



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

Apuntes Legislativos

Observatorio de Iniciativas Legislativas



CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS UC

➤ Ajustes a la política habitacional: Elementos para la discusión

Isabel Brain
Pía Mora

Centro de Políticas Públicas

Análisis del Decreto Supremo N° 1 que reglamenta el Sistema Integrado de Subsidio Habitacional y el borrador del decreto que regula el Programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda

septiembre 2011 > n° 12

Apuntes Legislativos es editado por el Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica. La opinión de los autores es responsabilidad de los mismos y no representa necesariamente a la Universidad Católica. Disponible en www.politicaspUBLICAS.uc.cl

Introducción

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) se encuentra en proceso de realizar modificaciones a la política habitacional, ajustes que en algunos temas se encuentran aún en fase de borrador. A grandes rasgos, el nuevo gobierno pretende fortalecer los elementos que han funcionado bien y corregir aquellos que no han tenido los efectos esperados. Igualmente, se busca mejorar la focalización y ampliar los beneficios dirigidos a grupos medios y emergentes.

Las observaciones que aquí se presentan se basan en el análisis de los siguientes documentos: (i) Borrador del reglamento que regula el Programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda, con fecha de 22 de Junio de 2011 y que reemplazará el D.S. N°174 DE 2005 (ex FSVI); (ii) del texto definitivo del D.S. N° 1, (V. y U.), de 2011, que aprueba el reglamento del Sistema Integrado de Subsidio Habitacional (Diario Oficial de 06 junio 2011) y reemplaza el D.S. N° 40 de 2004 y el capítulo segundo del D.S. N°174 (incluyendo en un mismo reglamento al ex D.S. N° 40 y al ex FSVI); (iii) documento elaborado por el MINVU que resume los principales cambios realizados a los reglamentos, con fecha de febrero de 2011; y iv) los documentos “Presentación de modificaciones a la política habitacional” y “Preguntas y respuestas sobre los cambios a la política habitacional”, elaborados por el MINVU con fecha Diciembre de 2010¹.

Los comentarios aquí expuestos ponen acento en los temas referidos a la asignación de subsidios y las políticas de suelo e integración social, dejando de lado un análisis respecto de las especificaciones técnicas de la vivienda. Además, si bien el documento trata acerca de las modificaciones a la política habitacional, a nuestro juicio resulta necesario ampliar esta reflexión e introducir correcciones de la política al nivel barrial y urbano en general. El perfeccionamiento de la política de vivienda no debiera ir desacoplado de las variables urbanas y de los desafíos de política en esta materia, pues están absolutamente implicados entre sí.

En términos generales, las principales modificaciones se caracterizan por mostrar una importante confianza en el sistema de incentivos para corregir conductas y estimular las decisiones de las personas, así como en la efectividad del principio de competencia a nivel de la oferta para generar mejores barrios y viviendas.

Las modificaciones realizadas no constituyen un cambio radical a la política de vivienda en Chile, sino más bien apuntan a abordar problemas y trabas del sistema actual. En este sentido, los cambios van en la dirección de introducir ajustes en un marco de continuidad de la anterior política.

Dentro de los principales elementos de continuidad de la política habitacional, destaca la mantención de los mismos principios de cantidad, calidad de la vivienda e integración social, agregándose un nuevo principio, que resulta crítico en las decisiones que se presentan en el nuevo decreto: entender los grupos medios bajos como grupos emergentes a los cuales hay que estimular a fin de promover su movilidad social y económica ascendente.

Respecto de los elementos de cambio, si bien en términos generales se vislumbran como positivos, hay ciertas modificaciones que merecen ser analizadas con mayor atención, o bien especificadas de modo tal que realmente se constituyan como un aporte.

¹ Pese a que no son documentos totalmente actualizados, contienen información relevante que no varía en el tiempo.

1. Subsidios y focalización

En el esquema de subsidios previo a las modificaciones del actual gobierno, el Fondo Solidario de la Vivienda en su título I (FSVI) se orientaba a grupos vulnerables del primer quintil sin capacidad de endeudamiento, el FSVII al 40% de menores ingresos mientras que el D.S. N° 40 a la clase media (estos dos últimos grupos con capacidad de optar a crédito).

En los cambios introducidos, se busca definir y separar de mejor manera los subsidios dirigidos a cada grupo, manteniendo el esquema del FSVI para familias vulnerables sin capacidad de endeudamiento y reemplazando el FSVII y el D.S. 40 por nuevos subsidios destinados a los grupos medios bajos, ahora llamados grupos emergentes, y a la clase media. Estos dos últimos grupos se reúnen en un mismo instrumento, el D.S. N°1.

Las características de los subsidios dirigidos a cada grupo antes y después de las modificaciones son las siguientes:

Para grupos vulnerables:

Actualmente, el primer quintil de vulnerabilidad accede al denominado FSVI, donde se le exige un ahorro mínimo de 10 UF para adquirir viviendas sin deuda que van como máximo hasta las 750-950 UF² según la localidad en que se ubique. El monto del subsidio base varía según se trate de un proyecto de construcción o bien de adquisición de vivienda nueva o usada. En el primer caso los montos base van desde 330 a 470 UF dependiendo de la localidad. Para casos de adquisición, los subsidios base son algo menores, fluctuando entre las 280 y las 420 según la localidad.

