



CONGRESO INTERNACIONAL

CONTESTED_CITIES

EJE 2

Artículo nº 2-510

QUE SE MUEVAN LOS BULLDOZERS
ECONOMÍA POLÍTICA Y PERSPECTIVA SOCIO-INDUSTRIAL DE LA VIVIENDA SOCIAL CHILENA

NICOLÁS VALENZUELA LEVI

QUE SE MUEVAN LOS BULLDOZERS

Economía Política y perspectiva Socio-Industrial de la Vivienda Social chilena

Nicolás Valenzuela Levi

University of Cambridge

nv284@cam.ac.uk

ABSTRACT

Esta investigación analiza las políticas de vivienda social en su doble condición de política social e industrial. Mientras los objetivos industriales han implicado gran capacidad de producción de viviendas (CPV), se cuestionan los impactos sociales de las políticas de vivienda social producto de la segregación y expulsión de pobres urbanos en las ciudades chilenas. En base a evidencia empírica disponible, la investigación desafía la causalidad adjudicada a las reformas neoliberales respecto de un supuesto aumento de la CPV como su consecuencia. La investigación también intenta superar la idea de que sólo existe sector privado en el desarrollo de la vivienda social, mostrando las diferencias de calidad que producen municipios, entidades sin fines de lucro y empresas en la gestión de subsidios. Se explica cómo en 2008-2010 una parte de la oferta fue desarrollada por el sector público y éste generó mejores resultados de localización respecto a los desarrolladores privados. Localización de mayor calidad permitiría mejorar los resultados sociales, por lo que se discute el impacto del Estado y del mercado el rol de desarrollador de proyectos.

PALABRAS CLAVE:

Vivienda social, economía política, política social, política industrial, capacidad de producción

INTRODUCCIÓN

A continuación se propone una mirada sobre la economía política de la vivienda social en Chile¹. En específico, esta investigación² cuestiona dos ideas que la mayoría de las investigaciones sobre la vivienda social en Chile asumen respecto a los efectos de las reformas neoliberales implementadas por la Dictadura de Augusto Pinochet en el sector (Farías 2014, Gilbert 2002), y su posterior continuación luego de la vuelta a la democracia (Özler 2012; Ducci 1997). Estas ideas llevan a asumir la noción de que ha sido el lucro con fondos del Estado lo que ha llevado a que Chile tenga uno de los menores porcentajes de población viviendo en asentamientos informales en Sudamérica (ver figura 1). Como veremos, esta noción requiere mayor discusión si es que se pretende entender los efectos del uso de recursos públicos para financiar vivienda bajo distintas configuraciones institucionales.

La primera de estas ideas es que el traspaso del rol de gestor de los proyectos de vivienda desde el Estado hacia el mercado inmobiliario generó un aumento de la capacidad de producir unidades habitacionales. Las investigaciones existentes utilizan conceptos como “gran escala”, “impresionante”, “sin precedentes”, “masivo” y “agresivo” para describir lo que usualmente se denomina como *éxito cuantitativo* (Ducci 1997) de la política neoliberal de vivienda social en Chile, luego de las reformas neoliberales. Así puede encontrarse en Farías (2014), Dohnke et al (2014), Zunino & Hidalgo (2013), Brain et al (2010), Tironi (2009) y Ducci (1997), entre otros. Esta investigación utiliza el cálculo de la *capacidad de producción de vivienda* para los distintos períodos presidenciales desde 1964 en adelante, para revisar esta idea. La evidencia empírica nos lleva a dudar que pueda atribuirse a las reformas neoliberales causalidad en el aumento de dicha capacidad de producción de viviendas.

La segunda idea que se asume, si bien con mayores matices que la primera, es que la *gestión de los proyectos de vivienda* (la definición de este concepto será abordada más adelante) fue traspasada completamente al sector privado, o inclusive, más específicamente, a actores empresariales con fines de lucro. Por ejemplo, Castillo y Forray (2014) reconocen la existencia de organizaciones sin fines de lucro desde la década del 2000, pero no mencionan la presencia de municipalidades. En su visión comparada entre los sistemas similarmente basados en subsidios a la demanda en Chile y Sudáfrica, Gilbert (2004) menciona ONGs al describir al caso africano, pero no para el caso chileno. Özler (2012) sostiene que durante las presidencias de Ricardo Lagos y Michelle Bachelet (2000-2010) “la construcción de vivienda subsidiada pasó completamente al sector privado” (Özler 2012: 64). Esta última suposición de una oferta enteramente gestionada por el sector privado se percibe también en Dohnke et al (2012), Brain et al (2010) y Tironi (2009). En este sector privado no se distingue entre organizaciones con o sin fines de lucro, y se tiende a usar el concepto de “mercado” en general, lo que lleva a asumir que se trata sólo de empresas privadas que persiguen lucro. Todo lo anterior ha hecho que exista un vacío de análisis respecto del rol de instituciones públicas gestionando viviendas. Esta investigación ilustra cómo actualmente el sector público ha continuado gestionando subsidios, compitiendo en el mismo mercado junto a ONGs y empresas con fines de lucro. Más importante, realizaremos un intento por analizar las diferencias en la calidad de la oferta que producen estos distintos tipos de gestores de los proyectos de vivienda social (públicos y privados, con o sin fines de lucro), con los mismos recursos públicos que implican los subsidios.

¹ Agradezco a Vicente Burgos y Carlos Figueroa sus comentarios durante el desarrollo de este texto.

² Esta investigación fue posible gracias a la Beca para realización de Maestría en Chile de la Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología (Conicyt).

Figura 1: Porcentajes totales de población urbana y viviendo en asentamientos informales en Sudamérica

País	Porcentaje de la población total viviendo en áreas urbanas	Porcentaje de la población urbana viviendo en asentamientos informales
Uruguay	95,2	s/d
Argentina	91,6	16,7
Chile	89,4	0,5
Venezuela	88,9	s/d
Brasil	85,4	22,3
Perú	78,3	34,2
Colombia	76,2	13,1
Bolivia	68,1	43,5
Ecuador	63,5	32,6
Paraguay	59,4	s/d

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Banco Mundial (2016) y Naciones Unidas (2014). Datos de Chile estimado a partir de Ministerio de Desarrollo Social (2011) e INE (2015).

El enfoque de economía política institucional, según Chang (2002), implica analizar cómo los mercados, el Estado y la política se relacionan a través un entorno institucional determinado. Como marco general, se propone entender la relación entre Estado y mercado para producir vivienda social desde una perspectiva socio-industrial (Harrington 1967). Esto quiere decir que al mismo tiempo se buscan objetivos de política social y de política industrial. El acuerdo político (Khan 1995, 2010) que sostiene la institucionalidad en materia de políticas de vivienda requiere conciliar resultados en los dos ámbitos. A través de una propuesta para analizar la calidad de la localización de la vivienda, veremos que la inversión pública en vivienda en Chile parece concentrarse en objetivos industriales, en detrimento de logros sociales.

