



ESCUELA DE GOBIERNO

ZONAS DE REMODELACIÓN: UNA PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA PARA REDUCIR LA SEGREGACIÓN RESIDENCIAL

Uso conjunto de las zonas de remodelación y del subsidio DS N°116 como instrumentos de
política pública

POR
FRANCISCO JAVIER GONZÁLEZ PRADO

Tesis presentada a la Escuela de Gobierno de la Pontificia Universidad Católica de Chile para
optar al grado académico de Magíster en Políticas Públicas

Profesor guía:
Kenzo Javier Asahi Kodama

Marzo, 2020
Santiago, Chile

© 2020, Francisco Javier González Prado

© 2020, Francisco Javier González Prado

Se autoriza la reproducción total o parcial, con fines académicos, por cualquier medio o procedimiento, incluyendo la cita bibliográfica del documento

DEDICATORIA

Dedicada a quienes sacrificaron parte de sus vidas en la revolución de octubre de 2019.

AGRADECIMIENTOS

A mi compañera, Loreto, por incentivar-me a que me embarcara en este proyecto y por apoyarme de manera incansable en que lo consiguiera con su inteligencia y cariño.

A Rubén y Rigoberto, por esos pequeños-grandes empujones desde el inicio y hasta el final del camino, por las risas y la generosidad con el conocimiento compartido.

A mi familia y a mis amigos, por estar donde tienen que estar.

TABLA DE CONTENIDO

DEDICATORIA.....	3
AGRADECIMIENTOS.....	4
TABLA DE CONTENIDO.....	5
ÍNDICE DE TABLAS.....	6
RESUMEN.....	7
1. DIAGNÓSTICO Y FUNDAMENTACIÓN.....	8
a) Diagnóstico o caracterización de la situación o problema que la política busca modificar.....	8
b) Relación con las políticas públicas existentes.....	10
c) Relación entre el objetivo y el instrumento	12
d) Agenda pública: de problema a problema público.....	16
2. EVALUACIÓN DE 4 DIMENSIONES.....	17
a) Dimensión efectividad.....	17
b) Dimensión eficiencia.....	22
c) Dimensión equidad	25
d) Dimensión ética	28
3. VALIDACIÓN, IMPLEMENTACIÓN, MONITOREO Y RECOMENDACIONES	31
a) Validación y Legitimidad.....	31
b) Implementación.....	33
c) Monitoreo y evaluación de resultados ex post	35
d) Recomendación.....	37
BIBLIOGRAFÍA	39
ANEXOS	43

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 2.1: estimación de costos de profesionales para la implementación de “zonas de remodelación” con subsidios DS N°116.....	24
Tabla 2.2: estimación de costos de contratación de profesionales para la implementación de “zonas de remodelación” con subsidios DS N°116	24
Tabla 2.3: familias vulnerables y medias con subsidio sin aplicar al año 2015 con subsidios DS N°116 a diciembre del año 2016	25
Tabla 1: lista de informantes claves.....	43
Tabla 2: Porcentaje de Situación de Pobreza por Ingresos y Multidimensional en el Área Metropolitana del Gran Santiago, 2017	44
Tabla 3: Comparación de Resultados de Pobreza y Distribución de Ingreso en comunas escogidas de la Región Metropolitana antes y después de asignación aleatoria, 2017	47
Tabla 4: Simulación de movimiento de edificios con MUSSA II en comunas escogidas de la Región Metropolitana	48

RESUMEN

La investigación propone la creación de un reglamento que permita usar en conjunto dos herramientas de política pública existentes para reducir la segregación residencial y la desigualdad en Chile. Las herramientas de política pública analizadas son los artículos de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) sobre “zonas de remodelación” y el subsidio DS N°116 sobre proyectos de integración social. Después de analizar ambas herramientas, se evalúa la implementación del uso de ambas políticas de manera conjunta en base a cuatro dimensiones y se analizan los potenciales resultados de su implementación en base a experiencias internacionales.

1. DIAGNÓSTICO Y FUNDAMENTACIÓN

a) Diagnóstico o caracterización de la situación o problema que la política busca modificar

El acceso a oportunidades de movilidad económica se encuentra limitado por la segregación residencial existente en los barrios, por lo que es necesario entender cómo funciona la segregación para luego trabajar en su reducción. Una explicación para entender la segregación es que las familias prefieren los barrios por la asequibilidad de las viviendas, por su cercanía a sus familias o a sus lugares de trabajo. Sin embargo, la evidencia indica que, al menos en Estados Unidos, las familias de bajos ingresos no tienen mayores preferencias por mantenerse en barrios de baja movilidad, mientras que las barreras propias del proceso de búsqueda de viviendas sí se constituyen en un factor que explica la mantención de las familias en barrios con pocas oportunidades y, por tanto, explica también la segregación residencial (Bergman, y otros, 2019).

De manera complementaria, la evidencia indica que los cambios de vivienda desde barrios con altos niveles de pobreza a otros con bajos niveles a edades tempranas son un determinante de los mejores resultados en el largo plazo de los niños (Chetty, Hendren, & Katz, 2016). De esta manera, la integración entre personas de distintos niveles de ingreso se transforma en un objetivo deseable para los planificadores de política pública, considerando su importancia como motor para reducir la segregación residencial y para generar movilidad en sociedades altamente desiguales.

La diferenciación de la sociedad chilena ha limitado los espacios de contacto entre personas de distintos niveles de ingreso, generando una dualidad en términos de cohesión social: por un lado, se incentivan procesos de individuación como la segregación de las ciudades y, por otro, se reconocen y comparten procesos de integración en razón del trabajo y el esfuerzo (Wormald, Sabatini, Trebilcock, & Rasse, 2013). Adicionalmente, la segmentación de la vida en la ciudad producto de la segregación residencial es desafiada por procesos de gentrificación, donde grupos de altos ingresos regresan a la ciudad y aumentan la posibilidad de contacto con otros diferentes a ellos. Si bien la gentrificación no implica necesariamente la generación y el establecimiento de un vínculo con una disposición favorable a dicho contacto de los grupos implicados en él, es un factor de acercamiento social y espacial entre grupos diferentes (Wormald, Sabatini, Trebilcock, & Rasse, 2013).

Por otro lado, el trabajo académico y de investigación encuentra un correlato en la percepción ciudadana acerca de la desigualdad al ser considerada un problema a resolver en el mediano plazo.

Mientras la desigualdad ocupa el séptimo lugar entre los problemas de mayor relevancia en Chile con un 18% según los resultados de la encuesta del Centro de Estudios Públicos (CEP, 2019), los resultados de la Encuesta Bicentenario confirman dicha percepción al mostrar que un 29% de la ciudadanía considera entre sus expectativas de los próximos 10 años una reducción de los niveles de desigualdad (Universidad Católica - GfK Adimark, 2019). Sin embargo, las percepciones mencionadas no han derivado hasta el momento en el desarrollo de mecanismos de política pública que reduzcan de manera efectiva los niveles de desigualdad observados en el país.

La política de vivienda en Chile implicó durante años la implementación de mecanismos para entregar viviendas a personas que no contaban con acceso a techo, pero dicha política hoy está en crisis. Según Ruiz-Tagle, Labbé, Rocco, Schuster, y Muñoz, los signos de agotamiento que muestra el modelo de subsidios habitacionales son: una fuerte segregación residencial de los más pobres; un sistema de precios de suelo en alza que excluye a los habitantes de vivienda social y fuerza a los hogares a arrendar; una gran resistencia de beneficiarios “con subsidios y sin viviendas” a ser relegados fuera de la ciudad, quienes han respondido hacinándose como allegados, viviendo en asentamientos informales y formando vías alternativas de vivienda; y un aumento de los déficits habitacionales, del hacinamiento y de los asentamientos informales (2019, pág. 151).

El agotamiento del modelo de vivienda nos invita a repensar la política habitacional en el país, abordando tanto la entrega de viviendas a personas que tienen problemas de acceso en la actualidad, como también una mejor planificación de la ciudad. En la misma línea, la política de vivienda debe evitar la generación de barrios segregados en el país, revirtiendo la segregación residencial de los barrios a través de nuevos instrumentos de política pública que permitan que las familias accedan a mayores oportunidades de movilidad económica.

El trabajo para reducir la segregación residencial ha sido promovido por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU) en el marco de la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), principal política de vivienda del Estado de Chile desde el año 2014. El CNDU ha desarrollado propuestas para reducir la segregación con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) y otros organismos del Estado, del sector privado y de la academia, revisando mecanismos legales para promover la integración social urbana a través del “Grupo de Trabajo de Integración Social”. El trabajo del CNDU se ha enfocado en reducir la segregación residencial, la cual ha cristalizado un desigual acceso de la población a barrios y espacios públicos (CNDU, 2019).

En el contexto de la PNDU, dos mecanismos que existen en la legislación para reducir la segregación residencial son el subsidio para proyectos de integración social (DS N°116) y las “zonas de remodelación”, parte de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC). El subsidio DS N°116 es un programa del MINVU que apoya la adquisición de viviendas en proyectos de integración social destinada a familias vulnerables y de sectores medios incentivando la integración social y la captación de subsidios no aplicados (DIPRES, 2017). Por su parte, una “zona de remodelación” es un cambio a la norma urbana estipulada en la LGUC, donde se congela la normativa urbana existente y se establece una política de renovación (MINVU, 2016).

El CNDU pretende crear un nuevo reglamento que permita utilizar las “zonas de remodelación” con el subsidio DS N°116, promoviendo la creación de proyectos de integración social, fijándolas como un mecanismo que desarrolle la política de integración social del Estado. Según la legislación vigente, las “zonas de remodelación” (artículos 72 al 75 de la LGUC) otorgan facultades a los Municipios y a las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI) de Vivienda y Urbanismo para congelar la situación existente en los territorios que tengan Plan Regulador, estableciendo una política de renovación de las mismas (LGUC, 2019). Sin embargo, si bien las “zonas de remodelación” cuentan con un reglamento en la legislación, hasta el momento no se ha desarrollado un mecanismo que las utilice para promover la integración social, constituyéndose como una ventana de oportunidad frente al problema mencionado.

b) Relación con las políticas públicas existentes

Una política pública que utilice la figura legal de las “zonas de remodelación” vigente en la LGUC para reducir la segregación residencial se vincula directamente con la política de vivienda del Estado, es decir, la PNDU vigente desde 2014. Sin embargo, aunque las “zonas de remodelación” se encuentran en la legislación desde el origen de la LGUC, no han sido utilizadas mayoritariamente en la política pública de vivienda de nuestro país¹, ni han sido utilizadas para reducir la segregación residencial. Un motivo por el que las “zonas de remodelación” no han sido utilizadas masivamente es que para poder fijarlas se requiere aprobar un “Plan Seccional” de la zona escogida (LGUC, 2019, pág. (Artículo 72)). La tramitación de un “Plan Seccional” implica mayores dificultades, pues para hacerlo es necesario estudiar y trabajar por la aprobación de los

¹ De acuerdo a una revisión realizada en <http://www.leychile.cl> solamente se han promulgado cuatro “zonas de remodelación” desde 1990 hasta la fecha.

misimos aspectos de un Plano Regulador, pero sólo en la “zona de remodelación”. Por otro lado, tramitar una “zona de remodelación” implica la dificultad de contar en ocasiones con la revisión de su aplicación por parte de la Contraloría General de la República (CGR), requiriendo de más tiempo para su aprobación².

De este modo, la falta de uso de las “zonas de remodelación”, justificada por las dificultades propias de su tramitación, explica que profesionales vinculados al desarrollo urbano en el país entrevistados con objeto del presente Proyecto de Grado³ desconozcan el uso de dicha figura. Incluso, los artículos de la LGUC relacionados con las “zonas de remodelación” son considerados como “artículos tácitamente derogados” en palabras de Luis Eduardo Bresciani o simplemente una política “difícil de aplicar” en palabras de Vicente Burgos.

A pesar de las dificultades detectadas para el uso de la figura de las “zonas de remodelación” en la política pública de vivienda y considerando las necesidades levantadas por la PNDU, la División de Desarrollo Urbano (DDU) del MINVU las relevó como un mecanismo útil a los objetivos de dicha política:

“La aplicación del artículo 72° [de la LGUC] constituiría una de las herramientas disponibles para dar respuesta a objetivos de la Política Nacional de Desarrollo Urbano (...), a saber, el Objetivo 1.5.2. "establecer medidas que propicien la utilización del suelo disponible o subutilizado al interior de las ciudades cuando tengan atributos adecuados para proyectos de integración social urbana, especialmente en ciudades o sectores con altos grados de segregación" y el Objetivo 3.5.1. "favorecer los procesos de reutilización y densificación controlada al interior de las áreas urbanas y facilitar el desarrollo de áreas sin uso urbano al interior de las ciudades".” (MINVU, 2016, pág. 2)

De esta manera, la DDU del MINVU establece un vínculo entre una figura legal poco utilizada y los objetivos del trabajo realizado por el CNDU, entregando las bases de los aspectos técnicos que especifican la reglamentación necesaria para el uso de las “zonas de remodelación”.

