



UNIVERSIDAD ACADEMIA DE HUMANISMO CRISTIANO  
ESCUELA DE GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA

# **FACTORES QUE DIFICULTAN LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS SOCIALES EN LA COMUNA DE SAN JOAQUÍN**

**ALUMNA:** Ponce Valenzuela, Katherine

**PROFESOR GUIA:** Morales Morales, Eduardo

Trabajo de Tesis para optar al grado de Licenciado en Gobierno y Gestión Pública

Trabajo de Tesis para optar al título de Administrador Público

Santiago, 2020

*Este Trabajo de Tesis,  
esta dedicado a mi familia  
que hoy esta conmigo.  
Y a los que se fueron...*

*Gracias por todo Lila y Gastón,  
**POR FIN.***

## ÍNDICE DE CONTENIDO

I.	INTRODUCCION	4
II.	ANTECEDENTES	7
	Comuna de San Joaquín	7
	Programa de Vivienda en la Comuna de San Joaquín	11
III.	JUSTIFICACION	15
IV.	PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	18
	1.- Escasez de Terrenos Fiscales	18
	2.- Alza Sostenida del Valor del Suelo	19
	3.- Existencia de Uso de Industrial Exclusivo según Plan Regulador Comunal	20
V.	OBJETIVOS	21
	Objetivo General	21
	Objetivos Específicos	21
VI.	MARCO TEORICO	22
VII.	MARCO METODOLOGICO	27
	Diseño de la Investigación	27
	Muestra	28
	Instrumento a Utilizar	28
VIII.	ANALISIS DEL RESULTADO DE LAS ENTREVISTAS	30
IX.	CONCLUSIONES	37
X.	BIBLIOGRAFIA	44
XI.	ANEXOS	46

## I. INTRODUCCION

La vivienda se considera un derecho de primera necesidad. El año 1948, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el párrafo 1 Art. 25, estipula que: "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, **la vivienda**, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios"<sup>1</sup>. En este contexto, la vivienda reúne a la familia, permite su desarrollo y alberga la historia privada de cada sujeto que la habita. En Chile, desde comienzos del siglo XIX, hasta el presente, se han desarrollado distintas acciones dirigidas a resolver los problemas de acceso a la vivienda de los grupos más vulnerables que se ven desprovistos de la misma. Es en ese tema que, a lo largo de la historia reciente de nuestro país, ha habido distintos modelos de desarrollo que han asumido políticas con enfoques y actores predominantes, los cuales se han visto afectados por la presión de grupos organizados de habitantes para conseguir un terreno dentro de la ciudad para vivir. Con sus logros, aciertos, errores y limitaciones, las acciones principalmente del Estado y también privados, han obtenido resultados cuyo fin último, debería ser, mejorar la calidad de vida de los chilenos y las chilenas.

A partir de la temática señalada, se determina que la gestión de vivienda en Chile, es un modelo interesante de investigar, debido a que, la forma en que nuestro Estado ha privatizado el abordaje de los temas sociales, como salud, educación y vivienda; genera la "sensación" de ser un ejemplo de desarrollo a nivel Sudamericano. Nuestro país, se caracteriza por el desarrollo de una economía neoliberal, asumiendo como consecuencia, un debilitamiento del Estado. Por tanto, para precisar la idea, quiero destacar que desde el año 1990, en el marco internacional del Consenso de Washington, el Estado se reduce y se orienta a un conjunto de reformas políticas y económicas basadas principalmente en: "Utilización del gasto público para promover crecimiento; Redistribución del ingreso; Privatización de las empresas estatales, Liberalización de los tipos de interés, los tipos de

---

<sup>1</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos, Artículo 25, párrafo número 1. Pág. 52. Naciones Unidas 2015.

cambio, el comercio y la inversión extranjera directa; Desreglamentación de los obstáculos de la libre competencia; Reforma fiscal y Garantía de los derechos sobre los bienes”<sup>2</sup>.

Pues bien, las políticas de vivienda en Chile, no son ajenas al contexto internacional de los años noventa, si bien, éstas han tenido diversas modificaciones y actualizaciones con los distintos gobiernos, a la fecha, aún la responsabilidad compartida, la privatización del proceso constructivo de viviendas sociales y la distribución territorial segregada según nivel socioeconómico, es el eje de la gestión habitacional en Chile<sup>3</sup>. En cuanto a la dimensión económica, para el caso de Chile se le entregó el máximo nivel de importancia, despojando al Estado de un rol regulatorio -un verdadero rol regulatorio- y permitiéndole a los inversionistas privados definir ¿Dónde se construirá?, ¿Cómo se construirá? y ¿Qué se construirá?, provocando que las ciudades se segregaran de forma más acelerada y se hicieran más evidentes las desigualdades sociales, sobre todo en cuanto al equipamiento de los conjuntos habitacionales.

Si bien, es considerable la contribución al país -valorado mediante el crecimiento económico- que produce la construcción de viviendas mediante los programas subsidiados, en relación a las diversas transacciones inmobiliarias; y a la cantidad y diversidad de empleos que se crean durante el proceso de construcción, venta y decoración, este sistema ha provocado una serie de dificultades en cuanto a movilidad, accesibilidad y calidad de vida de las personas en la ciudad.

Los bolsones de pobreza creados en la periferia de Santiago, mediante una política habitacional “perificadora”, desarrolló en la trama urbana de la Gran Capital, lugares donde se desea vivir y otros en los que no. Este estudio revisara los principales problemas que tienen las comunas del pericentro de Santiago en la ejecución de viviendas sociales.

---

<sup>2</sup> Pont, J.: Efectos de la Globalización. Las políticas públicas como instrumentos reguladores en la Amazonía. Pág. 14.

<sup>3</sup> Rivera, A.: Historia de la Política Habitacional en el área Metropolitana de Santiago. Revista CIS, Vol. 16. Universidad de Santiago de Chile. Diciembre 2012. Pág. 41.

Para ello, se definió como caso de estudio la comuna de San Joaquín, por presentar una política de desarrollo comunal con énfasis en la vivienda social y el desarrollo urbano, siendo un comuna pericentral que a pesar de ser alcanzada por los procesos de densificación de la ciudad, ha asumido desde el punto de vista técnico y político una impronta por el desarrollo de conjuntos habitacionales que permitan a familias vulnerables de la comuna, acceder a viviendas cercanas a servicios, equipamiento y transporte público de mejor calidad, de esta forma, mejorar la integración de la ciudad, contradiciendo las lógica mercantilizadora predominante que muy bien señala Ernesto López, cuando dice que “la gentrificación chilena depende de políticas e instrumentos, estatales y municipales, de regulación de suelo, que operan con el fin de atraer actividad inmobiliaria por medio de maximizar el potencial de ganancia privada por redesarrollo inmobiliario, así como incluso desplazar la actividad inmobiliaria desde una zona de mercado ya saturado, a otra zona aún no renovada”<sup>4</sup>. A continuación, estableceremos los principales antecedentes que nos permitirán desarrollar esta investigación con la información pertinente.

---

<sup>4</sup> López-Morales, Ernesto, Gentrificación en Chile: aportes conceptuales y evidencias para una discusión necesaria (2013). Revista de Geografía Norte Grande, 56: 31-52.



En relación a la conformación de la municipalidad como institución pública, podemos señalar a grandes rasgos su diseño de gestión en el cuadro de resumen que se detalla a continuación:

Tabla 1, Detalle de conformación administrativa y financiera del municipio de San Joaquín

<b>Datos de la Administración de la Municipalidad</b>	
\$20.335.097.624.-	Presupuesto Municipal 2018
14	Direcciones Municipales
1	Juzgado de Policía Local
1	Administrador Municipal
3	Corporaciones (Desarrollo Social, Cultura y Deporte)
\$18.588.657.560.-	Gasto Municipal 2018

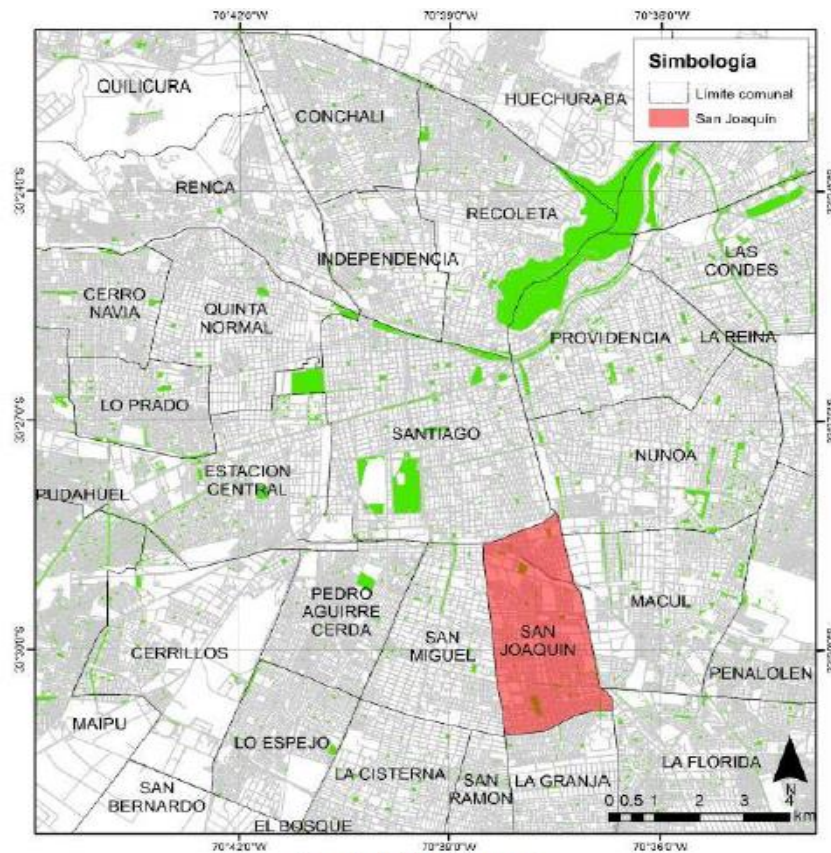
Fuente: Elaboración propia, Cuenta Pública 2018 Municipalidad de San Joaquín.

