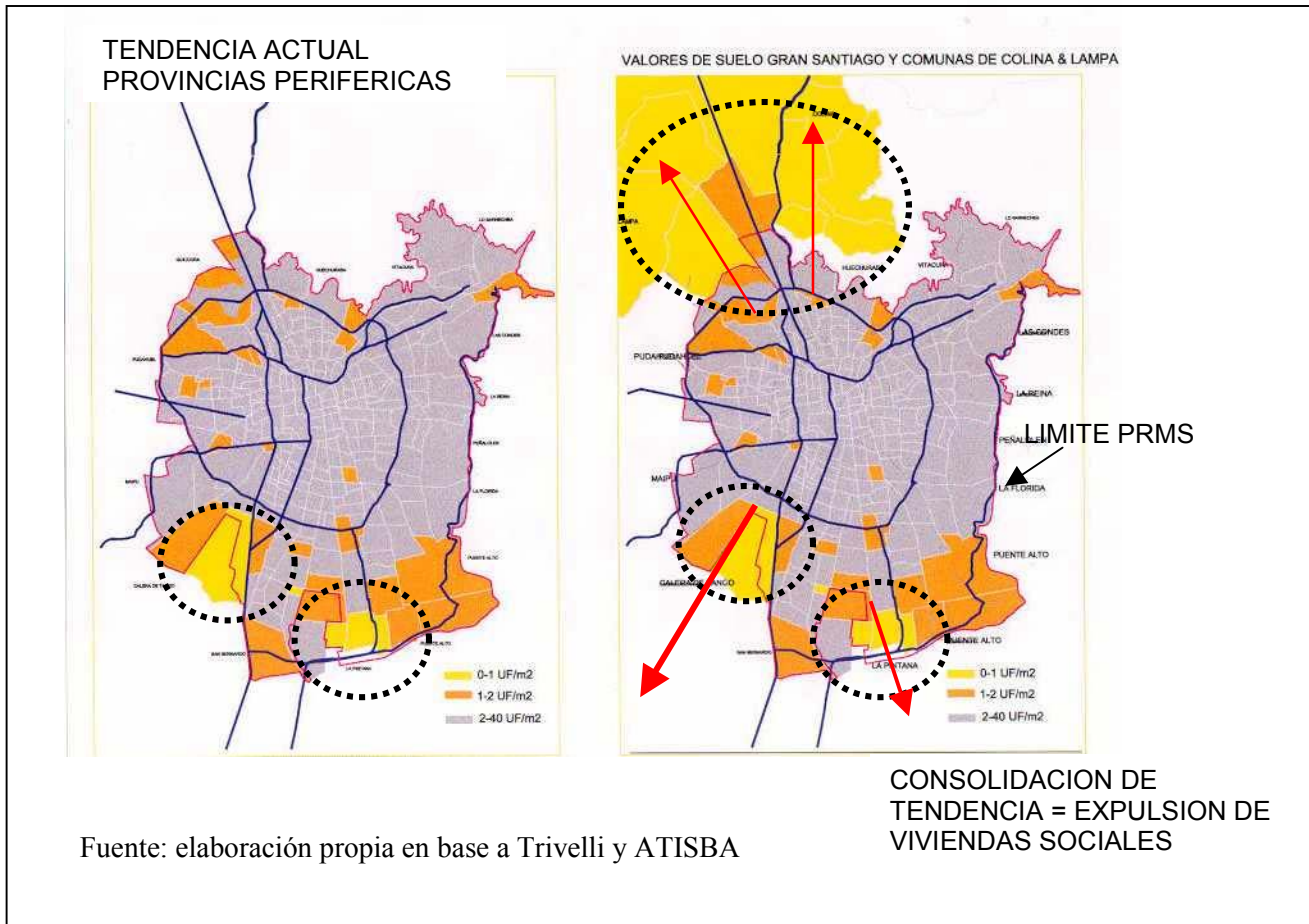
Fuente: Ministerio de Planificación Nacional con datos SERVIU

Como se puede apreciar en la Tabla 4.1, la superficie adquirida por SERVIU, 232 hás, alcanzaría para desarrollar aproximadamente 25.000 unidades habitacionales, con una superficie promedio de 95 m² por sitio (incluyendo áreas de servicio y vialidad). De seguir el ritmo actual de construcción a un promedio de 12.500 unidades por año, la reserva alcanzaría para 2 años asumiendo que no se han ocupado estos terrenos hasta ahora (situación poco probable). En este escenario, con un déficit estimado de 100.000 viviendas, quedaría todavía un 75% del stock a construir sin suelo disponible.