² Según la revisión de los casos disponibles en <http://www.contraloria.cl>, de las cuatro “zonas de remodelación” promulgadas desde 1990 hasta septiembre de 2019, las últimas dos tramitaciones cuentan con los siguientes alcances:

1. Decreto N° 66 de 2013 del MINVU. Declara zona de remodelación el sector La Legua, San Joaquín, con el alcance de que “instrumentos de este estilo se tramiten con sus planos en un único ejemplar unificado”.
2. Decreto N° 39 de 2016 del MINVU. Declara zona de remodelación el sector Villa Las Viñas, Puente Alto, con el alcance de que “se cumple con los requisitos normativos aplicables para el ejercicio de esta atribución excepcional”.

³ En el Anexo 1 se puede acceder al listado de informantes clave entrevistado para efectos del presente Proyecto de Grado.

Adicionalmente, una nueva reglamentación de las “zonas de remodelación” que se vincule con el ámbito de integración social de la PNDU le otorgaría tanto el carácter de corrección como de complemento de la política de vivienda. La reglamentación de estas zonas se transformaría en una corrección de la política de vivienda y de la legislación vigente al especificar el marco bajo el cual son aplicables en la legislación actual las zonas de remodelación, reduciendo a su vez la posibilidad de que su uso sea rechazado por la CGR. Con esto, las “zonas de remodelación” se transformarían en un complemento a la PNDU al entregar facultades a la SEREMI de vivienda y urbanismo y a los Municipios que las implementen con criterios objetivos:

“(…) se entiende que se está frente a la necesidad de dicho proceso, cuando producto de un diagnóstico del área en estudio se considere la necesidad de recuperar áreas de los centros urbanos que no han alcanzado el objetivo de desarrollo planificado originalmente, y se encuentren subutilizadas, (...), o bien con una imagen urbana deteriorada por el abandono y falta de mantenimiento, de manera de requerir la revitalización del área en estudio, para generar nuevas oportunidades de desarrollo.” (MINVU, 2016, pág. 2)

Una alternativa para reducir la segregación residencial que no ha sido abordada en este documento es el “subsidio al arriendo”, el cual podría aplicarse en conjunto con una política de “zonas de remodelación” o de manera independiente a ésta. Esta política de arriendo no es utilizada como instrumento para reducir la segregación porque no se encarga de entregar viviendas definitivas a personas y familias que no pueden acceder a viviendas, dando un beneficio temporal para solucionar un problema que en ocasiones se vuelve permanente. En ese sentido, si bien es importante mejorar la política de “subsidio al arriendo”, no es objeto de este Proyecto de Grado porque se pone el foco en otros mecanismos para reducir la segregación residencial en el país.

c) Relación entre el objetivo y el instrumento

El objetivo de la política es reducir la segregación residencial por debajo del 0,2 del índice CGI (Centile Gap Index)⁴ en las comunas del país utilizando en conjunto el subsidio DS N°116 con las “zonas de remodelación” para mejorar la calidad de vida de los habitantes del país. Al utilizar ambas políticas en conjunto, se promoverá el desarrollo de grandes proyectos urbanos en terrenos públicos y/o privados a través de la modificación de los Planos Reguladores Comunales. Para

⁴ Para mayor información, revisar el punto a) del apartado “II. Evaluación de 4 dimensiones”, de este documento.

reducir la segregación y promover la integración social, las “zonas de remodelación” contemplarán la construcción de un mínimo del 20% de viviendas destinadas a familias beneficiarias de programas sociales en sus proyectos habitacionales, donde la mitad de ellos debe ser parte del 60% de las familias más vulnerables de la población, ejecutándose en espacios que cuenten con buen acceso a la red de transportes y con una buena provisión de bienes y servicios.

En la actualidad, no existe una meta definida en cuanto a la reducción de la segregación en la PNDU, considerando que en su segundo grupo de propuestas el CNDU sólo habla de “revertir situaciones existentes de segregación urbana” (CNDU, 2019, pág. 19), sin una línea de base clara. Sin embargo, la evidencia indica que, al año 2010, 13 de las 34 comunas centrales y pericéntricas del Área Metropolitana del Gran Santiago (AMGS) tenían menos de un 45% de hogares clasificados como D y E, los más bajos de la escala social, que son objeto preferente de subsidios por parte del gobierno (Sabatini, y otros, 2010, págs. 261-262).

La política pública para reducir la segregación residencial es necesaria porque existen problemas de desigualdad socioeconómica vinculados con la segregación residencial. En el caso del AMGS, 13 de las 34 comunas que la componen cuentan con porcentajes de pobreza por ingresos y de pobreza multidimensional inferiores al porcentaje nacional de manera simultánea en 2017 (ver Tabla 2 de Anexo 2). A su vez, dichas 13 comunas son destacadas por Sabatini y otros (2010, pág. 262) como aquellas con menos de 45% de hogares clasificados como D y E⁵. Por tanto, menos del 40% de las comunas del AMGS tienen bajos niveles de pobreza, mostrando también altos niveles de segregación residencial, presentando una distribución desigual de la pobreza en la Región. Ante esto, y en función de que es un deber del Estado impulsar el bienestar de sus ciudadanos con mecanismos que equiparen el acceso a bienes y servicios, es necesario reducir la segregación residencial, disminuyendo la pobreza y contribuyendo al fortalecimiento del tejido social.

Por otro lado, no contar con una política que reduzca la segregación residencial acentúa la homogeneidad de los barrios, fragmentando la ciudad y limitando el acceso de familias vulnerables a redes, oportunidades y servicios, debilitando el capital social, profundizando la exclusión y la violencia (CNDU, 2019). En ese sentido, una política que complemente las “zonas de remodelación” con el subsidio DS N°116 pretende romper con la homogeneidad y la concentración

⁵ Las comunas en cuestión son La Florida, Maipú, San Miguel, Santiago, Lo Barnechea, Ñuñoa, La Reina, Providencia, Las Condes y Vitacura

de grupos sociales en espacios que tienen mejor acceso a bienes y servicios, generando una mayor mixtura social.

Actualmente, en la legislación se están desarrollando dos instrumentos con el objetivo de reducir la segregación residencial. Por un lado, el vigente decreto N° 56 de 2019 del MINVU, que tiene como objetivo “establecer la categoría de proyectos de viviendas integradas y regular la entrega de beneficios de normas urbanísticas a dichos proyectos según lo dispuesto en el DFL⁶ N°2, del Ministerio de Hacienda” (Diario Oficial de la República de Chile, 2019, pág. 1). Por otro lado, el Proyecto de Ley de Integración Social, cuyo mensaje ingresó al Congreso el 5 de diciembre de 2018 (Cámara de Diputados de Chile, 2019), estando pendiente de aprobación y promulgación.

Al igual que el potencial uso de las “zonas de remodelación”, el decreto N° 56 del MINVU surge al alero del primer ámbito temático de la PNDU, reconociendo algunos de los objetivos de la PNDU vinculados al ámbito de integración social. Con el objetivo de favorecer la integración y reducir la desigualdad, el decreto establece la categoría de viviendas integradas y los beneficios asociados a los proyectos integrados, tomando en cuenta la facultad del Gobierno para implementar la PNDU y las posibles modificaciones al DLF N°2. Asimismo, en el decreto se menciona que las modificaciones que genera permiten disponer de beneficios para densificar los ejes de transportes, alcanzando un desarrollo más equilibrado en sectores con inversión pública. Todo esto tomando en cuenta que, si bien las modificaciones al DFL N°2 ya fueron sometidos a consulta ciudadana, aún no operan por falta de reglamentación (Diario Oficial de la República de Chile, 2019).

El decreto N° 56 del MINVU agrega al DFL N°2 un nuevo capítulo N°6 denominado “De los proyectos de viviendas integradas” con ocho nuevos artículos, y tiene la pretensión de operar como reglamento de la futura Ley de Integración Social⁷. Por otro lado, el Proyecto de Ley de Integración Social⁸ genera tres nuevos artículos 83 al 85⁹ donde se establecen las facultades del MINVU para entregar beneficios a proyectos de viviendas integradas, la condición de entrega de beneficios de normas urbanísticas a este tipo de proyectos y los requisitos para acceder a dichos beneficios¹⁰.

⁶ Decreto con Fuerza de Ley.

⁷ En el Anexo 3 se entrega un resumen de los principales aspectos sobre los que versa cada artículo del decreto N°56 del MINVU para explicitar las principales características de este cuerpo legal.

⁸ Actualmente en Segundo Trámite Constitucional en el Senado (Cámara de Diputados de Chile, 2019)

⁹ Pasando el actual artículo 83 a ser artículo 86.

¹⁰ En el Anexo 4 se presenta un resumen con los principales aspectos que abordan los artículos del Proyecto de Ley de Integración Social, entregando así insumos para comparar con las “zonas de remodelación” como instrumento legal.

Tanto el Proyecto de Ley de Integración Social como el decreto N° 56 del MINVU se vinculan con el ámbito de integración social de la PNDU. Sin embargo, en comparación a las “zonas de remodelación”, ninguno de los dos instrumentos mencionados entrega facultades suficientes a las autoridades para implementar la PNDU, al menos en cuanto al ámbito de integración social. En ese sentido, reglamentar las “zonas de remodelación” con foco en la integración social permitiría abordar de manera más completa los objetivos de la PNDU. En términos comparativos, destaco las siguientes diferencias entre las “zonas de remodelación”, el decreto N°56 del MINVU y el Proyecto de Ley de Integración Social para justificar las ventajas de utilizar las “zonas de remodelación” por sobre los otros dos instrumentos de política pública:

1. El decreto N° 56 es un beneficio normativo sobre una planificación dada, aumentando la norma existente en términos de densificación. Por su parte, las “zonas de remodelación” son un cambio al Plan Seccional, implicando una modificación mayor al permitir que el planificador realice cambios de uso de suelo y al Plan Regulador Comunal.
2. Las “zonas de remodelación” implican que en el nuevo Seccional se pueden hacer cambios al Plan Regulador, obligando a realizarlos en un plazo determinado. Dicho aspecto no es abordado en el decreto N° 56 ni en el Proyecto de Ley de Integración Social, dejando sin obligaciones a los ejecutores de proyectos de integración social.
3. Las “zonas de remodelación” establecen un castigo tributario (tasa de 200% de impuestos adicionales) en caso de no atenerse a la norma impuesta en la zona generada. Ni el decreto N° 56 ni en el Proyecto de Ley de Integración Social cuentan con castigos, constituyéndose sólo como beneficios para los ejecutores privados de este tipo de proyectos.
4. Las modificaciones a los Planos Reguladores que impliquen cambios en el uso de suelo requieren de la generación de una Evaluación Ambiental Estratégica, lo que implica que los proyectos de “zonas de remodelación” tendrían que someterse a dicha evaluación. Sin embargo, los cambios asociados al Proyecto de Ley y al decreto N° 56 no tendrían que someterse a una Evaluación Ambiental Estratégica¹¹.