El subsidio base puede ser complementado con el subsidio a la localización (hasta 200 UF), subsidio por mayor superficie para viviendas de más de 37,5 m² (hasta 50 UF) y el subsidio para mejorar condiciones de habitabilidad para personas con discapacidad (hasta 20 UF). En el caso de proyectos de construcción también puede optarse a un subsidio de equipamiento (5 UF), a un fondo de iniciativas (7 UF por un ahorro adicional de 0,5 UF) y al subsidio para edificios en altura, donde el subsidio base se incrementa en un 30%³. Adicionalmente, para los proyectos de adquisición de viviendas existe la posibilidad de obtener 2 UF por cada medio metro cuadrado de superficie que exceda los 37,5 m² hasta un máximo de 50 UF.

Por otra parte, el grupo vulnerable también puede optar a subsidios adicionales para el mejoramiento de la vivienda y el entorno. Aquí destaca el Programa de Protección al Patrimonio Familiar (PPPF) para viviendas de hasta 650 UF. Familias que deseen mejorar su entorno y equipamiento comunitario, deben aportar un ahorro de mínimo 1 UF, y reciben del Estado entre 12 y 16 UF. Familias que deseen mejorar su vivienda, en tanto, pueden recibir entre 50 y 65 UF de aporte público si aportan un ahorro mínimo de 3 UF; mientras que para la ampliación de viviendas el subsidio fluctúa entre las 90 y las 350 UF, exigiéndose un ahorro de al menos 5 UF.

² El máximo va entre \$16.500.000 y \$20.900.000, aprox. De todas formas, el monto promedio para casas entre 2008 y 2009 fue de 539UF, mientras que los departamentos alcanzaron en promedio para el mismo período las 667 UF.

³ Este último sólo para construcción en nuevos terrenos.

Con los cambios propuestos, aún en etapa de borrador, el monto mínimo de ahorro se mantiene en 10 UF. El monto máximo de la vivienda sería de 800 UF y 900 UF para zonas extremas y se modificaría el subsidio base estableciendo dos grandes tramos -360 y 460 UF para zonas extremas-. Respecto a los subsidios adicionales, se mantiene la posibilidad de optar al subsidio de localización (200 UF); el incentivo a la construcción en altura (entre 110 y 140 UF dependiendo la zona)⁴; y el subsidio a la discapacidad (hasta 20 UF). A este último se agrega un incentivo de hasta 80 UF si la persona usa silla de ruedas. Por otra parte, se crean nuevos incentivos o subsidios complementarios. En primer lugar, un premio al ahorro por sobre las 10 UF obligatorias (de hasta 25 UF adicionales si la familia ahorra hasta 20 UF extra), un subsidio de factibilización (entre 110 y 200 UF dependiendo la zona)⁵, y un subsidio por tamaño familiar para grupos familiares de 5 o más integrantes (hasta 40 UF)⁶. Otra novedad es la introducción de un bono de movilidad habitacional de hasta 30 UF para viviendas de hasta 800 UF (900 UF en zonas extremas).

Grupos emergentes:

Hasta antes de la aprobación del D.S. N°1 el 40% más vulnerable se denominaba FSVII. Se le exigía un ahorro mínimo de 30 UF y un precio máximo de la vivienda de 1.000 UF. El subsidio base entregado, que permitía construir o comprar una vivienda nueva o usada, era en promedio de 320 UF (variaba entre 280 y 420 UF según la localidad). La diferencia entre los subsidios obtenidos y el precio de la vivienda debía de financiarse mediante la obtención de un crédito o ahorro extra.

En términos de subsidios adicionales, este grupo podía optar al subsidio a la localización (hasta 100 UF en condiciones normales y hasta 200 UF si se trataba de un proyecto integrado), subsidio de equipamiento, fondo de iniciativas, subsidio de discapacitados y de construcción en altura. Para el mejoramiento de la vivienda o el entorno las viviendas de hasta 650 UF de este capítulo podían optar al Programa de Protección del Patrimonio Familiar.

En el nuevo D.S. N° 1 se introduce la terminología “emergente”. Este grupo mantiene la exigencia de 30 UF de ahorro mínimo para viviendas de hasta 1.000 UF (hasta 1.200 UF en zonas extremas). El subsidio base entregado aumentó, variando entre 450 y 600 UF de acuerdo a la localidad, ya sea para compra o construcción de vivienda.

Los subsidios complementarios a los que se puede acceder son 20 UF para obras destinadas a superar una discapacidad y un máximo de 100 UF si las viviendas son parte de un proyecto de integración social⁷. Se agrega como requisito el que el subsidio no pueda exceder el 75% del precio de la vivienda en caso de que sea adquirida sin crédito hipotecario. Se elimina posibilidad de optar al subsidio a la localización.