San Joaquín, es parte de las comunas que conforman el anillo pericentral de Santiago, con una superficie de 10 km<sup>2</sup>. La comuna se encuentra dividida administrativamente en 32 unidades vecinales y 7 territorios, con el fin de poder focalizar los diversos programas sociales del Estado y Municipales.

Dada la ubicación estratégica de la comuna de San Joaquín en la Región Metropolitana, específicamente, en el Gran Santiago y la baja densidad poblacional, cuenta con una eficiente conectividad que la relaciona rápidamente con las comunas vecinas y otras de la región. También es una comuna con diversos retos, que tanto las autoridades comunales como la comunidad en general y organizada, deben enfrentar en conjunto, temas como calidad de vida, seguridad ciudadana, equipamiento deportivo y comunitario entre otros, son un desafío permanente para el desarrollo comunal.



Ilustración 2, Ubicación estratégica de la comuna de San Joaquín en el Área Metropolitana de Santiago



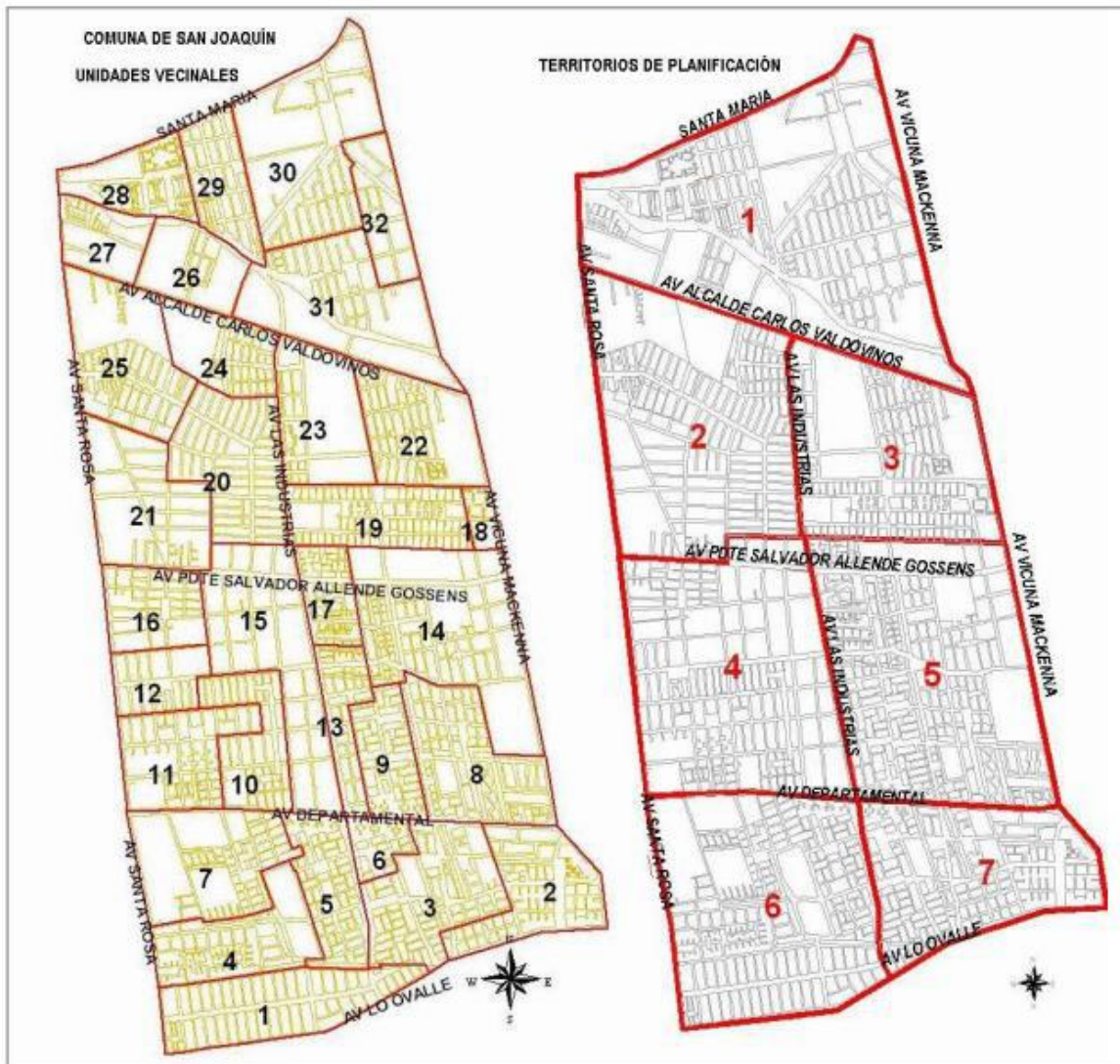
Fuente: Memoria Modificación Plan Regulador Comunal de San Joaquín 2019

San Joaquín, limita con las comunas de Santiago por el norte, Ñuñoa por el nororiente, Macul por el oriente, La Florida por el sur oriente y San Miguel por el poniente, a partir de los siguientes hitos urbanos.

- Norte: línea de ferrocarril con comuna de Santiago.
- Oriente: Av. Vicuña Mackenna con comunas de Ñuñoa, Macul y La Florida.
- Sur: Av. Lo Ovalle con comuna de La Granja.
- Poniente: Av. Santa Rosa con comuna de San Miguel

El territorio se crea a partir de la división administrativa de la Comuna de San Miguel y es administrado por la Municipalidad de San Joaquín desde el año 1987.

Ilustración 3, División Administrativa de la comuna de San Joaquín



Fuente: Memoria Modificación Plan Regulador Comunal de San Joaquín 2019

## Programa de Vivienda en la Comuna de San Joaquín

El municipio de San Joaquín cuenta con diversos programas sociales municipales y del nivel central que son dirigidos a la comunidad general y organizada; como por ejemplo: Programa Municipal del Adulto Mayor, Programa Municipal de Migrantes, Programa Quiero Mi Barrio de la SEREMI<sup>5</sup> de Vivienda, entre otros. Todos los programas apuntan a dar respuesta a necesidades reales de los vecinos de la comuna. Entre estos programas, el de Vivienda es uno de los que concentra mayor demanda y gestión municipal. En la comuna de San Joaquín, existen 47 comités de allegados con Personalidad Jurídica vigente; y 7 con Personalidad Jurídica sin vigencia, en total estos comités suman 2.230 familias asociadas a alguno de ellos<sup>6</sup>. Debido a la relevancia del tema y al carácter comunitario de éste, el Programa de Vivienda, depende administrativamente de la Dirección de Desarrollo Comunitario (en adelante DIDECO) y aborda tres grandes ejes en la comuna de San Joaquín:

1. Trabajo de coordinación y promoción de nuevos proyectos de viviendas sociales para los comités de allegados de la comuna.
2. Capacitación a dirigentes de comités de allegados y de comités de administración de condominios sociales.
3. Información usuaria sobre subsidios de vivienda y atención de público<sup>7</sup>.

En este contexto, el programa tiene como meta inicial el desarrollo, gestión y promoción de la generación permanente de nuevos proyectos de viviendas sociales, que permitan dar una solución habitacional digna, de calidad e integrada de forma urbana al gran Santiago. “En el desarrollo de San Joaquín, es vital que quienes nacieron y tienen sus redes aquí, sigan

---

<sup>5</sup> SEREMI de Vivienda, Secretaria Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo. Siendo esta una desconcentración del Ministerio de Vivienda y Urbanismo en las regiones.

<sup>6</sup> Catastro de Organizaciones Sociales de la Dirección de Desarrollo Comunitario de San Joaquín. Año 2019.

<sup>7</sup> Cuenta Pública de Gestión, Municipalidad de San Joaquín, año 2017. Pág. 201.

viviendo en nuestra comuna y revertamos así, el despoblamiento y envejecimiento de la comuna”<sup>8</sup>.

San Joaquín, se destaca en relación a las comunas vecinas como San Miguel y Macul, debido a su énfasis en el desarrollo de viviendas sociales, bajo la gestión del alcalde Echeverría. Lo anterior, con el fin de “detener la expulsión de población pobre hacia las periferias de la ciudad”<sup>9</sup>, esto también ha servido para reubicar a vecinos allegados de la comuna, en la misma comuna donde han vivido y crecido.

En esta materia, el Municipio de San Joaquín en los últimos diez años ha ejecutado 1.328 soluciones habitacionales para familias pertenecientes a los comités de allegados de la comuna; y actualmente se encuentra diseñando el nuevo proyecto habitacional llamado Madeco-Mademsa, que contempla 296 nuevos departamentos, 2 sedes sociales, 140 estacionamientos, equipamiento deportivo, áreas verdes y juegos infantiles.

El desarrollo de los proyectos habitacionales de interés social en San Joaquín, está sujeto al Fondo Solidario de Elección de Vivienda (FSEV) Decreto Supremo N°. 49<sup>10</sup> del año 2011, en su Modalidad Construcción de Nuevos Terrenos (CNT), perteneciente a los Programas de Subsidios Habitacionales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Bajo este decreto en la comuna, se han desarrollado los siguientes nuevos Condominios Sociales:

---

<sup>8</sup> Ídem, Pág. 7.

<sup>9</sup> Fuster-Farfan, X. Las políticas de vivienda social en Chile en un contexto de neoliberalismo híbrido. Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales. Vol. 45. Mayo 2019. Pág. 18.

<sup>10</sup> Texto del D.S. N° 49, de 2011, Que Aprueba Reglamento del Programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda Diario Oficial de 26 de abril de 2012. Texto Reemplazado por el D.S. N° 105, (V. Y U.), de 08.09.14. Diario Oficial de 20 de marzo de 2015.