Más allá del establecimiento de una “zona de remodelación” por las autoridades de turno, el mecanismo no asegura que la distribución de las viviendas propuesta en ella se mantenga en el tiempo, ni es el objetivo de la presente política pública que lo haga. Sin embargo, para evitar que

¹¹ Para mayor información sobre las aplicaciones de la Evaluación Ambiental Estratégica, visitar el siguiente link del Ministerio del Medio Ambiente:
<https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2015/12/Guia-de-orientacion-para-la-eae-en-Chile.pdf>

sea objeto de procesos de gentrificación o de estigmatización en los territorios, es recomendable realizar un análisis de la situación de desigualdad observada e implementar las “zonas de remodelación” de manera conjunta con subsidios para proyectos de integración social. De este modo, se asegura que se entreguen viviendas en las “zonas de remodelación” a familias cuyas características permitan reducir la segregación en los territorios, se aumente la diversidad de familias según ingresos y se mejore la calidad de vida de las familias de menores ingresos.

d) Agenda pública: de problema a problema público

Es necesario generar una estrategia para utilizar la figura legal de las “zonas de remodelación” en conjunto con los subsidios para proyectos de integración social con el objetivo de reducir la segregación residencial. Los motivos para generar dicha estrategia son:

1. Diversidad de actores trabajando en torno a la integración social: quienes trabajan en el tema lo hacen tanto a favor como en contra de la legislación sobre integración social. Deben considerarse el sector inmobiliario, el sector comercial, los representantes del sector arquitectónico, las organizaciones ciudadanas, los planificadores urbanos, entre otros. Ante esta diversidad de actores, es necesaria una estrategia que aúne los intereses en juego para trabajar por soluciones que eviten que el tema sea relegado del debate público.
2. Diversidad de enfoques en torno a la integración social: si bien la PNDU cuenta con el apoyo del Gobierno actual (Piñera, 2018-2022) y del anterior (Bachelet, 2014-2018), otros actores tienen reticencias en términos de la aplicación de políticas de integración social. Los principales temores de académicos y de organizaciones ciudadanas radican en que la legislación se ocupa de intereses inmobiliarios más que de necesidades ciudadanas¹². Según experiencias internacionales, es posible que la legislación sobre integración social potencie la gentrificación y la expulsión de familias pobres de comunas centrales, entregándole dichos espacios a familias de mayores ingresos.
3. Postura del sector inmobiliario: si bien tiende a solicitar reglas claras de cara a su negocio, muchas veces las normas establecidas son vistas por este rubro como trabas para el desarrollo de sus proyectos. Al respecto, los planificadores urbanos deben contemplar la posibilidad de generar beneficios normativos (como aumentos de densificación en “zonas

¹² Para mayor información, revisar los puntos a) y b) del apartado “III. Validación, Implementación, Monitoreo y Recomendaciones” de este documento.

de remodelación”) para evitar que se paralicen proyectos. Sin embargo, los beneficios ofrecidos deben ir de la mano con obligaciones para el sector inmobiliario.

4. Institucionalidad vigente en torno a la política propuesta: los planificadores urbanos del Estado deben contemplar que la política de “zonas de remodelación” implica cambios radicales sobre la legislación local, realizando incluso cambios de usos de suelo. Por ende, los planificadores deben elaborar una estrategia que desarrolle el cambio respetando los mecanismos de participación y evaluación vigentes.

En la actualidad, el CNDU enfoca su trabajo en torno a integración social en la generación y revisión de propuestas de manera conjunta con todos los actores mencionados en el punto sobre la “diversidad de actores trabajando en torno a la integración social”. Sin embargo, las propuestas que dichos actores revisan se relacionan con los mecanismos vigentes o en trámite mencionados en el punto “c) Relación entre el objetivo y el instrumento”. Una alternativa para posicionar una política pública de uso conjunto de “zonas de remodelación” con el subsidio DS N°116 es proponer su estudio en el CNDU, proponiendo su modificación a todos los actores involucrados.

Por último, sobre la reglamentación de las “zonas de remodelación”, se debe dar cuenta de su uso para que los planificadores urbanos puedan desarrollar la potencialidad que entregan dichas zonas. A su vez, las autoridades de la DDU del MINVU podrían analizar cambios a la reglamentación de las zonas para un mejor desarrollo de la PNDU, estableciendo reglas claras para evitar rechazos o retrasos en su aplicación por parte de la CGR.

2. EVALUACIÓN DE 4 DIMENSIONES

a) Dimensión efectividad

El impacto esperado de la aplicación de las “zonas de remodelación” en conjunto con subsidios para proyectos de integración social como instrumento para reducir la segregación residencial es generar mayor proximidad de grupos de distinto nivel socioeconómico. Al hablar de proximidad, se alude a la posibilidad de que personas de distintos niveles de ingresos convivan en el mismo barrio o en barrios vecinos dentro de la misma comuna. A su vez, con las “zonas de remodelación” se espera intervenir especialmente en comunas donde el 50% o menos de las unidades vecinales cuentan con menos del 20% de población vulnerable¹³.

¹³ Perteneciente al 40% de las familias más vulnerables o de menores ingresos de la población.

Según Agostini, Hojman, Román, & Valenzuela, la segregación residencial en el AMGS ha fluctuado entre 1992 y 2002 en torno al 0,53 para el decil más rico versus el decil más pobre de la población, utilizando el índice de disimilitud de Duncan (2016). Sin embargo, el índice de Duncan no visibiliza la distancia de grupos de ricos, de pobres y de otros grupos en espacios más acotados del territorio, pues compara solamente a dos grupos de la población. En ese sentido, el índice de Duncan¹⁴ entrega información interesante al indicar que más del 53% del decil más rico debería moverse a otras comunas menos homogéneas para lograr una integración en el espacio, pero no entrega una medida respecto a otros grupos de la población (Agostini, Hojman, Román, & Valenzuela, 2016). Por lo tanto, aunque la medida del índice de Duncan es interesante, da cuenta apenas de uno de los puntos a abordar con políticas que promueven la integración social.

La reducción de la segregación residencial es compleja y requiere del uso de canales diversos, siendo el uso conjunto de mecanismos que cambien las reglas del uso de suelo y de mecanismos de asignación de viviendas un aporte potencial para lograr dicha reducción. En ese sentido, el subsidio DS N°116 podría ser utilizado en “zonas de remodelación”, considerando una adaptación de la reglamentación de dichas zonas vinculándolas con objetivos de integración social. El uso conjunto de ambos mecanismos permitiría que las “zonas de remodelación” apunten al objetivo de reducir la segregación residencial, impidiendo que el cambio de uso de suelo sea destinado a otros fines. Asimismo, el uso de subsidios DS N°116 en “zonas de remodelación” permitiría que se focalice su ejecución en territorios específicos que cuenten con buen acceso a la red de transportes metropolitana, y a bienes y servicios tanto públicos como privados de buena calidad.

Los subsidios DS N°116 podrían aplicarse en conjunto con las “zonas de remodelación” de manera piloto en las comunas del AMGS con mejores indicadores socioeconómicos para revertir la segregación residencial de la región. Una medida de segregación que reduce los problemas derivados del índice de disimilitud de Duncan es el índice CGI (Centile Gap Index), el cual mide la distancia de un hogar de ingreso promedio respecto a la mediana de ingresos de la zona (Agostini, Hojman, Román, & Valenzuela, 2016, pág. 166). El índice de Duncan no es recomendable para analizar la distribución de ingresos porque divide a la población de manera arbitraria en dos grupos (por ejemplo, 10% más rico y 10% más pobre) y analiza qué proporción debe mover de uno de ellos para alcanzar la integración total, asumiendo que la distribución de ingresos se reduce a dos categorías. En tanto, el CGI permite analizar la distribución de todos los casos de una variable

¹⁴ Con valores entre 0 y 1, donde 0 es integración total y 1 es segregación total.

continúa como el ingreso, comparando qué tan diferentes o similares son quienes integran dicha distribución, llegando a 0 en caso de ser todos distintos (integración total) o a 1 en caso de ser todos iguales (segregación total). De las 13 comunas que cuentan con niveles de pobreza por debajo del promedio nacional en el AMGS, seis (Vitacura, Las Condes, Providencia, La Reina, Lo Barnechea y Ñuñoa) cuentan con niveles del índice CGI por sobre 0,25 (Agostini, Hojman, Román, & Valenzuela, 2016). Ante esta evidencia, las comunas mencionadas cumplen con los requisitos planteados: tienen altos niveles de segregación (al menos $\frac{1}{4}$ de su población no está integrada socialmente), cuentan con los mejores índices de pobreza por ingresos y multidimensional del AMGS, y cuentan con una buena entrega de bienes y servicios privados y públicos.

Por otro lado, la política de subsidios DS N°116 y “zonas de remodelación” podría ser implementada de manera piloto en las comunas mencionadas porque tienen poca población en términos relativos en la región. Específicamente Vitacura, La Reina y Lo Barnechea tienen menos de 100.000 habitantes y Providencia cuenta con menos de 150.000 habitantes según el Censo 2017 (ver Anexo 2), siendo más fácil generar proyectos de integración social que impacten en el índice de segregación comunal en comparación a comunas con más de 300.000 habitantes, como San Bernardo, La Florida, Maipú o Puente Alto.

Adicionalmente, impactar en la reducción de la segregación residencial y en el aumento de la integración social en comunas con mejores índices socioeconómicos e infraestructura pública de mejor calidad implica grandes desafíos pero a la vez posibles ganancias. En contraste, la posibilidad de generar proyectos de integración social en conjunto con “zonas de remodelación” en comunas donde existe poca población pero altos índices de pobreza y de segregación implica la necesidad de realizar grandes proyectos de inversión pública y/o privada para revitalizar dichos barrios. Sin embargo, si bien implementar estas zonas implicaría un alto costo monetario en lugares donde el Estado ya invirtió en vías de acceso e infraestructura por el valor de los terrenos, dicho costo sería compensado con la efectividad de la política, permitiendo atraer a inversores interesados.

A pesar del trabajo realizado por el Estado¹⁵, cumplir con el objetivo de reducir la segregación residencial no es una tarea sencilla de lograr en comunas donde existen niveles de segregación por sobre el 0,2 del índice CGI. Según información del Sistema de Indicadores y Estándares de

¹⁵Actualmente, el Estado está desarrollando dos mecanismos a través de los cuales persigue el objetivo de promover la integración social y reducir la segregación residencial: el decreto N°56 de 2019 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) y el Proyecto de Ley de Integración Social. Para mayor información sobre ambos mecanismos, revisar el punto c) del apartado “diagnóstico y fundamentación” de este mismo informe.

Desarrollo Urbano (SIEDU)¹⁶, “de las 71 comunas analizadas, en ninguna de ellas es posible señalar que el 100% de sus unidades vecinales cumplen con el estándar” de proximidad residencial de grupos de distinto nivel socioeconómico (CNDU, 2019, pág. 17). Dicho diagnóstico del SIEDU complementa que de las comunas con mayores niveles de segregación Providencia, Vitacura y Las Condes cuentan con menos de un 5% de unidades vecinales que cumpla con el estándar de proximidad residencial mencionado. Estos antecedentes muestran una situación preexistente difícil de cambiar, ya que los mecanismos en trámite legislativo ofrecen beneficios de constructibilidad, su aplicabilidad depende de los Planos Reguladores y no establecen obligaciones que deriven en sanciones en caso de incumplir la creación de los proyectos de integración.

Además, reducir la segregación en comunas como Providencia, Vitacura o Las Condes se complejiza gracias al tipo de regulación del mercado inmobiliario vigente. Reducir la segregación se torna difícil cuando el mercado inmobiliario no cuenta con un marco normativo que le permita al Estado regular los precios de las viviendas. En un mercado desregulado, la posibilidad de acceder a una vivienda depende de que quienes deseen adquirirlas sean los mejores postores, generando una competencia entre grupos de mayores y menores ingresos, quienes deben superar al otro grupo para adquirir una vivienda (Brueckner, 2011). Por lo tanto, para reducir la segregación en comunas con un alto valor del metro cuadrado es necesario que el Estado regule los precios del mercado inmobiliario, pudiendo así invertir en viviendas sociales o económicas donde sea necesario.

Por otro lado, las “zonas de remodelación” existen en la legislación desde hace años, pero no se han utilizado para reducir la segregación residencial. El motivo por el cual las “zonas de remodelación” no han sido utilizadas para reducir la segregación residencial es porque existen otros instrumentos que apuntan al mismo objetivo invirtiendo menos tiempo. Tramitar una “zona de remodelación” implica realizar estudios y unir voluntades en torno a la reducción de la segregación residencial en espacios más amplios del territorio. Sin embargo, reducir la segregación residencial no es necesariamente un objetivo compartido por vecinos ni por los ejecutores de los proyectos, quedando relegado como un ideal de los planificadores de política urbana.

¹⁶ El SIEDU surge al alero de la Política Nacional de Desarrollo Urbano, siendo su principal objetivo “medir y evaluar la calidad de vida de las ciudades chilenas y la efectividad de las políticas públicas en sus aspectos asociados al desarrollo urbano, con la finalidad de ayudar al Estado en la tarea de reducir las desigualdades urbanas y monitorear el grado de cumplimiento de los objetivos planteados en la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU)” (CNDU, 2019).

Actualmente, los municipios y las SEREMI de Vivienda regionales enfocan sus esfuerzos en la planificación territorial en términos de aumento o disminución de la densidad y en la aprobación de proyectos de inversión pública y/o privada. En ese sentido, la inversión del Estado en materia de vivienda se ha restringido a la gestión y aprobación de subsidios, los que muchas veces no cuentan con lugares específicos para ser utilizados. Una alternativa de solución a esta situación es el subsidio DS N°116, el cual ha funcionado a modo de cupón para familias de ingresos bajos y medios en proyectos inmobiliarios. Si bien el DS N° 116 se encuentra bien evaluado (DIPRES, 2017), no cuenta con proyectos inmobiliarios que requieran de su ejecución.

