



ENCUENTRO VIVIENDA Y CIUDAD

SÍNTESIS DE CONTENIDOS

ENCUENTRO POR LA VIVIENDA Y LA CIUDAD

Síntesis de contenidos

INTRODUCCIÓN

El 12 de enero de 2023, **Déficit Cero** realizó el primer **Encuentro por la Vivienda y la Ciudad: La Vivienda como Propósito Común**. Se trató de un espacio donde se conversó sobre la emergencia habitacional que afecta al país, propuestas y posibles soluciones.

En este encuentro participaron distintos actores sociales, autoridades, académicos, dirigentes y representantes de organizaciones.

En el siguiente documento presentamos un resumen de las intervenciones de cada uno de los y las panelistas de este encuentro.

INAUGURACIÓN DEL ENCUENTRO

► **Sebastián Bowen**

Director Ejecutivo de Déficit Cero

(Palabras entregadas en la inauguración del Encuentro)

Déficit Cero y este Encuentro por la Vivienda y Ciudad comienza sobre la base de que existen instituciones y actores que están atendiendo la urgencia diaria que está relacionada a temas habitacionales de comités y empresas, entre otros actores. Por esto es que, en primer lugar, debemos reconocer y agradecer a estos actores, ya que esta base permite el mejor funcionamiento del sistema habitacional y que el diálogo, en esta instancia, sea fecundo y provechoso.

Déficit Cero surge por el alza masiva de familias en campamentos, síntoma evidente del profundo problema del acceso a la vivienda. Consecuencia de aquello es que queremos enfrentar ese déficit habitacional. Sin embargo, queremos ir más allá: queremos aprovechar toda la energía, recursos y propuestas vinculadas al problema para **impulsar el desarrollo sostenible en Chile**.

Déficit Cero apela al sentido de urgencia del problema de la vivienda y convoca a pensar en las soluciones en el mediano y largo plazo. El nombre permite entender que existen muchos déficits, como el habitacional y el urbano. Sin embargo, el déficit de sentido “en común” es probablemente el que más nos convoca. Como organización, creemos que cuando el país tiene un propósito común, ese déficit se puede resolver. Por eso, pensamos que la vivienda y la ciudad deben ser un propósito colectivo para Chile, con el que podamos impulsar un desarrollo inclusivo, económico, ambiental y por tanto sostenible.

Déficit Cero cumple un año, donde hemos cumplido el rol de convocar a múltiples actores en función del problema e ir generando este propósito común. Este segundo año queremos ser una plataforma de encuentro para elaborar un plan, de manera que ese objetivo común se aterrice en un plan de desarrollo sostenible para el país teniendo a la vivienda y la ciudad como un propósito colectivo.

► **Carlos Montes**

Ministro de Vivienda y Urbanismo de Chile

El ministro de Vivienda y Urbanismo expuso ante los asistentes al encuentro nueve ideas a raíz de las reflexiones y ejes principales que la cartera lleva trabajando durante los últimos diez meses de administración.

i. Hablar de emergencia, responsabilidades y sus actores:

El ministro Montes planteó que **la crisis habitacional genera una pérdida de cohesión social y a su vez aumenta el riesgo de una severa crisis política**. Enfatizó que, a pesar de haber avanzado en concientizar, la sociedad y las instituciones aún no están a la altura y que todos deben asumir responsabilidades al respecto.

La autoridad destacó la importancia y protagonismo de los y las dirigentes sociales, quienes asumen responsabilidades e influyen en la política pública. Por otra parte, mencionó que los organismos públicos aún deben avanzar más y deben redefinir el rol del **Minvu** y los municipios respecto a la creación del espacio urbano y la participación de las entidades patrocinantes. Por último, destacó el diálogo y colaboración con la Cámara Chilena de la Construcción, señalando que también existen algunas empresas que quieren mantener sus rentabilidades similares a las del escenario económico anterior y enfatiza en que éstas deben ajustarse a los nuevos contextos.

ii. La importancia de las metas:

El líder de la cartera de vivienda mencionó que el establecer **la meta de 260.000 viviendas terminadas durante el periodo presidencial en proceso recuperaría el sentido de planificación**, además de jerarquizar desafíos y plantear horizontes. Sin embargo, estableció su preocupación por la información disponible, ya que proviene del censo 2017 y durante los últimos años han ocurrido varios cambios que afectan el déficit, tales como pandemia, movilizaciones, migración, inestabilidad económica y aumento de precios de las viviendas. Por tanto, destacó que a la fecha se están ordenando los instrumentos y capacidades, además de esperar los resultados de la CASEN 2022 que entregarán un panorama más actualizado a nivel regional.

iii. La diversidad del problema y sus soluciones:

El ministro Montes enfatizó en la importancia de comprender las distintas características de las familias que no poseen una vivienda. Sin embargo, destacó que la necesidad habitacional es más amplia que el déficit, ya que existen familias con serias dificultades para poder pagar sus arriendos o adquirir una vivienda, debido -principalmente- al alza de los precios de las viviendas por sobre el 100 %, versus el crecimiento de tan solo un 22 % de las remuneraciones.

El jefe de la cartera de vivienda planteó que, por lo tanto, **el problema habitacional no sólo se resuelve con más viviendas**, sino que es un problema de todo el Estado que se debe solucionar con políticas de vivienda, políticas sociales y políticas laborales integrales. Además **debe contar con la participación fundamental de la industria, comunidad, dirigentes, cooperativas y sindicatos**.

Montes concluyó con un balance al 2022, declarando su disconformidad con las 30.000 viviendas entregadas el año pasado y que además existen 130.000 viviendas en ejecución. Mencionó que el retraso de los proyectos se debe a múltiples dificultades, las que se ha buscado sortear a través de la **diversificación de caminos: volver a los programas de vivienda directo a trabajadores, fuertes modificaciones al programa rural y la implementación de la autoconstrucción**.

iv. Suelo:

El ministro señaló que **el factor principal del déficit es el suelo**. Argumentó que la especulación y la concentración de suelo transado en mercados internacionales produce dificultades para acceder a éste.

En concreto, la autoridad mencionó que el Minvu, para abordar este factor, ha adquirido terrenos y buscado suelo público en todas las instituciones del Estado, logrando así acumular terrenos, sentando las bases de un banco de suelo para luego pensar en una institucionalidad al respecto.

Sin embargo, enfatizó que el problema de fondo es que en Chile no existe un desincentivo a la especulación con el suelo; no hay mayores restricciones tributarias, generando un negocio muy rentable, caso contrario a lo que establece la constitución española. Concluyó convocando a la sociedad a discutir el tema del suelo entendiendo que éste no se rentabiliza por lo que se hace sobre él, sino por el desarrollo de la sociedad a su alrededor.

v. Modernización de la producción:

El ministro Montes declaró su conformidad con los **avances en materia de vivienda industrializada** ya que han surgido siete empresas que cuentan con tres tipologías de vivienda (madera, hormigón y metal). Destacó que la capacidad de producción a nivel nacional es de 7.000 unidades y que desde el Estado están monitoreando los avances, generando conocimiento y preparación junto con considerar las inquietudes de los beneficiarios para incrementar la producción.

Adicionalmente, la autoridad destacó el acuerdo con la Cámara Chilena de la Construcción, que permite la capacitación de 8.075 maestros de la construcción, junto con anunciar un nuevo programa de capacitación focalizado en mujeres y vivienda industrializada. Enfatizó en el serio problema de abastecimiento debido a la anterior dependencia en la industria China y la falta de una estructura pública para importar. En consecuencia, señaló que están trabajando con Corfo y las empresas para reorganizar el abastecimiento nacional.

Posteriormente, el jefe de la cartera informó que los precios de insumos de la construcción se encuentran relativamente estables exceptuando el hormigón. Destacó la importancia del sistema BIM (Building Information Modelling) y que la implementación del DOM (Dirección de Obras Municipales) en línea alcanza el 59 % de los municipios. Por otro lado, se refirió a que se encuentran atrasados con los sistemas de fiscalización y que estos se han visto tensionados por el aumento del número de obras.

El ministro declaró como pendiente el fortalecimiento a las pequeñas empresas y concluyó mencionando la aspiración de crear una empresa pública o público-privada de vivienda industrializada con pertinencia cultural para la Araucanía.

vi. Nudos críticos:

La autoridad de vivienda informó sobre la aprobación en la Comisión de Vivienda de la Cámara de Diputados del proyecto de ley que agiliza procedimientos en ocho temas, entre ellos uno para que se puedan iniciar obras al presentar el Informe de Mitigación Vial. Declaró como pendiente agilizar y simplificar procesos medioambientales. Adicionalmente, sostuvo que están modificando la aprobación de los RS en el sistema de inversión pública para poder realizar operaciones a nivel global.

El ministro enfatizó en el serio problema en que se encuentran respecto a las empresas sanitarias, debido a que éstas esperan que los proyectos estén ejecutados para luego realizar su inversión, generando un retraso de tres a cinco años. Expresó también su frustración con las empresas eléctricas por su demora para ejecutar las conexiones de proyectos que se encuentran terminados hace meses, justificándose en la falta de personal.

Adicionalmente, el ministro Montes destacó que, desde el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, está intentando modificar la manera de operar del Consejo de Monumentos Nacionales, enfatizando que sus temas son relevantes, pero que deben resolverse con mayor rapidez. Declaró también que con el Ministerio de Salud tienen procesos de aprobación de cuatro meses para la urgencia de retirar el asbesto. Añadió que se encuentran buscando distintos caminos para asegurar procedimientos más expeditos con las Direcciones de Obras Municipales. Concluyó señalando que se encuentran **en camino de disminuir la burocracia, reducir los tiempos y modernizar las funciones públicas.**

vii. Tema social:

El jefe de la cartera manifestó su **preocupación con el serio problema del tejido social.** Mencionó que anteriormente el tejido social chileno era particular en América Latina y que por distintos motivos se fue debilitando. Enfatizó que posterior a la dictadura, donde se debilitó a las organizaciones territoriales, se planteó realizar proyectos con una red social como colaboradora del Estado, mas no con fuerza e identidad propia. Por lo tanto, añadió, esto es un serio problema que se debe abordar entre todos ya que entregar viviendas sin resolverlo no es posible.