Clase media:

El subsidio previo a la clase media (antes acogida al D.S. N° 40) exigía un ahorro de 50 UF para viviendas de hasta 1.000 UF (1.200 en el caso de zonas extremas) y un ahorro de 100 UF para viviendas entre 1.000 y 2.000 UF. El subsidio base ascendía a 170 UF máximo para viviendas de hasta 1.000 UF. Para viviendas de más de 1.000 y hasta 2.000 UF, en tanto, el subsidio era de 100 UF. Estos subsidios base eran mayores en

⁴ Para la entrega de este subsidio era requisito ser condominio tipo A, cumplir requisitos exigidos para la entrega del subsidio a la localización y tener una superficie edificada no inferior a 55m², incluyendo un tercer dormitorio.

⁵ Excluyente del subsidio de localización

⁶ O de 4 miembros con presencia de un adulto mayor.

⁷ Subsidio sólo para viviendas de más de 600 UF. El subsidio aumenta a medida que también lo hace el valor de la vivienda.

caso de tratarse de una zona extrema. El margen no cubierto por el Estado debía ser enfrentado con ahorro adicional o crédito.

Las viviendas de clase media podían optar a un subsidio de integración de 100 UF adicionales si estaban en el mismo proyecto habitacional que viviendas del FSV (I o II). Otra alternativa para este grupo era la postulación a los subsidios de Interés Territorial (para viviendas emplazadas en Zonas de Renovación Urbana o en Zonas de Desarrollo Prioritario), equivalente a 200 UF en caso que su vivienda estuviera en una zona definida como tal y que exigía un ahorro de 100 UF para viviendas de hasta 1.000 UF y un ahorro de 200 UF para viviendas de entre 1.001 y 2.000 UF. Igualmente, podía acceder al subsidio de Rehabilitación Patrimonial de hasta 250 UF, exigiéndose los mismos montos de ahorro que en el caso anterior, según tramo. Por último, al igual que para los casos anteriores, el D.S. N° 40 podía optar a 20 UF extra en caso que uno o más miembros del hogar acreditara discapacidad.

Cabe destacar que por una disposición transitoria (artículo 4 transitorio), de forma excepcional (hasta el 31 de diciembre de 2011) los postulantes al D.S.N°40 podían optar a 200 UF para viviendas nuevas o usadas hasta 1.000 UF o bien a un monto entre las 100 y poco menos de 200 UF para viviendas nuevas entre más de 1.000 y hasta 2.000 UF, siempre y cuando presentaran un ahorro de 50 UF. Adicionalmente, podían optar a 20 UF por motivo de discapacidad.

Según el D.S. N°1, el nuevo subsidio para la clase media exige un ahorro de 30 UF para viviendas de hasta 1.000 UF y un ahorro de 50 UF para viviendas de más de 1.000 y hasta 2.000 UF. Los nuevos montos de los subsidios base para viviendas de hasta 1.000 UF pueden llegar a las 450-500 UF según la localización; hasta 300 UF para viviendas entre de 1.000 hasta 1.400 y 100 UF para viviendas de más de 1.400 hasta 2.000 UF.

Los subsidios base pueden ser complementados por el subsidio para discapacitados (hasta 20 UF). Además, los proyectos de compra de vivienda optan al subsidio de integración social (100 UF), de ubicación en Zonas de Renovación Urbana o de Desarrollo Prioritario (de 200 a 300 UF), o bien de Conservación Histórica (hasta 300 UF). En casos sin crédito hipotecario, el subsidio no pueda exceder el 75% del precio de la vivienda.

En términos generales y relativo a todos los grupos, la continuidad con la política anterior se basa en la mantención de: i) El criterio de subsidio a la demanda; ii) El principio de progresividad, esto es, más subsidio a aquéllos que son más vulnerables; y iii) El hecho de prestar apoyo a los tres primeros quintiles de ingreso. La principal diferencia en relación a la situación anterior radica en el aumento de los subsidios a los grupos emergentes y medios⁸ (permitiendo así disminuir la necesidad de crédito y endeudamiento), haciendo permanente el apoyo al tramo superior. El objetivo de esto es suavizar las discontinuidades entre tramos; de este modo, se espera que los grupos medios bajos y medios opten a los beneficios y tipos de vivienda que más se ajustan a sus reales posibilidades y necesidades, evitando así el desviar recursos orientados a los más vulnerables. En este ejercicio se aprecia una cierta paradoja, esto es, que el objetivo de una mayor y mejor focalización se logra a través de una cierta desfocalización, o dicho de otro modo, a través de dar más y exigir menos que antes a quienes tienen comparativamente mayores posibilidades de ahorro y endeudamiento.

A los grupos emergentes se les demanda el mismo ahorro que antes y el subsidio base aumenta, dándoles la posibilidad de optar al subsidio de integración y eliminándose la opción de la postulación al subsidio a la localización, mientras que a los grupos medios que adquieren viviendas de más de 1.000 y hasta 2.000 UF el ahorro exigido disminuye (de 100 UF pasan a ser 50 UF). Asimismo, para el tramo que opta a viviendas de hasta 1.400 UF el apoyo proporcionado por el Estado aumenta (para viviendas de hasta 1.000 UF pasa de

⁸ Afirmaciones para grupos medios toman como referencia artículos permanentes del D.S. N°40.

170 a 450/500UF, mientras que para viviendas de más de 1.000 y hasta 1.400 UF pasa de 100 UF a 300 UF máximo). Las viviendas que van de más de 1.400 a 2.000UF mantienen el apoyo estatal de 100 UF.