En el análisis de la efectividad de una política que considere a las “zonas de remodelación” y a los subsidios DS N°116 se deben contemplar variables difíciles de controlar, como el precio de las viviendas, de bienes y de servicios de los barrios. En la actualidad, el precio de las viviendas en Chile no está regulado y sus valores son fruto del equilibrio entre oferta y demanda inmobiliaria, sin que dicha interacción sea regulada por el Estado. El aumento sostenido de los precios de las viviendas ha generado dificultades en el acceso para todos los sectores del país, siendo necesarios más de 7 años de ingresos completos para poder pagar una vivienda en promedio según la Cámara Chilena de la Construcción (CChC, 2019). Dicho aumento sostenido, en conjunto con la inclusión del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a las viviendas y la falta de aportes del Estado para adquirirlas son factores que los planificadores de la política de vivienda deben tener en cuenta al implementar una política pública que apunte a la integración social.

Respecto al precio de bienes y servicios de los barrios donde se implementaría esta política conjunta de “zonas de remodelación” con subsidios DS N°116, es parte de una variable difícil de manejar. La política propuesta no entrega aportes monetarios para costear los bienes y servicios en los barrios donde se insertarían las nuevas viviendas, siendo un desafío para futuras investigaciones estudiar la entrega de un aporte del Estado a familias de bajos ingresos que lleguen a vivir a barrios donde los bienes y servicios sean más caros que en los barrios de origen. Por otro lado, la revisión de la literatura relacionada con proyectos de integración social que buscan reducir la segregación entrega información diversa sobre empleabilidad. Según Chetty, Hendren, & Katz (2016), no hubo un efecto sobre el empleo de los adultos al momento del cambio a barrios con menores índices de pobreza, pero sí existen efectos sobre la empleabilidad futura¹⁷ en niños menores de 13 años. En tanto, según Gobillon & Selod (2007) parte importante de los indicadores de empleabilidad e

¹⁷ Al menos unos 10 años después del cambio del barrio.

ingresos de quienes llegan a vivir a los nuevos proyectos mejoran. Ante esta evidencia, es de esperar que los precios de los bienes y servicios en los nuevos barrios no sean un problema para los usuarios de subsidios DS N°116 en “zonas de remodelación”.

El impacto esperado de la política es reducir la segregación residencial por debajo del 0,2 del índice CGI en comunas del AMGS, utilizando en conjunto el subsidio para proyectos de integración social con las “zonas de remodelación”. Dicho impacto se espera lograr implementando ambas políticas (“zonas de remodelación” y subsidios DS N°116) de manera piloto en comunas con niveles de segregación por sobre 0,25 del AMGS, promoviendo el desarrollo de grandes proyectos urbanos en terrenos públicos y/o privados a través de la modificación de los Planos Reguladores Comunales.

El canal para implementar esta política conjunta de “zonas de remodelación” y subsidios DS N°116 de manera piloto es trasladando familias de bajos ingresos a comunas con bajos niveles de pobreza del AMGS (Vitacura, Las Condes, Providencia, La Reina, Lo Barnechea y Ñuñoa). La decisión de utilizar este canal se establece en dichas comunas de manera piloto porque cuentan con más inversión en infraestructura pública y porque son comunas que requieren de pequeños movimientos poblacionales para percibir un impacto sobre el índice CGI al contar con menos población, a pesar de que sus terrenos habitualmente son más costosos.

b) Dimensión eficiencia

Los costos y beneficios que las autoridades deben tomar en cuenta al evaluar una política que mezcle el uso de las “zonas de remodelación” con el subsidio DS N°116 dependen del momento en el que se evalúe la política y de los actores involucrados. En ese sentido, si bien existe una gran cantidad de beneficios posibles de analizar, los más relevantes son los que percibirán las familias vulnerables que cambiarán su residencia a comunas más acomodadas. Asimismo, los costos más relevantes se vinculan con el costo de oportunidad de lo que se deja de hacer al implementar esta política conjunta, junto con los propios costos de implementación del subsidio DS N°116.

Los beneficios principales de aplicar una política que traslade a familias desde barrios de alta pobreza hacia barrios de baja pobreza, como la propuesta conjunta de “zonas de remodelación” con el subsidio DS N°116, serán los percibidos por niños pequeños. Según Chetty, Hendren, &

Katz (2016), trasladar a familias desde barrios de alta pobreza hacia barrios de baja pobreza¹⁸ entrega beneficios principalmente a niños que cambian de barrio con 13 años o menos. Al cambiar a barrios con menores índices de pobreza, los niños pequeños aumentan sus probabilidades de tener mayores ingresos cuando adultos en un 31% y de ir a la universidad en un 32%, reducen sus probabilidades de vivir en barrios pobres en un tercio y de ser padres o madres solteras en un 26%, resultados que tienen altas probabilidades de persistir en generaciones futuras (Chetty, Hendren, & Katz, 2016). Adicionalmente, el cambio a barrios con menores tasas de pobreza tiene impactos pequeños o casi nulos sobre los adultos (Chetty, Hendren, & Katz, 2016).

Algunos de los costos de oportunidad más relevantes de una política que combine el subsidio DS N°116 con “zonas de remodelación” dicen relación con los proyectos que se dejan de ejecutar en el lugar donde se aplicarían ambas políticas en conjunto. En un escenario hipotético, al implementar esta política en comunas de baja pobreza dejarían de implementarse otros proyectos de inversión privados o públicos. La no-ejecución de proyectos privados significaría para el Estado desde la “pérdida” del beneficio hipotético asociado al pago de contribuciones hasta la “falta” de la recaudación de impuestos de un proyecto inmobiliario privado. Asimismo, no implementar un proyecto del Estado implicaría dejar de percibir el beneficio social de dicho proyecto, como por la construcción de un hospital público, de un parque público o de escuelas municipales.

Por su parte, el costo de implementar el Programa DS N° 116, fue de 96,2 mil millones de pesos durante 2016, de los cuales 30,8 mil millones correspondieron al gasto efectivo del programa con origen presupuestario (DIPRES, 2017). Según información de la DIPRES, el costo del DS N° 116 “para proveer viviendas en proyectos de integración social ascendió a 17,3 millones de pesos por cada familia, ascendiendo a 24,5 millones de pesos para las viviendas de las familias vulnerables y de 14,8 millones de pesos para proveer viviendas a familias de sectores medios” (2017, pág. 17). Además, el DS N° 116 “gasta 18,9 millones de pesos para proveer una vivienda a una familia vulnerable, mientras que sólo 8,9 millones para proveer una vivienda a una familia de sectores medios en el mismo proyecto habitacional” (2017, pág. 18).

Realizar modificaciones a la reglamentación de las “zonas de remodelación” asociándolas con el subsidio DS N°116 requeriría del trabajo de profesionales que forman parte de la DDU del MINVU, por lo que no sería necesario agregar nuevos costos al Ministerio. Las magnitudes de inversión en términos de horas y personas son presentados en la Tabla 2.1, pensando en una jornada

¹⁸ Según su investigación con datos del programa Move To Opportunities (MTO), del gobierno de EE.UU.

de trabajo completa por tres meses de dos profesionales y de un profesional a media jornada. Los perfiles requeridos serían: un(a) abogado(a), a cargo de perspectiva legal de los cambios posibles de implementar; un(a) urbanista, a cargo de velar por la relación entre las “zonas de remodelación”, el subsidio DS N°116 y la reducción de la segregación residencial; y un(a) urbanista(a), a cargo de establecer el vínculo entre las políticas implementadas con los territorios donde se aplicarán.

Tabla 2.1: estimación de costos de profesionales para la implementación de “zonas de remodelación” con subsidios DS N°116

Profesionales	Cantidad	Jornada	Sueldo por profesional	Meses de trabajo	Gasto total
Abogado(a)	1	44	\$2.000.000	3	\$6.000.000
Urbanista	1	44	\$1.500.000	3	\$4.500.000
Urbanista	1	22	\$750.000	3	\$2.250.000
Total	4	---	---	---	\$12.750.000

Fuente: elaboración propia a partir de datos de <http://transparencia.minvu.cl>

Los costos en que incurrirá el Estado para utilizar el subsidio DS N°116 junto a las “zonas de remodelación” deben considerar una arista a nivel local. Los municipios con interés en aplicar esta política conjunta deberían incluir a un profesional estable que se encargue de llevar adelante este tipo de proyectos. En la propuesta piloto podemos estimar los costos para los seis municipios de la Región Metropolitana mencionados en la “dimensión efectividad”, contemplados en la Tabla 2.2 en órdenes de magnitud para su implementación de manera anual en cada municipio.

Tabla 2.2: estimación de costos de contratación de profesionales para la implementación de “zonas de remodelación” con subsidios DS N°116

Entidad	Profesionales	Cantidad	Jornada	Sueldo por profesional	Meses de trabajo al año	Gasto total
Municipios	Urbanista / Abogado(a)	1	44	\$1.500.000	12	\$18.000.000

Fuente: elaboración propia a partir de datos de <http://transparencia.minvu.cl>

Otros los beneficios asociados a la aplicación conjunta del subsidio DS N°116 con las “zonas de remodelación” varían según el actor específico del Estado al que le impactará la aplicación de ambas políticas. Por un lado, una reglamentación de las “zonas de remodelación” que permita utilizar subsidios DS N°116 facultará a las autoridades municipales a generar cambios de uso de suelo en sus comunas con la justificación de reducir la segregación residencial. En segundo lugar, para la CGR implicará el beneficio de contar con reglas más claras al momento de revisar los proyectos asociados a las “zonas de remodelación” vigentes en la LGUC. En tercer lugar, para las autoridades del gobierno central, MINVU y SEREMI, el uso conjunto del subsidio DS N°116 y de las “zonas de remodelación” les entregará al menos dos beneficios. Por un lado, podrán realizar modificaciones a la planificación urbana para desarrollar la PNDU, en particular el ámbito de

integración social y sus objetivos asociados. Por otro lado, les entrega beneficios cuantificados en la evaluación del programa de subsidios DS N°116, en cuanto al uso efectivo de subsidios que no se estaban utilizando, observable en la cuantificación realizada por DIPRES en la Tabla 2.3 (2017).

Tabla 2.3: familias vulnerables y medias con subsidio sin aplicar al año 2015 con subsidios DS N°116 a diciembre del año 2016

	N° de Familias con subsidios sin aplicar al año 2015 (a)	N° de Familias Inscritas en proyectos de integración social a Diciembre del año 2016 (b)	N° de Familias en proyectos de integración social con subsidios sin aplicar a Diciembre del año 2016 (c)	Porcentaje de familias (c)/(a)	Porcentaje de familias (c)/(b)
Vulnerables	20.213	9.951	6.040	30%	61%
Medios	43.611	24.042	2.463	6%	10%
Total	63.824	33.993	8.503	13%	25%

Fuente: Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG), Programa Subsidio Habitacional Extraordinario para Proyectos de Integración Social, DS N° 116 (DIPRES, 2017).

Para los habitantes del país también existen otros costos y beneficios asociados al uso conjunto del subsidio DS N°116 con una nueva reglamentación de las “zonas de remodelación”. La reglamentación implicará que los habitantes del país deberán adaptarse a las nuevas condiciones establecidas en los territorios, en función de su condición de propietarios de terrenos. En términos hipotéticos, si son propietarios de terrenos, un cambio de uso de suelo les entregará nuevas reglas de construcción, permitiéndoles vender bajo nuevas condiciones. Los efectos positivos o negativos dependerán de la disposición a vender de los propietarios, del cambio del avalúo del terreno y, por tanto, de cómo incida dicho cambio del precio del terreno en el patrimonio del propietario.

Por último, en cuanto a los beneficios asociados a la aplicación conjunta de ambas políticas, es decir, el subsidio DS N°116 y las “zonas de remodelación”, es necesario contar con datos que habitualmente no se cuantifican para estimarlos. En ese sentido, sería necesario contar con los órdenes de magnitud de la generación de una nueva legislación, debiendo contabilizar los recursos utilizados en las negociaciones para llegar al resultado final. Un caso comparable podría ser el Proyecto de Ley de Integración Social¹⁹, donde su creación ha significado un gasto para el Estado que se podría haber ahorrado en caso de modificar reglamentos de artículos de la LGUC.

c) Dimensión equidad

La generación de una reglamentación de las “zonas de remodelación” que permita utilizarlas en conjunto con el subsidio DS N°116 apunta a la dimensión de equidad al promover la reducción

¹⁹ El Proyecto de Ley de Integración Social fue ingresado el 5 de diciembre de 2018 y se encuentra en trámite legislativo al 28 de marzo de 2020.

de la segregación residencial en las ciudades del país. La generación de cambios a la reglamentación de las “zonas de remodelación” para promover la integración social permite enfocar esfuerzos del Estado en entregar una mejor calidad de vida a las familias, integrando a los habitantes en el territorio. La aplicación de las “zonas de remodelación” con el subsidio DS N°116 permitirá cambiar de barrios a familias que habitualmente no pretenden realizar cambios de este estilo, siendo necesario que las autoridades entreguen herramientas a las familias beneficiarias para abordar el cambio como una posibilidad de mejorar su calidad de vida (Bergman, y otros, 2019).