Tabla 2, Condominios Sociales en San Joaquín bajo D.S. N° 49 modalidad CNT

Nombre del proyecto	Población	Territorio	N° de Dpto.	Estado	Año
Condominio Castelar Note 250	Población El Pinar	3	96	Entregado	2009
Condominio Rimini	Población Germán Riesco	3	84	Entregado	2010
Condominio Rivas 1 y 2	Población Cicarelli	1	200	Entregado	2015
Condominio Jardines de San Joaquín 1 y 2	Población La Legua	2	244	Entregado	2017
Condominio Rivas 3 y 4	Población Cicarelli	1	280	Entregado	2019
Condominio Sueño de Todos	Población J. Edwards Bello Norte	7	128	Entregado	2019
Proyecto Madeco-Mademsá	Población Madeco	4	296	En diseño	Pendiente
<b>Total</b>				<b>1.328</b>	

Fuente: Informe de Unidad de Vivienda año 2019, para Cuenta Pública de Gestión Municipal de San Joaquín.

Los proyectos habitacionales recientemente mencionados fueron desarrollados en coordinación con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo<sup>11</sup>, el Servicio de Vivienda y Urbanismo<sup>12</sup> Metropolitano y el Ministerio de Bienes Nacionales. Lo anterior, debido a que los terrenos donde se ejecutó cada proyecto, recibieron distintos tratamientos según el propietario de cada terreno, es decir, los proyectos de Castelar Norte, Rimini, Rivas 1, 2, 3 y 4; y el proyecto Sueño de Todos, fueron ejecutados en terrenos fiscales<sup>13</sup>, que fueron cedidos y transferidos al SERVIU Metropolitano, por las instituciones propietarias de estos terrenos, para el desarrollo de los proyectos habitacionales de interés social ya mencionados en San Joaquín. Mientras que, Jardines de San Joaquín 1 y 2 y Madeco-Mademsá, son terrenos que pertenecían a empresas privadas. En el primer caso, MINVU bajo la Subsecretaría de Vivienda, realizó la expropiación de los terrenos necesarios para el desarrollo de este proyecto a las empresas Banco Estado, Coca Cola y Bodegal entre otras.

<sup>11</sup> En adelante MINVU.

<sup>12</sup> En adelante SERVIU.

<sup>13</sup> Terrenos o lotes que son parte de la propiedad del Estado.

Y en el segundo caso, el Municipio de San Joaquín, mediante una postulación de fondos a la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), compró a una empresa de transportes, un terreno ubicado en la Población Madeco, que contaba con las características y normas urbanas necesarias para el desarrollo de nuevas viviendas sociales.

A pesar de las cifras ya expuestas, el trabajo realizado por esta comuna para generar nuevos proyectos de viviendas sociales, se ve amenazado profundamente por los siguientes aspectos:

- 1.- Inexistencia de nuevos paños fiscales aptos para el desarrollo de proyectos significativos de viviendas sociales<sup>14</sup>.
- 2.- Inexistencia de paños con uso de suelo residencial y normas urbanísticas aptas, para el desarrollo de proyectos significativos de viviendas sociales.
- 3.- Alza sostenida en el valor del suelo en la comuna.

Frente a este escenario de desarrollo urbano e inmobiliario adverso en la comuna de San Joaquín, se reduce casi a “cero” la opción de poder generar proyectos de viviendas sociales, exclusivamente bajo el Decreto Supremo N°. 49 del MINVU (en adelante D.S. N°. 49) en esta comuna, de la forma como se ha venido desarrollando hasta la fecha.

---

<sup>14</sup> Informe de la Secretaria de Planificación Comunal de San Joaquín. Año 2018.

### III. JUSTIFICACION

En la década de los noventa, las políticas habitacionales chilenas fueron bastante exitosas con respecto a la cantidad de soluciones de viviendas nuevas que fueron entregadas por el SERVIU, “El impresionante aumento de la producción de viviendas durante la década de los noventa logró, por primera vez, disminuir el déficit tanto así que, entre 1990 y 2000 el número de familias allegadas en Chile disminuyó desde 919 mil hasta 743 mil”<sup>15</sup>. Sin embargo, la cantidad de viviendas entregadas no contaba con una relación directa con la calidad de éstas y con el desarrollo urbano asociados a estos proyectos. En este contexto, el caso más conocido mediaticamente son los problemas que presentó la población El Volcán en Puente Alto, comuna “que concentra una gran cantidad de viviendas sociales, lo que ha generado diversos problemas asociados a una precarización de la calidad de vida urbana y a una agudización de la segregación física y social. La falta de infraestructura y equipamiento, el déficit de establecimientos educacionales y de áreas verdes, las largas distancias entre las residencias y lugares de trabajo o estudio, la monotonía de los conjuntos habitacionales y el impacto de todo ello sobre la calidad de vida de la gente”<sup>16</sup>, ejemplifica profundamente los desaciertos de la política de vivienda de la época.

Las principales comunas donde se ejecutaron viviendas sociales por parte del MINVU fueron Colina, Lampa, Puente Alto, Paine y San Bernardo. Todas estas comunas se encuentran en la periferia de Santiago, y en cada una de ellas se han presentado problemas como: escasez de servicios, de equipamiento y de locomoción colectiva. La cultura “periférica”<sup>17</sup> del MINVU, se desarrolla debido a que se privilegió la adquisición de terrenos a muy bajo costo, sin contemplar los problemas asociados a la segregación territorial que conllevaría a la baja calidad de vida de los nuevos habitantes de los proyectos

---

<sup>15</sup> Tokman A. El MINVU, la política habitacional y la expansión excesiva de Santiago. Capítulo 17. Pág. 3

<sup>16</sup> Sandoval, A. Villa Volcán San José. Boletín de SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación. Mayo 2005. Pág. 2.

<sup>17</sup> Ídem, Pág. 21.

sociales, quienes en muchos casos terminaban volviendo de allegados a sus casas de origen, cediendo sus nuevas viviendas o simplemente abandonándolas, ya que no deseaban vivir allí<sup>18</sup>.

En resumen, esta imposibilidad de compra de terrenos bajo el D.S. N°. 49 del MINVU, la inexistencia de terrenos fiscales aptos para el desarrollo de un proyecto habitacional y la falta de paños de uso residencial en la comuna de San Joaquín para la construcción de viviendas sociales, frena abiertamente el trabajo realizado por el municipio y los comités de allegados, junto a las autoridades pertinentes, ejecutando de modo “excepcional”<sup>19</sup> la política de vivienda como comuna del Peri-centro.

Esto significa que, alrededor de 2.100 familias allegadas de la comuna, no podrán vivir donde lo desean, sino que más bien, serán destinadas a comunas periféricas del Gran Santiago, de la misma forma que se ha hecho hasta la fecha, bajo el modo “regular” de la política habitacional chilena, donde es posible la correcta y concreta ejecución del D.S. N°. 49 pero, obliga a las familias a perder sus redes familiares, comunitarias y de salud, fomentando entre otros problemas, el abandono de adultos mayores debido a las largas distancias que dividen a las familias.

Este desarrollo segregado de la ciudad promueve no solo la división de clases sociales, sino también, genera largas distancias entre lugar de residencia y de trabajo, fomentando la baja calidad de vida de las personas. Como ya presentamos anteriormente, el diseño de la ciudad también discrimina en áreas verdes, zonas de servicios y equipamiento, la periferia de la ciudad no se desarrolla al mismo ritmo que el centro, afectando aún más la calidad de vida de las personas que, bajo subsidios Estatales son obligados a vivir donde no quieren hacerlo, lejos de sus vidas originales. Es por esta razón que la comuna de San Joaquín,

---

<sup>18</sup> Sandoval, A. Villa Volcán San José. Boletín de SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación. Mayo 2005. Pág. 7.

<sup>19</sup> Fuster-Farfan, X. Las políticas de vivienda social en Chile en un contexto de neoliberalismo híbrido. Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales. Vol. 45. Mayo 2019. Pág. 13.



cuenta con un programa de vivienda que se destaca en Santiago, permitiéndoles a 1.328 familias de allegados poder vivir donde quieren y sueñan, manteniendo sus redes comunitarias, de educación y salud.

Por lo tanto, para poder desarrollar nuevos proyectos de viviendas sociales para los allegados de la comuna de San Joaquín, se requiere conocer: ¿Qué acciones se requieren en la comuna, para el desarrollo de nuevos proyectos de viviendas sociales?, en este contexto saber: ¿Cómo abordar el alza del valor del suelo en la comuna?, y finalmente saber: ¿Cómo gestionar los terrenos de uso Industrial Exclusivo en el Plan Regulador Comunal? Ante el panorama descrito, el trabajo que ha desarrollado la comuna de San Joaquín, en la ejecución de más de mil viviendas sociales, es un ejemplo de factibilidad del desarrollo urbano integrado y de la promoción de la igualdad de los derechos de las familias más vulnerables en poder vivir donde lo desean, mediante la construcción de viviendas sociales integradas al centro de la ciudad.

Las cifras favorables que se han desarrollado en la comuna de San Joaquín, son un aliciente al resto de las comunas peri-centrales donde, si bien, la política habitacional vigente usada de modo “regular” no les es favorable para ejecutar proyectos de viviendas sociales, existen vías alternativas de gestión y promoción local, que si permiten el desarrollo de viviendas de interés social.

San Joaquín, ha crecido en servicios como mall, cines, parques, estadios y teatro. Lo que junto a su buena conectividad con el centro de Santiago mediante la Línea 5 del Metro, el Troncal Transantiago de Las Industrias y Santa Rosa, hacen de esta comuna un lugar confortable y deseable para vivir, por esta razón, los vecinos de esta comuna no desean salir de ella. Darles una oportunidad a todas las familias de San Joaquín y no solo a aquellas que pueden adquirir una vivienda mediante los créditos hipotecarios en proyectos habitacionales privados, se transforma en una acción de justicia social. Por esta razón, es importante que San Joaquín como una comuna del peri-centro, pueda seguir construyendo proyectos de viviendas sociales que promuevan la integración social y de esta forma dar la lucha al desarrollo urbano segregado de la gran capital.