Cabe hacer notar que el aumento es verdaderamente significativo, puesto que en algunos casos se triplica en relación a los montos que se aplicaban con el D.S. N° 40, lo cual parece ser excesivo para grupos que no son vulnerables.

Por otra parte, no se comprende la razón de disminuir el ahorro a los grupos medios que postulan a la adquisición de viviendas entre 1.000 y 2.000 UF puesto que, por el hecho de ser sectores de clase media, tienen mayor capacidad de ahorro. Al mismo tiempo, premiar el ahorro adicional de aquellos grupos que justamente tienen menor capacidad de hacerlo aparece como una gran contradicción.

Uno de los aspectos más enfatizados acerca de los problemas del sistema de asignación de subsidios existente hasta el momento es el incentivo que se genera para que los grupos emergentes en vez de postular a una vivienda acorde a sus niveles de ingresos, lo hagan intentando acceder al FSVI (vulnerables) a fin de obtener la vivienda en gratuidad (salvo por el ahorro que deben aportar). Sin embargo, no queda claro cómo los nuevos incentivos perfeccionan la focalización, considerando que el precio máximo de las viviendas para el segmento vulnerable es de 800 UF (900 UF para zonas extremas), lo cual se traslapa con el segmento emergente cuyas viviendas comienzan desde las 600 UF. Esto iría en contra de la pretensión de mayor focalización pues nuevamente existe un incentivo para que los emergentes hagan esfuerzo por calificar como vulnerables.

Este problema queda en evidencia en forma bastante clara en los proyectos de integración social, puesto que puede ocurrir que a un hogar emergente que obtenga una vivienda de 750 UF se le esté entregando un subsidio adicional (100 UF) a modo de incentivo para vivir en el mismo conjunto habitacional con hogares vulnerables cuyo valor de la vivienda puede ser igual o incluso mayor (800 UF por ejemplo).

Ahora bien, cabe mencionar que este problema tiene mayores posibilidades de ocurrir en las grandes ciudades más que en las ciudades intermedias o pequeñas (no extremas), pues en las primeras existen más subsidios complementarios por lo que es posible aumentar mediante estos adicionales el subsidio base de los grupos vulnerables.

En términos generales todos los subsidios considerados para el segmento vulnerable -salvo las observaciones realizadas a la aplicación del subsidio a la localización de talladas más adelante-, representarían un avance considerable en la calidad de los proyectos. El problema está en que con las modificaciones no se resuelve el diagnóstico realizado respecto a los problemas de focalización y por el contrario, podrían incluso ocurrir situaciones bastante absurdas como la descrita anteriormente.

2. Nuevos elementos de la política habitacional

▪ Alternativas de postulación al subsidio

En cuanto a las alternativas de postulación al subsidio, se introducen diversas modificaciones:

- Para todos los grupos existirán tres alternativas de postulación: individual, grupal con proyecto (no requiere personalidad jurídica) y grupal sin proyecto (requiere de personalidad jurídica y un representante)

- Se elimina la obligatoriedad de la postulación colectiva para operaciones de construcción de vivienda para los postulantes de menores ingresos
- La introducción de la modalidad de postulación sin proyecto permite que los beneficiarios puedan incorporarse a proyectos “en verde”, seleccionando de una Nómina de Oferta de Proyectos que el SERVIU aprobará y administrará
- Junto con hacer la postulación a través de una Entidad de Gestión Inmobiliaria (EGIS) algo voluntario (dependerá del tipo de postulación al que deseen acogerse los postulantes), se agrega la figura de la Entidad Patrocinante (EP). Mientras a las EGIS les corresponde “organizar y patrocinar grupos de postulantes al subsidio habitacional y el desarrollo de proyectos habitacionales”, a las EP se les excluye de la tarea de organizar la demanda y solo deberán presentar y/o desarrollar proyectos
- Se reduce el n° de familias de quienes deseen postular grupalmente (se pasa de 300 a 160 máximo)

La nueva forma de postulación sin proyecto implica una separación de la oferta y la demanda de vivienda, lo que parece ser un elemento positivo. Una de las grandes críticas a la operatoria de asignación de subsidios radicaba en la poca libertad de elección que la demanda tenía frente a la oferta de vivienda. Esto principalmente porque los postulantes a subsidios debían acogerse obligatoriamente a una EGIS, que generalmente era una inmobiliaria, mermando la capacidad de elegir o bien rechazar la propuesta que ésta le presentaba. De esta manera oferta y demanda estaban unidas rompiendo con el principio básico de libre competencia y libertad de elección. En este nuevo escenario, los SERVIU cumplirán un rol fundamental en la asesoría de las familias que postulen tanto individual como colectivamente.

Sin embargo, este nuevo escenario presenta ciertas dudas que debiesen ser abordadas. En primer lugar, los SERVIU adquieren un nuevo rol en lo relativo a la Nómina de Oferta que deben regular, certificar y administrar, lo que genera ciertas aprensiones. En la actualidad, existe una importante disparidad de capacidades y recursos de los SERVIU a nivel regional, tal como arroja una evaluación realizada por el MINVU⁹ en relación al rol que debían cumplir frente a las EGIS. Por tanto es legítimo preguntarse qué sucederá cuando asuman mayores responsabilidades, considerando que la institucionalidad debiese igualmente ser mejorada para responder a este nuevo rol.