La autoridad declaró que desde el **Minvu** han levantado **distintas iniciativas para forjar un tejido social, como el centro de formación, los diálogos, un programa de radio, trabajo con comités y un registro nacional de comités.** Junto con ello, destacó la gran capacidad de los dirigentes de esta época, lo que debe ser considerado por una política pública que los motive a ser constructores del tejido social.

viii. Vivienda y mercado de capitales:

El ministro Montes enfatizó que la vivienda requiere un financiamiento no solo presupuestario, sino que también capte recursos de la dinámica económica. Añadió que **el gran desafío es la búsqueda de otras fuentes de financiamiento, junto con ligar los recursos del mercado de capitales con la producción de vivienda.**

La autoridad mencionó que existe una relevante disociación entre el mercado de capitales y la vivienda en muchos países. Por último, destacó la experiencia con las letras de crédito para la producción de vivienda durante la dictadura y la creación del fondo de infraestructura, el cual ha ido perdiendo su sentido original, que era precisamente asociar el mercado de capitales y la producción de vivienda.

ix. Relación vivienda y ciudad:

El jefe de la cartera hizo mención a las observaciones recibidas sobre el Plan de Emergencia Habitacional que dicen que no aborda los desafíos de ciudad. Posteriormente la autoridad señaló que la vivienda de interés público debe estar dentro de la trama urbana. Destacó la adquisición de suelo para vivienda de interés social en Ciudad del Niño y otros terrenos con equipamiento y

buenas ubicaciones, junto con la ejecución de los Planes Urbanos Habitacionales en Antofagasta y Arica, como ejemplos de políticas que crean espacio y enriquecen la ciudad.

La autoridad enfatizó que se debe cambiar el paradigma de la inversión: no se puede esperar que lleguen las personas y luego el equipamiento. En otros países, ilustró, llegan primero el comercio, transporte, los servicios y luego las personas. Recalcó los esfuerzos y la dificultad de coordinar a cuatro ministerios para invertir en un mismo territorio, pero que esperan llegar de forma coordinada con consultorios y salas cunas para los proyectos Ciudad Panamericana en Cerrillos y La Platina en La Pintana.

Montes enfatizó en la crisis de ciudad en la que estamos inmersos, donde cada vez es más difícil convivir y que, por lo tanto, **se debe discutir cuál es la ciudad que queremos, reconstruyendo las bases de convivencia a través de una ciudad justa.**

El ministro concluyó señalando que lo que más desea es que no exista una sola verdad, sino que se busque **un desafío nacional, que muchas personas lo sientan como propio y que se genere mucha energía para sacar los desafíos de vivienda y ciudad adelante.**

SPEAKER INTERNACIONAL: DIVERSIDAD DE POLÍTICAS DE VIVIENDA PARA CIUDADES MÁS SOSTENIBLES Y EQUITATIVAS

► Paavo Monkkonen

Académico en Planeación Urbana y Políticas Públicas UCLA

El académico Paavo Monkkonen realizó una exposición que consideró los grandes desafíos de la política habitacional; la situación habitacional del Estado de California; seis casos de políticas de vivienda internacional, con elementos exitosos y por último presentó un set de cuatro elementos que debiera considerar un sistema de producción de vivienda sostenible.

El principal argumento expuesto consiste en que, durante los momentos de creación de nuevas políticas públicas -que muchas veces se dan durante crisis que requieren actuar de forma urgente-, es ideal crear programas escalables, junto con cambiar los incentivos de los diferentes actores y el statu quo de la política. Principalmente, debido a que nunca habrá una solución total a los problemas de vivienda, el gobierno tiene un papel clave con los distintos sectores que crean el sistema de políticas de vivienda y siempre se va a necesitar ajustar las palancas para mejorar el sistema en la medida que evoluciona.

LOS DESAFÍOS DE UNA POLÍTICA DE VIVIENDA SOSTENIBLE:

i. La vivienda representa un gran gasto:

El académico señaló que para poder alcanzar una sociedad en que todos los ciudadanos y ciudadanas puedan **acceder a una vivienda digna y adecuada se requiere de subsidios para quienes menos tienen.** El desafío -añadió-, es que el gasto público debe ser muy elevado y que en muchas ocasiones el presupuesto público no es suficiente.

Monkkonen enfatizó que, en muchos países, como en el continente americano en general, existen sistemas impositivos relativamente bajos y un Estado de bienestar limitado, que dificultan encontrar voluntades políticas para el gasto público requerido. Por lo tanto, recalcó que **la inversión privada en vivienda debe ser maximizada.**

ii. La vivienda es un bien de consumo y un activo de inversión:

El profesor Monkkonen mencionó que la vivienda tiene una doble función. Por un lado, es un bien de consumo que satisface la necesidad humana de hábitat y por otro lado, es un instrumento de inversión. La dificultad, señaló, radica en que **las políticas públicas tienden a reforzar la función de inversión cuando debieran reforzar la función de hábitat,** siendo esta última la más importante.

El expositor añadió que la inversión se beneficia de la escasez, debido a que genera un aumento de su valor, mientras que al mismo tiempo la necesidad humana de la vivienda se hace menos accesible para muchos, generando un conflicto entre ambos. Este conflicto trae severas consecuencias en las políticas públicas, debido a que los propietarios, quienes en general tienen mayor poder político, no tienen interés en la abundancia de vivienda debido a la pérdida de valor de su activo.

iii. La falsa dicotomía entre subsidio a la demanda y a la oferta:

Según el académico, en la discusión internacional durante la mayor parte del siglo 20 -y que continúa aún en muchos países- estuvo presente la falsa dicotomía entre los subsidios a la demanda o los subsidios a la oferta. Sin embargo, señaló, **estos subsidios pueden ser eficaces como en el caso de Francia y EE.UU. donde ambos subsidios trabajan juntos.**

iv. La vivienda es un flujo, no solo un stock:

Monkkonen recalcó la importancia de pensar la vivienda como un flujo y no sólo como un stock. Si bien se estima un déficit de vivienda, este no es un número estático ya que existen constantes cambios demográficos que alteran el stock constantemente. Por lo tanto, concluyó, puede ayudar **para diseñar políticas públicas pensar no solo en un número específico, sino también un flujo en el tiempo.**

v. La importancia de facilitar la producción de vivienda en donde hay más demanda:

El expositor Monkkonen recalcó la importancia del **desafío de la necesidad de producir vivienda donde se concentra la demanda, lo cual genera retos políticos y prácticos.**

El profesor manifestó que, en las ciudades más grandes, con alta demanda y zonas consolidadas existe en general una resistencia a la densificación, lo cual genera una oposición política al cambio. Señaló que por ello se requiere coordinación entre los distintos niveles gubernamentales, ya que, **para densificar, las políticas urbanas de infraestructura y de servicios públicos se tornan muy importantes.**

EL FRACASO DE CALIFORNIA:

El académico estadounidense señaló que en California se crea mucho empleo, pero se prohíbe la construcción de viviendas nuevas en la mayoría de las zonas residenciales. Ejemplificó la problemática habitacional en California con el caso del famoso edificio Groundscraper de Apple, en Cupertino, que generó 10.000 nuevos empleos, en un municipio que construyó tan solo 1.000 viviendas en la misma década, generando una crisis de oferta habitacional.

Añadió que esta situación es un ejemplo que se replica a lo largo del Estado, lo que ha ido generando una escasez de viviendas y a su vez un incremento en los precios. Este fenómeno ha ocurrido a lo largo de toda la zona, donde los municipios con mayor demanda restringieron su zonificación prohibiendo la construcción de viviendas nuevas a pesar de la masiva creación de empleos y el crecimiento de la demanda.

Concluyó señalando que la escasez de vivienda, si bien afecta a los empleados de Apple, es peor para la gente de menores ingresos. En esa línea, explicó que muchas de estas personas fueron expulsadas de las viviendas que arrendaban. Sin embargo, las autoridades del Estado reaccionaron a la crisis cuando ésta comenzó a afectar a la clase media alta y a las empresas con mayor influencia.

i. Análisis histórico de la situación habitacional de California:

El investigador mencionó que California es un Estado muy rico con un sistema de crecimiento urbano que funcionó relativamente bien a mediados del siglo XX. Existía la oportunidad del "American Dream", donde se podía encontrar trabajo y comprar una casa. Lo último generó un boom de construcción de viviendas.

Añadió que esta vivienda unifamiliar, que se construyó masivamente, es la vivienda típica de EE.UU., con lotes de 500 m², una casa de 200m² construidos y en donde no se puede construir otra unidad. Recalcó que el 75 % del suelo urbano con uso residencial en California es exclusivamente de este tipo de vivienda, lo que trae como consecuencia que las zonas metropolitanas sean de muy baja densidad, generando un daño a la calidad de vida y al medio ambiente.



Posteriormente, señaló que para los años 60 continuaba la expansión horizontal de las ciudades, pero se inició una mayor edificación en altura con pequeños edificios. Luego, en los años 80 comenzaron las reacciones contrarias a la densificación a través de reglamentos locales que detuvieron la inversión privada y la construcción de vivienda, explicó.

Concluyó señalando que en las últimas décadas se detiene la densificación. De hecho, en los últimos años se está produciendo un tercio de lo que se produjo anteriormente, como se aprecia en el gráfico 1, a pesar de un importante boom económico.