#### IV. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La comuna de San Joaquín, presenta un decrecimiento de la población importante en los últimos periodos intercensales, que tendió a moderarse según los datos del último Censo 2017, donde la población comunal alcanzó a 94.692 habitantes, 3.133 habitantes menos que el registrado en el Censo 2002, “lo que denota un estancamiento en la proyección de crecimiento, un progresivo envejecimiento de la población, y marcado énfasis en la presencia de grupos socioeconómicos bajos, bajo (E) con un 20,40% y medio bajo (D) con un 56,21%, lo que se traduce en el incremento de la vulnerabilidad”<sup>20</sup>.

Cabe mencionar también que, debido al incremento de familias en condición de vulnerabilidad social, se han incrementado las familias en condición de allegamiento llegando a existir 2.230 familias allegadas asociadas a algún comité de allegados de la comuna, según los registros del Departamento de Organizaciones Comunitarias de la municipalidad de San Joaquín. Sin embargo, como ya fue mencionado, la gestión local del Programa de Vivienda del municipio de San Joaquín se ve obstaculizado por tres aspectos relevantes para la configuración de nuevos proyectos de interés social. Contar con terrenos urbanística y financieramente aptos, es cada vez más complejo.

##### **1.- Escasez de terrenos fiscales:**

El primer factor que dificulta el trabajo para desarrollar nuevos proyectos de viviendas sociales en San Joaquín, es la escasez de terrenos fiscales aptos para la ejecución de este tipo de proyectos.

Pues si bien, el municipio de San Joaquín en los últimos diez años, ha buscado permanentemente poder ejecutar proyectos de viviendas sociales en la comuna que permitan frenar el despoblamiento sostenido en la comuna y a su vez poder dar respuesta a

---

<sup>20</sup> Evaluación Ambiental Estratégica. Estudio: “Actualización Plan Regulador Comunal de San Joaquín”. Noviembre 2018.

las familias allegadas pertenecientes a algún comité de allegados de San Joaquín, el municipio, en coordinación con los organismos del Estado pertinentes, ocuparon a la fecha, todos los paños fiscales aptos para ejecutar proyectos significativos de viviendas sociales. Lo que impide que, desde el Estado se puedan generar nuevos proyectos de viviendas sociales en San Joaquín.

Un ejemplo “excepcional” del uso de la política de vivienda en San Joaquín, fue el uso de terrenos fiscales disponibles para la construcción de viviendas sociales, como fue el caso de Rivas 1 y 2 en San Joaquín. Un complejo habitacional de 10 condominios, de cinco pisos con cuatro departamentos de 57 m<sup>2</sup> por piso. Además, cuenta con sedes sociales, áreas verdes, estacionamientos y juegos infantiles. Este proyecto fue desarrollado en un terreno de alta plusvalía en la comuna, su principal característica es que se ubica a 500 metros de la recién inaugurada estación del Metro Bio Bio de la Línea 6. Todo este proyecto y los posteriores Rivas 3 y 4, son un ejemplo de justicia social e integración urbana. Sin embargo, proyectos como éste ya no son viables sin nuevos paños fiscales disponibles en la comuna.

## **2.- Alza sostenida del valor del suelo:**

El segundo factor, es el encarecimiento del suelo, que afecta principalmente a las comunas peri-centrales del Gran Santiago, por ejemplo, un estudio de la Consultora Arenas y Cayo del año 2018<sup>21</sup>, señala que, por un lado, en San Miguel (comuna vecina al poniente de San Joaquín) se ha incrementado entre el periodo 2015-2018, un 47,7% el valor del m<sup>2</sup> de suelo, llegando de esta forma a un promedio de 15.6 UF el m<sup>2</sup>. Por otro lado, que en la comuna de Macul (comuna vecina al oriente de San Joaquín), el aumento es de un 13.2% el m<sup>2</sup>, lo que nos hace inferir que, al menos en San Joaquín, el aumento aproximado es de un 12%.

---

<sup>21</sup><http://www.zonainmobiliaria.com/zonainmobiliaria/noticias/mercados/precio-del-suelo-se-dispara-en-santiago-cinco-comunas-duplican-valores/2016-02-22/120059.html>

En el desarrollo de este estudio, analizaremos más a fondo como se calcula el valor del suelo y como éste se diferencia en terrenos denominados industriales y residenciales. En relación a esta información y debido al alza sostenida del valor del suelo, que no solo afecta a San Joaquín, sino a toda la Región Metropolitana, se imposibilita la adquisición de terrenos para viviendas sociales, mediante la política habitacional vigente. Lo anterior, debido a que, el subsidio que asigna el MINVU de 200 UF, por concepto de Subsidio de Localización por familia beneficiaria de un proyecto, destinado a la compra de un terreno para construir viviendas sociales, se hace insuficiente frente al actual valor del suelo de las comunas del peri-centro.

### **3.- Existencia de terrenos de Uso Industrial Exclusivo, según Plan Regulador Comunal:**

Por último, otra dificultad sustancial en este proceso de desarrollo de viviendas sociales en San Joaquín, es la escasez de paños residenciales en el Plan Regulador Comunal<sup>22</sup>. Este instrumento de planificación comunal, está definido legalmente en el Artículo 41° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones<sup>23</sup>, el cual establece que, “Se entenderá por Planificación Urbana Comunal aquella que promueve el desarrollo armónico del territorio comunal, en especial de sus centros poblados, en concordancia con las metas regionales de desarrollo económico-social”.

En la comuna de San Joaquín, hay escasez de suelo con normativa urbana apta para el desarrollo de proyectos habitacionales, pero más bien, en su lugar existen diversos paños que cumplen con la normativa básica de m<sup>2</sup> para el desarrollo de proyectos significativos de viviendas sociales, que por P.R.C. están denominados como de Uso Industrial Exclusivo, imposibilitando su uso habitacional. Estos paños que son recurrentes en la comuna, son el resultado de la migración de las empresas a la periferia de la ciudad o han sido víctimas del desarrollo industrial de importaciones de bajo costo, obligándolas a cerrar

---

<sup>22</sup> En adelante P.R.C.

<sup>23</sup> En adelante L.G.U.C.

sus antiguas fábricas. El resultado de esto, son diversos terrenos industriales en la comuna de San Joaquín, que se encuentran abandonados, con escasa actividad comercial o se han reconvertido en bodegas, que son de alta utilidad logística para las empresas en las comunas del centro.

En este contexto, si el municipio de San Joaquín, no logra replantear su Programa de Vivienda, y no presenta nuevas acciones que busquen enfrentar las nuevas problemáticas antes expuestas, no hay posibilidades de ejecutar nuevos proyectos de viviendas sociales. Lo que significaría el aumento de las familias allegadas, el incremento del hacinamiento, baja en la calidad de vida del “sanjoaquinino” y el despoblamiento de la comuna, debido a la migración de familias a la periferia. En este contexto, la escasez de terrenos fiscales, el alza del valor del suelo y el uso Industrial Exclusivo de terrenos en el P.R.C. son obstáculos para el desarrollo de proyectos de nuevas viviendas sociales en la Comuna de San Joaquín.

## V. OBJETIVOS

### **Objetivo General:**

Describir los factores que dificultan la construcción de viviendas sociales en la comuna de San Joaquín.

### **Objetivos Específicos:**

1. Analizar el efecto del Plan Regulador Comunal de San Joaquín, en la gestión de viviendas sociales como instrumento de orden y de diseño urbano.
2. Caracterizar las condiciones urbanas que afectan el valor del suelo en la comuna de San Joaquín.
3. Identificar el impacto de la actual política habitacional en el desarrollo de proyectos de viviendas sociales en las comunas del pericentro.

## VI.- MARCO TEORICO

### **Breve Reseña de la Política de Vivienda en Chile**

#### **a) Entre los años 1954 y 1973 “La búsqueda de un Estado Benefactor”**

En Chile, en el año 1954, se creó la Corporación de la Vivienda (CORVI), años más tarde, en 1965 se creó el “Ministerio de Vivienda y Urbanismo” a su vez, la Corporación Habitacional (CORHABIT). El modelo de gestión habitacional desde el año 1960, se refuerza, mediante la creación del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (SINAP), quien en esos años, presentaba el monopolio del sistema crediticio a largo plazo.

Durante este periodo, se genera un punto de inflexión en la Política Habitacional en Chile, puesto a que, ocurren dos procesos simultáneos que, con el paso de los años, generarán un cambio en la lógica de ofrecer y demandar soluciones habitacionales:

1. Inicia un proceso sistemático de entrega de atribuciones a grandes entes del Estado para que satisfagan las necesidades habitacionales de la población, lo cual se materializa en la creación y organización de servicios públicos destinados a esta materia;
2. Las presiones del sector privado y empresas constructoras se concentran en el gobierno, quienes buscan oportunidades de desarrollo de proyectos inmobiliarios, avalados por las políticas habitacionales.

Proyectos emblemáticos del periodo: Villa Portales en los 50', Villa Frei en los 60'.

#### **b) Entre los años 1974 y 1990 “Liberación de los Suelos Urbanos”**

Con el Golpe Militar en Chile, la Política de Vivienda instaurada durante los años de dictadura, se orienta a un modelo económico de Libre Mercado, en donde las atribuciones del Estado se redujeron en pos de políticas privatizadoras. El nuevo sentido de la habitación social, sugiere que la vivienda es un objeto, el cual se adquiere ahorrando.

En el año 1976, se publica el Decreto de Ley N.º 1305, que Reestructura y Regionaliza el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, creando los SERVIU y las SEREMI, descentralizando y desconcentrando respectivamente sus funciones.