En segundo lugar, cuánto efectivamente mejorará la oferta de viviendas es un aspecto que está por verse aunque se reconoce que este mecanismo vuelve un poco más competitivo este segmento de oferta de vivienda social. Igualmente, y relacionado a este punto, otro aspecto que no queda claro es cuánta competencia existirá en ciudades más pequeñas en las cuales la oferta es limitada. Esta situación ha quedado en evidencia en los sectores afectados por el terremoto, lo cual ha significado trabas al momento de enfrentar la reconstrucción.

En tercer término, la ampliación del campo de decisión de las familias mediante la incorporación de postulación grupal sin proyecto aparece como algo positivo. Sin embargo, si se reconoce que la creación y mantención de redes sociales es un activo especialmente valioso para las familias vulnerables, se abre la interrogante sobre la conveniencia de dar algún incentivo adicional para este tipo de postulación cuando se trate de este tipo de hogares, cuestión que no está considerada. Esto es relevante sobre todo para el caso de grupos que vienen de campamentos.

Por otra parte, no se estimula que la opción por una postulación colectiva se complete al final del proceso. En efecto, solo se exige que las viviendas disponibles en los proyectos de la nómina acojan al menos al 50% del grupo, en cuyo caso, el resto deberá optar a otras alternativas (elegir viviendas de la Nómina de Oferta, adquisición de vivienda a través de una postulación individual, o bien el desarrollo de otro proyecto a través

⁹ Informe Final de Evaluación Programa de Asistencia Técnica 2006-2009 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo (Disponible en: www.bcn.cl).

de una EGIS para grupo restante)¹⁰. Si bien ello introduce flexibilidad al proceso, debilita una alternativa importante para quienes tienen menos recursos y redes.

▪ Premio al ahorro

En el borrador relativo al subsidio para grupos vulnerables se incorpora un nuevo subsidio que premia el ahorro adicional de los postulantes. Así, para proyectos de construcción o para la adquisición de viviendas construidas, el subsidio entrega hasta 25 UF adicionales como bonificación para aquellos que reúnan hasta 20 UF más que las 10 UF exigidas como mínimo.

Sin embargo, habría una importante contradicción entre premio al ahorro adicional y mayor focalización. El principio de focalización se justifica en función de los niveles de vulnerabilidad; a mayor vulnerabilidad, mayor focalización de la ayuda estatal. No obstante, al promover mayor ahorro de estos grupos vulnerables atribuyéndolo al esfuerzo, implícitamente se asume que no estarían ahorrando todo lo que podrían y no que su falta de ahorro se debe a un impedimento real.

Por lo tanto, sería bueno aclarar cuál es el objetivo final. Una alternativa es derechamente aumentar el requisito del ahorro a más de 10 UF, lo que parece difícil. Ahora bien, si lo que se defiende es un mayor esfuerzo, vale decir, que aquellos que tienen la posibilidad de ahorrar más y no lo están haciendo lo hagan, debieran focalizarse los incentivos en el segmento emergente, a fin de fortalecer los incentivos para postular al tipo de vivienda que mejor se ajusta a sus posibilidades de ingreso.

▪ Promoción de la movilidad residencial

Otra novedad en materia de beneficios es la introducción de un bono de 30 UF para el vendedor de una vivienda de hasta 800 UF (900 UF en zonas extremas) si es que la vivienda enajenada es adquirida por un beneficiario del subsidio a grupos vulnerables y si es que el producto de la venta o parte de éste es utilizado para la adquisición de otra vivienda de igual o mayor precio.

Este incentivo a la movilidad residencial ascendente es verdaderamente positivo, puesto que representa un certero estímulo para la movilidad de las familias. Sin embargo, al respecto caben dos dudas. En primer lugar, no hay especificaciones respecto a qué porcentaje de esa parte de la venta debe destinarse como pie para la compra de otra.

Por otra parte, en el borrador se observa una contradicción sobre si esta norma constituye o no una excepción a la prohibición de vender la vivienda antes de cinco años¹¹. En caso de que la prohibición no aplicara, podría constituir un incentivo mal enfocado puesto que personas del segmento emergente podrían verse tentadas a hacerse pasar por el segmento más bajo, obteniendo un subsidio mayor, y luego vender la vivienda de inmediato, para obtener una mejor vivienda. Una alternativa sería que el beneficio aplicase en estas condiciones sólo para los grupos emergentes y para los grupos vulnerables después de cinco años, en el entendido que si son verdaderamente vulnerables, sería extraño que en menos de ese plazo experimentasen movilidad económica que les permitiera financiar la adquisición de una vivienda mejor.

¹⁰ Esta última alternativa sólo para grupo vulnerable.

¹¹ El artículo 12 indica que este bono por la venta no podría aplicarse antes de los cinco años mientras que el artículo 44 establece que esta situación sería una excepción a tal norma.