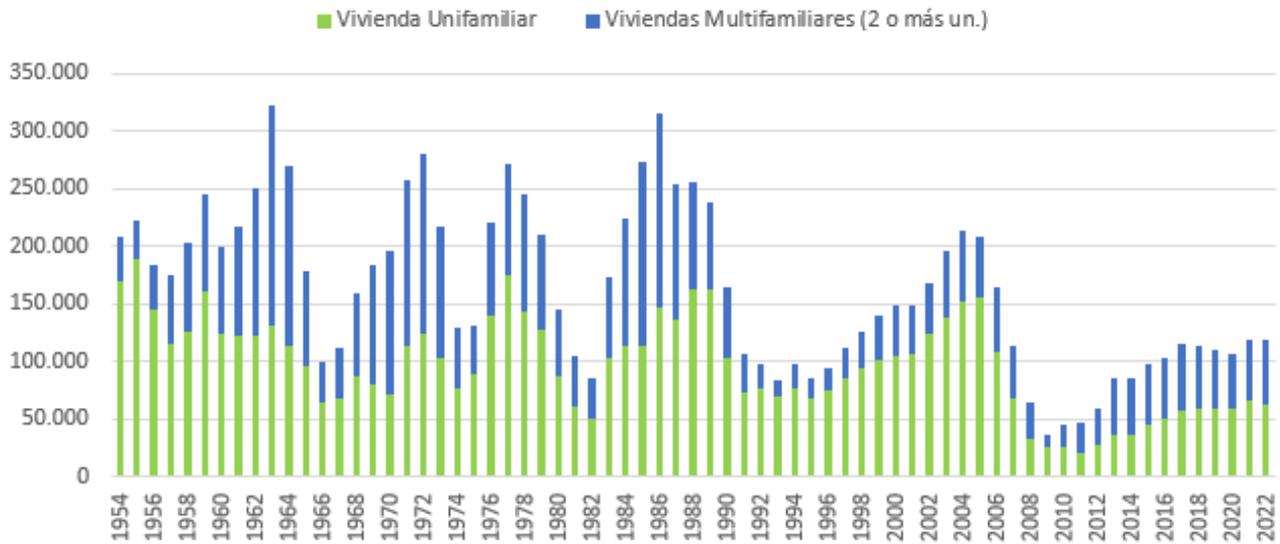
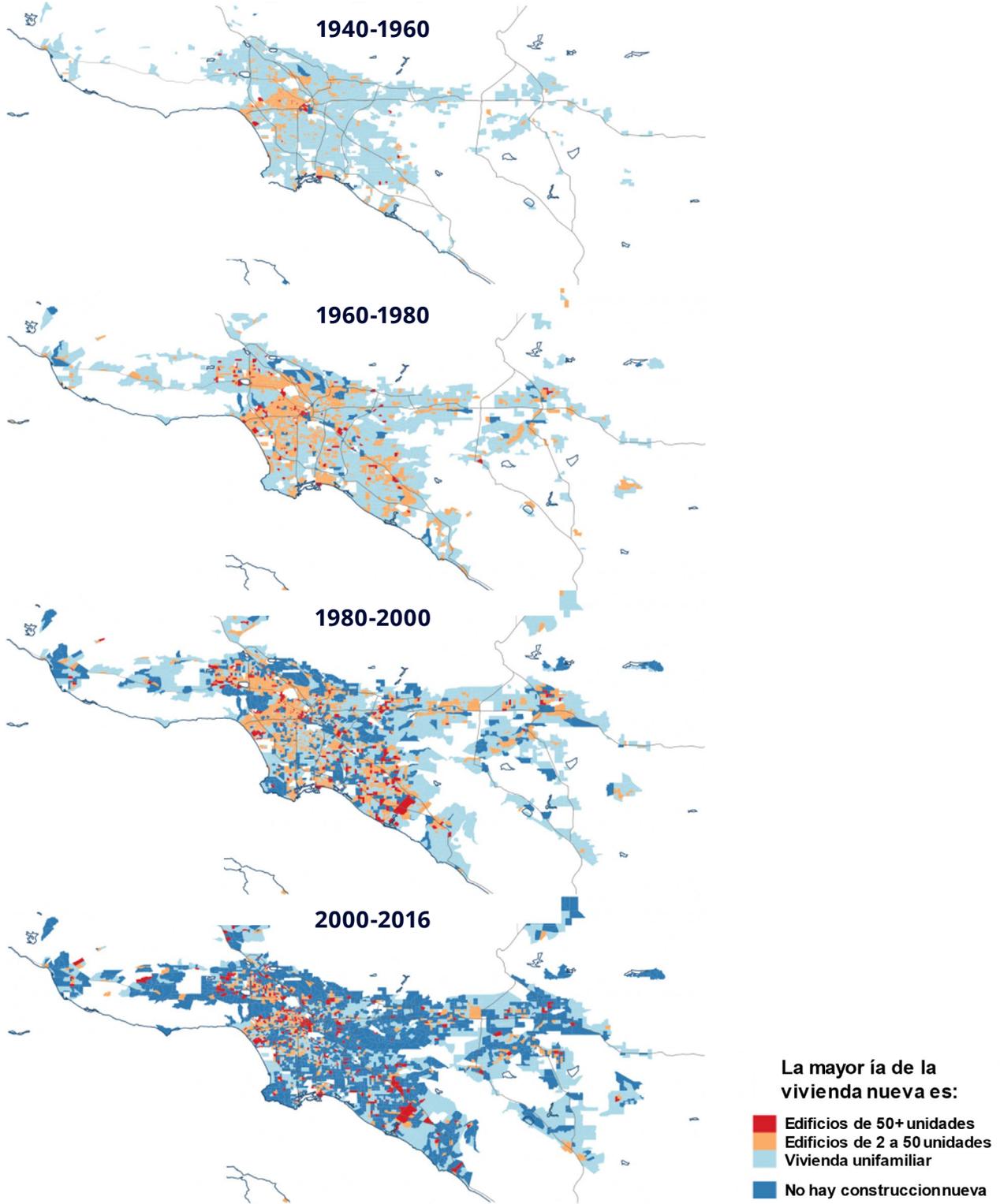


GRÁFICO 1: Producción anual de vivienda en California 1955-2015

FUENTE: Elaboración propia con datos de Construction Industry Research Board / California Homebuilding Research Reports 2005, 2013, 2015 y United States Census Bureau.

Finalmente, el profesor Monkkonen expuso cuatro cartografías de Los Ángeles, en cuatro periodos de tiempo, que permiten evidenciar el avance histórico de la construcción de vivienda en California. En el primer cuadro se puede observar desde los años 40 el boom de la vivienda unifamiliar; luego, en los años 60 como comienza la densificación de la ciudad a través de pequeños condominios. Posteriormente se logró evidenciar como, en los años 80, los reglamentos prohibieron la construcción de las viviendas multifamiliares pequeñas. En el último mapa se visualiza como casi en la mayoría de la ciudad ya no se construye vivienda nueva, exceptuando algunos edificios multifamiliares de gran tamaño.

Tipo de vivienda nueva predominante Los Angeles-Long Beach, CA



MAPAS: Tipo de vivienda predominante Los Ángeles – Long Beach CA.
FUENTE: BuildZoom; Census (2012-2016 5-year ACS).

ii. La esperanza:

El académico de UCLA señaló que durante los últimos años han existido nuevas leyes estatales que han cambiado la situación. El Estado de California comenzó a disminuir el poder de los municipios sobre el uso de suelo y liberó algunas restricciones municipales. Añadió que ha existido una alta resistencia por parte de los municipios y también de grupos -principalmente de propietarios adultos mayores-, que buscan mantener el *statu quo*.

El profesor estadounidense ejemplificó los avances en cuanto a política habitacional a través de dos casos particulares:

a) Accessory Dwelling Units:

La primera modificación consistió en una ley que obligó a los municipios a aprobar permisos de construcción para una segunda unidad de vivienda en los lotes de vivienda unifamiliares, donde anteriormente se prohibía.

Estas pequeñas casas son denominadas Accessory Dwelling Units que, si bien son de menor tamaño, el último año se ejecutaron 15.000, representando un porcentaje relevante de las 110.000 viviendas nuevas que se construyen anualmente en California. Este cambio, además, termina con el paradigma de que los predios son para solo una casa o familia y abre la puerta a una creciente densificación.

b) Planificación estatal:

El profesor Monkkonen expuso que desde los años 80, en California, el Estado requiere que los municipios tengan un plan de vivienda que se actualice cada ocho años. Lo anterior consiste en que cada ocho años el Estado proyecta la demanda habitacional y establece metas de número de viviendas nuevas para las distintas regiones metropolitanas, en donde las viviendas para familias de menores ingresos son de responsabilidad municipal.

Enfatizó en que el plan de vivienda y su actualización cuenta con procesos de revisión por parte del gobierno estatal, las juntas de gobierno regionales y los municipios, en donde se le debe mostrar al Estado el espacio suficiente en el territorio para cumplir con las metas.

Proceso que finaliza con la verificación por parte del gobierno estatal de que los planes cumplan con los requisitos; en caso contrario, habrá sanciones contra los municipios con cierta pérdida de discrecionalidad sobre proyectos de vivienda.

Señaló Monkkonen que desde el 2019, el sistema de planificación estatal ha tenido cuatro importantes cambios:

- ◆ Crecimiento notable del número de viviendas nuevas en las metas, en muchos casos de más de un 20 %
- ◆ Revisión más estricta de los planes municipales por parte del gobierno estatal
- ◆ Apoyos financieros para los municipios en los procesos de actualización de planes
- ◆ Sanciones más severas y directas si los municipios no cuentan con planes certificados por el Estado. Ejemplificó con la siguiente medida:

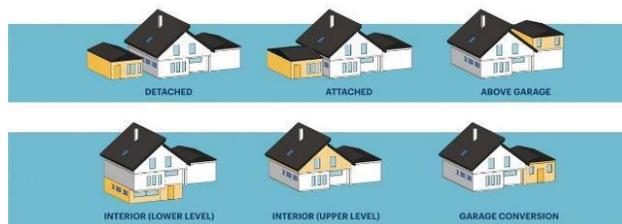
▫ **Builders Remedy:**

Herramienta que existe hace años, pero que nunca se había utilizado. Consiste en que, ante el incumplimiento, se permite a desarrolladores proponer proyectos que ignoren la restricción de la planificación, siempre y cuando el proyecto tenga un porcentaje de vivienda social.