En este sentido, las políticas de vivienda en este periodo, se caracterizaron por:

1. El Sistema Único de Postulación, promulgado en 1975 bajo el Decreto Supremo 268, que busca la asignación de viviendas, para cuya elección existen una serie de parámetros que el postulante debe cumplir, al mismo tiempo que se fundamenta en el incentivo de la capacidad de ahorro familiar.
2. La Vivienda de Interés Social destinada a personas en extrema pobreza y situación de marginalidad quienes, dado a su incapacidad de ahorro y de pago de dividendos, no pueden acceder al Sistema Único de Postulación. Corresponde a una solución transitoria, mientras ésta, pueda inscribirse en dicho Sistema.

En 1979 se aprobó la Política Nacional de Desarrollo Urbano la que se caracterizó por lo siguiente:

1. El suelo urbano pasó a ser concebido como un recurso no escaso.
2. La intervención del Estado en la planificación del suelo urbano pasó a ser mínima.
3. Se permitió que las ciudades y sus áreas urbanas crezcan en forma espontánea, siguiendo los cursos del mercado.

El sistema de asignación de viviendas sociales, quedó supeditado a las restricciones de un mercado desregulado lo que, bajo circunstancias como la “erradicación de campamentos” y la venta de suelos urbanos de propiedad estatal, se tradujo en los orígenes de la segregación residencial socioeconómica y en la fragmentación de una sociedad ya dividida por factores políticos. Creció la periferia.

La suma de todas estas variables ofreció el escenario propicio para la explosión cuantitativa de soluciones habitacionales, que comenzó en 1985 y se extendió hasta los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia. El programa de vivienda más representativo de la época fue la Vivienda Básica.

Proyectos emblemáticos del periodo: Plan de Erradicación de Campamentos a la comuna de La Pintana.

**c) Entre los años 1990 y 2000 “Consolidación del Modelo Subsidiario de Vivienda”**

En términos generales, el factor común de la política de vivienda en los primeros dos gobiernos de la Concertación, dice relación con la consolidación de un modelo gestado en tiempos de dictadura.

Pese a que la construcción de viviendas, iba en claro aumento, consiguiendo un promedio de 90 mil soluciones habitacionales al año, esto responde a la disminución de los estándares mínimos de construcción con el fin de abaratar costos, en función a cumplir con las metas propuestas en términos cuantitativos.

Proyectos emblemáticos de la época: Casas construidas por la Constructora Copeva en Puento Alto, Bajos de Mena.

**d) Desde el 2000 a la fecha “Crecer con Igualdad”**

El gobierno, se vio en la necesidad de reformar la política de vivienda llevada a cabo durante la primera década post dictadura, incorporando conceptos como conformación de barrio, localización y calidad, sin embargo, el crecimiento urbano de la ciudad mantuvo la lógica de la segregación y la concentración de poblaciones periféricas como bolsones de pobreza.

Política caracterizada por:

- 1.- Construcción masiva
- 2.- Financiamiento compartido
- 3.- Desinterés de integrar al gran Santiago las viviendas sociales

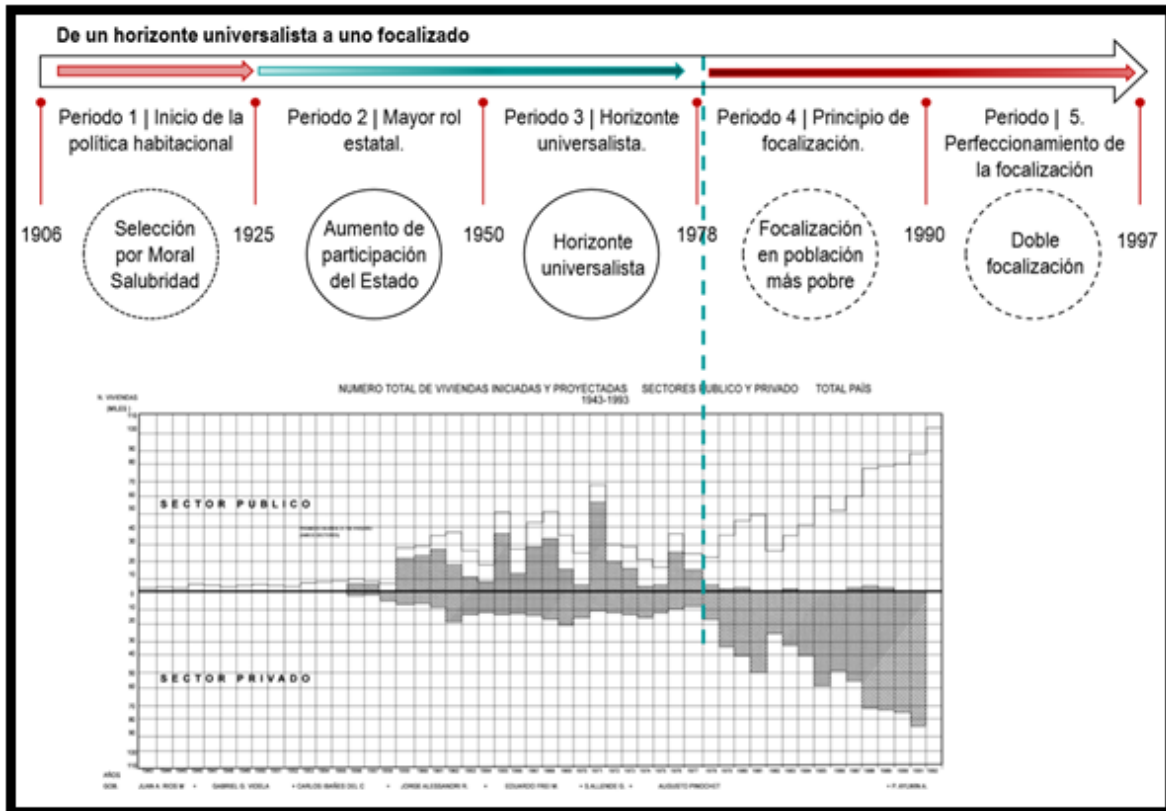
Proyectos emblemáticos de la época: Colonia Lo Barnechea, arquitecto Alejandro Aravena<sup>24</sup> Mori, equipo Elemental.

---

<sup>24</sup> Alejandro Aravena M. (Santiago, 22 de junio de 1967) es un arquitecto chileno, académico de la Pontificia Universidad Católica de Chile y profesor visitante de la Universidad de Harvard, ganador en el 2016 del Premio Pritzker, principal premio de arquitectura en el mundo.



Ilustración 4, Línea de tiempo desarrollo de la política de vivienda en Chile



Fuente: Bravo, Luis (1993) Chile. 50 años de vivienda social, 1943-1993. Saavedra, Valentina (2017).

En cuanto a lo antes señalado, sobre los distintos enfoques que ha tenido la política de vivienda social en Chile, es posible observar en la gráfica anterior, tres situaciones relevantes:

- (a) Como el Estado luego de una alta participación en el proceso de producción de viviendas hasta los años 50; y luego de tener un horizonte universalista, como consecuencia del golpe de Estado y específicamente, en 1978 ocurre un quiebre bajo el cual el Estado - pasa a ser un Estado subsidiario- define una política de focalización, la cual se agudiza luego de la vuelta a la democracia en los primeros gobiernos concertacionista;
- (b) En consecuencia, de lo anterior, es fundamental enfatizar en cómo se privatiza todo el proceso productivo de viviendas, tanto las viviendas de carácter social como a los distintos grupos sociales que pretenden acceder a una vivienda; y

(c) Por último, es posible observar como la producción de viviendas pasó de ser un objetivo, con características de lucha social, por medio de las cuales, grupos de personas - familias- se organizaban entorno a un proyecto común, que se forjaba al calor del trabajo organizado, el comunitarismo y la identidad común de sus participantes, a finalmente, en nuestros tiempos, ser un bien de consumo privado, organizado y definido por la especulación de grandes capitales inmobiliarios.

De acuerdo con lo señalado por Ernesto López, “la teoría de la gentrificación ofrece un potente lente analítico para comprender la economía urbana en un contexto de predominio de mercado y sus lógicas rentabilizadoras. La gentrificación en sí es un problema de extracción y distribución desigual de la ganancia obtenida por el uso del suelo, y una distribución desigual, en el acceso a los bienes públicos urbanos localizados centralmente; todo ello, posibilitado; y a veces conducido, por el Estado”<sup>25</sup>. En este sentido, San Joaquín prácticamente, es la única comuna que ha ido en contra de esta lógica rentabilizadora del urbanismo neoliberal. Evitando, el desplazamiento de hogares de menores ingresos, a la periferia, de esta forma, permitiendo que los habitantes originales de un barrio, residan como propietarios en él.

El alza del valor de los inmuebles en las comunas pericentrales, puede hacer imposible que los nuevos hogares de origen popular, que se forman en el lugar, encuentren una vivienda allí. Precisamente, la capitalización de la “brecha de renta y el alza consecuente de los precios de las propiedades, constituyen el soporte económico de la gentrificación y, por lo mismo, les resultan inherente, aunque sus efectos no sean inmediatos”<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> López-Morales, Ernesto, Gentrificación en Chile: aportes conceptuales y evidencias para una discusión necesaria (2013). Revista de Geografía Norte Grande, 56: 31-52.

<sup>26</sup> Francisco Sabatini, F. Rasse, A. Cáceres, G. Sarella, M. Paz M. Promotores inmobiliarios, gentrificación y segregación residencial en Santiago de Chile, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. Revista Mexicana de Sociología 79, núm. 2 (abril-junio, 2017).

## VII. MARCO METODOLOGICO

El siguiente estudio tiene la intención de identificar los factores que dificultan la construcción de nuevos proyectos de viviendas sociales en la comuna de San Joaquín. Para esto planteamos como metodología de trabajo, el siguiente diseño, para alcanzar los objetivos propuestos.