Aún cuando no fue posible conseguir datos de nuevas adquisiciones de terrenos SERVIU, resulta muy probable que los nuevos terrenos se localicen en las mismas provincias periféricas, todas ubicadas a un promedio de 40 kilómetros de distancia del centro del AMS ya que a fines del año 1999, sólo dos de los 37 municipios de las Provincias reguladas por el PRMS presentaban valores de suelo compatibles con proyectos de este tipo (Mapa 4.1).

Al respecto se debe considerar que muchos de los precios que aparecen en este mapa presentan una baja con respecto al período anterior (1996-97), producto de la seria crisis económica que afecta al país, y en particular al mercado inmobiliario metropolitano. En este contexto, no cabe duda que cuando los indicadores de demanda habitacional mejoren los valores de estos predios debieran subir proporcionalmente, haciendo que la oferta de suelos disponibles para vivienda social al interior del AMS desaparezca definitivamente.

Mapa 4.1 – Zonas con Valores de Suelo compatibles para Viviendas Sociales

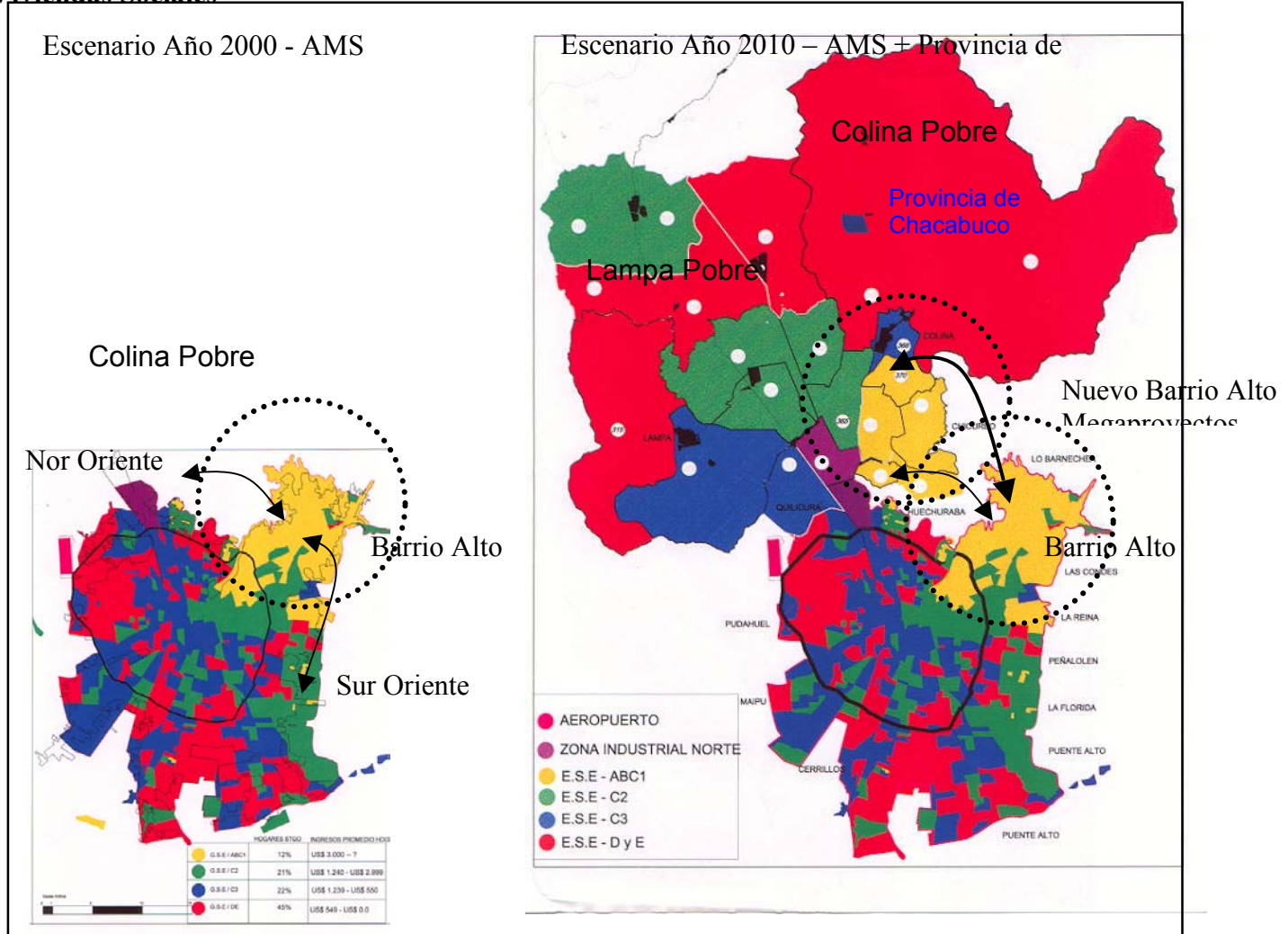


La Migración de Proyectos Inmobiliarios Privados hacia las Provincias Periféricas.