A finales de 2022, se utilizó este mecanismo por primera vez en Santa Mónica y Beverly Hills, municipios muy afluentes, con una torre de quince pisos donde normalmente se permiten dos.

POLÍTICAS DE VIVIENDA CON ELEMENTOS DE ÉXITO:

El investigador Monkkonen destacó que **existen diversas formas de crear un sistema funcional de políticas de vivienda.** Señaló que las experiencias internacionales se deben analizar históricamente, ya que en muchos casos existen períodos exitosos que no continúan en el tiempo.



FUENTE: RPA, based on AARP's ABCs of Accessory Dwelling Units Guide.

i. Lecciones de Europa:

El académico señaló que la destrucción urbana de la segunda guerra mundial generó una crisis de vivienda muy profunda que, a su vez, trajo una interesante creación de políticas públicas. Los distintos países establecieron políticas muy diferentes que han entregado mucho aprendizaje al respecto.

Añadió que los distintos modelos de política de vivienda social en Europa muestran diversidad de elementos, pero en su mayoría las viviendas son en arriendo, administradas por asociaciones de vivienda que pueden ser municipales o privadas sin fines de lucro. Por lo anterior, han logrado entregar seguridad de tenencia junto con montos de renta estables, además de una alta calidad en vivienda.

a) Alemania Subsidios a la inversión privada en inversión social

El profesor Monkkonen presentó el caso de Alemania, país que tuvo la mayor destrucción urbana en la guerra: se perdió el 25 % del stock de vivienda y otro 35 % quedó con severos daños. Señaló que, como muchos países después de la guerra, impusieron controles sobre la renta y realizaron una inversión masiva en grandes proyectos multifamiliares en arriendo para las familias de bajos ingresos.

Añadió que, en los años 50, Alemania realizó un programa que consistió en la estimulación de la inversión individual de la clase media y media alta en la construcción de vivienda en arriendo. El Estado ofreció a las familias de estos sectores, créditos subsidiados y beneficios a sus impuestos, si invertían en vivienda social en arriendo. La vivienda social en arriendo consiste en unidades con rentas restringidas por 20 a 30 años que luego se liberan al mercado.

Recalcó que lo que se creó en Alemania fue lo que ellos denominan como "*Mieteland*", un país de arrendatarios, donde el gobierno alemán no estimuló la inversión de propietarios ocupantes de

las viviendas como en EE.UU. y muchos países de América Latina. Lo anterior, concluyó, trajo como resultado que muchas personas de clase media y media alta, quienes también arrendaban, se volvieron inversores y propietarios que arrendaban las viviendas sociales a otros. La mayoría de la población se convirtió en arrendatario, generando otra dinámica en la política que se enfoca en la vivienda como bien de consumo y no como un activo de inversión.

Concluyó esto señalando que en los 80 el gobierno alemán comenzó a reducir los programas que habían estimulado la producción de vivienda social en arriendo, junto con terminar con los periodos de rentas restringidas para los edificios construidos a través de la inversión masiva posterior a la segunda guerra, lo que generó un aumento en las dificultades para acceder a la vivienda, llevando a que actualmente Alemania cuenta con problemas de asequibilidad similares a muchos países.

b) Suecia, Miljonprogrammet vivienda social de acceso universal

El investigador estadounidense presentó el caso de Suecia, donde se realizó el programa *Miljonprogrammet* en los años 60. Destacó que este fue el programa de inversión de vivienda masiva más grande de la historia, construyendo en menos de diez años 1 millón de viviendas en arriendo, para un país de ocho millones de habitantes.

Destacó que el programa fue exitoso desde la perspectiva de la universalidad propia de los estados de bienestar nórdicos. Las viviendas sociales eran para todos, las familias de bajos ingresos, la clase media y alta, quienes pudieron aprovechar de estos servicios públicos, lo que generó una sociedad con sentido comunitario.

El profesor explicó que estos desarrollos sociales se gestionaron a través de las asociaciones de vivienda municipales y las ONG, como en muchos países de Europa. En estos programas se establecieron las rentas a través de sindicatos de inquilinos y las asociaciones de vivienda. Esto permitió que se establecieran rentas asequibles y suficientes para cubrir la mantención del edificio.

El académico señaló que esta política no fue sostenible en el tiempo. Lo que fue una inversión masiva en la década de los 60 no fue acompañado con mayores inversiones en el futuro y, por tanto, la vivienda social como porcentaje del stock de vivienda ha ido decreciendo considerablemente. Desde los años 80 en adelante -recalcó-, se ha hecho muy complejo encontrar vivienda en Suecia ya que es cara y cuentan con fuertes controles de renta que desincentiva la inversión en vivienda nueva.

Concluyó señalando que la política de vivienda sueca demuestra que un programa de inversión masiva en vivienda social puede ser exitoso durante un tiempo. Sin embargo, si el sistema no facilita la producción continua, se genera escasez, alza en los precios y, por consecuencia, menor asequibilidad.

c) Francia, Subsidios a la demanda y la oferta, integración social

El académico señaló que al igual que en Alemania y en Suecia, se realizó una inversión masiva en proyectos multifamiliares de gran tamaño, pero en este caso, en las periferias de las ciudades. Lo anterior trajo muchos problemas en los años 70 y 80 con los denominados "*banlieues*". Esto se debió a que la política no fue universal como en Suecia y se enfocó principalmente en las familias de más bajos ingresos y migrantes, quienes tuvieron dificultades para integrarse a la sociedad francesa debido a esta alta concentración de pobreza en las periferias de las ciudades.

¹ *Banlieue* Denominación que se da en Francia a los territorios urbanos desarrollados en las afueras de las capitales de las provincias francesas.

Sin embargo, enfatizó que aprendieron de sus anteriores fracasos y en las últimas dos décadas Francia se destaca dentro de la Unión Europea como uno de los pocos países que está construyendo de forma creciente viviendas sociales a través de proyectos a escala humana con buena ubicación en zonas céntricas y consolidadas.

El investigador explicó que el sistema de vivienda social francés es una simbiosis de subsidios a la demanda y a la oferta. Cada familia recibe asistencia directa para el arriendo con un subsidio a la demanda y por su parte hay apoyos estructurales para las asociaciones de vivienda que construyen la oferta en arriendo.

Concluyó destacando la Ley Nacional SRU que obliga a todos los municipios de Francia a que el 20 % del stock de vivienda sea vivienda social en arriendo y, en caso de incumplimiento, se aplica una considerable multa que se utiliza para financiar la construcción de viviendas sociales.

ii) Lecciones de Asia:

a) Japón, Producción de vivienda en un país sin crecimiento poblacional

El profesor Monkkonen señaló que el sistema de política habitacional de Japón tiene mucho que enseñar al mundo, aun cuando la literatura internacional no ha escrito mucho al respecto. Ese país tiene una elevada tasa de producción de viviendas, a pesar de ser una sociedad que tiene un decrecimiento poblacional por su estructura demográfica y políticas migratorias.

El académico enfatizó en que, si bien la población de Japón no crece, la demanda en los centros urbanos, como en Tokyo, sí lo hace. En estos centros urbanos, señaló, se está densificando a elevadas tasas y con mucha diversidad de vivienda, debido a que el sistema de planificación lo permite.

Lo anterior se debe a varios motivos. En primer lugar, a que el poder de planificación urbana, que anteriormente estuvo radicado en los municipios, fue centralizado en los años 90, después de la crisis financiera de inmuebles.

El investigador destacó que el segundo motivo se debe a que Japón cuenta con un sistema de créditos hipotecarios que está integrado con el código de construcción, el que promueve la construcción de viviendas nuevas de forma directa. Explicó que las personas no pueden recibir una hipoteca para comprar una vivienda construida bajo el código de construcción antiguo. En Japón, además, se generan recurrentemente modificaciones sustanciales al código, las que se realizan luego de cada desastre natural.

Explicó que la vivienda que fue construida hace diez años ya no se puede comprar con una hipoteca, por lo tanto, pierde valor, lo que tiene como consecuencia que la tasa de depreciación anual de los inmuebles es de un 6 %, versus un 1 % en EE.UU. Por lo tanto, las viviendas como inversión pierden valor muy rápidamente, concluyendo en que en el país asiático la vivienda tiende a tener la función de hábitat por sobre la de inversión.

b) Tailandia, Renovación de barrios sobre la base de créditos comunitarios

El académico estadounidense señaló que para los "slums" -territorios de bajos recursos con tenencia irregular de terrenos e insuficiente infraestructura urbana- no existe una manera perfecta de acercarse a esta problemática. Sin embargo, debe considerarse que en las políticas

públicas es muy importante el contexto e intentar diversos programas para ver que es efectivo en dichos territorios.

Expuso el caso de Tailandia y el programa *Baan Mankong*, que ha sido muy reconocido y exportado a otros países de Asia. Este programa consiste en que el gobierno ofrece créditos a bajas tasas de interés a las comunidades para que, como grupo, compren el terreno donde viven (o un nuevo terreno) y se ejecuten mejoramientos, construcciones de vivienda o infraestructura.

El profesor Monkkonen explicó que las comunidades deben cumplir con ciertos requisitos de ahorro y organización para poder obtener el crédito. Las agencias municipales y las ONG juegan un rol preponderante como facilitadores del proceso, pues ayudan a iniciar un plan de ahorro, un plan de inversión y luego a realizar el proyecto.