### **Diseño de la Investigación:**

Para poder desarrollar el presente estudio, tomaremos como referencia el método de investigación cualitativa, que nos permite captar la realidad social que se pretende estudiar desde la visión de los actores involucrados.

Se pretende, describir el fenómeno detallado en el objetivo, mediante el estudio de caso, que nos permite “un examen sistemático de un fenómeno específico, como un programa, un evento, una persona, un proceso, una institución o un grupo social”<sup>27</sup>. En este caso abordaremos los factores que dificultan la construcción de nuevos proyectos de viviendas sociales en la comuna de San Joaquín como comuna del “peri-centro” del Gran Santiago. Uno de los principales objetivos de este trabajo, es entregar información pertinente sobre las implicancias que tiene para las comunas periurbanas diseñar y ejecutar conjuntos habitacionales para los pobladores más vulnerables de su territorio. Por consiguiente, el estudio de caso será descriptivo, “este, presenta un informe detallado del caso eminentemente descriptivo”<sup>28</sup>, de esta forma poder comprender en profundidad la realidad de la gestión local de San Joaquín, en analogía al desarrollo urbano de la comuna y dejar abierto el tema para poder seguir teorizando en relación a las nuevas formas de gestión de viviendas sociales en el centro de Santiago.

---

<sup>27</sup> Monje, C., Metodología de la Investigación Cuantitativa y Cualitativa: Guía Didáctica. Universidad Surcolombiana. Año 2011. Pág. 117.

<sup>28</sup> Ídem, Pág. 118.

### **Muestra:**

Para el diseño de la muestra tomamos en cuenta la unidad de análisis que en este caso será el Municipio de San Joaquín, y en consecuencia todos los actores relevantes que participan en el proceso de generación de proyectos de viviendas sociales, dentro de los límites comunales.

Para ello se consideraran como actores relevantes primarios los funcionarios del municipio de San Joaquín que son parte de las decisiones en la gestión de viviendas sociales. Estos actores serán encabezados por el Alcalde y la Comisión de Vivienda, quienes diseñan y gestionan el Programa de Vivienda. Y como actores secundarios, se considerarán aquellos funcionarios que operan las políticas vigentes de vivienda, desde la institución a cargo de esta acción, el SERVIU Metropolitano y la SEREMI de Vivienda.

En este sentido se busca realizar un estudio detallado que aborde todos los actores que son parte de las decisiones y ejecución de los procesos de desarrollo urbano en viviendas sociales, desde el diseño, el financiamiento y su ejecución.

### **Instrumentos por Utilizar:**

Los instrumentos que desarrollaremos para la ejecución de este estudio son: entrevistas en profundidad, entrevistas no estructuradas y la recopilación de revisión bibliográfica sobre el Desarrollo Urbano y Políticas de Vivienda en Chile.

Se realizarán entrevistas en profundidad a los actores primarios con el fin de lograr un aprendizaje sobre acontecimientos y actividades que no se pueden observar directamente, con el fin de conseguir información “clave” de los procesos de gestión de proyectos de viviendas sociales, que no necesariamente son parte formal, sino que más bien responden a las experiencias de cada actor.

A los actores secundarios se les realizarán entrevistas no estructuradas con el fin de que entreguen información detalladas de los procesos de gestión, desde su labor. Y también, se realizará una revisión bibliográfica de las investigaciones y estudios que existen en torno a la materia a investigar.

## VIII. ANALISIS DE RESULTADOS DE LAS ENTREVISTAS

En el análisis de la investigación que fue realizada en este estudio, conforme con el trabajo documental expuesto previamente, en el cual se consolidó con la documentación oficial, la cual luego ha sido contrastada con un conjunto de entrevistas realizadas a tres segmentos de actores principales, siendo estos, el equipo municipal de la Comisión de Vivienda de San Joaquín, profesionales de SERVIU Metropolitano partícipes de la implementación de la Política Habitacional en la Región Metropolitana y por último, una visión más política desde autoridades locales como parlamentarias, en la construcción y desarrollo de la política comunal de vivienda en San Joaquín, podemos desarrollar el siguiente análisis.

En el proceso de esta investigación, se trabajaron las principales dificultades de la política de vivienda, en su implementación en la comuna de San Joaquín, como una comuna del peri centro de Santiago, con enfoque en tres objetivos específicos que hacen relación a: a) analizar el efecto del Plan Regulador Comunal de San Joaquín, en la gestión de viviendas sociales como instrumento de orden y de diseño urbano, b) caracterizar las condiciones urbanas que afectan el valor del suelo en la comuna de San Joaquín y c) identificar el impacto de la actual política habitacional en el desarrollo de proyectos de viviendas sociales en las comunas del pericentro.

En este contexto también, se consideró la mayor amplitud de implicancias que tienen en el territorio urbano comunal, tanto el Plan Regulador Comunal (PRC), los efectos prácticos de las definiciones de la Política Habitacional Nacional y sus respectivos decretos, así como también, los efectos desde el punto de vista político comunal y el impacto de un modelo local de vivienda en San Joaquín.

En este sentido, desde el punto de vista de la gestión pública local y el modo de administración de los espacios urbanos, comunitarios, el equipamiento y los servicios comunales, el caso de San Joaquín, es de vital importancia, porque se hace cargo de dar respuesta a uno de los principales efectos negativos de la actual política nacional de vivienda que hace relación a un diseño segregado y estigmatizado de la construcción de

cuidad. Enviar a la periferia de la capital, a un grupo de pobladores de escasos recursos ha sido el fenómeno más evaluado y característico de ésta. Se alejan a las familias vulnerables, tanto de las oportunidades y servicios de la ciudad, como también, de sus redes familiares y sociales construidas durante su vida.

Por tanto, la política de vivienda desarrollada en Chile, desde la instauración de un Estado subsidiario bajo la tutela de la Constitución Política de la República de Chile de 1980, ha tenido consecuencias positivas en el corto plazo, pensando en la producción de viviendas en masa y a bajo costo, solucionando de forma práctica el déficit de habitacional del país, pero en la medida en que ésta, se ha proyectado en el tiempo, muchos han sido críticos, en cuanto a los desafíos pendientes, tales como, el establecimiento de una configuración territorial más global que construya viviendas que se integren a barrios consolidados y en su defecto, que estos se integren a la ciudad, permitiendo el acceso a todas las ventajas en términos de transporte y accesibilidad, como también, a servicios y equipamientos. Otro desafío pendiente, tiene que ver con la calidad de las viviendas, pero también con la dignidad y calidad de vida de las familias que habitaran estos proyectos.

Esta forma de diseñar y construir la ciudad debe prevalecer, aun cuando, sea para la construcción de proyectos de viviendas sociales, a eso es lo que hemos denominado como un acto justicia social. En este contexto María José Bastías, profesional del Equipo de Ejecutivos de Proyectos de la Subdirección de Operaciones Habitacionales del SERVIU Metropolitano, señala lo siguiente:

*“La Política de vivienda en Chile, si bien ha avanzado respecto a décadas pasadas, aún está al debe en muchos aspectos, particularmente en terrenos para construcción de Proyectos de Fondo Solidario de Elección de Viviendas para los sectores más vulnerables y en cómo queremos hacer ciudad... esto afecta el sentido colectivo de la postulación del DS.49, encontrándonos con Comités que llevan más de 10 años a la espera de una solución habitacional, siendo segregados a terrenos que se encuentran lejos de sus comunas de origen y redes de apoyo”.*

Sin embargo, a lo complejo que es en la actualidad la ejecución de la política de vivienda nacional, el caso de San Joaquín, como hemos señalado es una excepción en el pericentro de Santiago, tanto desde su autoridad edilicia comunal, como desde el punto de vista de la gestión municipal, debido a que ha puesto énfasis en resolver las dificultades que se presentan para la construcción de nuevos proyectos de viviendas sociales. Es decir, se ha hecho cargo de la especulación del precio del suelo mediante la actualización de su PRC introduciendo las normativas requeridas para este efecto. Ha abordado también, la privatización en la construcción y designación de las viviendas mediante la participación real de las familias beneficiarias en cada proyecto. Lo anterior expuesto, María José Bastías que conoce el trabajo comunal, informa que:

*“Del trabajo que conozco en el resto de los Municipios, me parece que el trabajo realizado en San Joaquín es destacable, especialmente en cuanto a la visión y proactividad al constituir un equipo de desarrollo urbano, compuesto por distintos tipos de profesionales que abarcan tanto las áreas técnicas como sociales, para proyectar y planificar la comuna en el largo plazo, dando prioridad a la construcción de viviendas sociales”.*

Esta visión positiva de la política comunal de vivienda de San Joaquín, que se ha construido a lo largo de este estudio, es coincidente con la visión que tienen, desde el equipo del Honorable Senador de la Republica, Carlos Montes, mediante su asesora Paulina Muñoz, en cuanto a la contribución de la política de vivienda en San Joaquín a la región:

*“El impacto de la política desarrollada en San Joaquín va por tres líneas. En primer lugar, ha generado una gran expectativa entre las familias de la comuna, lo que ha fomentado y fortalecido su capacidad de organización. En segundo lugar, ha permitido mostrar la política de vivienda nacional como una política exitosa, que es capaz de responder a las necesidades de las familias no solo en cuanto al acceso a la vivienda, sino que, además, a una vivienda de calidad, con buena localización y acceso a los servicios. En tercer lugar, ha sido un aporte a la ciudad, en cuanto a posibilitar la ubicación de familias, que en otro contexto hubiesen sido trasladadas a la periferia, en la zona céntrica de la ciudad permitiendo el acceso*



*equitativo e igualitario. Además, los procesos de renovación urbana que han implicado no solo los proyectos de vivienda, sino que también los proyectos de mejoramiento del equipamiento urbano han contribuido a la modernización de la ciudad”.*