En esta línea, a continuación se intentará demostrar que:

1. Entre 1964 y 2005 una *capacidad de producción de vivienda* (CPV) equivalente de la industria de vivienda social fue posible de lograr en Chile antes y después de las reformas neoliberales de la Dictadura (1973-1990). Por lo tanto, la masiva incorporación del sector privado en rol del desarrollador que estas reformas implicaron no fue acompañada de aumento de la CPV, como normalmente se asume.
2. Luego de la crisis financiera global de 2008, el uso de la industria de vivienda social como instrumento de activación económica y generación de empleo a través del sector construcción, a lo que se suma el terremoto de 2010, llevaron a un considerable aumento de la CPV desde el primer gobierno de Michelle Bachelet hasta la actualidad. Este tipo de medidas, con fuerte énfasis en objetivos de política industrial dadas sus esperados efectos macroeconómicos, no requiere que necesariamente el desarrollo de los proyectos esté entregado a los privados. Su objetivo es asegurar la actividad de la construcción, independiente de quién realiza la contratación de las empresas constructoras (Estado, mercado u ONGs).

3. Analizando casos producidos entre 2008 y 2010, el sector público en rol de desarrollador muestra la mejor calidad de la oferta entregada en términos de acceso a localizaciones que posibilitan mayores oportunidades para los pobres urbanos.

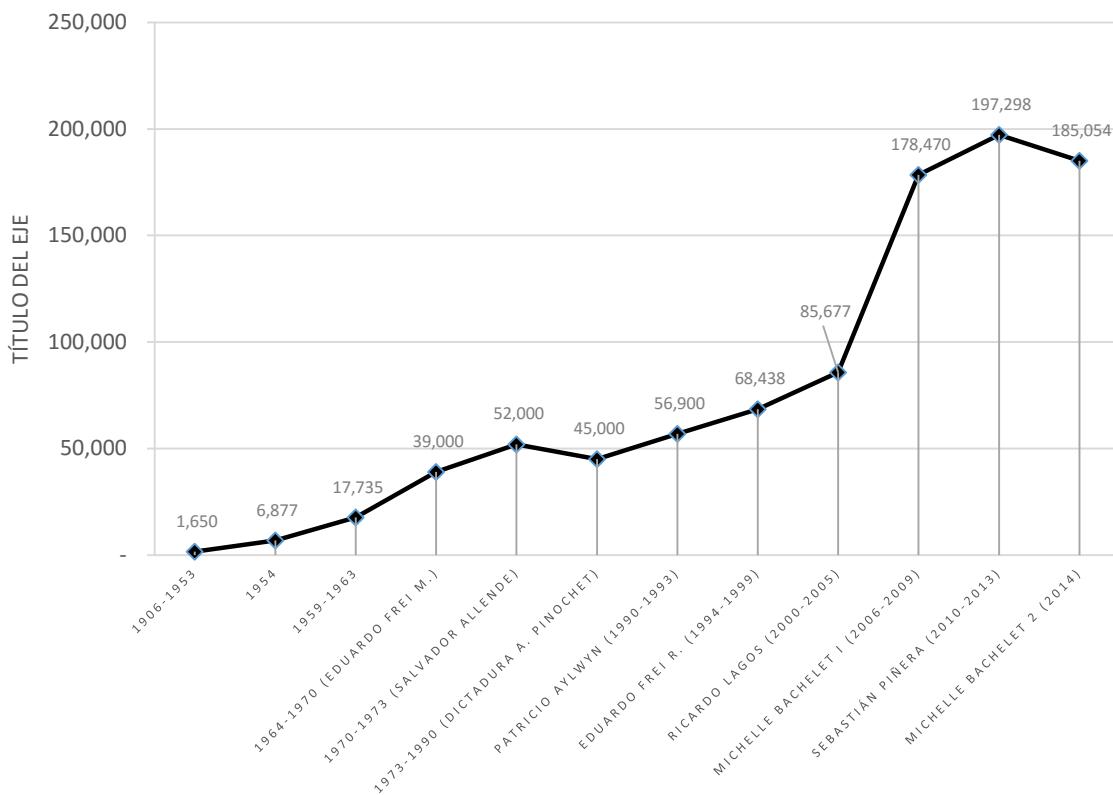
1. EL ACUERDO POLÍTICO REFLEJADO EN LA PRODUCCIÓN DE VIVIENDAS SOCIALES

El acuerdo político es “una combinación interdependiente de estructura de poder e instituciones a nivel de una sociedad, logrando ser al mismo tiempo ‘compatible’ y ‘sustentable’ en términos de viabilidad económica y política” (Khan 2010:20). Khan considera que un acuerdo político es identificable cuando existe un “sistema político e institucional que tiene características que son reproducibles en el tiempo”. Implica “una estructura institucional que crea beneficios para diferentes clases y grupos en línea con el poder relativo que poseen. La noción de un acuerdo político como un entendimiento estable entre élites (...) es entonces sólo viable si a su vez se sostiene internamente por una combinación de instituciones y una distribución de poder entre grupos organizacionalmente poderosos dentro de dicha sociedad” (Op. cit.). No estamos hablando de “pactos políticos”, en el sentido de quienes gobiernan, sino de un orden social que logra equilibrar el funcionamiento de las instituciones, sobre todo el Estado y el mercado, sin que su desempeño económico colapse o se genere violencia por no calzar con el poder relativo de los distintos grupos en la sociedad. Lo anterior no quiere decir que los grupos que “presionan” participen del gobierno, sino que muchas veces sea todo lo contrario: los gobiernos a los que estos grupos usualmente se oponen reaccionan mediante un mayor grado de distribución.

Desde su origen, las políticas habitacionales chilenas están ligadas con el entorno político, lo cual puede analizarse en las revisiones de los más de cien años de su historia (Castillo e Hidalgo 2007; MINVU, 2004). Por ejemplo, la aparición de proyectos de vivienda obrera en 1906 coincide con un momento álgido en términos políticos. Pinto (2013) describe el fortalecimiento del movimiento obrero entre las décadas de 1890 y 1900. La cruenta matanza de obreros del salitre en la Escuela Santa María de Iquique, en 1907, o la fundación del Partido Obrero Socialista en 1912, así como la discusión en torno a la celebración del centenario de la independencia, ilustran un período lleno de tensiones (Valenzuela 2012b). La creciente importancia del movimiento obrero puede explicar políticamente el surgimiento de la vivienda obrera en Chile en 1906.

¿Qué efecto tuvo esto en la industria de vivienda social? La figura 2 muestra la producción anual promedio por períodos presidenciales (MINVU 2004; para mayor discusión ver también Lawner 2013). A partir de 1906, se expresó mediante la vivienda el hecho de que surgió, en el acuerdo político imperante, la necesidad de distribuir como parte de la “cuestión social”.

Figura 2: Promedios anuales de viviendas financiadas con fondos públicos entregadas en Chile por períodos



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Al mirar estos datos es posible comprender cómo en la década de 1950 se acelera la construcción de viviendas, lo cual puede asociarse al surgimiento y presión del movimiento de pobladores en el mismo período (Garcés 2002). Asimismo, entre las décadas de 1930 y 1970 ocurrió un proceso de acumulación de fuerza de los sectores políticos de izquierda en el país, con fuertes impactos en el carácter de los gobiernos desde el Frente Popular entre 1936 y 1941 (Casals 2010), hasta la tensión entre las “revoluciones” impulsadas por Eduardo Frei M. y Salvador Allende a partir de la década de 1960. A pesar de las fuertes diferencias políticas entre dos de los llamados “tres tercios” políticos de esta época (Valenzuela 2013), el acuerdo político del Estado de Compromiso vio una profundización y aceleración de la provisión de derechos sociales (Marshall 1950), donde la vivienda fue central. El proceso político vivido en el país se reflejó claramente en la capacidad de producción de la industria nacional de viviendas sociales.