Concluyó señalando que el programa ha sido un éxito para muchas comunidades, donde se argumenta que no sólo es un mejoramiento físico del barrio sino que también un empoderamiento a la comunidad. Sin embargo, el programa no es apropiado para todas las comunidades, por el mucho tiempo que implica negociar los planes en la comunidad, comprar el terreno y ejecutar el proyecto.

c) Mumbai: "Slum development schemes" a través de acuerdos entre desarrolladores y habitantes

El investigador de UCLA presentó el caso de Mumbai, señalando que en la India y en específico en Mumbai hay un intento de rehabilitar los *slums* de una nueva forma. En particular, señaló que en el caso del barrio Dharavi, el *slum* más grande del mundo, las familias habitan en uno de los suelos más valiosos del planeta debido a su ubicación en el centro de la ciudad y cercana al centro financiero del país.

Explicó que debido a que las edificaciones son de pocos pisos, es posible reconvertir estas instalaciones en edificaciones en altura. Existe la oportunidad de reconversión y hay recursos para hacerlo. Por lo tanto, los municipios han desarrollado distintos esquemas para organizar una colaboración entre desarrolladores y habitantes.

El programa consiste en que los habitantes ceden sus terrenos, el desarrollador financia la construcción de una torre, los habitantes reciben un departamento y las unidades libres son vendidas por el desarrollador. La dificultad de este programa es que tarda mucho realizar la negociación y los términos son de alta complejidad.

El académico concluyó señalando que estas seis experiencias internacionales pueden ofrecer lecciones viables para un contexto como el chileno, aunque siempre debe tomarse en consideración que transferir políticas de vivienda es complejo debido a las diferencias de contextos.

ELEMENTOS IMPORTANTES DE UN SISTEMA DE PRODUCCIÓN DE VIVIENDA SOSTENIBLE:

i) Combinar subsidios, crédito e inversión privada para producir vivienda adecuada para todos:

El expositor señaló que no se puede sólo depender del mercado para satisfacer las necesidades habitacionales, pero sí es importante facilitar el desarrollo privado. Enfatizó que es difícil que exista suficiente subsidio para cubrir la demanda desde el sector público. Por lo tanto, **se debe maximizar la inversión privada en construcción** y en la medida de lo posible que la especulación sea en vivienda nueva y no en vivienda usada.

ii) Priorizar la vivienda como bien de consumo y no de inversión:

El profesor Monkkonen destaca que este es un problema político de alta complejidad, ya que a las familias propietarias no les viene bien que un programa haga que su propiedad pierda valor. Enfatiza que a los propietarios les beneficie la escasez, es un problema al fondo de muchas dificultades políticas.

Concluye señalando que **los sistemas más exitosos impulsan medidas contra esta tendencia de formas creativas como con oportunidades de inversión en vivienda en arriendo, fortalecimiento de las pensiones, impuesto al valor del suelo** (land value tax) o como en California que están experimentando con un impuesto a la venta de la propiedad que con la recaudación se financia producción de vivienda social.

iii) El trabajo conjunto de los subsidios a la demanda y la oferta:

El académico recalcó que **la oferta y la demanda deben trabajar juntos**, ya que los subsidios para el arriendo, con programas de vivienda social en arriendo, funcionan muy bien en conjunto, como en Francia.

iv) Facilitar la producción de vivienda nueva (social y privada) en donde se concentra la demanda:

El investigador de UCLA señaló que **el sistema de vivienda ideal tiene que producir viviendas de calidad, asequibles y en zonas donde la gente quiere vivir.** Para poder alcanzar lo anterior el académico sugirió considerar las siguientes tres preguntas:

a) ¿CUÁL ES EL PRODUCTO QUE QUEREMOS?

El profesor Monkkonen destacó la importancia de definir el producto que se quiere ejecutar. En ese sentido, se refirió al ejemplo de California, en donde saben que hay que buscar las fórmulas para producir, de forma masiva, pequeños condominios de tres a cinco pisos en zonas de alta demanda con bajas densidades.

b) ¿CUÁL ES EL MODELO DE NEGOCIO?

Posteriormente destacó la relevancia de considerar el negocio detrás del desarrollo de la producción del producto escogido. En particular, sostuvo que hay que revisar si el negocio no es viable y buscar cómo se puede hacer viable. Además, buscar los subsidios o créditos que se requieran, modificar reglamentos o procedimientos, entre otros, lo que finalmente permitirá la proliferación del producto deseado.

c) ¿CÓMO SE PUEDE GENERAR LA INDUSTRIA PARA LA PRODUCCIÓN?

Por último, el académico señaló que, si no existe la producción del producto buscado, se debe crear la industria. Por ejemplo, en California no se construyen pequeños condominios, por lo tanto, desde la industria de las *Accessory Dwelling Units* (pequeñas viviendas), se creó la industria de pequeños condominios, donde estas empresas empiezan a tener alguna influencia sobre las políticas públicas, pudiendo ser el comienzo de un ciclo virtuoso que resulte en reformas adicionales de las regulaciones sobre densidades y más producción de vivienda.

Concluyó señalando que para la vivienda de mercado esta industria tiende a crearse de manera natural. Sin embargo, para la vivienda social son **las políticas públicas las que deben crear la estructura que promueva la expansión de organizaciones, empresas o agencias gubernamentales que puedan producir el producto deseado.**

PANEL 1: FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA

- ▶ **Jessica López** – presidenta de BancoEstado.
- ▶ **Daniel Mas** – presidente de la Cámara Chilena de la Construcción en la Región de Coquimbo.

El panel integrado por Jessica López y Daniel Mas tuvo como eje principal la búsqueda de nuevas alternativas de financiamiento para el desafío de la vivienda. Los actores plantearon los siguientes puntos:

JESSICA LÓPEZ

La presidenta de BancoEstado relevó los principales ejes en los que están trabajando desde BancoEstado respecto al problema de la vivienda en nuestro país.

- En el sistema de vivienda convive el sector privado, la banca pública, la banca privada, el ahorro de las personas y los subsidios que otorga el Estado. Este sistema tiene que ser reforzado y revisado.
- Se creó la gerencia de ahorro y vivienda como una señal para este crucial tema con foco en dos elementos principales:
 - El ahorro: Se debe poner un foco importante para volver a instalar la cultura del ahorro. Se deben buscar mecanismos financieros y no financieros para que las personas incorporen la práctica regular del ahorro, ya que es un elemento esencial en el camino de la casa propia.
 - El crédito hipotecario: El 40% de las operaciones hipotecarias cuentan con un subsidio del Estado, el banco otorga créditos con faltantes de muy bajo monto, que nadie más lo hace en el mercado. Adicionalmente está el programa “Hipotecazo²”, como una medida para impulsar la demanda en la vivienda y movilizar el mercado.
- En el banco realizarán vivienda para sus trabajadores. Lo anterior, bajo la convicción de que las empresas públicas o privadas tienen que hacerse cargo de las necesidades no solo de trabajo de las personas que están en la compañía si no de la vivienda, cultura, deporte, entre otros.

DANIEL MAS:

Realizó un llamado a que el problema de la vivienda sea un desafío país y planteó tres reflexiones:

- Mercado de capitales: es relevante cuidar el mercado de capitales, el que debe ser sólido y competitivo para alcanzar buenas tasas y profundidad.
- Incrementar el número de subsidios: Si se quiere avanzar con mayor velocidad, se debe aumentar el número de subsidios. Es esencial trabajar en conjunto entre el mundo público y privado, traer nuevos capitales y acelerar la capacidad del Estado para subsidiar.
- Profundizar el mercado de arriendo: Dado el volumen del problema, se necesita en el corto plazo contar con un mercado de arriendo profundo. Esto permitiría satisfacer a las familias en campamentos y también al déficit que afecta a la clase media, que se encuentran más invisibilizadas.

² Programa del BancoEstado exclusivo para la compra de vivienda de hasta el 80% del financiamiento con tasa fija para cualquier monto durante todo el periodo del crédito.

Adicionó algunos elementos respecto al desafío en su conjunto:

- Se debe buscar la integración en barrios seguros, con servicios y bien conectados. Para eso se debe trabajar en territorios concretos, con cifras específicas, buscar las locaciones y desarrollar polos de crecimiento integrales de ciudad y barrio. Debe ser escalable a nivel país y a la velocidad que la urgencia requiere.
- Hay que explorar que los subsidios sean transables, como se hace con el bono vivienda leasing. Se puede profundizar esta herramienta en la búsqueda para expandir los subsidios.
- También hay que considerar la posibilidad de que determinadas familias puedan poner más o menos ahorro que el exigido, pudiendo este aporte adicional hacer la diferencia para adquirir un terreno, por ejemplo.
- Dejar instalado que las soluciones van a ser múltiples y no de un solo tipo. Rigidizar el tamaño de las viviendas, en el mundo en que vivimos, es algo que se debe revisar; los tamaños de las familias son diversos y cambiantes. También hay que evaluar si la vivienda es en propiedad o en arriendo.

PANEL 2: PLANIFICACIÓN Y SUELO

- ▶ **Camila Cociña** – Investigadora del International Institute for Environment and Development.
- ▶ **Sergio Espejo** – Gerente General de PDUC Urbanya.
- ▶ **Vicente Burgos** – Jefe de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

En este panel, compuesto por Camila Cociña, Sergio Espejo y Vicente Burgos se discutieron temáticas vinculadas a la planificación territorial y el suelo, buscando responder a la pregunta: ¿Qué cambios deben realizarse en el sistema de planificación para potenciar su rol para orientar el futuro de las ciudades?