La modificación al Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS) ocurrida en 1997, amplió el área de crecimiento de la ciudad en 10.315 hás incorporando la Provincia de Chacabuco (una de las periféricas con terrenos SERVIU) con una superficie similar al área de expansión disponible en el AMS a 1999. Esta modificación fue formulada en gran medida, para acoger una gigantesca oferta de megaproyectos inmobiliarios privados que suponen un poblamiento de 500.000 habitantes para los próximos 30 años. Al analizar la ubicación de estos megaproyectos y su segmento socioeconómico objetivo, es posible apreciar como se repite la configuración socioeconómica actual del AMS. Asimismo y considerando que los municipios que conforman la Provincia se ubican dentro de los más pobres de Santiago (Colina, Lampa y Til Til), es fácil concluir que la ocupación de estos megaproyectos inmobiliarios debiera generar un proceso de reconversión socioeconómica similar al observado en las expansiones Nor Oriente y Sur Oriente del Barrio Alto, afectando nuevamente la localización de proyectos de vivienda social, debido a las alzas de precios que ya se pueden observar en esta zona.

El Mapa 4.2 grafica comparativamente la distribución socioeconómica de AMS y de Chacabuco, esta última determinada por los valores de evento de cada megaproyecto.

Mapa 4.2 – Tendencia Futura de Segregación Socioeconómica de Viviendas Sociales



Como se puede apreciar en este mapa, el crecimiento previsto para Santiago hacia los territorios de la Provincia de Chacabuco emula la configuración socioeconómica actual del AMS, proyectando el Barrio Alto hacia el Nor oriente de forma similar a la expansión que ocupó los municipios de Huechuraba y Peñalolén (escenario 2000). Sin embargo y a diferencia de la situación actual, en Chacabuco la expansión ocupa territorios con una baja densidad habitacional rural, con megaproyectos que por su enorme escala de oferta, probablemente impedirán la inclusión de viviendas sociales en sus áreas de influencia cercanas.

De este modo, si en la actualidad la expansión del Barrio Alto al interior del AMS permitió reconvertir socioeconómicamente territorios adyacentes ocupados con viviendas sociales disminuyendo la escala de la segregación, la expansión hacia la Provincia de Chacabuco, **permitirá emular el patrón general de segregación de alta escala que presenta el AMS**, en gran medida por el tamaño de los megaproyectos es similar a la de municipios consolidados de la ciudad. En este aspecto se debe considerar que el origen de los megaproyectos se basa en la renta incremental del suelo que se produce al ocupar la periferia pobre y reconvertirla socioeconómicamente.

Producto de lo anterior, la búsqueda de terrenos para vivienda social deberá orientarse hacia territorios todavía más alejados de las zonas colindantes de la Provincia de Chacabuco, al menos hasta pasar el umbral ocupado por los megaproyectos. En este contexto, la única posibilidad de desarrollar viviendas sociales estará dada hacia el Sur Poniente del AMS; considerando eso sí, que en este territorio también se programan emprendimientos suburbanos que debieran subir los precios de suelo de forma importante. Adicionalmente se debe considerar que la mayoría de los terrenos disponibles presentan usos rurales o incompatibles con proyectos de vivienda social, razón por la cual se evalúa una nueva modificación al PRMS para incorporar estas provincias periféricas (MINVU,2000).

Por las razones descritas, se estima que las áreas disponibles, por precio, para edificar las 75.000 viviendas sociales que restan para cubrir el déficit del AMS, deberán localizarse en radios superiores a los 50 kms con respecto al centro de la ciudad incrementando con esto la segregación socioeconómica de Santiago de forma importante.

Como se ve, la mantención de un criterio excesivamente economista en la evaluación de los proyectos de vivienda social, que obligó al SERVIU a comprar terrenos en las provincias periféricas de Santiago, hará que esta búsqueda deba orientarse a territorios todavía más lejanos, producto del emplazamiento de proyectos inmobiliarios privados que elevan el precio de suelo hasta hacerlo incompatible con este tipo de localización.