Luego corresponde la implementación de lo que Manuel Gárate (2012) denomina la “Revolución Capitalista” desde mediados de la década de 1970, por parte de la dictadura. Gilbert (2002) hace un detallado recuento de cómo las recetas del Consenso de Washington (Williamson 1990) se implementaron en Chile a través de un fuerte rol de los tecnócratas de la dictadura en contacto con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. El modelo resultante implicó el retiro del Estado del desarrollo directo de la producción de oferta de vivienda, reduciéndose, como se explicará más adelante, a algunas notables excepciones. El sistema se basó en la entrega de vouchers a la demanda, con provisión privada: es decir, “crear” un mercado inmobiliario de viviendas económicas a través del subsidio (Greene y Ortuzar 2010; Renaud 1999), según la receta del Consenso de Washington y los teóricos del “public choice” y “state failure” (Krueger 1990; Findlay

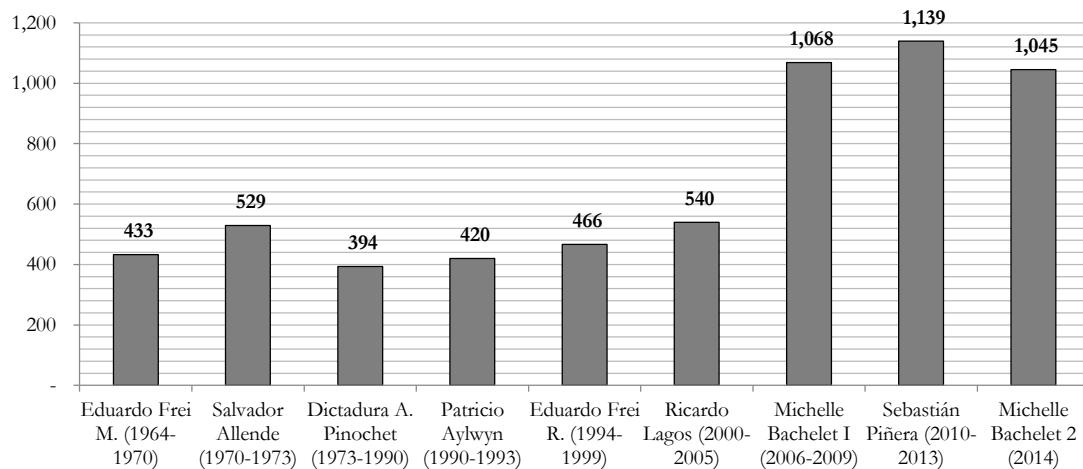
1990). Este sistema se ha mantenido, con evoluciones menores en su mecánica, hasta la actualidad (Sabatini y Wormald 2013).

2. LA CAPACIDAD DE PRODUCCIÓN DE LA INDUSTRIA DE VIVIENDA SOCIAL

Para analizar la *capacidad de producción de viviendas* (CPV) de la industria, se propone realizar una ponderación por la población nacional, lo cual permite comparar la producción en perspectiva histórica, y también entre países de muy distintos tamaños. Así, se construye una especie de per cápita para mirar la oferta de vivienda social. En adelante se mencionará la CPV asumiendo que se habla en términos de viviendas construidas por año cada 100.000 habitantes³ (ver figura 3).

Un resultado fundamental de este análisis es que la CPV mostrada por cada gobierno entre 1964 y 2005 se movió en un rango entre aproximadamente 400 y 500. La producción de viviendas disminuyó al implementarse las reformas pro-mercado de la dictadura y mantenerse en democracia; los niveles del gobierno de Salvador Allende no lograron alcanzarse nuevamente hasta el gobierno de Ricardo Lagos, 27 años después. Los gobiernos de Frei Montalva y Allende corresponden a mayor participación del Estado en el desarrollo de los proyectos, mientras que los gobiernos de Pinochet, Aylwyn, Frei Ruiz-Tagle y Lagos corresponden a un diseño en el que se espera que el mercado gestione los subsidios de vivienda. Estos datos muestran que la CPV de la industria de vivienda con financiamiento público⁴ en Chile no aumentó al disminuirse el rol del Estado y crearse el mercado inmobiliario de vivienda social, según las recetas el Consenso de Washington. Contrario a la creencia común, el uso de los subsidios a la demanda e intento de retiro del Estado como gestor no implicó una mayor capacidad de producción cuantitativa de la industria de viviendas sociales. Después de más de treinta años de uso de estos subsidios, la industria sólo aumentó notablemente su CPV desde el primer gobierno de Bachelet en adelante.

Figura 3: Capacidad de Producción de Viviendas (CPV) medida en unidades con financiamiento público asignadas por año, por cada 100.000 habitantes, según gobiernos (1964-2014)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y datos de población nacional del Instituto Nacional de Estadísticas.

³ Para los casos internacionales se utilizaron datos del Banco Mundial, y para la serie histórica chilena del Instituto Nacional de Estadísticas.

⁴ Las cifras del MINVU incluyen todo tipo de subsidios, incluyendo algunos destinados a reparación de viviendas sociales y a subsidies para la “clase media”. Los datos se muestran agregados. De todas maneras, para efectos del argumento, no significan una diferencia, puesto que una desagregación sólo restringida a viviendas sociales nuevas disminuiría todavía más la CPV después de la implementación del modelo de subsidios respecto de la etapa anterior.

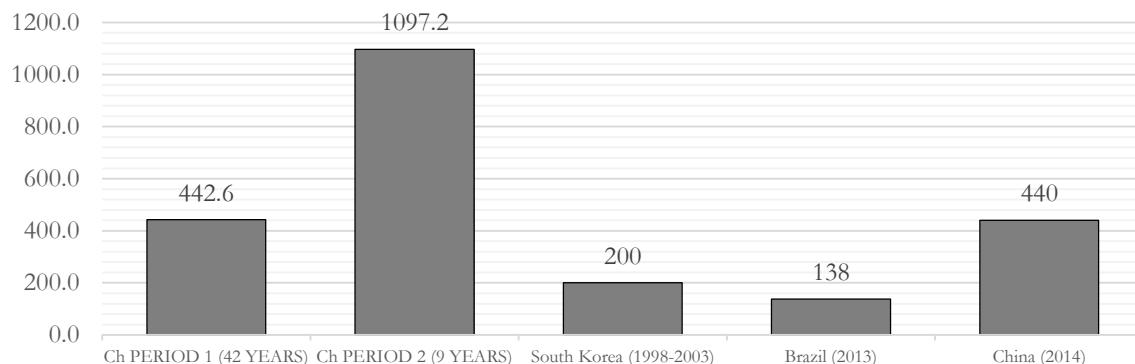
Para entender esto último, es necesario revisar el contexto histórico en el que enfrentó dicho gobierno, fuertemente marcado por la crisis financiera global de 2008-2009. En medio de la crisis, el 4 de noviembre de 2008 la presidenta convocó a la prensa junto a su Ministro de Hacienda, Andrés Velasco. La razón era el clima de incertidumbre ante los impactos de la gran recesión mundial que implicarían que Chile pasara de un crecimiento de 4,7% del PIB en 2007, antes de la crisis, a -1,7% en 2009 (French-Davis y Heresi 2011). Se anunciaron medidas de reactivación basadas principalmente en subsidios a la vivienda, lo que se reforzó con nuevos anuncios durante 2009. La sección Negocios del diario La Tercera tituló “Bachelet anuncia subsidios y medidas tributarias por más de US\$1.000 millones para enfrentar crisis externa” (Cañas 2008); el mismo suplemento de el diario El Mercurio (2008), “Bachelet anunció que se aumentará la cobertura de los beneficios del subsidio habitacional para viviendas nuevas y usadas”.