Desde la experiencia en términos de la gestión municipal, es posible señalar que, ha sido tremendamente importante, por un lado, la instalación de una Comisión de Vivienda que a propósito de su expertos profesionales y su experiencia en estos últimos diez años, en cuanto a la gestión, planificación y construcción de proyectos de vivienda social. Y por otro lado, también, ha sido fundamental la voluntad política del Alcalde Sergio Echeverría, en su visión de comuna, sobre todo, pensando en la oportunidad que se les entrega a los sectores más vulnerables de integrarse y acceder a todos los servicios de la ciudad. Pensando a San Joaquín como una comuna de oportunidades y de integración social. Esta idea, se ratifica desde la visión del Director de Obras Municipales<sup>29</sup> (s), Jaled Chauriye cuando señala que:

*“Desde mi experiencia... esta comuna que tiene bastantes nuevas viviendas sociales, condominios de viviendas sociales y años tras año, se sigue buscando nuevos terrenos que sirvan para seguir construyendo en esta área. Lamentablemente, el valor del suelo en San Joaquín, condiciona directamente la política local de vivienda”.*

En este mismo contexto, el arquitecto Cristian Padilla, Director de Obras, del Departamento de Obras del SERVIU Metropolitano, señala lo siguiente:

*“El problema no son los PRC para la ejecución de proyectos de vivienda social, sino los valores de los terrenos. Cuando SERVIU debe comprar terrenos para realizar proyectos de viviendas, estos se encarecen y dificultan el proceso”.*

---

<sup>29</sup> En adelante DOM

En este sentido, dentro de los factores que dificultan y propician la construcción de nuevos proyectos de viviendas sociales en la comuna, el valor del suelo se identifica como una dificultad real. Sin embargo, desde los equipos técnicos de la Comisión de Vivienda han tomado definiciones desde los instrumentos de planificación territorial, como es el caso del Plan Regular Comunal y como este instrumento técnico es relevante a la hora de seguir adelante en este objetivo. Así lo señala Christian Yáñez, arquitecto de la DOM de San Joaquín:

*“El Plan Regular Comunal, es un instrumento que propicia la construcción de vivienda mediante una norma de control, es decir disminuir la altura de edificación y la densidad para que los predios no sean atractivos para el sector inmobiliario, y su valor no aumente ostensiblemente, obviamente resguardando el uso residencial, ya que es el parámetro básico para poder postular a fondos para comprar los terrenos. En resumen, el Plan Regular Comunal es la estructura basal de la gestión de vivienda en el tema técnico”.*

El valor de suelo en San Joaquín ha aumentado según el concepto de plusvalía de la comuna, debido a su condición peri central y su accesibilidad. Cristian Yáñez, en relación a este tema señala lo siguiente que el alto valor del suelo en San Joaquín:

*“Afecta en relación con que los fondos establecidos por el DS N° 49 no son suficientes para poder comprar los terrenos, ya que hoy el valor promedio en que se transan los terrenos en la comuna es del orden de las 15 uf/m<sup>2</sup>, dependiendo del sector de la comuna. En tanto con el DS N° 49 el máximo que se podría pagar en promedio es de 4 uf/m<sup>2</sup>, lo cual es una limitante muy grande para poder adquirir terrenos”.*

En este sentido, en la ejecución de proyectos de vivienda social se hace inviable cuando es el mercado quien determina el valor de los terrenos y cuando la política de vivienda desde sus definiciones y en términos prácticos desde SERVIU no ha resultado incorporar mayores

recursos para beneficiar a grupos sociales más vulnerables, en el entendido de un mecanismo de corrección de desigualdades socio territoriales. Dicho de otra forma, lamentablemente el Estado no tiene las herramientas de control de precios de mercado, por lo que el valor de los terrenos está sujeto al precio que el dueño desee vender, que en general tiene a la especulación. Lo único que el Estado puede hacer es comprar terrenos para sus proyectos pagando ese valor o expropiando.

En este sentido, a pesar de que el Plan Regulador Comunal, no puede definir el precio del valor del suelo, si puede establecer ciertas condiciones urbanas que influyan en el valor permitiendo hacer menos atractivo para el sector inmobiliario ciertos sectores comunales y también, disminuir la especulación de los propios dueños de suelo en la comuna. Desde la visión del equipo del Senador Montes, mediante Paulina Muñoz:

*“El principal efecto de los PRC tiene relación con la falta de priorización de la construcción de viviendas sociales en la planificación territorial de las comunas peri centrales. En general, las autoridades comunales no utilizan las facultades que tienen a su alcance para facilitar la construcción de viviendas sociales en sus comunas, habiendo casos, incluso, donde más bien su posición es impedir las”.*

Una de las grandes improntas de la comuna de San Joaquín, es que han logrado poner a disposición del trabajo requerido para levantar y sostener una política local de vivienda, un equipo de profesionales “Ad Hoc” que se han dedicado a llevar adelante todo el proceso requerido para generar un proyecto de viviendas sociales, desde la búsqueda de terrenos hasta los permisos de edificación y sus posteriores recepciones definitivas de los proyectos de viviendas sociales. Además, de lograr un convencimiento, tanto político como técnico de la ejecución de un proyecto social, en cierto lugar de la comuna, para ciertas organizaciones de allegados y sus implicancias para el resto de la comuna.

De esta forma, promover desde la alcaldía una voluntad política que trascienda desde allí hasta las instituciones del Estado a cargo del financiamiento de proyectos como lo son los nuevos condominios sociales. Así lo señala el arquitecto de la DOM Christian Yáñez:

*“Mi trabajo en la comisión de vivienda, es asesorar en temas relacionados con la factibilidad de proyectos de vivienda social, búsqueda de terrenos donde sea posible construir conjuntos de este tipo, revisar si estos terrenos tienen factibilidad técnica en cuanto a norma urbanística: usos de suelo residencial, densidad adecuada, altura, número de estacionamientos, forma urbana, entre otras, y además la variable econométrica, es decir si el valor del terreno permite una compra mediante el subsidio DS N°49 (lo cual no es posible por lo menos en San Joaquín) o postular a fondos adicionales para ello (SUBDERE)”.*

La contribución de este equipo, sumando a la voluntad política del edil comunal cobran especial relevancia, cuando se constata con una realidad, en la cual hacer gestión de vivienda social en áreas periurbanas resulta muy complejo, debido a las escasas las herramientas legales con que se cuentan por parte de las comunal, como también las disposiciones del Decreto Supremo 49 y los fondos disponibles en la Subsecretaría de Desarrollo Regional. En consecuencia, el equipo técnico a promovido el establecimiento de distintos procesos innovadores, en cuanto a la gestión de recursos, sobre todo en la comprar de terrenos.

## IX. CONCLUSIONES

*Yo no quiero la Patria dividida  
Ni por siete cuchillos desangrada:  
Quiero la luz de Chile enarbolada  
Sobre la nueva casa construida:  
Cabemos todos en la tierra mía.*

### **Fragmento del poema “Aquí me quedo” de Pablo Neruda**

La presente investigación, fue planteada sobre una búsqueda para poder describir los factores que dificultan la construcción de viviendas sociales en la comuna de San Joaquín, mediante la recolección de bibliografía en torno al tema de desarrollo urbano y las actuales políticas de vivienda en nuestro país.

También, se recopiló información, mediante entrevistas a actores relevantes en las áreas ya señaladas, sumado, a la revisión bibliográfica, podemos señalar que, el tema de la vivienda digna y el desarrollo urbano de las ciudades, es de alto interés para los grupos más vulnerables de nuestro país, de hecho, en el estallido social de octubre del 2019, uno de los temas planteados como relevante en la agenda social, fue la construcción de nuevas viviendas sociales, dignas para los más pobres. Asumiéndose por tanto, que el desarrollo de estos proyectos en Chile, es un acto de justicia social en el país.

Sin embargo, la planificación actual de la ciudad y la concentración de los servicios, el equipamiento y la conectividad vial, en las comunas del centro de Santiago, generan en sí, obstáculos objetivos para el desarrollo integrado de la capital, propiciando la segregación urbana y económica de Santiago, imponiendo lógicas discriminatorias en el desarrollo inmobiliario privado y social.

En San Joaquín, según la información compilada en las entrevistas, existe la voluntad política del actual alcalde Sergio Echeverría, de desarrollar nuevos proyectos de viviendas sociales dignas, en calidad y ubicación territorial; a pesar de ser ésta, una comuna de las asociadas al anillo del pericentro de Santiago. Esta voluntad se manifiesta, mediante la creación de una Comisión de Vivienda, que es dirigida por él, donde participan profesionales “Ad Hoc” del municipio, de las áreas del desarrollo urbano y el trabajo comunitario.

Estos funcionarios del municipio, tienen la tarea de orientar al alcalde en las normas urbanísticas de la comuna que posibiliten la ejecución de nuevas viviendas sociales, deben también, buscar terrenos para posibles proyectos, propiciar su compra según corresponda, ser parte del proceso comunitario y social del proyecto; ser parte activa en el desarrollo y la construcción; y posterior entrega de un proyecto de vivienda social en la comuna. Además de, acompañar los programas de SERVIU que hacen relación a la Habitación Social y la Construcción Nuevos Barrios, una vez entregados los proyectos habitacionales a los comités de allegados beneficiarios.

La conformación de este equipo de trabajo, que opera bajo el liderazgo del edil comunal, reconocen como los factores que dificultan la construcción de viviendas sociales y por tanto el desarrollo de su labor, el alto valor del suelo en la comuna, la norma urbanística del Plan Regulador Comunal, pero por sobre todo, la actual política nacional de vivienda.

En este sentido y en relación de los objetivos de este estudio, podemos concluir que la comuna ha ido generando acciones concretas en la manera de afrontar las dificultades recién mencionadas. De esta forma, poder seguir desarrollando su “política local de vivienda”, que se concentra en la creación de distintos protocolos de gestión, según corresponda, a fin de generar proyectos de viviendas sociales en la comuna.

## **Efectos del Plan Regulador Comunal en San Joaquín:**

El P.R.C. de San Joaquín, se presenta como un obstáculo objetivo para el desarrollo inmobiliario de viviendas sociales en la comuna, debido a que, el uso de suelo preponderante en la comuna, es el uso industrial exclusivo.