CAMILA COCIÑA:

La académica presentó tres reflexiones principales:

- La planificación como gobernanza e institucionalidad para la toma de decisiones en el tiempo:
 - ◆ Se debe hablar de vivienda adecuada, lo que implica 7 dimensiones según la Organización de las Naciones Unidas: seguridad de tenencia, disponibilidad de servicios e infraestructura, asequibilidad, habitabilidad para sus habitantes, accesibilidad para todos y todas, ubicación en cuanto a servicios y bienes públicos y adecuación cultural.
 - ◆ Entendiendo la complejidad de la vivienda adecuada, la planificación no solo considera planes maestros, permisos de construcción o habilitación de suelo. La planificación se trata de tomar decisiones que responden a condiciones cambiantes, a preguntas de gobernanza.
 - ◆ La planificación debe comprender el conjunto de procesos de estructuras de tomas de decisiones, las que deben ser democráticas y participativas. Se trata de cómo se levanta la información que permita asegurar el acceso al hábitat y esto se define como gobernanza.
 - ◆ La planificación es un desafío reiterado, continuo, cambiante e inconcluso, que busca poner al centro la función social y ecológica de la vivienda y el suelo.

- El rol de la planificación en el contexto de crisis climática que vivimos:
 - ◆ La vivienda es central en la crisis climática, según la OECD, los edificios y la construcción contribuyen en casi el 40 % de las emisiones anuales de CO2. Se debe avanzar en la circularidad de la economía de todo el proceso de la construcción de vivienda, desde materiales, condiciones laborales, de su uso y reutilización.
 - ◆ La planificación debe reconocer los costos socioambientales de los modelos de expansión urbana y los costos de no utilizar territorios ya urbanizados. Costos de materiales, socioambientales y también costos absorbidos por los habitantes más vulnerables que habitan en los modelos de expansión.

- Los puntos ciegos de la planificación:
 - ◆ Procesos que están efectivamente produciendo ciudad, pero que ocurren en espacios que la sociedad no considera parte del aparato urbano, donde no se fiscalizan sus costos y tampoco se fortalecen sus activos.
 - ◆ Existen procesos que han ocurrido al margen de la planificación, con efectos muy nocivos como el caso de las parcelas de agrado. También existen procesos que pueden ser virtuosos o que dan respuestas a las limitantes de los sistemas de planificación actuales.
 - ◆ Se deben considerar la economía informal, la autogestión, economías no monetizadas de los cuidados, cambios demográficos vinculados a la migración, entre otros. No puede pasar que el sistema de planificación criminalice a grandes porciones de la población, que deben recurrir a estas soluciones al margen de la institucionalidad.
 - ◆ Diversificar instrumentos de planificación se trata de no perpetuar mecanismos que, por ignorar estos puntos ciegos, fortalezcan discriminaciones, que no reconocen, no apoyan ni protegen las diversas formas de vivir y construir ciudad.

Estas tres preguntas sobre la institucionalidad para la toma de decisiones, la crisis climática y estos puntos ciegos son claves para la base de la conversación de una planificación que se haga cargo de la realidad y la complejidad de la combinación de vivienda, suelo, habitabilidad, tenencia y todos sus elementos.

SERGIO ESPEJO:

Debido a su experiencia, Sergio Espejo se planteó la pregunta respecto a cuáles son las condiciones que permiten que actores privados, desde las cooperativas o empresas, puedan participar de los desafíos de la planificación, la ciudad sustentable y el acceso a la vivienda.

Al respecto, planteó tres reflexiones principales:

- La realidad es más fuerte que las ideas:
 - ◆ Hoy se requiere mucho pragmatismo. Por varias décadas se ha discutido respecto al límite de las ciudades, lo que es interesante y legítimo; sin embargo, lo que se tiene hoy son tomas, loteos irregulares, parcelaciones que van haciendo explotar el esfuerzo teórico por amarrar lo que es la vida concreta de las personas.

- Redundancia de las políticas:
 - ◆ Históricamente se ha saltado de enamoramiento en enamoramiento por instrumentos específicos. Por tanto, destacó, la redundancia de las políticas: todos los métodos son válidos frente a la emergencia que existe en el país.
- No se deben buscar cosas que no existen:
 - ◆ Hay instrumentos que permiten enfrentar el desafío. Reivindicó los mecanismos de Planificación o Desarrollo Urbano Condicionado (PDUC), los cuales permiten anticipar los desafíos de la extensión de la ciudad.
 - ◆ En el caso de su experiencia en el PDUC destacó la gobernanza local con una comisión de seguimiento y cooperación que lidera el municipio donde trabajan coordinados.
 - ◆ Respecto a su experiencia añadió dos elementos que podrían mejorar de la política habitacional.
- Las condiciones y el financiamiento:
 - ◆ Algunos no pueden hacer todo, es imposible si no hay otros. Se debe definir cuáles son las condiciones razonables que se le pueden pedir al desarrollador privado para que esto sea un círculo virtuoso y no solamente un título, en el caso de los PDUC.
- Abordar la selva regulatoria:
 - ◆ Muchos ministerios y servicios intervienen de forma reiterada en instrumentos que ya se aprobaron en instancias anteriores.
 - ◆ El Minvu no puede ser el responsable de la modernización del Estado en una cuestión tan crucial como el desarrollo y la planificación de las ciudades. El resto de la institucionalidad pública se debe hacer cargo de algo que no es un estandarte de vivienda y que tienen que resolver como sea.

VICENTE BURGOS:

Desde la convicción de que se debe recuperar la planificación como una herramienta para combatir el déficit de vivienda y los distintos déficits en las ciudades, el jefe de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (DDU) se refirió a dos desafíos:

- Implementación de herramientas de la Ley de Integración Social:
 - ◆ Las nuevas herramientas que entrega la Ley de Integración Social, publicada en mayo, se encuentran en proceso de reglamentación.
 - ◆ Tres mecanismos principales:
 - Establecer cuotas de viviendas de interés público en los planes reguladores comunales
 - Tener planes reguladores intercomunales que establezcan incentivos para la ejecución de viviendas de interés público en zonas bien ubicadas.
 - Normar rápidamente los planes maestros de regeneración en territorios o barrios deteriorados.

Esto demorará en su implementación, pero permitirá que se recupere la idea de la planificación como parte de la solución.

- ◆ Es requisito de aprobación de un plan regulador comunal e intercomunal, el cumplimiento con el estándar necesario para llevar a cabo vivienda de interés público. Si no contempla soluciones de este tipo de viviendas, puede ser rechazado por la SEREMI **Minvu**.
- Reforma para reducir los tiempos de planificación:

Todas las herramientas mencionadas fracasarán si es que se mantiene la idea de que los planes reguladores y sus modificaciones son lentas. Por lo anterior se propondrá una reforma con un paquete de medidas administrativas, reglamentarias y legales para poder hacer un procedimiento racional. Esta reforma consistirá en cinco puntos principales:

- ◆ División de espacios: dividir el espacio estratégico de participación con la parte específica respecto a las normas urbanísticas. Deben distinguirse y en la práctica se repiten.
- ◆ Validar la creación local: se debe encontrar espacios para acuerdos locales. Muchas veces se toman ciertas decisiones interesantes en el territorio, que son frustradas por una legalidad muy estricta.
- ◆ Racionalizar los distintos requisitos: durante los últimos 20 años se han ido sumando requisitos que no pueden ser eternos y con permanente incertidumbre de cumplimiento con ellos.
- ◆ Asociación público-privada y gestión urbana: si se encuentran posibilidades de inversión, ante casos específicos y justificados, se debe reaccionar rápido ya que esas oportunidades pueden generar justicia urbana.
- ◆ No implica un nuevo diagnóstico, no es nueva herramienta: existe una serie de diagnósticos de diversas instituciones, ahora es el momento de la implementación. Estas reformas no quieren generar un nuevo instrumento, sino racionalizar y recuperar la capacidad de planificación de las ciudades.

PANEL 3: TERRITORIO

- ▶ **Bárbara Callejas** – directora de la Inmobiliaria Social TECHO-CHILE
- ▶ **Daniela Ocaranza** – dirigente de la Agrupación Luchadores y Luchadoras de Lo Hermida.
- ▶ **Carla Amtmann** – alcaldesa de la Ilustre Municipalidad de Valdivia.

En este panel las expositoras dieron respuestas sobre cómo articular a los distintos actores y actrices para una implementación más eficiente de la política habitacional en los territorios, con una mirada desde la sociedad civil, dirigentes sociales y gobiernos locales.

BÁRBARA CALLEJAS:

La directora de la Inmobiliaria Social de Techo-Chile planteó que, habiéndose identificado el “qué”, se debe avanzar en el cómo enfrentar este problema. Para responder al “cómo”, en un sistema altamente complejo, se requiere el diálogo y la respuesta a aquello es la gobernanza de los territorios. Para ello, se debe analizar las tres aristas que componen la gobernanza: planificación, ejecución y evaluación.

◆ Planificación:

- Si se quiere avanzar en diversificar soluciones y mayor cobertura, también se debe avanzar en el diálogo para entender estos conceptos y operacionalizarlos, para luego implementarlos de una manera eficaz. Allí, las organizaciones territoriales y la sociedad civil tienen mucho que aportar para ir avanzando e implementando estas ideas.

◆ Ejecución:

- Hay muchos elementos sobre los que se debe avanzar, principalmente tiempo. Además, se debe incorporar a los territorios y sociedad civil, ya que están surgiendo nuevos perfiles de beneficiarios; ya no sólo son los comités de vivienda, sino también agrupaciones o personas individuales que no siempre buscan solución de vivienda en propiedad.
- Se debe ampliar el diálogo para identificar los distintos perfiles que debe abordar la política pública y pensar en otros planes de acompañamiento que estén basados en los comités.

◆ Evaluación:

- Es relevante debido a que las políticas públicas no son estáticas, iteran, se van retroalimentando y en eso es importante la participación de todos y todas.
- Hoy se evalúa principalmente en términos de resultado a nivel presupuestario o de ejecución. Es importante identificar otros objetivos a nivel territorial, para ver si la política generó valor social, donde las comunidades tienen mucho que decir.

Para ejemplificar la gobernanza y su implementación en los territorios, Callejas expuso el caso de la Inmobiliaria Social de Techo-Chile, que está trabajando en un plan de regeneración barrial en el territorio de la Huamachuco 3, en Renca, implementado en tan sólo seis meses.