Adicionalmente, el 2010 Chile sufrió un terremoto de magnitud 8.8 grados Richter, implicando una sobre demanda de al menos 288.000 viviendas, a la cual igualmente se respondió con aumento de los subsidios disponibles (Valenzuela 2012d), lo que explica la CPV durante el gobierno de Piñera.

El efecto de las medidas de activación económica implicó que el gasto del Estado pasara de 18,1% y 18,8% del PIB en 2006 y 2007, respectivamente, a 21,3%, 24,5% y 23,6% en 2008, 2009 y 2010 (French-Davis y Heresi Op. cit.). Estas medidas fueron alabadas a nivel internacional. La revista norteamericana Foreign Policy tituló “Chile’s Countercyclical Triumph” – “El triunfo contracíclico de Chile” – (Frankel, 2012) y el ministro de Hacienda realizó orgullosas declaraciones en el periódico New York Times (Barriónuevo 2009). The Economist (2009) comentó en su editorial el paquete de medidas, diciendo que “el desafío es hacer que se muevan los bulldozers” y que “gran parte del dinero irá a viviendas para los pobres”, agregando una cita a Velasco: “buscamos proyectos que se puedan hacer rápido”. Así fue como en el acuerdo político apareció la industria de vivienda subsidiada como una de las principales medidas de reactivación económica, puesto que implicaba activar la construcción y, por lo tanto, crecimiento y empleo. Estas medidas continuaron utilizándose después de casi una década: por ejemplo, en abril de 2015 el Banco Santander incluyó en sus informes sectoriales que “los segmentos más dinámicos serán la construcción de vivienda pública, estimulada por el Programa Extraordinario de Reactivación e Integración (US\$ 2.600 millones)” (Banco Santander 2015). Al mirar la continuidad de estas medidas entre 2008 y 2015, el uso de la palabra “extraordinario” parece anecdótico. Esta nueva dimensión industrial y macroeconómica quedó incorporada en el acuerdo político en torno a la vivienda social.

En suma, podemos ver que la CPV entre 1964 y 2005 se mantuvo en un rango de entre 400 y 500, sin que el cambio al modelo de subsidios a la demanda aumentara considerablemente la CPV, hasta el gobierno de Bachelet. Adicionalmente, a pesar de los fuertes estímulos, la CPV de la industria de la vivienda subsidiada en Chile parece tener un límite en torno a 1.150. ¿Qué significa esto en el contexto de los países subdesarrollados? Este rango es similar al alcanzado en 2014 por China, por ejemplo, con 440, aunque en 2015 dicho país anunció la construcción de “36 millones de viviendas de costo accesible” (Yonghui 2014) lo que implicaría multiplicar por más de seis veces la CPV, llegando a 2.639.

Figura 4: Capacidad de Producción de Viviendas (CPV) medida en unidades con financiamiento público asignadas por año, por cada 100.000 habitantes, en distintos países y períodos



Fuente: Elaboración propia. Datos fuera de Chile basados en Yonghui (2014), Selvanayagam (2012) y Magalhaes (2014). Per cápita calculado con datos del Banco Mundial por período. Ch PERIOD 1 = Chile entre 1964 y 2005. Ch PERIOD 2 = Chile desde 2006 en adelante.

La discusión del caso chino que realiza Li'na (2014), permite comprender cómo la política industrial de vivienda, es decir la activación, estímulo y planificación de una industria específica a través de la acción activa del Estado (Chang 2005; Evans 1995), se pone en el centro de la estrategia de desarrollo económico nacional. La misma autora revisa cómo en el período 1973-1993, en países denominados desarrollados, como Japón, Estados Unidos, Alemania, Reino Unido y Francia, el peso de la inversión en vivienda como porcentaje del Producto Interno Bruto por año llegó a ser 8,4%, 5,8%, 7,1%, 4% y 7,4% respectivamente. Sin embargo, estas medidas de activación económica no requieren de que el sistema se base en subsidios a la demanda. Li'na (Op. cit.: 76) explica cómo el aumento de recursos para la construcción de viviendas sociales se aplicó también en China luego de 2008, donde el sistema se parece al existente en Chile antes de la dictadura, con gestión directa del Estado.

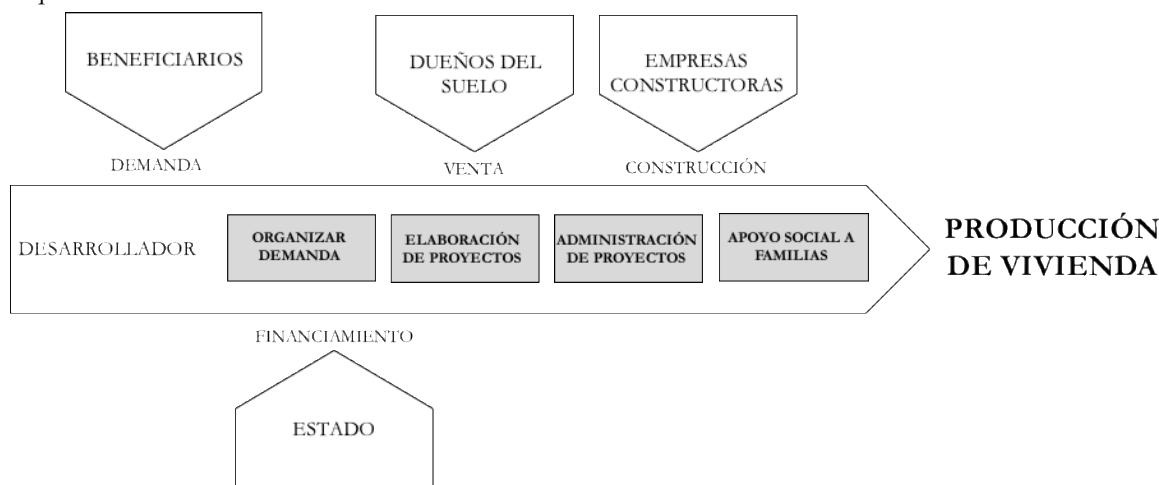
El caso chino permite comprar a Chile y una de las industrias de vivienda más dinámicas de la actualidad, considerando el intenso proceso de urbanización de la población y crecimiento de áreas urbanas que experimenta dicho país. Para tener una perspectiva respecto a uno de otros países con los que Chile se compara usualmente, es útil Corea del Sur. Allí, entre 1998 y 2003 construyeron 96.000 viviendas anuales (Selvanayagam 2012), lo cual implica una CPV de 200. Mirando a vecinos más cercanos, usando cifras de Magalhaes (2014) para Brasil podemos cifrar su CPV reciente en 138. Por lo tanto, vemos que el impulso dado desde la década de 1950 elevó a Chile una CPV que duplica las actuales de países recientemente industrializados, llegando a los niveles de China contemporánea (ver figura 4). Desde el primer gobierno de Michelle Bachelet en adelante se pasó a una etapa en la que esa CPV casi se triplicó, producto de la transformación de la industria de vivienda social en un espacio de aplicación de medidas de activación económica.