▪ Gestión del suelo por parte del MINVU

Otro elemento que se introduce en el borrador para sectores vulnerables es la posibilidad de que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), a petición fundada del SERVIU, pueda autorizar la compra de terrenos para el desarrollo de proyectos de vivienda social. En estos casos, el SERVIU podría desarrollar por sí mismo o a través de terceros los proyectos respectivos y el MINVU deberá establecer un procedimiento para su asignación.

Esta gestión del suelo por parte del MINVU y para los grupos más vulnerables podría constituir una innovación muy positiva si es que en este banco incluyese suelos con buena ubicación (asunto aún no definido), en el entendido que los sectores vulnerables son quienes tienen menos posibilidades de acceder a suelo bien localizado. Por tanto, para que esta medida cumpliera tal función se debiese explicitar el objetivo, además de detallar cómo se realizará, qué criterios se usarán para la compra de estos sitios, cuál es el monto de dinero que se destinará, etc.

3. Perfeccionamiento o modificación de elementos previamente existentes

▪ Subsidio a la localización (SL)

El subsidio de localización, creado en 2006, entrega una subvención adicional de hasta 200 UF para la compra y/o habilitación de terrenos a los proyectos de construcción de hasta 150 viviendas, siempre que sea en ciudades de más de 5.000 habitantes, en terrenos en zonas urbanas, con accesos a servicios y transporte público, dentro del territorio de operación de empresas sanitarias y con vías de acceso existentes. Su creación buscó premiar la buena ubicación de las viviendas y la integración a la red de servicios públicos considerando que las sostenidas alzas en los subsidios no repercutieron ni en una mejor calidad de las viviendas ni en una mejor localización de las mismas¹², y que la segregación es un problema que afecta de forma más grave a mayor escala de la ciudad¹³.

Si asumimos que el subsidio de localización fue creado para ampliar las posibilidades de la vivienda social de ubicarse en comunas más integradas a la ciudad, a través de recursos adicionales que le permitieran pagar más por suelo¹⁴ – lo que a su vez contribuiría a combatir la segregación social en su dimensión de homogeneidad en pobreza—, éste presenta dos tipos de distorsiones que lo alejan de dicho fin. La primera, es que no discrimina *entre ciudades* en cuanto aplica también a ciudades pequeñas en las cuales no tiene sentido premiar la localización porque el suelo es más barato y la segregación no es un problema crítico¹⁵; y la segunda, que los criterios exigidos no discriminan entre una buena y una mala localización *al interior de las ciudades*, puesto que nada impide que sea usado en comunas de bajo precio de suelo en términos comparados y homogéneas en pobreza al interior de las áreas metropolitanas.

¹² Brain, I., Sabatini, F., 2006. "Los precios del suelo en alza carcomen el subsidio habitacional, contribuyendo al deterioro en la calidad y localización de la vivienda social". Publicación ProUrbana, N° 4.

¹³ Sabatini, F., Salcedo, R. y Wormald, G., 2005-2008. "Barrios en Crisis y Barrios Exitosos producidos por la Política de Vivienda Social". PBCT Anillos de Investigación en Ciencias Sociales, financiado por CONICYT.

¹⁴ Asumiendo que el precio del suelo puede ser tomado como un proxy de las oportunidades urbanas y sociales que se despliegan en un determinado territorio.

¹⁵ En efecto, el subsidio a la localización contribuyó a elevar artificialmente los precios del suelo en muchas localidades pequeñas, producto de las elevadas expectativas generadas por el mayor pago que permitía este instrumento.

Al respecto, el borrador del decreto que regula los subsidios proporcionados al tramo vulnerable propone restringir el uso del monto máximo a las tres grandes áreas metropolitanas de Chile (Gran Santiago, Gran Valparaíso y Gran Concepción) o Zona A, lo que en principio corregiría el primer punto (discriminación *entre ciudades*). No obstante, el subsidio máximo también aplicaría a la Zona C que abarca a localidades aisladas, lo que hace cuestionar cuál es el tipo de problema que se quiere resolver mediante este instrumento. Si bien es cierto que ciertas localidades pequeñas o aisladas pueden enfrentar costos de construcción y habilitación que son comparativamente más altos, consideramos que ellos debieran abordarse con otro instrumento (como por ejemplo con el recientemente creado subsidio de factibilización) y no con el subsidio a la localización, para no introducir distorsiones en los precios del mercado de suelo.

Para avanzar en el segundo aspecto relativo a la localización al *interior de las ciudades*, dentro de las áreas metropolitanas deberían privilegiarse las localidades más grandes -5.000 habitantes o más es una condición demasiado poco exigente-, tal y como estaba planteado no solo en el instrumento original creado en el anterior gobierno (que inicialmente proponía que el SL fuera usado en localidades de 30.000 o más habitantes), sino también en la primera propuesta de modificación bajo la presente administración (que elevaba esta cifra a 40.000 habitantes)¹⁶.

A lo anterior podría sumarse la condición de que el proyecto no se instale en sectores de presencia masiva de vivienda social de forma de desincentivar este fenómeno. Sin embargo, el tema no se incluye en las modificaciones propuestas.