- Regeneración conceptualizada con los vecinos y vecinas para entender qué se va a operacionalizar y qué se medirá, desde las dimensiones físicas, sociales y económicas.
- Se logró implementar un programa de alfabetización digital para niños y niñas, para dotar de herramientas que permiten participar en procesos de planificación de ciudades.
- Se realizó un diseño participativo con todos los actores, donde ellos decidieron sus juegos y dieron las ideas para la plaza, con pertinencia y adecuación cultural, junto con una reforestación y una remodelación de su cancha.
- Esto implicó la coordinación del sector privado, municipio, vecinos y vecinas, agrupaciones territoriales y la sociedad civil.
- En tan sólo seis meses se logró construir obras de confianza y generar capital comunitario que pueden explotarse para planificar lo que se quiere hacer en esos territorios.
- Se tuvo que conocer las expectativas de los vecinos y vecinas, lo que fue clave para el proceso de gobernanza territorial y la articulación de las organizaciones territoriales.

DANIELA OCARANZA:

La vocera de la Agrupación de Luchadores y Luchadoras de Lo Hermida, destacó que, en general, los pobladores y pobladoras no son tomados en cuenta y que son fundamentales para que todo resulte, por lo que deben estar vinculados.[DC1] Añadió los siguientes puntos principales:

- ◆ Reconocer la capacidad de los pobladores y pobladoras para enfrentar la crisis de la vivienda:
 - Todas las políticas habitacionales deben considerar a los pobladores y pobladoras, ya que son personas con aprendizajes, historias y capacidades.
 - Destacó la evolución del rol de la mujer en la dirigencia social. En los años 70 era cuidar la casa y participar en las ollas comunes; ahora están liderando espacios importantes.

- ◆ La importancia de la participación y compromiso de todos:
 - Planteó la inquietud respecto a por qué el ahorro para la vivienda se pide en UF y el ahorro de la libreta es en pesos.
 - Señaló que las políticas públicas han fallado, porque los dirigentes o pobladores y pobladoras no han estado vinculados en estas políticas, que son para ellos.

- ◆ La planificación urbana:
 - Si se construirán nuevos barrios, no se puede cometer los mismos errores que se cometieron. No puede haber una botillería en cada cuadra en vez de una biblioteca.
 - La planificación urbana pasa por relevar aquellos factores que tanto los golpean en las poblaciones como los espacios públicos abandonados o canchas sin mobiliarios.
 - Para enmendar los errores cometidos en la planificación urbana, deben considerar la voz de los pobladores y pobladoras que pueden aportar en el proceso.

Para ejemplificar la relevancia de la participación de los dirigentes, Daniela Ocaranza presentó el caso de la Mesa de Gobernanza de Lo Hermida, que creó el Plan Habitar Lo Hermida, en una hoja de ruta creada por los pobladores y pobladoras -junto a instituciones públicas y privadas- que se quieren quedar en el territorio y que quieren.

- ◆ Líneas de acción:
 - Retiro de asbesto.
 - Búsqueda de nuevos terrenos para familias hacinadas. Estos terrenos deben estar en la comuna de Peñalolén debido a la importancia del tejido social y los lazos de apoyo.
 - Recuperar los espacios públicos y las juntas de vecinos.

- ◆ Actores de la mesa de gobernanza:
 - Fundadores: Comités de vivienda, juntas de vecinos y ollas comunes.
 - Miembros: Déficit Cero, Ilustre Municipalidad de Peñalolén, actores privados como Consolida, Minvu y Seremi Minvu.
 - Invitados: Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

- Prospectos: Ministerio de Transporte debido a falta de transporte público. MINSAL y MINEDUC por el colapso de CESFAM, salas de cuna y jardines infantiles, ante la generación de nuevos barrios en lugares densificados.
- *Se espera aporte de SUBDERE para luminarias en los barrios.

Lo relevante, señaló Ocaranza, es que para la construcción y recuperación de barrios es fundamental que estén todos y todas. Esta nueva forma de recuperar las poblaciones nace de la motivación de no permitir que la segregación, vulnerabilidad o violencia esté normalizada, lo que se ve reflejado cuando los niños saben diferenciar perfectamente entre una bala y fuegos artificiales.

Por ello los y las pobladoras quieren participar y generar políticas públicas que les y no dejarlas en manos de otros.

CARLA AMTMANN

La alcaldesa planteó que uno de los motivos porque ha fallado la política habitacional se debe a que no ha estado presente la comunidad organizada ni los municipios, necesarios por su nivel de conocimiento y pertinencia sobre el territorio.

◆ Gobernanza:

- En Valdivia han tenido una articulación virtuosa el Municipio, Serviu, Seremi Minvu, Gobernador, CORE y Concejales, lo que ha permitido hacer un plan urbano habitacional, proyectos de regeneración urbana en zonas céntricas y planes de ampliación urbana en el territorio.
- Esta colaboración virtuosa no necesariamente ocurre siempre. Por lo tanto, debe estar normado.

◆ Planificación Urbana:

- Los municipios deben estar a cargo de la planificación. Sin embargo, no es solo voluntad.
- Se debe normar, se requieren más recursos y más potestades. Adicionalmente se debe aumentar el control, la evaluación y si hay incumplimientos sancionar.
- La potestad de construir territorio y ciudad debe ser fundamentalmente de los municipios.

◆ Descentralización:

- El Minvu y el MOP deben descentralizarse, son los dos ministerios que construyen ciudad y son los ministerios más centralizados.
- Se necesita descentralización, entrega de más responsabilidades, recursos y garantías de más control.
- Los municipios en esto tienen que ser protagonistas.

◆ Planificación de la Demanda:

- La complejidad política es elevada. No debe existir el apadrinamiento de comités por parte de políticos, que permiten que se salten la fila y presionan la toma de decisiones.
- El proceso de entrega de terrenos debe ser objetivo.

- Se debe entregar a las instituciones territoriales más potestades para organizar y planificar la oferta y la demanda.

Adicionalmente la alcaldesa presentó una experiencia exitosa y otras innovaciones que se realizarán en los próximos meses

◆ Capacitación de Comités de Vivienda:

- Se realizó gracias a una glosa presupuestaria un programa de capacitación de comités de vivienda.
- Cuando se pierde el concepto de los derechos y el deber de la autoridad de cumplir con su tarea mandatada, esto es muy relevante.
- Existe la convicción de que se tienen que garantizar los derechos, por tanto, si existe capacitación y conocimiento hay menor clientelismo en la política habitacional.
- Se podría establecer el mandato de la capacitación permanente de los dirigentes y dirigentes.

◆ Impulsar VALDICOR, empresa de construcción pública:

- Valdivia cuenta con una empresa de construcción desde 1971; su directorio está compuesto por SERVIU y el Municipio.
- Se está trabajando para planificar e impulsar la introducción de esta empresa para que ayude al mundo público y privado, principalmente llegando donde los privados no están ejecutando proyectos.

◆ Espacio Transitorio para familias de campamentos:

- El campamento Las Mulatas está en una zona de múltiples riesgos por cables de mediana tensión, ubicado al costado de un humedal, aguas servidas, la instalación de faena de un futuro puente, entre otros. Por tanto, la gente debe salir de forma urgente.
- Ante la preocupación de no encontrar una solución acorde a los tiempos se implementará la política de un espacio transitorio.

LANZAMIENTO RED DE MUNICIPIOS POR EL ACCESO A LA VIVIENDA Y LA CIUDAD

- ▶ **Carolina Leitao** – alcaldesa de la Ilustre Municipalidad de Peñalolén.
- ▶ **María Paz González** – coordinadora de Iniciativas y Redes de Déficit Cero.

La red fue lanzada en el Encuentro por la Vivienda y Ciudad, allí alcaldes y alcaldesas firmaron la Declaración por el Acceso a la Vivienda y la Ciudad, que simbolizó la adhesión al trabajo que realizará la Red de Municipios junto a Déficit Cero, que apoyará técnicamente a los equipos de vivienda, potenciando el trabajo en red, el intercambio entre pares, la promoción del conocimiento y la generación de propuestas de política habitacional con un enfoque local.

Al momento de la firma, la red contaba con 16 municipios: Arica, Colina, Concón, Coquimbo, Las Condes, Linares, Peñalolén, Pudahuel, Puerto Varas, Quilicura, Renca, San Joaquín, San Ramón, Talcahuano, Temuco y Valdivia.

La meta del 2023 fue vincular al menos 50 municipios en el trabajo que coordinará la red.

- ◆ ¿Qué es la red?
 - Es un espacio de encuentro, trabajo y reflexión entre gobiernos locales para impulsar el desarrollo de iniciativas de vivienda, a través de la creación de una comunidad de municipalidades comprometidas con reducir el déficit habitacional, fortaleciendo la colaboración en la búsqueda de soluciones.

- ◆ ¿Qué hace la red?
 - Iniciativas locales de vivienda: permiten implementar soluciones adecuadas al contexto de cada municipio.
 - Cooperación y Alianzas: para construir comunidad de apoyo y colaboración técnica que puedan aportar al objetivo de reducir el déficit
 - Promoción del conocimiento: que permita potenciar la generación de conocimiento y capacidades de equipos municipales, a través del respaldo técnico de Déficit Cero y otros colaboradores.
 - Incidencia: para potenciar la voz de gobiernos locales a través de la generación de aportes a la política habitacional.