Según la Sociedad de Fomento Fabril, el 2014 la industria de la construcción correspondió al 7,3% del PIB en Chile (SOFOFA 2015). Ejemplificando el impacto de la política industrial de vivienda social para el caso chileno, en 2007 el 50% de los metros cuadrados construidos en el país correspondían a vivienda, de la cual el 70% pertenecía a proyectos que recibían subsidios del Estado (Rebolledo 2011). Aunque normalmente no sea nombrada de esta manera, cuando hablamos de políticas habitacionales, al mismo tiempo que hablamos de derechos sociales, estamos hablando de la política industrial de vivienda. Una pregunta fundamental, al configurarse producto de un acuerdo político específico, es qué resultado espera ese acuerdo político en ambas dimensiones: industrial y social.

3. LA FALLA DE LA POLÍTICA SOCIAL

En paralelo a esta alta CPV de la industria, se han apreciado efectos que permiten hacerse la pregunta por el éxito o fracaso de los objetivos sociales de la política de vivienda. Trabajos como el de Tironi (2003) o Rodriguez y Sugranyes (2004) plantearon el concepto de la “nueva pobreza urbana” o el drama de “con techo” para explicar que el éxito cuantitativo de las políticas habitacionales chilenas, en términos de eliminar al mínimo los asentamientos informales y lograr que el 99,5% de toda la población resida en vivienda formal⁵, arrojó nuevas dificultades en materia de segregación, expulsión de pobres de las cercanías a los mercados de trabajo, y concentración de patologías sociales. Esto ha implicado la presencia de casos en que las viviendas sociales entregadas a los pobres se desvalorizan en lugar de valorizarse en el tiempo – como normalmente se espera respecto a un activo inmobiliario (Valenzuela 2011). Sabatini et al (2010) demostraron cómo la localización de la vivienda es el mayor condicionante del acceso a oportunidades de aumento de ingresos para los hogares pobres (ver además Sabatini y Wormald 2013). Estos autores encontraron evidencia de que la mayoría de los beneficiarios de las viviendas sociales chilenas se mantienen en la pobreza después de acceder a los subsidios.

Figura 5: Cadena de conversión del suelo para la producción de vivienda social en Chile bajo el esquema de subsidios a la demanda



Fuente: elaboración propia en base a Duncan (1989)

Las razones de este fenómeno pueden explicarse recurriendo al concepto de “cadena de conversión del suelo” (ver figura 5) utilizado por Duncan (1989). Los agentes fundamentales de la cadena son (a) los dueños de suelo, (b) desarrolladores, (c) los constructores y (d) los propietarios/ocupantes (acá denominados beneficiarios). Para efectos de esta discusión, la gestión fundamental de la oferta de vivienda quedará entendida como la labor de los desarrolladores. Éstos son los responsables principales de la gestión comercial y financiera de los proyectos, su diseño, y controlan la inversión y la transacción final de los productos: en resumen, la condición de existencia de la producción depende de este eslabón. Los constructores, en cambio, aunque son el foco de los objetivos industriales de la política, circunscriben su acción al proceso de producción física de las unidades de vivienda, pero no deciden si los proyectos se realizan o no. Aquí es fundamental volver a los comentarios de Velasco y la editorial de The Economist. Lo que se buscaba con las medidas de reactivación desde 2008 es estimular la actividad de los constructores – “que se muevan los bulldozers” –, y el mercado inmobiliario subsidiado era su condición de

⁵ Según datos sobre campamentos del Ministerio de Desarrollo Social, ponderados por la población definida por el Instituto Nacional de Estadísticas, actualizados al año 2011.

posibilidad: lo buscado no es aumentar la renta del suelo, sino aumentar la demanda por trabajo y e insumos.

Si bien se entiende que el papel de “los desarrolladores” y “los constructores” en la cadena implica necesariamente colaboración, Duncan (1989) reconoce diferencias fundamentales en su racionalidad e, inclusive, en la naturaleza del tipo de valor que producen, distinguiendo entre ganancias que tienden a ser por *ingresos no productivos* por parte de los desarrolladores (generadas por comprar suelo barato y vender viviendas al mayor precio posible) y *productivos* entre los constructores (generadas mediante la innovación tecnológica o el aumento de productividad del trabajo y el capital). Este elemento es clave, puesto que una política industrial que fomente los ingresos productivos podría implicar una mayor competitividad y generación de valor agregado en el sector construcción en Chile, abriendo posibles beneficios que van más allá de los resultados en términos de localización de las viviendas sociales y asegurar un mínimo de actividad económica.

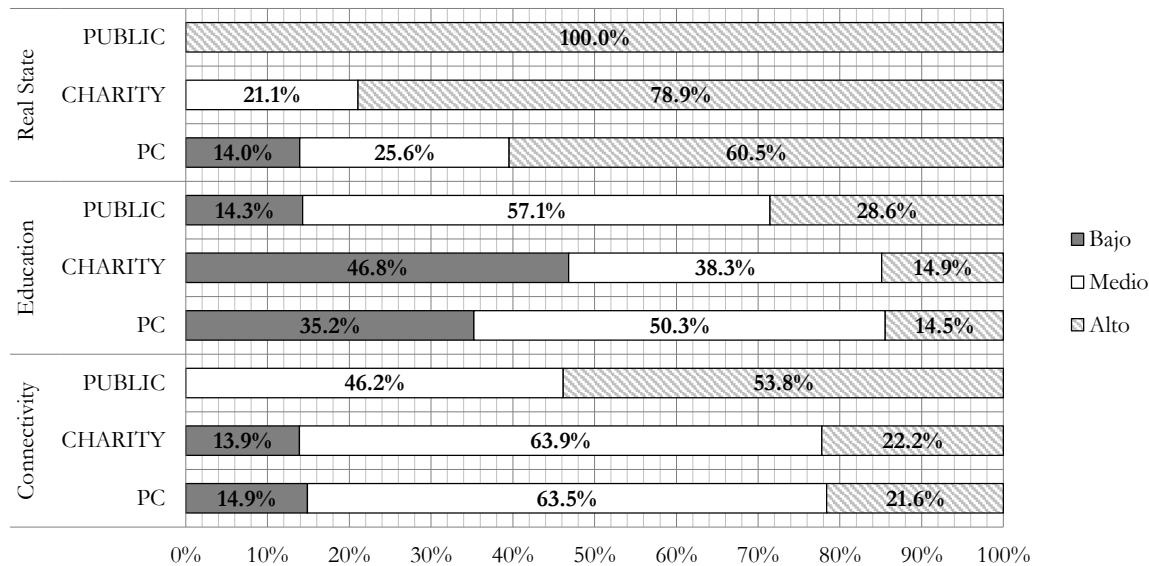
En el caso chileno, la segregación y expulsión de pobres lejos de las oportunidades se producen porque los desarrolladores buscan aumentar sus ganancias con un precio que se mantiene determinado por el subsidio. Por esta razón, las ganancias se aumentan a través de la operación del suelo: encontrar terrenos baratos y/o de gran tamaño. De esta manera, la cadena de conversión del suelo es comandada por una integración vertical entre el rol de dueños del suelo y desarrolladores, lo que genera principalmente ingresos no productivos. Por ejemplo, Brain y Sabatini (2006) y Brain (2010) han explicado cómo los aumentos de subsidios que buscaban mejorar la localización aumentando los recursos para comprar terrenos mejor ubicados, han sido absorbidos por los precios del suelo, encareciendo aún más la tierra y continuando con la expulsión de los pobres urbanos lejos de la periferia.