Por otra parte, debe mencionarse que resulta extraña la siguiente frase que se expone en el artículo 8 del decreto: "Para los proyectos de construcción, exceptuando la modalidad de Construcción en Sitio Propio, el monto destinado al Subsidio Diferenciado a la Localización que no se utilice para la adquisición o habilitación del terreno, podrá destinarse a complementar el financiamiento del proyecto habitacional en las obras de construcción de la vivienda, del entorno o del equipamiento". Ello podría interpretarse como otra forma de aumento del subsidio base para la vivienda más que un esfuerzo por mejorar su localización, lo que además no asegura que se vaya a traducir en una mayor calidad de la vivienda.

Igualmente, llama la atención que para la calificación de los proyectos solo se exija el cumplimiento parcial de los requisitos de integración a servicios, transporte público y otros requisitos existentes. Así, para la adquisición de viviendas construidas basta con obtener un puntaje de 50 sobre un máximo de 100, y en el caso de construcción, el mínimo para optar al subsidio es de 60 puntos. Mediante esta fórmula, en la práctica no se estaría exigiendo que los proyectos cumplan con todos los requisitos de localización (factibilidad sanitaria, acceso al terreno, acceso a transporte y a servicios públicos y acceso a equipamiento) o los cumplan de manera no óptima, pudiendo incluso optar al subsidio con puntajes mínimos en cada ítem. Dado lo anterior, es posible aventurar que en un escenario sin subsidio se podrían cumplir las condiciones exigidas por éste, con lo que este incentivo adicional por un monto importante no estaría produciendo resultados sustantivos.

Como aspecto positivo respecto al instrumento se destaca la medida para controlar mejor el alza artificial en los precios del suelo establecida en el artículo 11, estableciendo que se rechazarán aquellas operaciones donde el precio de venta del terreno sea superior en más de un 10% respecto a la tasación comercial efectuada por el SERVIU.

En conclusión, tanto la utilización de los excedentes del subsidio de locación como los puntajes de calificación son aspectos que debiesen analizarse cuidadosamente con el fin de no desvirtuar este subsidio y que pueda efectivamente cumplir los objetivos para los que fue diseñado. En este sentido, las modificaciones propuestas

¹⁶ Fuente: http://www.minvu.cl/opensite_det_20101104121915.aspx

no garantizan que se resolverán las distorsiones diagnosticadas como son el aumento artificial de los precios de la vivienda y del suelo en el mercado habitacional.

- **Proyectos de integración social**

Otro instrumento al que se introducen modificaciones es a los Proyectos de Integración Social que, como su nombre indica, buscan enfrentar la segregación social. Previamente, estos proyectos eran de un máximo de 150 viviendas y se exigía que al menos un 30% de las viviendas fuesen adquiridas mediante el Fondo Solidario de la Vivienda I y/o II y otro 30% con el subsidio dirigido a la clase media (ex D.S. N° 40). Para este último grupo, existe un bono de 100 UF adicionales como incentivo para la participación en estos proyectos. Sin embargo, la integración podía verse limitada ya que de solo incluirse familias de clase media y del FSVII (dirigido a familias del segundo quintil o clase media baja), no se incorporaban representantes de grupos vulnerables.

Con las modificaciones introducidas se aclaró que un mínimo de 30% de las viviendas deben pertenecer al FSVI, esto es, población vulnerable perteneciente al primer quintil y otro 30% a grupos emergentes o clase media. Se modificó además el número máximo de viviendas, aumentando de 150 a 300.

Ahora bien, debe consignarse que no se sabe mucho sobre proyectos integrados puesto que hasta ahora son pocos los conjuntos de vivienda desarrollados bajo este sistema, y tampoco existen estudios al respecto. Es por ello que, si bien la aclaración de que en el proyecto deben integrarse familias vulnerables y de clase media es positiva, es difícil pronunciarse sobre la proporción adecuada de viviendas de grupos emergentes o medios, o sobre el número máximo de viviendas que debiera tener un proyecto de estas características.

- **Evaluación de los proyectos habitacionales y factores de puntaje**

Respecto a la evaluación, se perfecciona la composición del Jurado Regional que evalúa los proyectos habitacionales. A sus miembros tradicionales (Intendente, SEREMI MINVU, Director de SERVIU, SEREMI de Planificación, un representante del Capítulo Regional de la Asociación Chilena de Municipalidades y un Consejero Regional) se agregan el SEREMI de Obras Públicas, un representante de la Secretaría Regional Ministerial del Ministerio del Medio Ambiente, un Decano de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la región y un representante del colegio de arquitectos de la región.

Además, se aumenta de 30 a 40 el máximo de puntos que este jurado puede aumentar o disminuir del puntaje obtenido por el proyecto.

Por otra parte, se introducen algunas novedades en los factores para la asignación de puntaje. Al respecto, mientras el sistema previo consideraba solo vulnerabilidad social medida a través de la Ficha de Protección Social, se complejiza esta medida evaluando la vulnerabilidad social y también habitacional, otorgando mayor puntaje a aquellas familias cuyas condiciones de habitabilidad de la vivienda sean más críticas. Esto último beneficiará sobre todo a hogares de campamentos. Además, se otorgará mayor puntaje a las familias que lleven más tiempo en lista de espera y hayan postulado en ocasiones anteriores, modificaciones que resultan positivas.