Reglamentar las “zonas de remodelación” para utilizarlas con el subsidio DS N°116 entregará la posibilidad de mejorar las condiciones de vida de los habitantes de parte del territorio y utilizar de manera óptima los recursos disponibles. El uso de ambas políticas en conjunto entregará la posibilidad de insertarse en barrios con mejores condiciones de habitabilidad a familias que viven en contextos vulnerables, mejorando el entorno de sus viviendas, permitiéndoles acceder a redes y a posibilidades de empleo mejores que en sus barrios anteriores. De esta manera, el hecho de que las familias que viven en barrios vulnerables cambien a barrios con mejores condiciones permitirá que se utilicen de manera óptima aquellos bienes y servicios públicos disponibles en las comunas menos pobres pero subutilizados por contar con menos densidad poblacional.

Según Chetty, Hendren, & Katz (2016), los cambios de vivienda desde barrios con altos niveles de pobreza a otros con bajos niveles a edades tempranas son un determinante de los mejores resultados en el largo plazo de los niños. En ese sentido, que familias sin hijos o con hijos pequeños cambien de comuna implica la posibilidad de mejorar las condiciones de habitabilidad y reducir los niveles de pobreza de sus hijos en el futuro. Ante esto, la aplicación de una política que combine las “zonas de remodelación” con subsidios DS N°116 en comunas con menores niveles de pobreza de manera piloto permitiría mejorar la calidad de vida de las familias de menores ingresos.

Adicionalmente, es necesario analizar los efectos estimados que podría tener la aplicación de una política de “zonas de remodelación” con subsidios DS N°116 sobre indicadores pobreza y de distribución del ingreso en las comunas donde se aplicarían de manera piloto. Cabe recordar que se propone aplicar esta política conjunta de manera piloto en las comunas con mejores niveles de pobreza y con baja población del AMGS (Vitacura, Las Condes, Providencia, La Reina, Lo Barnechea y Ñuñoa). Los cambios en la distribución de ingresos y de pobreza fueron estimados con dos herramientas (ver Anexo 5): una prueba de asignación aleatoria de cambios de hogares con

los resultados de la Casen 2017; y una simulación de movimientos de edificios habitacionales con el Modelo de Simulación de Uso de Suelo de Santiago (MUSSA II).

La prueba de asignación aleatoria de cambios de hogares realizada con la Casen 2017 permitió estimar el impacto que tendría el movimiento de hogares hacia las comunas donde se aplicaría la política de manera piloto en términos de pobreza y de distribución del ingreso²⁰. La asignación de hogares por quintil en la prueba se vincula con la aplicación de una política de subsidios donde se entregaría un 20% de viviendas a cada uno de los 3 quintiles más pobres, más un 40% de viviendas de manera aleatoria a cualquier quintil. Los resultados de la prueba indican que, ante los movimientos de hogares en las comunas escogidas, en el corto plazo, la pobreza por ingresos pasa de 0,59% a 1,21% y la pobreza multidimensional pasa de 3,65% a 5,24%. En tanto, los quintiles 1 a 4 aumentan en la distribución por quintiles de ingresos, mientras que el quintil 5²¹ disminuye. Todos los valores mencionados fueron estimados con un 95% de nivel de confianza (ver Anexo 5).

La simulación realizada con el MUSSA II muestra cómo impactaría el movimiento de edificios con departamentos de entre 45 y 70 metros cuadrados, y de las familias que viven en su interior, desde comunas con alta pobreza por ingresos hacia comunas con baja pobreza. El valor agregado de las estimaciones realizadas con el MUSSA II es que agregan mayor precisión al considerar las preferencias de todos actores del mercado inmobiliario, dando cuenta de la posible reacción de los habitantes de las comunas intervenidas en una fase piloto (Vitacura, Las Condes, Providencia, La Reina, Lo Barnechea y Ñuñoa). Los resultados muestran un leve aumento de los hogares con ingresos hasta \$296.452 (en pesos de mayo 1991) y aumentos más pronunciados para hogares de ingresos entre \$296.452 y \$1.185.808, disminuyendo las edificaciones de firmas (ver Anexo 5).

Los resultados de las estimaciones realizadas con la Casen 2017 y con el MUSSA II dan cuenta de los efectos de la implementación de una política conjunta de “zonas de remodelación” y de subsidios DS N°116 en el corto plazo. La aplicación de ambas políticas en conjunto permitiría, en el corto plazo, mejorar las condiciones de vida de las familias más pobres de la población al permitirles vivir en barrios que cuentan con mejor acceso a redes de transporte, bienes y servicios. Las estimaciones indican que, si no se regula la cantidad de viviendas asignadas a las familias según nivel de ingresos en las comunas donde se aplicaría la política de manera piloto, la cantidad de familias de bajos ingresos aumentaría, pero crecería aún más la cantidad de familias de ingresos

²⁰ Para mayor información sobre aspectos metodológicos de la prueba realizada, revisar el Anexo 5.

²¹ El quintil de mayores ingresos de la distribución.

medios y altos. Al aumentar más el número de familias de ingresos medios y altos que la cantidad de familias de ingresos bajos, la segregación crecería en las comunas donde se pretende aplicar la política de manera piloto.

La integración social se ha reducido en Chile gracias al aumento de la segregación residencial, generando problemas de cohesión social e influyendo en que las formas de integración entre las personas se reduzcan a espacios no habituales, como el trabajo o el consumo (Wormald, Sabatini, Trebilcock, & Rasse, 2013). La proliferación de barrios segregados ha implicado que se desarrollen formas de integración basadas en el esfuerzo y en el consumo de las personas, encontrando un punto de encuentro en las relaciones comerciales antes que en la proximidad residencial. En ese sentido, la aplicación de una política que combine las “zonas de remodelación” con subsidios DS N°116 se plantea como un desafío efectivo a la segregación, invitando a la generación de vínculos entre vecinos de distintos orígenes sociales en diferentes comunas del país.

La reducción de la segregación residencial a través de la integración social se plantea como un desafío al enfrentarse a la disyuntiva de quién financia los cambios y a procesos de gentrificación. El problema de quién debe financiar los cambios de los barrios segregados se resuelve al evaluar que tanto el Estado como las familias han invertido: el Estado en la provisión de bienes y servicios públicos; y las familias en sus viviendas en barrios segregados. Por ende, tanto el Estado como las familias deberían invertir en los cambios que reduzcan la segregación, pues los dos invirtieron y ambos se verían beneficiados con los cambios. Por otro lado, la gentrificación surge como una alternativa a la segregación al permitir que familias de altos ingresos se cambien desde barrios más acomodados hacia barrios más pobres. Sin embargo, la gentrificación no implica el desarrollo de cohesión ni de integración social (Wormald, Sabatini, Trebilcock, & Rasse, 2013), por lo que se plantea como una alternativa a la segregación que agrega más desafíos a la integración social.

d) Dimensión ética

Revisar las posiciones valóricas frente a la distribución de recursos del Estado es central al momento de analizar el problema de la segregación residencial en términos éticos. En esa línea, John Rawls da cuenta de la necesidad de establecer mecanismos desde el Estado para redistribuir los bienes y servicios repartidos de manera desigual en la sociedad. El autor menciona que la justicia debe ser equitativa para ser efectivamente justa, apelando a la justicia distributiva como mecanismo para reducir las diferencias producidas por la interacción de las personas en la sociedad

(Rawls, 1971). Rawls desarrolla dos principios: el de la libertad, mencionando que debe existir acceso universal a las libertades básicas; y el de la diferencia, donde el Estado debe solucionar las desigualdades económicas y sociales producidas por la interacción de las personas en la sociedad.

De acuerdo con Rawls, una política que combina las “zonas de remodelación” con el subsidio DS N°116 en barrios más acomodados, en su aplicación piloto, sería justa porque redistribuiría los recursos asignados de manera desigual en un inicio. Según el concepto de libertad de Rawls, esta política conjunta entregaría más libertad a las personas porque les permitiría acceder a viviendas menos segregadas y con más bienes y servicios públicos en sus alrededores. Asimismo, esta política disminuiría las diferencias según Rawls pues, al entregar viviendas a personas de bajos ingresos en barrios menos pobres, disminuiría las desigualdades producidas por la interacción de personas y empresas en la sociedad. En términos generales, esta política lograría avanzar en términos de justicia redistributiva al corregir la distribución de viviendas del mercado inmobiliario.

Otra posición valórica relacionada con la segregación residencial es la ética liberal, contraria a las correcciones de la interacción de las personas, proponiendo en su reemplazo a un Estado mínimo (Nozick, 1974). Robert Nozick menciona que la corrección realizada por el Estado sólo es admisible en casos en que la distribución de bienes y servicios haya sido realizada a través de medios ilegítimos, como la violencia. Para Nozick, la distribución de bienes y servicios original es la adecuada porque probablemente se llegó a ella de manera legítima. En esa línea, una política de “zonas de remodelación” con subsidios DS N°116 sería una corrección adecuada sólo si la asignación inicial de viviendas disponibles se hubiera realizado de manera ilegítima.

Los análisis de Rawls y Nozick se contraponen, invitando a tomar una posición respecto a la intervención del Estado. Al favorecer a quienes se encuentran en una peor condición relativa, la propuesta de Rawls es un marco más cercano en términos éticos a la intervención de política conjunta propuesta en materia de vivienda. Así, la generación de políticas en torno a la entrega de subsidios de vivienda y de cambios de uso de suelo busca corregir las inequidades producidas por la interacción de las personas en la sociedad (siguiendo a Rawls), aunque dichas inequidades no se hayan generado de forma violenta (contradiendo a Nozick).

Una intervención que combina las “zonas de remodelación” con los subsidios DS N°116 se adscribe a la justicia distributiva al proponer cambios de uso de suelo que modifican la asignación habitual del territorio y de las viviendas. En ese sentido, la segregación residencial es el resultado de una desigual distribución de oportunidades en el territorio, invitando a que los planificadores de

política pública utilicen nuevos mecanismos de planificación urbana para promover un adecuado acceso a viviendas y a oportunidades. Así, los planificadores de política pública deben promover el acceso por parte de las personas de menores ingresos a oportunidades, a barrios y a viviendas. De este modo, la aplicación de la política de “zonas de remodelación” más subsidios DS N°116 se encargaría de aplicar una ética de justicia distributiva, distanciándose de políticas que protegen los derechos de propiedad sobre el territorio y se enfocan en cumplir con una ética liberal.

La desigualdad de acceso a la vivienda es un problema que se ha agudizado por el incremento en los precios de las viviendas en Chile. Las viviendas en Chile se han vuelto cada vez menos asequibles para las familias, lo que se refleja en el índice de acceso a la vivienda, el cual calcula la cantidad de ingresos promedio que deben destinar las familias durante todo un año para acceder a una vivienda de valor promedio. Según datos de la Cámara Chilena de la Construcción (CChC), Chile y las comunas del Gran Santiago cuentan con índices de 7,6 y de 7,4, respectivamente, los que son severamente no alcanzables, pues implican que las familias que cuentan con un ingreso promedio deberían destinar más de 7 años de sus ingresos anuales completos para pagar una vivienda de valor promedio (CChC, 2019). Los valores del índice de acceso a la vivienda de Chile son muy lejanos de los índices de Canadá, Irlanda y Estados Unidos (4, 3,7 y 3,5 a nivel nacional, respectivamente). Aplicar la política conjunta mencionada permitiría mitigar la desigualdad, brindando la posibilidad de acceder a una vivienda a quienes hoy no cuentan con ingresos suficientes para obtener un crédito hipotecario.

La segregación residencial es en la actualidad un problema porque genera un acceso desigual a las oportunidades existentes en el territorio, constituyéndose como un problema ético al no cumplir con los principios de libertad y de diferencia planteados por Nozick. En ese sentido, se requiere de una política que reduzca la segregación residencial porque con ella sería posible mitigar la desigualdad socioeconómica del país. La existencia de pocas comunas en el AMGS que cuentan con bajos niveles de pobreza y de muchas que cuentan con mayores niveles de pobreza es evidencia suficiente para recordar que es un deber del Estado promover el bienestar de sus ciudadanos reasignando recursos entre la población. Al redistribuir, el Estado puede contribuir a la cohesión social, creando espacios a los que puedan acceder todos los grupos sociales del país.