Al respecto la alcaldesa de Peñalolén y presidenta de la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM), mencionó algunos elementos respecto a la nueva iniciativa de la Red de Municipios y el desafío habitacional, los principales puntos que la edil señaló fueron los siguientes:

- ◆ La emergencia habitacional refleja las grandes desigualdades sociales y territoriales que se viven en Chile.
- ◆ Los municipios deben ser parte de la solución por su capacidad articuladora y gestora de soluciones.
- ◆ Se requiere un sistema descentralizado de decisiones urbanas y territoriales. Se debe fortalecer el nivel local en la toma de decisiones, entregando más potestades, atribuciones y financiamiento necesario para estas políticas y programas.
- ◆ Las políticas de vivienda, urbanas y territoriales se tienen que adaptar y actualizar a los nuevos desafíos.
- ◆ Importante que en la red se integren la mayor diversidad de municipios y que se aborde el déficit habitacional desde una visión local y comunitaria.
- ◆ Se pone a disposición a la AChM, donde se puede articular el trabajo y su desarrollo.
- ◆ El sumarse implica definir caminos, estrategias y avanzar para que las soluciones sean sostenibles más allá de los ciclos políticos. Es relevante darle continuidad a los programas para seguir avanzando, desarrollando, mejorando y articulando mejores políticas públicas.

REFLEXIÓN FINAL

- ▶ **Kathya Araujo** – académica Instituto de Estudios Avanzados USACH.
- ▶ **Rodrigo Valdés** – profesor Escuela de Gobierno UC y ex ministro de Hacienda.
- ▶ **Sebastián Bowen** – director ejecutivo de Déficit Cero.

En este panel los expositores, que provienen de distintas profesiones y sectores, responden a la pregunta: ¿Qué consecuencia tiene no tomar el propósito común de la vivienda y la ciudad desde sus distintas perspectivas?

KATHYA ARAUJO:

La académica recalcó que en el último tiempo la sociedad chilena está atravesada por procesos que ponen en tensión el lazo social de forma preocupante. El desafío de la vivienda tiene que aportar a que el lazo social no continúe erosionándose de la manera que lo está haciendo. Para ello, es importante revisar cuatro elementos esenciales:

- ◆ La incertidumbre:
 - Hay una experiencia muy grande de incertidumbre que se ha ido acumulando y que tiene efectos extremadamente negativos en la población.
 - La vivienda propia era un ancla de certidumbre, anular ese efecto de certeza es muy complejo.
 - La incertidumbre se liga con dificultades de planificación, concepción de un futuro común, salud mental y desencanto que se deben combatir.
- ◆ El individualismo:
 - El problema de la vivienda se instala en una sociedad que es cada vez más individualizada.
 - Las personas jóvenes son las más afectadas con el problema de la vivienda, ya que tienen expectativas sobre sí mismos más altas por sus grados de individualización, educación y el tipo de sueños construidos.
 - No resolver el problema habitacional, tiene efectos en la oferta de experiencia social, experiencia de protección y horizonte de futuro a toda una generación.
- ◆ Los grados de irritación:
 - El país vive grados de irritación muy fuertes, que permiten el desarrollo de los fenómenos de violencia, no solo criminal sino también cotidianas, en las relaciones.
 - No se puede pensar la vivienda sin la calle.
- ◆ El desapego:
 - Falta de identificación de los individuos con la sociedad y las instituciones
 - Uno de los distintos desapegos tiene que ver con la construcción contenciosa con respecto a la sociedad y la construcción de mundos alternativos.
 - La vivienda puede poner freno al desarrollo de estas culturas contenciosas de mundos alternativos, que tiene que ver con la criminalidad, la venta ilegal de terrenos, el narcotráfico o las economías ilegales.

- La vivienda debe llegar a los sectores más desposeídos para que estos mundos alternativos no terminen por reemplazar en la percepción de las personas al Estado y por tanto al Estado de Derecho y, por consecuencia, un mundo regulado que permita vivir en paz.

Posteriormente la académica respondió a la pregunta abierta de si la vivienda, el barrio y la ciudad tiene una característica que sea de alguna manera más prioritaria que otros aspectos exponiendo lo que a su gusto son los 3 elementos que se deben abordar con urgencia, y no solo por parte del Estado, sino que de todos los actores de forma articulada.

◆ Integración:

- La política de vivienda no va a resolver el problema de lazos sociales si no rompe con el grado de segregación de nuestras ciudades.
- La vivienda no puede ser sólo mirando a los sectores más necesitados, se debe mirar a todos los sectores y pensarlos de manera orgánica y sistémica.

◆ Educación y Salud:

- La cuestión de vivienda no resuelve los problemas del país si al mismo tiempo no se resuelve la cuestión de la educación y la salud.
- La crisis educacional con la que contamos es probablemente de las cosas más graves, siendo una generación completa la que está comprometida.
- Es muy difícil construir un lazo social y una idea de futuro si el miedo a la enfermedad es uno de los movilizados más importantes de la población.

◆ Seguridad Pública:

- Es un acuerdo país que se necesita, más allá del Ministerio del Interior, para consensuar la regulación de las conductas.
- No es sólo un problema policial, es un problema de la población donde el tema de la regulación conductual y relacional se ha desordenado y no hay códigos conjuntos.

RODRIGO VALDÉS:

El académico introdujo su presentación mencionando el caso de la desnutrición en Chile que en 1970 un 50 % de los niños tenían cierto grado de desnutrición y ya en 1990 cerca de un 0%. Hizo la analogía diciendo que, para él, la situación habitacional es similar a que la desnutrición hubiera vuelto a Chile: algo sucedió y no se vio venir.

Luego presentó un análisis de la problemática desde distintas aristas:

◆ Propósito común:

- Convicción de que a Chile le urge tener propósitos comunes, sentirse parte de un proyecto común.
- Educación y Salud son muy relevantes, pero de alta complejidad ideológica, esos temas son complejos y muy divisorios.
- La vivienda y la ciudad tienen un elemento que une, pudiendo ser una misión país, como sugiere la académica Mazzucato, en que quepan todos los actores.

◆ Recursos:

- Según los cálculos sobre los gastos asociados a implementar sobre el borrador de nueva constitución votado anteriormente, se estimaba que los temas de ciudad y vivienda costarían entre 1,3% a 1,7% puntos del PIB anuales por 10 años. Una cifra abordable, la que permitiría resolver los temas.
- Se debe priorizar recursos, ¿qué es más relevante, el problema habitacional o incorporar al 10% más rico de Chile en la pensión garantizada universal?

◆ Evidenciar los beneficios a los no beneficiarios:

- Los que ya cuentan con una vivienda, que son la mayoría de los hogares en Chile, no ven muy bien lo que ganan con la política habitacional.
- Se debe trabajar en demostrar que se gana un país más unido, con menor depreciación de las viviendas, menos externalidades negativas y un mayor desarrollo.

◆ Horizonte de largo plazo:

- Se debe tener una continuación del plan de emergencia habitacional, hay que construir sobre él.
- Sería un fracaso que cuando exista un nuevo gobierno, el nuevo ministro realice otro plan.

◆ Nudos críticos:

- Existen una serie de nudos críticos como gestión, recursos, capacidad de construcción, costos, suelo, permisos de construcción, entre otros.
- Dejó la pregunta abierta: si tuvieras que escoger un nudo crítico para solucionarlo primero, *¿cuál sería?*
- Si se comienza por la restricción incorrecta, no se va a solucionar el problema.

◆ Colaboración:

- El Estado no puede solo, no tiene la capacidad.
- Se requiere de las familias, movilizar recursos de la clase media, de los fondos que manejan dinero para facilitar este proceso.
- Necesario tener una diversidad de vías de solución, desde las inmobiliarias populares hasta los multifamily de fondos de inversión.

◆ Vivienda y Ciudad:

- No se deben cometer los errores de los primeros 20 años de la vuelta a la democracia, donde se construyó mucha vivienda, pero se descuidó la ciudad.
- Se deben colocar esfuerzos en pensar en la ciudad y el barrio.

◆ Estado de Bienestar:

- Los sistemas de bienestar no se construyen pensando que el 1% más rico del país va a pagar. Todos y todas tienen que aportar y eso es lo que tiene frenado al país.

- La informalidad laboral, las tomas de terrenos, o las reglas que no se cumplen no permiten que las políticas sociales funcionen de buena forma.
- ◆ Descentralización:
 - Una opción puede ser la descentralización y entregar más herramientas a los municipios.
 - Tomar precauciones para que no ocurra un efecto como en el caso de la educación que está volviéndose a desmunicipalizar.
 - Se debe contar con competencias, recursos y el accountability necesario.

SEBASTIÁN BOWEN:

Finalmente, el director ejecutivo de Déficit Cero agradeció e hizo mención sobre lo enriquecedora que fue la jornada, pensando en el acceso universal a la vivienda en Chile y en las distintas formas de llevarlo a cabo. Algunos elementos que destacó fueron los siguientes:

- ◆ Potenciar la redundancia:
 - Diversificación de instrumentos de política habitacional
- ◆ Déficit es distinto a demanda:
 - Ampliar la magnitud del problema. Cálculos preliminares indican que son 1 millón y que al 2030 serán 1.5 millones.
- ◆ Vivienda Barrio y Ciudad:
 - No se puede pensar de manera atomizada.
 - Incorporar el concepto barrio como concepto territorial y cercano.
 - Requiere de la colaboración de distintos actores.
- ◆ Estado en su conjunto:
 - El Minvu no puede hacer todo, es un tema de desarrollo país y del Estado en su conjunto.
 - Cómo ayudar dentro del Estado para la colaboración entre todos los niveles y carteras.
- ◆ Hacerlo bien:
 - No se trata de llegar al déficit habitacional cero. Se trata de abordar todos los déficits, por tanto, implica abordar elementos de la crisis climática, la profunda segregación y la fragmentación.
 - Se vincula y es sinérgico con las otras dimensiones como educación, salud y seguridad.
- ◆ De convocar, a la acción:
 - El primer año de Déficit Cero fue de convocar y de reunir a los distintos actores.
 - El 2023 hay que definir prioridades, un plan de acción y modelos. Construir una ruta es el objetivo.

contacto@deficitcero.cl



ENCUENTRO POR LA VIVIENDA Y
LA CIUDAD