Como mencionan Sabatini y Wormald (2013), es la localización el elemento clave que determina una menor posibilidad de acceder al trabajo y superar la pobreza, a través de la segregación y expulsión lejos de las oportunidades. Tal como plantean estos últimos autores, lo cual es respaldado por la opinión medida entre los grupos más vulnerables, “para mejorar la política de vivienda social, el Estado debería priorizar la localización” (Op. cit.: 17). Queda claro, de esta manera, que el resultado que debe cambiar es la localización de las viviendas para que la política de vivienda cumpla sus objetivos sociales. Las conclusiones de Sabatini y Wormald provienen de comparar la mayoría de casos con mala ubicación con algunas excepciones que lograron insertarse en sectores de terrenos más caros. Sin embargo, estos autores no profundizan en cómo producir resultados que escapan a la regla de la segregación y la expulsión.

Es la inclusión del sector público, a través de los municipios, lo que ha generado las excepciones con mejor localización (Valenzuela 2012a). De hecho, el caso más positivo que revisan Sabatini y Wormald (Bosques de La Villa, en la comuna de Las Condes del Gran Santiago) fue gestionado por la Municipalidad respectiva (Díaz 2008). ¿Es éste un fenómeno aislado o una tendencia? Esta fue la principal pregunta detrás del análisis de 235 proyectos de vivienda construidos entre 2008 y 2010, correspondientes a 21.759 familias, localizados en dos regiones del país⁶.

⁶ En la investigación citada se incluyó a las regiones Metropolitana y Maule, de tal manera de poder distinguir entre los fenómenos de la gigantesca área metropolitana de Santiago respecto de una región con características similares al resto del país. La distribución por tipo de entidad gestora resultó equivalente en ambas regiones. Adicionalmente, el caso de Maule permitió contrastar las tendencias del mercado inmobiliario de vivienda social con la situación de los afectados por el terremoto de 2010. El período 2008-2010 es útil para identificar el comportamiento del mercado en contexto del uso de los subsidios como medida económica, y anticiparse al momento del impacto de las políticas de reconstrucción, que alteran la demanda física en la composición del déficit habitacional (Valenzuela: 2012a).

Figura 6: Distribución de resultados por tipo de entidad desarrolladora de proyectos y calidad de la localización



Fuente: Elaboración propia. Por cada criterio, se dividió en tres tramos equivalentes el rango entre el puntaje mayor y menor en la muestra, definiendo grupos con calidad “alta”, “media” y “baja”. Los datos se analizaron a nivel comunal. Real State = Valorización inmobiliaria medida según precio actual del suelo y variación en los últimos años. Education = Calidad de la educación municipal, medida en base a resultados comunales en Prueba de Selección Universitaria. Connectivity: Conectividad medida según distancia a principal hospital público (dato disponible en Sistema Nacional de Información Municipal), porcentaje de hogares con acceso a internet y tasa de motorificación. PUBLIC = municipios. CHARITY = entidades privadas sin fines de lucro. PC = entidades privadas con fines de lucro. Para mayor detalle, ver Valenzuela (2012a).

La inclusión desde 2005 de los municipios junto a ONGs y la empresa privada dentro de los “desarrolladores”, en lo que se denominó “Nueva Política de Vivienda” (MINVU 2006), permitió analizar en términos empíricos los efectos en la calidad de la localización según distintos tipos de organización de la producción a través de la cadena de conversión de suelo. Para ello, se construyó una base de datos distinguiendo el tipo de institución en el rol de desarrollador (pública, privada con fines de lucro o privada sin fines de lucro), según datos disponibles en la inscripción de Entidades de Gestión Inmobiliaria Social en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. La calidad de la localización fue medida a través de aspectos objetivos de la “estructura de oportunidades” (Galster y Killen 1995), gracias a datos públicos que pueden obtenerse a nivel territorial en Chile, construyendo un indicador comunal con dimensiones de educación, valorización inmobiliaria y conectividad con los mercados de trabajo (para mayor detalle ver Valenzuela 2012a).

El estudio arrojó, primero, que, a pesar de que la política se diseñó para excluir al Estado del desarrollo de los proyectos, 1 de cada 20 viviendas entregadas fueron gestionadas por el sector público (Valenzuela 2012a). Segundo, que es posible comprobar que la gestión de los municipios como desarrolladores entrega mejores localizaciones: con los mismos costos en términos de inversión del Estado central, producen mejores resultados. A su vez, la calidad de localización entregada por las empresas es la peor⁷ (ver figura 6). El análisis del tamaño

⁷ Un resultado relevante fue que las ONGs obtienen los peores resultados cuando sólo se analiza la dimensión acceso a educación. Esto se puede explicar porque la mayor parte de las ONGs tienen carácter “vocacional” y operan donde hay gobiernos locales con menor capacidad de gestión. Dado que la educación pública escolar depende de los municipios, y el indicador media su desempeño, es esperable que las ONGs tiendan a localizar proyectos de vivienda donde habrán peores indicadores de educación.

de los proyectos mostró cómo la tendencia a comprar terrenos de mayor tamaño y concentrar a la población pobre beneficiaria de los subsidios ocurre principalmente en el caso de las empresas privadas, a pesar de intentos de regularlas⁸ (mayor discusión sobre las razones de estas diferencias en Valenzuela 2012a, 2012c).

COMENTARIOS FINALES

La evidencia disponible motiva a hacerse preguntas respecto a las posibilidades del Estado como desarrollador de los proyectos de vivienda. Hasta aquí podemos afirmar que existen en Chile casos en que se ha producido mejor localización de viviendas sociales, los cuales han sido producidos por el sector público como desarrollador. Por otro lado, el cumplimiento de los objetivos sociales de la política de vivienda se ve amenazado por la búsqueda de ingresos no productivos en la cadena de conversión del suelo posibilitada por los subsidios. Esto se suma al hecho de que los paquetes de estímulos económicos para la construcción, a través de la industria de la vivienda, han ocurrido en países como China mediante modelos distintos chileno basado en el voucher entregado al mercado inmobiliario.