Por último, la protección de derechos de propiedad debe ser considerado en términos éticos en la generación de una política de “zonas de remodelación” y subsidios DS N°116 que promuevan la integración social. La posibilidad de que las autoridades de los gobiernos centrales y locales

cambien los Planos Reguladores o realicen cambios de uso de suelo puede implicar que los propietarios de terrenos consideren que sus derechos de propiedad son vulnerados. Si no se incluye un mecanismo de consulta y la política no es consensuada con los propietarios, podría ser percibida de manera autoritaria por los ciudadanos.

3. VALIDACIÓN, IMPLEMENTACIÓN, MONITOREO Y RECOMENDACIONES

a) Validación y Legitimidad

La aplicación de una política conjunta de “zonas de remodelación” con subsidios DS N°116 incluirá a distintos actores, quienes podrían estar a favor o en contra de la política. Por un lado, existen entidades que probablemente estarán a favor de la medida, como el MINVU, las SEREMI, los Municipios con problemas de segregación residencial, las organizaciones sociales de allegados y de deudores habitacionales, entre otros. Por otro lado, parte de los actores que pueden estar en contra son algunas inmobiliarias, parte del sector comercial y los Municipios y vecinos que no estén a favor de la integración social, quienes promoverán sus intereses particulares.

El apoyo a una política de “zonas de remodelación” con subsidios DS N°116 probablemente será promovido a partir del trabajo realizado por las autoridades y por las organizaciones de la sociedad civil. Las autoridades del MINVU, las SEREMI y los Municipios apoyarán un nuevo reglamento de las “zonas de remodelación” avanzando en su creación, capacitando a sus funcionarios sobre integración social y difundiendo el conocimiento en espacios de decisión. Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil influirán difundiendo información sobre la política de manera interna y externa a sus organizaciones, junto con promover su aplicación con Municipios que tengan una postura menos definida respecto a la integración social. El trabajo realizado por quienes promueven el nuevo reglamento será vital para su aprobación y aplicación, pues ocupan espacios clave en la toma de decisiones para su definición.

La oposición de quienes no estén de acuerdo con una política conjunta de “zonas de remodelación” y subsidios DS N°116 puede implicar que bloqueen la normativa en cuestión. Las instancias de bloqueo de la normativa van desde la generación de “zonas típicas”, limitando los cambios en ciertos espacios del territorio, hasta la denuncia de la falta de consulta ciudadana en la CGR. Un ejemplo de bloqueo de políticas de integración social fue un caso de construcción de viviendas sociales en Las Condes durante 2018, donde los vecinos del proyecto enviaron cartas a distintos medios y generaron acciones para que no se ejecutaran las obras en sus barrios (Gutiérrez

& Cabello, 2018). Por su parte, “Suárez Mujica” y “Matta Sur” son ejemplos de barrios declarados “zonas típicas” en la Región Metropolitana, bloqueando con ello la implementación de cambios urbanísticos y la creación de conjuntos habitacionales.

Otra posible oposición a una política de “zonas de remodelación” con subsidios DS N°116 es el bloqueo a la legislación a través del lobby de agentes privados en las instancias de decisión del Estado. En caso de aplicar esta política en sectores donde existan intereses privados, quienes representen dichos intereses influirán en las autoridades para rechazar la legislación. A modo de ejemplo, la oposición a cambios en la legislación se ha manifestado en la declaración del santuario de la naturaleza de las “dunas de Concón” (Saavedra & Saleh, 2019) o en la votación para el cambio de uso de suelo del Humedal Vasco da Gama en Hualpén (Bio Bío Televisión, 2019).

Las causas de los principales conflictos en la aplicación de una política conjunta de “zonas de remodelación” y subsidios DS N°116 se vinculan con la posición valórica frente a los derechos de propiedad y con la falta de regulación que opera en el rubro. El principal conflicto valórico en la aplicación de esta política se vincula con la percepción de que los proyectos de integración social reducen la plusvalía de las viviendas, generando temor y oposición a políticas de integración por la defensa de dicha plusvalía (Sabatini, Rasse, Mora, & Brain, 2012). Por otro lado, están aquellos que reconocen el derecho de acceso a la vivienda de las personas independiente de su condición socioeconómica, quienes apoyan las políticas de integración (Sabatini, Rasse, Mora, & Brain, 2012). Sin embargo, dichas posturas se enfrentan a un rubro inmobiliario con poca regulación de precios, requiriendo de una intervención del Estado que implemente políticas de integración social reforzando su legitimidad gracias a sus resultados (Sabatini, Rasse, Mora, & Brain, 2012).

La creación de un nuevo reglamento para las “zonas de remodelación” que permita su uso con los subsidios DS N°116 para reducir la segregación residencial es posible, aunque su aplicación efectiva dependerá de la negociación que sostengan los actores involucrados. Si bien el MINVU no necesita negociar con otros actores para aprobar un reglamento sobre artículos de la LGUC, la aplicación efectiva de esta política dependerá de la aprobación en otras instancias y del lobby que ejerzan otros actores para su aprobación o bloqueo. En ese sentido, no es recomendable cambiar una política de vivienda sin la participación de los actores involucrados, pues podría ser rechazada e incrementar el descontento frente al Gobierno, como sucedió con los deudores habitacionales en el gobierno de Bachelet de 2006-2010 (Casgrain, 2010). Por lo tanto, el Gobierno podría flexibilizar las normas urbanísticas de densidad y altura con tal de atraer al sector inmobiliario, ya

que, en caso de aprobarse un nuevo reglamento para las “zonas de remodelación”, los proyectos deberán ajustarse a los intereses de la mayoría de los actores involucrados.

La aprobación de un nuevo reglamento para las “zonas de remodelación” que permita que se ejecuten con el subsidio DS N°116 requiere del trabajo del MINVU y de la aprobación interna de la iniciativa. El MINVU está facultado para aprobar un reglamento que rija sobre los artículos de la LGUC sin que dicho reglamento pase por el Congreso, necesitando solamente del patrocinio de la máxima autoridad ministerial y de la Presidencia de la República para su aprobación (LGUC, 2019, pág. (Artículo 4°)). Sin embargo, el Tribunal Constitucional puede arbitrar si se interponen recursos, por lo que es necesario contar con el respaldo de la Presidencia y de la jefatura de la cartera de Vivienda para crear un nuevo reglamento resguardando el respeto a la Constitución.

La ejecución de un cambio al reglamento de las “zonas de remodelación” para aplicarlas con los subsidios DS N°116 les corresponde administrativamente a diferentes organismos del Estado. Por un lado, la ejecución de las “zonas de remodelación” le competen directamente al MINVU, a las SEREMI y a los Municipios, encontrándose capacitados para poder aplicarlas. Sin embargo, los subsidios DS N°116 consideran la participación del MINVU, no así la participación de las SEREMI ni de los Municipios, siendo necesario ajustar la regulación para que puedan gestionar su ejecución entre los organismos mencionados. Por lo tanto, será necesario asignar responsabilidades a los Municipios y a las SEREMI en el nuevo reglamento de las “zonas de remodelación” para que las apliquen con los subsidios DS N°116.

b) Implementación

Un nuevo reglamento de las “zonas de remodelación” que permita que se apliquen con los subsidios DS N°116 requerirá de una hoja de ruta de implementación que identifique a los actores, procesos, plazos y riesgos, mejorando el reglamento vigente. Actualmente, el reglamento de las “zonas de remodelación” indica que los Municipios que cuentan con Plan Regulador son los principales involucrados en la definición de las zonas, junto con las SEREMI de Vivienda y Urbanismo y el MINVU cuando actúan de oficio (MINVU, 2016). La entidad que establece la “zona de remodelación” debe estudiar y aprobar un Plan Seccional, congelando las reglas urbanísticas del lugar asignado, fijando una política de renovación en base a criterios objetivos de subutilización del espacio. Según el reglamento actual, la creación del Plan Seccional debe contar con cuatro elementos: un catastro de la situación existente; una memoria explicativa que justifique

la ejecución de las obras; la ordenanza del Plan Seccional que contenga la delimitación del territorio y las características de sus normas urbanísticas; y los planos que expresen gráficamente el polígono del Plan Seccional y las condiciones de la “zona de remodelación” (MINVU, 2016).

Por otro lado, una “zona de remodelación” se fija respecto al Plan Regulador y su declaración se ejecuta por Decreto Supremo, estableciendo en dicho Decreto quiénes participan en la definición de la zona y los plazos asociados. La declaración de la “zona de remodelación” es ejecutada por el MINVU a través de la SEREMI respectiva vía Decreto Supremo, debiendo contar con un informe de la Intendencia, del Municipio o de las instituciones que se estimen pertinentes. Finalmente, los plazos de ejecución y la fijación de incentivos quedan abiertos para ser definidos en el Decreto Supremo que da cuenta de la “zona de remodelación” en cuestión.

Un nuevo reglamento que vincule la aplicación de las “zonas de remodelación” con los subsidios DS N°116 cambiaría algunos plazos del reglamento anterior, pero mantendría a los procesos y a los actores involucrados. Con la intención de acelerar el establecimiento de la “zona de remodelación”, es recomendable otorgar un máximo de seis meses para que los actores definan el Plan Seccional, siendo posible solicitar una extensión de plazo de un máximo de seis meses más para dichas gestiones. Respecto a los plazos para la ejecución de las obras en la “zona de remodelación”, es recomendable otorgar un máximo de 18 meses calendario para el comienzo de la ejecución de las obras, con tal de permitir que quienes se encuentren interesados en ajustarse a la norma busquen financiamiento y consigan los permisos con antelación. De este modo, un nuevo reglamento de las “zonas de remodelación” contará con plazos acotados y establecidos con antelación al envío del Decreto Supremo por parte de la SEREMI y el MINVU, permitiendo adecuar con mayor certeza las condiciones del territorio a las necesidades de la población.

Además, un nuevo reglamento que relacione las “zonas de remodelación” con los subsidios DS N°116 vincularía la aplicación de ambos mecanismos, respondiendo a los objetivos de integración social de la PNDU. Para vincular ambos mecanismos sería necesario que se establezca en el reglamento de las zonas que se deberá definir en el Decreto Supremo un porcentaje de la “zona de remodelación” para proyectos de vivienda de integración social, los que podrán ejecutarse a través de los subsidios DS N°116. De este modo, el nuevo reglamento indicaría que las “zonas de remodelación” responderán a los objetivos de integración social y de reducción de la segregación de la PNDU a través de la ejecución de obras específicas en las “zonas de remodelación”.

Los principales riesgos de implementar una política de “zonas de remodelación” con subsidios DS N°116 se relacionan con la oposición de los potenciales vecinos de las zonas a la política, con los intereses del sector inmobiliario y con la captura de intereses del Estado. La oposición a la política por parte de los potenciales vecinos de las comunas donde se implementaría es un riesgo por la influencia que pueden ejercer a través del lobby en el debate público para que no se ejecuten los cambios propuestos. Los intereses del sector inmobiliario son un riesgo para la política porque pueden influir bloqueando la ejecución de obras en “zonas de remodelación” si el reglamento no responde a sus intereses económicos, aunque pueden existir inmobiliarias interesadas en desarrollar este tipo de proyectos. Por su parte, la captura de intereses del Estado es un riesgo para esta política porque puede ser implementada para favorecer intereses particulares más que para promover la integración social y reducir la segregación residencial. Un ejemplo de captura de intereses en políticas de vivienda ocurrió en 1995 con el tráfico de influencias y el regalo de un caballo pura sangre del dueño de Copeva al titular del MINVU, Edmundo Hermosilla (Brescia, 2001)

Por último, la implementación de una política de “zonas de remodelación” con subsidios DS N°116 contemplaría una ejecución piloto que impida la paralización de obras o su ejecución con intereses privados. La propuesta de esta política conjunta se ejecutaría de manera piloto en las comunas de Vitacura, Las Condes, Providencia, La Reina, Lo Barnechea y Ñuñoa, por los criterios mencionados en el apartado “II. Evaluación de 4 dimensiones” de este mismo documento. Por otro lado, si bien el Estado cuenta con herramientas para cumplir con las labores de implementación de esta política conjunta, se recomienda establecer mecanismos de rendición de cuentas adicionales que aseguren la justificación y ejecución de obras. La ejecución de esta política permitirá reducir la segregación residencial en el país sólo si contempla los riesgos asociados con la política y si se establecen mecanismos transparentes de rendición de cuentas en su implementación.

c) Monitoreo y evaluación de resultados ex post

El funcionamiento de esta política conjunta de “zonas de remodelación” y subsidios DS N°116 debe ser evaluado en términos administrativos a partir de criterios controlables y plazos acotados. El monitoreo administrativo de la política debe aplicarse año a año, controlando los recursos que el Estado destina a su ejecución y revisando si es factible de aplicar como política conjunta. Para controlar los recursos utilizados en esta política se pueden contabilizar los beneficiarios totales y el monto efectivo gastado por el Estado año a año para ejecutar ambas políticas en conjunto, dando

cuenta de la cantidad de recursos que gastó el Estado en la política y por beneficiario. Por su parte, la ejecución efectiva de ambas políticas se puede medir año a año en función de la cantidad de “zonas de remodelación” definidas, aprobadas y ejecutadas, junto con la cantidad de proyectos públicos y privados que se ejecuten en las mismas “zonas de remodelación”. Dichos indicadores darán cuenta de la efectividad de la política sobre la revitalización de territorios, de la efectividad en la entrega de viviendas a familias que no tenían acceso y de la gestión del gasto público.