Asimismo la posibilidad que tiene el mercado de generar ‘nuevas ciudades’ en sectores pobres pero con bajo grado de ocupación urbana, probablemente se traducirá en una ocupación inmobiliaria segregada a ‘alta escala’, ya que en estos casos la reconversión socioeconómica se hará sin necesidad de edificar terrenos ocupados con poblaciones de vivienda social, cumpliendo con el mismo objetivo: la renta incremental del suelo urbano.

5. Conclusiones

La localización de los terrenos SERVIU que posibilitarán el desarrollo de más de 25.000 soluciones habitacionales, en las provincias periféricas del AMS confirma las debilidades que presenta la modalidad de subsidio habitacional actualmente vigente en Chile. Aún cuando existe un importante reducción del déficit, que en años posteriores implicó la construcción de 200.000 viviendas en un período de 7 años, la posibilidad de incrementar la lejanía y segregación de estos proyectos debe ser analizada con sumo detalle.

Según los programas de vivienda anunciados por la autoridad, en los próximos 5 años se debieran construir cerca de 100.000 viviendas sociales en el AMS. Las reservas de terrenos, catastradas hasta 1998, permitirían materializar un 25% de este total, con un 68% de las soluciones ubicadas en provincias periféricas, distantes a más de 40 kilómetros del centro de Santiago. Asimismo la tendencia de localización de megaproyectos inmobiliarios privados hacia estos mismos sectores, probablemente

implicará un alza de los precios de suelo que hará incompatible el desarrollo de viviendas sociales con los actuales criterios de compra del SERVIU (pagar menos de US\$ 14 dólares por m²).

Por el formato de los megaproyectos inmobiliarios, se aprecia un patrón de segregación de alta escala muy similar al actual del AMS, escenario en el cual el tamaño de cada emprendimiento permite levantar artificialmente el precio de la tierra más allá de su área de ocupación real (área edificada) afectando con ello el emplazamiento de viviendas para bajos ingresos.

De esta forma se revierte la tendencia de disminución en la escala de la segregación, observada en los últimos años producto de la expansión del Barrio Alto hacia territorios pobres de su periferia inmediata. Aún cuando esta acción suponía un aumento de los valores de suelo que hacía incompatible la compra de nuevos terrenos SERVIU, las externalidades positivas de aumentar el ingreso promedio del sector permitían que los pobladores históricos tuvieran una cercanía con los nuevos 'artefactos urbanos' generados a partir de la globalización y el crecimiento económico del país (De Mattos, 1997).

Por estas razones se concluye que, aún cuando el modelo chileno ha permitido reducir de forma importante el déficit habitacional mejorando paulatinamente la calidad de construcción de las viviendas en los Gobiernos posteriores a la dictadura, la variable localización aparece como un problema no resuelto, siendo una amenaza importante para la calidad de vida de las familias que opten a estas soluciones en los próximos años.

No cabe duda que el planteamiento de esta crítica se funda en un escenario mucho más favorable que el de la mayoría de los países latinoamericanos que aún presentan un importante déficit de vivienda; por lo mismo, resulta válido exigir nuevas soluciones que apunten a un mejoramiento cualitativo de la vivienda social y su localización, más que a una consolidación de un mecanismo que a todas luces ha sido efectivo desde el punto de vista cuantitativo.

De esta forma, y considerando que el problema resulta difícil de resolver dadas las restricciones presupuestarias que existen en esta materia, resulta fundamental que se estudien nuevos mecanismos que permitan emplazar este tipo de construcciones en sectores más cercanos a los centros de trabajo y servicios. Al respecto, la experiencia del megaproyecto Ribera Norte en la ciudad de Concepción⁸ debe ser mirado como un ejemplo notable, sobre todo por que las nuevas viviendas construidas ocuparon el mismo sector que tenían los campamentos originales, permitiendo a las familias mantener sus relaciones de barrio y una cercanía razonable con respecto al centro de la ciudad.

Este ejercicio contrasta fuertemente con los últimos planes de vivienda social desarrollados por SERVIU en las principales ciudades del país, los cuales se basan en la compra de terrenos rurales, altamente segregados y alejados de los centros de trabajo, a

⁸ Dirección de Proyectos Urbanos, Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

fin de buscar los precios más baratos de suelo, criterio que claramente no resulta sostenible al largo plazo.