En el análisis no hemos cuestionado el papel de las empresas constructoras: son ellas las que producen el empleo y la reactivación, y no los dueños de los terrenos ni los desarrolladores. La clave en cualquier escenario sería, entonces, mantener la capacidad de producción de la industria de vivienda social. Sin embargo, la decisión de si el Estado o el sector privado se privilegia como desarrollador requiere una mayor discusión que la que se ha dado hasta ahora. En caso de privilegiar al Estado, en Chile, por ejemplo, procesos recientes de modernización y mayor transparencia hacen que éste implique menores riesgos de “captura de rentas” que aquellos vistos en la década de 1980 por los teóricos de la “falla del Estado” (Krueger 1990; Findlay 1990). Por ejemplo, para la participación de las constructoras existen mecanismos de contratación pública competitiva, los que en Chile han contado con un fuerte desarrollo institucional a través del Sistema de Compras Públicas. Probablemente, en este caso, habría que considerar el hecho de que la rentabilidad para las empresas ya no se generaría en la operación del suelo. Compitiendo por eficiencia para rentar en la construcción, la rentabilidad se transformaría fuertemente en un problema de tecnología edificatoria, para generar ingresos productivos. Adicionalmente, el Estado tendría que asumir una tarea de planificación, diseño y gestión en general, a lo que se suma una nueva estrategia frente al mercado de suelos, el cual cambiaría radicalmente su funcionamiento.

Si ni la CPV ni beneficios de estímulo económico requieren que el desarrollo de los proyectos esté en manos del sector inmobiliario, y si sabemos que una mayor presencia del Estado en dicho papel puede mejorar los resultados de la política social ¿por qué no desarrollar la vivienda social desde el Estado, y aumentar el valor social y productivo del sector construcción, a través de una nueva política industrial de vivienda social? Esta pregunta requiere mayor investigación y, por sobre todo, experiencias prácticas a nivel de políticas públicas. Esta investigación ha intentado mostrar, de todas maneras, que muchos supuestos ampliamente aceptados requieren mayor discusión en base a evidencia empírica, más allá de dogmas respecto al rol del Estado y el mercado.

BIBLIOGRAFÍA

2008. “Bachelet Anuncia Medidas Económicas Por US\$1.150 Millones.” *El Mercurio*, November 4, Economía y Negocios edition. <http://www.economianegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=55578>.

⁸ Ver análisis en detalle del caso de las comunas de Talca, San Clemente y Maule en Valenzuela (2012c)

2009. "Chile's Economy: Stimulating." *The Economist*, February 19.
<http://www.economist.com/node/13145570/print>.
- Banco Interamericano de Desarrollo, ed. 2014. *Urbanización Rápida Y Desarrollo*. Washington D.C.
- Banco Santander. 2015. "Construcción Y Sector Inmobiliario." Edited by Banco Santander. *Estudios Y Políticas Públicas*, no. Abril 2015. Santiago de Chile: 1–24.
- Barriónuevo, A. 2009. "Chilean Leader's Legacy Is Upended Traditions and Balanced Books ." *The New York Times*, October 29.
http://www.nytimes.com/2009/10/29/world/americas/29bachelet.html?_r=0.
- 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. *ProUrbana*, 4, 2-13.
- Brain, I. 2010. *Efectos del Subsidio Diferenciado a la Localización en la ubicación y precio de la vivienda social* [Presentación]. Santiago, Chile: Programa ProUrbana Centro de Políticas Públicas Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Cañas, P. 2008. "Bachelet Anuncia Subsidios Y Medidas Tributarias Por Más De US\$1.000 Millones Para Enfrentar Crisis Externa." *La Tercera*, November 5, Negocios edition.
http://www.latercera.com/contenido/26_69636_9.shtml.
- Castillo, M J, and R Hidalgo. 2007. *Cien Años De Política De Vivienda en Chile*. Santiago de Chile: Facultad de Arquitectura y Diseño....
- Castillo, M J, y Forray, R. 2014. "La Vivienda, Un Problema De Acceso Al Suelo." *ARQ (Santiago)*, no. 86. Pontificia Universidad Católica de Chile, Escuela de Arquitectura: 48–57. doi:10.4067/S0717-69962014000100007.
- Cypher, James M. 2016. "Pinochet Meets Polanyi? the Curious Case of the Chilean Embrace of 'Free' Market Economics." *Journal of Economic Issues* 38 (2). Routledge: 527–35. doi:10.1080/00213624.2004.11506714.
- Chang, H-J. 2002. "Breaking the Mould: an Institutionalist Political Economy Alternative to the Neo-Liberal Theory of the Market and the State." *Cambridge Journal of Economics* 26 (5). Oxford University Press: 539–59. doi:10.1093/cje/26.5.539.
- Diaz, J.C. 2008. "Radicación De Campamentos Y Segregación Residencial en El Gran Santiago ." Edited by Camilo Arriagada. Santiago de Chile: repositorio.uchile.cl.
- Dohnke, J., Heinrichs, D., Kabisch, S., Krellenberg, K., & Welz, J. (2014). Achieving a Socio-Spatial Mix? Prospects and Limitations of Social Housing Policy in Santiago de Chile. *Housing Studies*, 30(6), 839–857. <http://doi.org/10.1080/02673037.2014.982516>
- Ducci, María Elena. 1997. "Chile: El Lado Obscuro De Una Política De Vivienda Exitosa ." *EURE (Santiago)* XXIII (Julio). Santiago de Chile.
- Duncan, S. 1989. "Development Gains and Housing Provision in Britain and Sweden." *Transactions of the Institute of British Geographers* 14 (2): 157. doi:10.2307/622810.
- Evans, P. 995. *Embedded Autonomy*. London: Princeton University Press.
- Farías, I. 2014. "Improvising a Market, Making a Model: Social Housing Policy in Chile." *Economy and Society* 43 (3). Routledge: 346–69. doi:10.1080/03085147.2014.881596.
- Findlay, R. 1990. "The new political economy: its explanatory power for LDCs." *Economics and Politics* 2 (2). Blackwell Publishing Ltd: 193–221. doi:10.1111/j.1468-0343.1990.tb00030.x.
- Frankel, J. 2012. "Chile's Countercyclical Triumph." *Foreign Policy*. June 27.
<http://foreignpolicy.com/2012/06/27/chiles-countercyclical-triumph/>.
- French-Davis, R, and Heresi, R. 2012. "La Economía Chilena Frente a La Crisis Financiera: Respuestas Contra-Cíclicas Y Desafíos Pendientes " In *La Gran Recesión*, edited by Jose Luis Leon. México.
- Galster, G. and Killen, S. 1995. "The Geography of Metropolitan Opportunity: a Reconnaissance and Conceptual Framework." *Housing Policy Debate* 6 (1). Taylor & Francis Group: 7–43. doi:10.1080/10511482.1995.9521180.