También es necesario medir el impacto de la política conjunta de “zonas de remodelación” y subsidios DS N°116 sobre los habitantes de las comunas donde se implemente y sobre los beneficiarios de la aplicación de la política. El impacto de la política en los habitantes de las comunas se puede verificar a través de la variación de indicadores de las comunas donde se implemente la política de manera piloto. Sería adecuado medir cada dos años los indicadores de pobreza (por ingresos y multidimensional) y de distribución de ingreso en las comunas donde se implementará el piloto de la política con la Encuesta Casen, aumentando su muestra en dichas comunas para que sea representativa si es necesario. Estos indicadores permitirían conocer el efecto de la política sobre la distribución de ingresos de la población y sobre los niveles de pobreza, dando cuenta de una mayor o menor heterogeneidad de los habitantes de las comunas gracias a la política implementada. Las mediciones mencionadas no implicarían grandes costos adicionales para el Estado, pues serían realizadas utilizando los recursos disponibles en el Ministerio de Desarrollo Social a partir de los resultados de la Casen.

Además, se recomienda medir el impacto de la política de “zonas de remodelación” con subsidios DS N°116 sobre las familias que sean sujeto de la política de manera comparada con quienes no fueron beneficiadas. Para esto, se propone tomar el ejemplo de Chetty, Hendren, & Katz (2016), realizando un estudio de panel durante 15 años, una vez al año, que mida el impacto de la política sobre tres tipos de familias: las que se cambiaron a “zonas de remodelación” con subsidios DS N°116 en comunas con menores niveles de pobreza; las que utilizaron el subsidio DS N°116 en otras comunas; y las que se mantuvieron en los mismos barrios. Los indicadores propuestos para medir a los integrantes de las familias serían: ingreso familiar, ingreso personal, años de educación, acceso a la educación superior y estado civil. Los indicadores propuestos para evaluar el contexto barrial serían: nivel de pobreza, nivel de victimización delictual, nivel de criminalidad y nivel de violencia. El estudio permitiría estimar el impacto que tiene la política conjunta sobre sus usuarios,

permitiendo comparar año a año los efectos observados, entregando insumos a los planificadores del Estado para decidir si es más adecuado mantener o cancelar su aplicación.

La información del funcionamiento administrativo y del impacto en la población de la política de “zonas de remodelación” y subsidios DS N°116 en su versión piloto permitirá comparar sus resultados y decidir si es más adecuado mantenerla, replicarla en otras comunas o cancelarla. La propuesta de esta política implica que si su monitoreo anual reporta mayores costos que beneficios durante los primeros cinco años de aplicación, debe mantenerse sólo en las comunas piloto o cancelarse su aplicación. Por otro lado, si reporta los mismos costos que beneficios o si reporta más beneficios que costos durante los primeros cinco años de aplicación, debe mantenerse en las comunas piloto y estudiarse su extensión a otras comunas del país.

d) Recomendación

La segregación residencial es un problema a nivel país que ha implicado una disminución en la calidad de vida de sus habitantes, requiriendo que el Estado trabaje en su reducción con la mayor cantidad de herramientas posibles. El aumento de la segregación residencial implica la reducción de la integración social, reflejada en los altos niveles de desigualdad socioeconómica y de pobreza presentes en el país, lo cual es observable en las diferencias de acceso a viviendas y barrios de calidad por parte de la población. Ante esto, el Estado debe trabajar en revertir la segregación residencial para mejorar la calidad de vida de sus habitantes, desarrollando una política integral que utilice las herramientas disponibles, que cree nuevas herramientas y que coordine a los distintos servicios del Estado para lograrlo.

Las “zonas de remodelación” de la LGUC son parte de una política pública subutilizada, pero que puede aportar a la reducción de la segregación residencial si se usan con los subsidios DS N°116 de manera más eficiente que si se crea una nueva herramienta de política pública. La creación de un nuevo reglamento para las “zonas de remodelación” que permita usarlas con el subsidio DS N°116 requiere solamente de su generación desde el MINVU, del apoyo de la Presidencia y de su aplicación, sin necesitar de su paso por el Congreso. En tanto, la creación de una nueva ley que promueva la integración social más el reglamento respectivo requiere del trabajo mancomunado del Congreso, de la Presidencia y del sector privado. Por lo tanto, usar las “zonas de remodelación” con los subsidios DS N°116 ayudaría a reducir la segregación residencial, a aumentar la integración social y a mejorar la calidad de vida de los habitantes del país en menos

tiempo que si se genera una nueva herramienta, haciendo más eficiente el trabajo del Estado en la reducción de la desigualdad y de la pobreza en el país.

BIBLIOGRAFÍA

- Agostini, C., Hojman, D., Román, A., & Valenzuela, L. (2016). Segregación residencial de ingresos en el Gran Santiago, 1992-2002: una estimación robusta. *EURE*, 159-184.
- Bergman, P., Chetty, R., DeLuca, S., Hendren, N., Katz, L. F., & Palmer, C. (agosto de 2019). *Creating Moves to Opportunity: Experimental Evidence on Barriers to Neighborhood Choice*. Obtenido de https://opportunityinsights.org/wp-content/uploads/2019/08/cmto_paper.pdf
- Bio Bío Televisión. (06 de agosto de 2019). *Noticias*. Obtenido de Canal 9 Bio Bío Televisión.: <https://www.canal9.cl/programas/noticias/2019/08/06/humedal-vasco-da-gama-valmar-denuncia-como-ilegal-la-votacion-propuesta-por-alcaldesa-de-hualpen-sobre-uso-de-suelo.shtml>
- Brescia, M. (2001). *Manos Limpias. La Corrupción en las Empresas Públicas 1980-2001*. Santiago, Chile: Mare Nostrum.
- Brueckner, J. (2011). *Lectures on Urban Economics*. Cambridge, Massachusetts; London, England: The MIT Press.
- CChC. (agosto de 2019). *Índice de Acceso a la Vivienda*. Obtenido de Cámara Chilena de la Construcción: https://www.cchc.cl/uploads/archivos/archivos/INDICE_DE_ACCESO_A_LA_VIVIENDA_-_28_agosto_2019.pdf
- CEP. (Diciembre de 2019). *Estudio Nacional de Opinión Pública N°84*. Obtenido de Centro de Estudios Públicos: https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20200116/20200116081636/encuestacep_diciembre_2019.pdf
- CNDU. (2019). *Manual de Procedimientos. Sistema de Indicadores y Estándares del Desarrollo Urbano (SIEDU)*. Obtenido de [siedu.ine.cl:](http://siedu.ine.cl/) <http://siedu.ine.cl/descargar/DOCUMENTOS.rar>
- CNDU. (2014). *Medidas para Implementar una Política de Suelo para la Integración Social Urbana*. Recuperado el 05 de septiembre de 2019, de Consejo Nacional de Desarrollo Urbano: <https://cndu.gob.cl/propuestas/>

- CNDU. (enero de 2014). *Política Nacional de Desarrollo Urbano. Hacia una Nueva Política Urbana para Chile*. Recuperado el 5 de septiembre de 2019, de Consejo Nacional de Desarrollo Urbano: <https://cndu.gob.cl/politica-urbana/>
- CNDU. (abril de 2019). *Primera Línea Base del Sistema de Indicadores y Estándares de Desarrollo Urbano (SIEDU)*. Obtenido de SIEDU: <http://siedu.ine.cl/descargar/SIEDU-MinutaCNDU-Abril2019.pdf>
- CNDU. (15 de febrero de 2019). *Propuestas para una mayor integración social en las ciudades chilenas. Primer Informe*. Obtenido de Consejo Nacional de Desarrollo Urbano: <https://cndu.gob.cl/propuestas/>
- Casgrain, A. (2010). La Apuesta del Endeudamiento en la Política Habitacional Chilena. *Revista INVI*, 155-182.
- Chetty, R., Hendren, N., & Katz, L. F. (2016). The Effects of Exposure to Better Neighborhoods on Children: New Evidence from the Moving to Opportunity Experiment. *American Economic Review*, 855-902.
- Cámara de Diputados. (14 de agosto de 2019). *Oficio N°14.919*. Recuperado el 9 de septiembre de 2019, de Proyectos de Ley en Tramitación: https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=12802&prmBoletin=12288-14
- Cámara de Diputados de Chile. (03 de septiembre de 2019). *Proyectos de Ley en Tramitación*. Recuperado el 07 de septiembre de 2019, de https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=12802&prmBoletin=12288-14
- DIPRES. (enero-agosto de 2017). *Resumen Ejecutivo Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) Programa Subsidio Habitacional Extraordinario para Proyectos de Integración Social, DS N°116*. Obtenido de Dirección de Presupuestos. Evaluación de Programas e Instituciones.: <http://www.dipres.gob.cl/597/w3-propertyvalue-23076.html>
- Diario Oficial de la República de Chile. (10 de julio de 2019). *Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Modifica Decreto Supremo N° 47*. Recuperado el 9 de septiembre de 2019, de Diario Oficial de la República de Chile: <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2019/07/10/42400/01/1619025.pdf>
- Gacitúa, G. (5 de septiembre de 2019). 14a Sesión Grupo de Trabajo Integración Social, CNDU. *Agenda normativa para la Integración Social y Urbana*. Santiago.

- Gobillon, L., & Selod, H. (2007). The effect of segregation and spatial mismatch on unemployment: evidence from France. *Centre de Recherche en Economie et Statistique, Working Papers*.
- Gutiérrez, N., & Cabello, P. (10 de julio de 2018). Rechazo de vecinos a viviendas sociales en Las Condes abre debate sobre integración social. *El Mercurio*, pág. <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=486109>. Obtenido de El Mercurio: <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=486109>
- LGUC. (13 de febrero de 2019). *Ley General de Urbanismo y Construcciones*. Recuperado el agosto de 2019, de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=13560>
- MINVU. (20 de junio de 2016). *CIRCULAR ORD. N° 0245 PLANIFICACIÓN URBANA; FIJACIÓN "ZONAS DE REMODELACIÓN"; ARTÍCULO 72° LGUC*. Recuperado el 9 de septiembre de 2019, de Ministerio de Vivienda y Urbanismo: <https://www.minvu.cl/elementos-tecnicos/planificacion-urbana/>
- Nozick, R. (1974). *Anarquía, Estado y Utopía*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Rawls, J. (1971). *Teoría de la justicia*. . Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Ruiz-Tagle, J., Labbé, G., Rocco, V., Schuster, J. P., & Muñoz, J. C. (2019). Recuperación de Plusvalías para financiar la inserción de viviendas sociales en barrios consolidados. En C. d. UC, *Propuestas para Chile. Concurso Políticas Públicas 2018* (págs. 115-161). Santiago: Centro de políticas Públicas UC.
- Saavedra, N., & Saleh, F. (22 de enero de 2019). *El largo brazo de la constructora ligada a Pérez Yoma y a la familia de Carlos Figueroa que se enfrenta con el fisco por las Dunas de Concón*. Obtenido de El Mostrador: <https://www.elmostrador.cl/destacado/2019/01/22/el-largo-brazo-de-la-constructora-ligada-a-perez-yoma-y-carlos-figueroa-que-se-enfrenta-con-el-fisco-por-las-dunas-de-concon/>
- Sabatini, F., Edwards, G., Cubillos, G., Brain, I., Mora, P., & Rasse, A. (2010). Dispersión espacial de vivienda económica como vía de integración social urbana. En C. d. UC, *Propuestas para Chile. Concurso Políticas Públicas 2010. Camino al Bicentenario* (págs. 247-273). Santiago: Centro de Políticas Públicas UC.

Sabatini, F., Rasse, A., Mora, P., & 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. *EURE*, 159-194.