Conclusiones

1. Se aprecia que las modificaciones introducidas o propuestas a la política habitacional se enmarcan dentro de dos conceptos: i) Continuidad: se mantiene el sistema de incentivos como el principal motor para modificar las conductas en el mercado habitacional. Se conservan las características básicas del sistema habitacional precedente como son el criterio de subsidio a la demanda; el principio de progresividad; y el hecho de prestar apoyo a los tres primeros quintiles de ingreso. ii) Libertad: se aspira a ampliar los márgenes de libertad de los postulantes.
2. El principal cambio radica en el aumento y estabilización del apoyo a los grupos medios – los que se reúnen en un mismo decreto-, a través de la entrega de mayores recursos y menores exigencias de ahorro para determinado tramo. Ello se justifica desde el argumento de mejorar la focalización de la política. Al mismo tiempo, se aumentan los recursos para los más vulnerables, a la vez que se les incentiva a un mayor ahorro.
3. La distinción entre grupos vulnerables, emergentes y clase media como población objetivo de distintos programas de subsidios, conceptualmente resulta interesante y clarificadora. Sin embargo, el diseño propuesto no resuelve de buena manera los problemas de focalización al existir un traslape en los montos de la vivienda para sectores vulnerables y emergentes. Al mismo tiempo, el premio al ahorro adicional para sectores de menores recursos parece contraproducente considerando su condición social y económica.
4. En la línea de profundizar la libertad de elección de las familias, destaca la ampliación de las alternativas de postulación con la postulación individual para sectores vulnerables, y grupal sin proyecto para todos los sectores. Como contracara, deben considerarse las consecuencias de dicha modificación para los grupos vulnerables, que son justamente los que tienen menos recursos, y donde las redes familiares y sociales son más estratégicas.
5. La introducción de un subsidio para promover la movilidad habitacional constituye otro aspecto positivo de las modificaciones. Igualmente, el perfeccionamiento del jurado regional que evalúa los proyectos se vislumbra como acertada.
6. Los cambios propuestos al subsidio a la localización no parece resolver uno de los problemas detectados -aumento artificial de los precios de la vivienda y del suelo-. Si bien en principio su espíritu es aportar a la disminución de la segregación social y urbana, las modificaciones introducidas más que perfeccionar y fortalecerlo, tienden a desperfilarlo. Esto, al incluir a las zonas extremas entre las que pueden obtener los montos máximos de este subsidio, y al no requerir el pleno cumplimiento de los requisitos relativos integración en la red de servicios básicos, salud y transporte, entre otros.
7. Se valora la mantención y perfeccionamiento del subsidio a la integración social. De todas formas, parece fundamental ahondar en las claves de éxito y obstaculizadores de este tipo de proyectos, para que se conviertan en una herramienta de uso más extendido.
8. Queda pendiente la determinación de cuáles serán las propuestas de intervención a nivel urbano, pues parece que los grandes problemas de las ciudades de mayor tamaño - inequidad urbana y tendencia a la “guetización”- poseen una complejidad que no puede ser enteramente satisfecha mediante la sola entrega de subsidios a los hogares.

Principales contenidos de los Decretos

- Se redefinen los subsidios según población objetivo, diseñando programas para sectores vulnerables (quintil I), emergentes (quintiles II y III) y clase media. Estos dos últimos se agrupan en un mismo decreto. Se introducen algunos cambios en los montos mínimos exigidos de ahorro, montos de los subsidios base y precios máximos de las viviendas a adquirir.
- Se establecen nuevos subsidios complementarios para sectores vulnerables: incentivo al ahorro adicional, subsidio por tamaño familiar, subsidio a la factibilización del proyecto y subsidio adicional para personas con discapacidad que usen silla de ruedas. Se establece también un subsidio a la movilidad habitacional.
- Se definen zonas según las características geográficas. La Zona A corresponde a las tres grandes áreas metropolitanas del país (Gran Concepción, Gran Santiago y Gran Valparaíso); la Zona B son zonas extremas y aisladas mientras la en Zona C quedan las comunas que no entran en las categorías previas.
- Se modifican instrumentos existentes como el subsidio a la localización, con montos diferenciados según la zona y se establece una nueva fórmula para la asignación de puntaje. Se restringe su uso para grupos vulnerables.
- A los grupos vulnerables se les permite la opción de postulación individual (además de la colectiva). Adicionalmente, para todos los segmentos se otorga la opción de postulación sin proyecto (tanto para postulaciones individuales como colectivas); en dicho caso, se podrá elegir una vivienda de una Nómina de Oferta de Proyectos.
- Como consecuencia de lo anterior, la postulación a través de una EGIS no es obligatoria para los grupos vulnerables; asimismo, se elimina la figura para los grupos emergentes. Para vulnerables, emergentes y medios se crea la figura de la Entidad Patrocinante, a la cual se le excluye del rol de organización de la demanda.
- Se mantiene el subsidio de integración social y se cambian los requisitos para su otorgamiento.
- En relación a la evaluación, se incorpora como factor que entrega puntaje adicional la presencia de menores de edad y la antigüedad en la postulación. Además, se complejiza el concepto de vulnerabilidad evaluado, asignando mayor puntaje a la vulnerabilidad habitacional.