- Gárate, M. 2012. *La Revolución Capitalista De Chile*. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Garcés, M. 956AD. *Tomando Su Sitio. El Movimiento De Pobladores De Santiago, 1957-1970*. Santiago De Chile, Ed. LOM, 450 P., 2002.
- Gilbert, A. 2002. "Power, Ideology and the Washington Consensus: the Development and Spread of Chilean Housing Policy." *Housing Studies* 17 (2). Taylor & Francis Group: 305–24. doi:10.1080/02673030220123243.
- Gilbert, A. 2004. "Helping the Poor Through Housing Subsidies: Lessons From Chile, Colombia and South Africa." *Habitat International* 28 (1): 13–40. doi:10.1016/S0197-3975(02)00070-X.
- Greene, M, y Ortúzar. J. 2010. "Willingness to Pay for Social Housing Attributes: a Case Study From Chile." *International Planning Studies* 7 (1). Taylor & Francis Group: 55–87. doi:10.1080/13563470220112607.
- Harrington, M. (1967). The Social-Industrial complex. *Ocassional Papers From the League for Industrial Democracy*, 1–16.
- Khan, M. 1995. "State Failure in Weak States: a Critique on New Institutionalist Explanations." In *The New Institutional Economics and Third World Development*, edited by C Lewis, J Harriss, and J Hunter, 71–86. London: Routledge
- Khan, M. 2010. "Political Settlements and the Governance of Growth-Enhancing Institutions." London: SOAS.
- Krueger, A. 1990. "Government Failures in Development." *Journal of Economic Perspectives* 4 (3): 9–23. doi:10.1257/jep.4.3.9.
- Lawner, M. 2013. *Memorias De Un Arquitecto Obstinado*.
- Li'na, W. 2014. "El Mercado De Vivienda en El Proceso De Urbanización Chino: Situación Actual, Problemas Y Sugerencias De Políticas ." In *Urbanización Y Políticas De Vivienda en China Y America Latina Y El Caribe*, edited by CEPAL, 71–94. Santiago de Chile.
- Magalhaes, I. 2014. "Nuevas Herramientas Para Enfrentar El Déficit De Vivienda en Brasil." In *Urbanización Rápida Y Desarrollo*, edited by Banco Interamericano de Desarrollo, 35–36. Washington D.C.
- Marshall, T. H. 1950. "Citizenship and Social Class." In *Citizenship and Social Class*, 1–85.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. 2004. *Chile: Un Siglo De Políticas en Vivienda Y Barrio*. Santiago de Chile.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. 2006. *Atlas De La Evolución Del Déficit Habitacional en Chile 1992-2002*. Santiago de Chile.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. 2015. *Déficit Habitacional CASEN 2013 Región Del Maule*. Santiago de Chile.
- Observatorio Habitacional MINVU. 2008. *Carencia Habitacional Y Tramos De Edad De Los Jefes De Hogar en La Ficha De Protección Social*. Santiago de Chile.
- Özler, Ş İlgü. 2012. "The Concertación and Homelessness in Chile Market-Based Housing Policies and Limited Popular Participation." *Latin American Perspectives* 39 (4). SAGE Publications: 53–70. doi:10.1177/0094582X10397917.
- Pinto, J. 2013. *Luis Emilio Recabarren*: Biografía Histórica. Santiago: LOM
- Williamson, J. 1990. "What Washington Means by Policy Reform." *Latin American Adjustment: How Much Has*
- Rebolledo, N. 2011. "Modelo Reconstruye De Vivienda Integrada en Densidad Media. Una Alternativa De Recuperación Urbana.."
- Renaud, B. 1999. "The Financing of Social Housing in Integrating Financial Markets: a View From Developing Countries." *Urban Studies* 36 (4). SAGE Publications: 755–73. doi:10.1080/0042098993448.

- Rodriguez, A., and Sugranyes, A. 2005. *Los Con Techo, Un Desafío Para La Política De Vivienda Social*. Ediciones Sur.
- Sabatini, F, and Wormald, G. 2013. "Segregación De La Vivienda Social: Reducción De Oportunidades, Pérdida De Cohesión." In *Egregación De La Vivienda Social Ocho Conjuntos en Santiago, Concepción Y Talca*, edited by F Sabatini, G Wormald, and A Rasse, 12–31.
- Sabatini, F. Salcedo, R. Wormald, G., and Cáceres, G. 2010. *Tendencias De La Segregación en Las Principales Ciudades Chilenas*. Santiago: INE.
- Selvanayagam, R. 2012. "South Korea BoP Housing – Moving in the Wrong." *Habitation for the Planet*. <http://www.habitationfortheplanet.org/blog/2012/03/south-korea-base-of-the-pyramid-housing-lagging/>
- SOFOFA (Sociedad de Fomento Fabril). 2015. "Estructura De La Industria." *Web.Sofifa.Cl*. <http://web.sofifa.cl/informacion-economica/indicadores-economicos/estructura-de-la-industria/>.
- Tironi, M. 2003. *Nueva Pobreza Urbana. Vivienda Y Capital Social en Santiago De Chile, 1985-2001*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Tironi, M. 2009. "The Lost Community? Public Housing and Social Capital in Santiago De Chile, 1985-2001." *International Journal of Urban and Regional Research* 33 (4). Blackwell Publishing Ltd: 974–97. doi:10.1111/j.1468-2427.2009.00893.x.
- Valenzuela, A. 2013. *El Quiebre De La Democracia en Chile*. Santiago de Chile: Ediciones Diego Portales.
- Valenzuela, N. 2011. "La Ciudad Igualitaria: Las Políticas Urbanas Que Vienen." In *El Chile Que Se Viene*, edited by Ricardo Lagos and Oscar Landerrretche, 1st ed. Santiago de Chile.
- Valenzuela, N. 2012a. "Localización Residencial, Desigualdad en El Ingreso Y Gestión De Los Subsidios Habitacionales Para La Reconstrucción: ¿Cómo Generar Mayor Acceso a Oportunidades Mediante Las Políticas De Vivienda?" In *Tesis País 2011*, 68–95.
- Valenzuela, N. 2012b. "Santiago De Chile: Doscientos Años De Ciudad Republicana, Contra La Naturalización Del Espacio Urbano." In *Construir Bicentenarios Latinoamericanos en La Era De La Globalización*, edited by M Gutman and R Molinos, 265–83. Buenos Aires.
- Valenzuela, N. 2012c. "Combatir La Desigualdad Mediante las Políticas De Vivienda Y Ciudad." Edited by Rodrigo Salcedo and Luis Eduardo Bresciani. Santiago de Chile. <http://www.estudiosurbanos.uc.cl/investigacion/tesis/item/combatir-la-desigualdad-mediante-las-politicas-de-vivienda-y-ciudad-lecciones-de-la-gestion-de-vivienda-economica-subsidiada-aplicadas-a-la-reconstruccion>.
- Valenzuela, N. 2012d. "¿Cómo Evaluar Una Política De Reconstrucción?" *Puntos De Referencia*, no. 351 Septiembre 2012 (September). Santiago de Chile: 1–19. http://www.cepchile.cl/1_5141/doc/como_evaluar_una_politica_de_reconstruccion_una_mirada_multidimensional_a_no.html#.VpaGjZPJx04.
- Zunino, H. e Hidalgo, R. 2013. "Spatial and Socioeconomic Effects of Social Housing Policies Implemented in Neoliberal Chile: the Case of Valparaíso." *Urban Geography* 30 (5). Taylor & Francis Group: 514–42. doi:10.2747/0272-3638.30.5.514.