Universidad Católica - GfK Adimark. (2019). *Encuesta Nacional Bicentenario 2019*. Obtenido de Encuesta Nacional Bicentenario: <https://encuestabicentenario.uc.cl/wp-content/uploads/2019/10/EB-SOCIEDAD-.pdf>

Wormald, G., Sabatini, F., Trebilcock, M., & Rasse, A. (2013). Cultura de Cohesión e Integración Social en Ciudades Chilenas. En *Cultura de Cohesión e Integración Social en Ciudades Chilenas* (págs. 27-63). Santiago: Colección Estudios Urbanos UC.

ANEXOS

1. Lista de informantes clave

El trabajo realizado en torno a la segregación residencial y a la política pública de integración social ha implicado el desarrollo de una gran cantidad de trabajo de parte de diversos profesionales y funcionarios del Estado, por lo que se han realizado una serie de reuniones con informantes clave que analizan ambos temas.

Tabla 1: lista de informantes claves

Institución	Cargo	Nombre
Consejo Nacional de Desarrollo Urbano	Coordinadora Grupo de Trabajo de Integración Social	Constanza Candia Paredes
Centro de Políticas Públicas UC	Coordinadora Ciudad con Todos	Pía Mora Camus
Escuela de Gobierno UC	Académico	Diego Gil Mc Cawley
Escuela de Trabajo Social UC	Académica	Alejandra Rasse Figueroa
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	Abogado – Dirección de Desarrollo Urbano	Pablo Maino
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	Asesor Legislativo – Gabinete Ministro	Gonzalo Gacitúa Zavala
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	Ex Abogado – Dirección de Desarrollo Urbano	Vicente Burgos
Centro de Estudios Públicos	Investigador	Slaven Razmilic Burgos
Cámara Chilena de la Construcción (CChC)	Presidente CChC	Patricio Donoso Tagle
Escuela de Arquitectura UC CNDU	Director de Escuela de Arquitectura UC Ex-Presidente CNDU	Luis Eduardo Bresciani Lecannier
Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC	Académico	Javier Ruiz-Tagle Venero

2. Situación de pobreza en el Área Metropolitana del Gran Santiago

Tabla 2: Porcentaje de Situación de Pobreza por Ingresos y Multidimensional en el Área Metropolitana del Gran Santiago, 2017

Nombre comuna ²²	Porcentaje de personas en situación de pobreza por ingresos 2017 ²³	Porcentaje de personas en situación de pobreza multidimensional 2017 ²⁴	Población 2017 ²⁵
Santiago	4,1%	9,6%	404.495
Cerrillos	6,5%	27,4%	80.832
Cerro Navia	7,6%	34,6%	132.622
Conchalí	7,4%	29,4%	126.955
El Bosque	9,6%	22,7%	162.505
Estación Central	5,8%	23,5%	147.041
Huechuraba	5,6%	28,8%	98.671
Independencia	8,5%	20,9%	101.281
La Cisterna	6,6%	17,8%	90.119
La Florida	4,5%	19,0%	366.916
La Granja	4,8%	21,9%	116.571
La Pintana	14,1%	32,7%	177.355
La Reina	1,0%	6,9%	92.787
Las Condes	0,2%	4,2%	294.838
Lo Barnechea	2,8%	17,2%	105.833
Lo Espejo	6,7%	37,5%	98.804
Lo Prado	5,8%	24,5%	96.249
Macul	7,5%	13,5%	116.534
Maipú	2,6%	13,2%	521.627
Ñuñoa	0,9%	5,8%	208.237
Pedro Aguirre Cerda	6,2%	26,8%	101.174
Peñalolén	4,4%	26,3%	241.599
Providencia	0,4%	3,4%	142.079
Pudahuel	8,2%	22,5%	230.293
Quilicura	5,7%	17,9%	210.410
Quinta Normal	3,7%	23,5%	110.026
Recoleta	6,9%	22,5%	157.851
Renca	3,7%	24,5%	147.151
San Joaquín	5,2%	21,1%	94.492
San Miguel	4,8%	17,2%	107.954
San Ramón	4,6%	27,9%	82.900
Vitacura	0,1%	3,5%	85.384
Puente Alto	7,3%	23,3%	568.106
San Bernardo	9,4%	26,1%	301.313

Fuente: elaboración propia a partir de Serie de Datos de la Tasa de Pobreza Comunal, 2017²⁶.

3. Resumen del decreto N°56 del MINVU agregado al DFL N°2

²² Destaco con negrita las comunas con porcentaje de pobreza por ingresos y con porcentaje de pobreza multidimensional inferiores a los porcentajes nacionales de manera simultánea para la medición de 2017.

²³ Destaco en rojo las comunas con porcentaje de pobreza por ingresos inferior al nacional (8,6%) para 2017.

²⁴ Destaco en azul las comunas con porcentaje de pobreza multidimensional inferior al nacional (20,7%) para 2017.

²⁵ Datos obtenidos a partir de la página web del Censo 2017, <http://resultados.censo2017.cl/Region?R=R13>

²⁶ Datos obtenidos a partir de las Estimaciones Comunales del Observatorio Social del Ministerio de Desarrollo Social, calculados con los resultados de la Encuesta Casen 2017, disponibles en: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/indicadores/datos_pobreza_comunal.php

Este anexo entrega un resumen de los principales temas que aborda cada artículo del decreto N°56 del MINVU, agregado al DFL N°2, cuyo objetivo es funcionar como reglamento de la futura Ley de Integración Social, hoy en 2° trámite legislativo en el Senado. La información mencionada es un resumen de una presentación de Gonzalo Gacitúa, profesional del MINVU (Gacitúa, 2019).

- 6.6.1 Proyectos en los que podrían aplicarse los beneficios normativos: proyectos del fondo solidario (DS 49), de integración social y territorial (DS19) o proyectos que incluyan viviendas con subsidio (al menos 20%, pudiendo MINVU exigir un porcentaje mayor).
- 6.6.2 Necesidad de definir un polígono y dónde podrían establecerse: estableciendo que los beneficios no operan de manera automática, sino solo en ciertos espacios definidos (entorno de estaciones de metro, eje de transporte público, sectores con áreas verdes y equipamientos).
- 6.6.3 Normas urbanísticas que podrían ser objeto de beneficios: coeficiente de constructibilidad, ocupación de suelo, densidad máxima, altura máxima, entre otros.
- 6.6.4 Informe potencial urbano y límites a la densidad bruta admisible en el sector: se deben acreditar los sectores que podría acoger más población, definiendo el número de habitantes por hectárea admisible según ciertos criterios.
- 6.6.5 Consulta al alcalde y al concejo municipal: previo al establecimiento de beneficios normativos y en un plazo de 90 días para enviar observaciones.
- 6.6.6 Plazo de vigencia de los beneficios normativos: no se modifica el plan regulador en forma permanente y se establecen ciertos beneficios normativos con aplicación temporal acotada (no superior a 10 años).
- 6.6.7 Prohibición de aplicación conjunta de beneficios normativos: no pueden aplicarse conjunta o adicionalmente a los establecidos en otras normas (como fusión de terrenos o conjunto armónico).
- 6.6.8 Necesidad de singularizar las viviendas para beneficiarios de subsidio: en el permiso de edificación y en la recepción definitiva, para que notarios y conservadores puedan verificar que sean transferidas a tales beneficiarios.

4. Resumen de aspectos principales del Proyecto de Ley de Integración Social

Este anexo entrega un resumen de los principales aspectos abordados en cada artículo del Proyecto de Ley de Integración Social, hoy en 2º trámite legislativo en el Senado.

- Artículo 83: establece las facultades del MINVU en torno al condicionamiento de la entrega de beneficios a proyectos de viviendas integradas según el cumplimiento de exigencias relacionadas con la integración social y con el acceso equitativo a bienes y servicios públicos relevantes (Cámara de Diputados, 2019).
- Artículo 84: establece la condición del otorgamiento de beneficios de normas urbanísticas a proyectos de viviendas integradas que incorporen viviendas destinadas a beneficiarios de programas habitacionales del Estado, determinando además la existencia de condiciones o exigencias adicionales según estándares de desarrollo urbano (Cámara de Diputados, 2019).
- Artículo 85: menciona que los requisitos para acceder a los beneficios de normas urbanísticas y el procedimiento para establecerlos se rigen por el Reglamento Especial de Viviendas Económicas (Cámara de Diputados, 2019).

5. Resultados de Estimaciones

La prueba de asignación aleatoria de cambios de hogares realizada con la Casen 2017 consistió en la estimación de 100 muestras donde se asignaba aleatoriamente el movimiento de 120 hogares de los tres quintiles más pobres (40 del quintil 1, 40 del quintil 2 y 40 del quintil 3), más 80 hogares de cualquier quintil, sin repetición de hogares dentro de cada muestra, desde cualquier comuna del país hacia las comunas de Vitacura, Las Condes, Providencia, La Reina, Lo Barnechea y Ñuñoa. Los valores de asignación de hogares por quintil se relacionan con la aplicación de una política de subsidios donde se entregaría un 20% de viviendas a cada uno de los 3 quintiles más pobres, más un 40% de viviendas de manera aleatoria a cualquier quintil. Los resultados de la comparación entre el escenario inicial (sin estimación) y final (después de la estimación) para las comunas donde se aplicaría de manera piloto la política en términos de pobreza por ingresos, multidimensional y distribución de quintiles de ingresos se presentan en la Tabla 3 con factores de expansión aplicados.

Tabla 3: Comparación de Resultados de Pobreza y Distribución de Ingreso en comunas escogidas de la Región Metropolitana antes y después de asignación aleatoria, 2017

		% sin estimación	% con estimación	Desviación Estándar	Límite Inferior	Límite Superior
Pobreza por ingresos	Pobres	0,59%	1,21%	0,00020732	1,17%	1,26%
	No pobres	99,41%	98,79%	0,00020732	98,74%	98,83%
Pobreza por ingresos	Pobres	3,65%	5,24%	0,00027877	5,18%	5,29%
	No pobres	93,51%	94,76%	0,00027877	94,71%	94,82%
Quintiles de ingresos	I	3,32%	4,88%	0,00016681	4,85%	4,91%
	II	4,68%	6,19%	0,00020829	6,15%	6,23%
	III	7,40%	8,80%	0,00031801	8,74%	8,86%
	IV	13,36%	14,16%	0,0003469	14,09%	14,23%
	V	71,24%	65,97%	0,00040088	65,89%	66,05%

Fuente: elaboración propia con resultados de la encuesta Casen, 2017.

La simulación realizada con el MUSSA II consistió en la estimación del movimiento de 36 edificios, de los cuales 18 son de 5 pisos o menos y 18 son de 6 pisos o más, desde las comunas de San Bernardo, La Pintana y El Bosque hacia las comunas intervenidas (Vitacura, Las Condes, Providencia, La Reina, Lo Barnechea y Ñuñoa). Los departamentos de los edificios de la simulación tienen entre 45 y 70 metros cuadrados, tamaño ideal para la aplicación de la política que combina “zonas de remodelación” con el subsidio DS N°116. Los resultados de la comparación entre el escenario inicial (sin estimación) y final (después de la estimación) para las comunas donde

se aplicaría de manera piloto la política en términos de distribución de hogares por niveles de ingreso junto a las edificaciones de firmas se presentan en la Tabla 4.

Tabla 4: Simulación de movimiento de edificios con MUSSA II en comunas escogidas de la Región Metropolitana

Uso	Casa, Lote o Dpto.	Rango del tamaño: De terreno para casas o lotes De construcción para dptos.	Rango de ingreso líquido mensual (en \$ de mayo de 1991) del hogar del tipo de consumidor asociado	N° de identificación del tipo	Total sin simulación	Total con simulación	Diferencia
Residencial	Casa	<= 45	< 148.226	1	3375,70	3375,96	0,26
		45 - 70		2	3179,36	3179,61	0,26
		> 70	148.226 - 296.452	3	8839,12	8839,99	0,87
	Departamento con 5 o menos pisos	<= 45	296.452 - 592.904	4	5895,04	5895,64	0,60
		45 - 70		5	26969,71	26978,61	8,89
		> 70		6	19858,00	19864,49	6,49
	Departamento con 6 o más pisos	<= 45	592.904 - 1.185.808	7	3865,99	3868,16	2,17
		45 - 70		8	20093,49	20095,97	2,47
		> 70		9	40086,90	40091,08	4,18
No Residencial	Casa No Residencial	<= 35	> 1.185.808	10	13490,64	13492,44	1,80
		35 - 150		11	6038,43	6038,80	0,37
		> 150		12	36402,95	36407,36	4,41
	Departamento No Residencial	<= 35	Firmas	13	49399,83	49403,06	3,23
		35 - 150		14	1903,85	1903,83	-0,02
		> 150		15	13820,30	13820,32	0,02

Fuente: elaboración propia con MUSSA II.