Sin embargo, el municipio tomó una acción concreta para superar los problemas en normas urbanas en San Joaquín, actualizando su P.R.C el año 2019. Donde se ha normado la altura máxima en la comuna a 12 pisos, las densidades, los antejardines y usos de suelo, entre otras normas inherentes al instrumento de planificación urbana y “Con el fin de generar usos de suelo más intensivos, y provocar procesos de reconversión se requiere eliminar las zonas industriales exclusivas y definir normativas adecuadas, para permitir la convivencia entre las actividades productivas y residenciales, generando zonas mixtas donde los cambios de uso puedan darse en forma progresiva, conforme a los procesos de competitividad de las actividades y el desarrollo inmobiliario. Por otro lado, ha sido preciso fomentar y generar las condiciones para que se puedan seguir construyendo conjuntos de vivienda social, tal como ha sido hasta ahora en forma puntual y parcial, mediante la aplicación de planos seccionales al PRC, conforme al artículo 2.1.14 de la OGUC. En San Joaquín existen 35 comités de allegados que agrupan a cerca de 3.000 familias, junto a las cuales se deben buscar terrenos que reúnan las condiciones para ser edificados con vivienda social”<sup>30</sup>.

En este contexto y según las entrevistas realizadas, podemos afirmar que, en la comuna de San Joaquín como parte de su desarrollo urbano y social; la construcción de viviendas sociales, es una tarea planificada, organizada y priorizada por la gestión edilicia y administrativa de la comuna. Lo que, la hace, una comuna que lidera el desarrollo de viviendas sociales en el gran Santiago.

---

<sup>30</sup> Memoria Explicativa, Actualización del Plan Regulador Comunal de San Joaquín. Año 2019. Pág. 2.

## **Condiciones Urbanas de la Comuna de San Joaquín:**

Otra dificultad mencionada, para el desarrollo de viviendas sociales en San Joaquín, es que, al ser una comuna pericentral, el alto valor del suelo y su especulación, aleja la posibilidad de ejecutar nuevos proyectos de viviendas sociales en esta comuna.

La especulación del suelo, la podríamos explicar como “el que compra el suelo únicamente con el objetivo de venderlo y obtener un beneficio porque existe una gran demanda de ese tipo de suelo, especula con el suelo o el que compra una vivienda porque existe una gran demanda de viviendas únicamente para obtener un beneficio, se podría decir que especula con la vivienda”<sup>31</sup>. En nuestra actual Constitución Política, se privilegia el libre mercado, donde la acción de especular con el suelo, no es un delito, quizás solo algo cuestionable. Por tanto, no existe una política o programa estatal que busque la regulación o control del valor del suelo, entregando a manos del mercado privado el desarrollo urbano de las ciudades.

En este contexto, el alto valor del suelo en la comuna de San Joaquín, impide que, bajo un modelo regular de la aplicación de la política nacional de vivienda, se genere la compra de un terreno para la ejecución de un proyecto de vivienda social. Esta afirmación, es corroborada por las distintas entrevistas aplicadas donde cada uno de los encuestados manifiesta que, es el valor del suelo, lo que dificulta los proyectos de viviendas sociales en las comunas pericentrales.

Sin embargo, el municipio también ha tratado de abordar el tema del valor del suelo comunal, utilizando la actualización de su Plan Regulador. Apostando a que, fijando normas urbanísticas que limiten las alturas y densidades, desincentive el desarrollo inmobiliario privado, que busca desarrollar grandes proyectos inmobiliarios conocidos como “gethos verticales”.

---

<sup>31</sup> <http://www.reurbanismo.es/articulos/que-es-la-especulacion-del-suelo/>



La apuesta municipal por generar normas urbanísticas restrictivas, lo que puede generar es desconcentrar el desarrollo inmobiliario privado, a fin de no perder paños aptos para construir viviendas, en manos de estos proyectos, pero no asegura, que los propietarios de estos terrenos, vendan a sus terrenos a valores establecidos por el Estado.

Por tanto, a pesar de estas medidas tomadas por el municipio, en torno a este tema, el valor del suelo comunal, es de resorte exclusivo de los propietarios de los predios que pueden ser de interés para proyectos de viviendas sociales. Es por esta razón, que esta dificultad es y seguirá siendo un problema estructural para la política comunal de vivienda.

### **Impacto de la política habitacional chilena en las comunas pericentrales:**

En relación a este tema, es relevante mencionar en este estudio, que el municipio de San Joaquín, debido a la imposibilidad de ejecutar proyectos de viviendas sociales bajo la modalidad regular de los subsidios del MINVU, ha tenido que incursionar en distintas vías en la adquisición de terrenos para construir viviendas sociales.

Lo anterior, a fin de que el municipio pueda adquirir terrenos aptos para construir viviendas sociales: en primera instancia utilizó los terrenos fiscales de la comuna, consiguiendo de los ministerios o servicios propietarios de ellos, cedieran su propiedad al municipio para desarrollar viviendas sociales, otras vía ejecutada exitosamente, fue una postulación a los Fondos Regionales de SUBDERE, esto, con el fin, de poder comprar un terreno a un valor más alto de lo asignado para este ítem, en los Decretos Supremos de la actual política nacional de vivienda. Siendo uno de los primeros municipios de Santiago, que logro adquirir un terreno por esta vía, donde se construirán 296 nuevos departamentos sociales el año 2020, proyecto denominado por los entrevistados como Madeco-Mademsa.

La adquisición de terrenos vía Fondos SUBDERE, en su Programa de Mejoramiento de Barrios<sup>32</sup>, se requiere debido a que, en la práctica, todos los subsidios disponibles del MINVU, para construir proyectos de viviendas sociales para los sectores más vulnerables, no se encuentra en sintonía los montos entregados por estos subsidios, con los reales valores del suelo en la región. Por lo tanto, están modelados para que, esta opción solo sea ejecutable en las comunas de la periferia de Santiago, de esta forma, obligar a una salida radical de las familias allegadas de las comunas del pericentro, hacia las afueras de la gran ciudad. Lo anterior, a propósito de lo señalado en este estudio, sobre el aumento sostenido del valor del suelo y la desregulación que tiene el Estado, en cuanto a la exacerbada especulación del suelo, por parte de propietarios de terrenos en las comunas pericentrales.

El trabajo realizado por la municipalidad de San Joaquín, con su política local de vivienda, pone de manifiesto la necesidad de entregar por parte del Estado, mayores recursos financieros y a su vez, agilizar los procedimientos de gestión que permitan la compra de nuevos terrenos, con el fin de que las familias de escasos recursos de la comuna, puedan mantenerse en su territorio de origen, de esta forma mantener el acceso a los múltiples servicios e infraestructuras con los que dispone San Joaquín y la ciudad.

Según todo lo expuesto en este estudio, podemos concluir que, es importante destacar las buenas prácticas de San Joaquín, en términos de gestión y administración local del desarrollo urbano y los nuevos proyectos de viviendas sociales. El caso de esta comuna es excepcional a la regla general de ejecución de viviendas sociales en la Región Metropolitana, debido a que, a lo largo de estos años han avanzado en construir un relato político, procedimientos para la obtención de recursos y también, un trabajo colaborativo entre la municipalidad y los grupos de ciudadanos organizados entorno a esta temática.

---

<sup>32</sup> El Programa Mejoramiento de Barrios (PMB) fue creado bajo el alero de la Ley N°18.138 de 1982 “Programa de Construcción de Viviendas y de Infraestructuras Sanitarias” y que se reglamenta a través del Decreto 829 de 1998 y sus modificaciones. A través del programa se financian diversas tipologías de proyectos que son postulados por los municipios del país.

San Joaquín, se debe considerar como, un ejemplo de subsistencia de proyectos de viviendas sociales en el marco de la política nacional de vivienda neoliberal. En este sentido, y de acuerdo con la información obtenida a lo largo de este estudio, es posible señalar que su política de vivienda es excepcional, debido a que se opone a las lógicas segregadoras de la política nacional de vivienda.

No cabe duda, que los proyectos de viviendas sociales en San Joaquín, se han construido y diseñado bajo una metodología que permite entregar soluciones habitacionales en el pericentro de Santiago, a esta práctica se le debería prestar atención desde las otras comunas pericentrales de la región, de esta forma quizás utilizar a San Joaquín como un modelo a seguir e imitar.

Se debe rescatar también en San Joaquín, la voluntad política de las autoridades locales y su compromiso con los allegados de su comuna. Es decir, el análisis realizado, también nos entrega, insumos suficientes para señalar que todas las acciones que se puedan realizar desde los gobiernos locales, para contrarrestar las fuerzas del mercado del suelo y la política nacional de vivienda, que incentivan a la segregación, deben estar lideradas por la voluntad política de la máxima autoridad comunal.

Este gesto se hace fundamental, debido a que, se requiere disponer y entregar las suficientes facilidades en términos de recursos económicos y técnicos a la gestión de una política local de vivienda, que entregue calidad de vida y acceso a la ciudad a los vecinos más vulnerables de Santiago.

## X. BIBLIOGRAFIA

- Cuenta Pública de Gestión, Municipalidad de San Joaquín, año 2017
- Fuster-Farfan, X. Las políticas de vivienda social en Chile en un contexto de neoliberalismo híbrido. Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales. Vol. 45. Mayo 2019.
- Texto del D.S. N° 49, de 2011, Que Aprueba Reglamento del Programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda Diario Oficial de 26 de abril de 2012. Texto Reemplazado por el D.S. N° 105, (V. Y U.), de 08.09.14. Diario Oficial de 20 de marzo de 2015.
- Tokman, A. El MINVU, la política habitacional y la expansión excesiva de Santiago. Capítulo 17.
- Evaluación Ambiental Estratégica. Estudio: “Actualización Plan Regulador Comunal de San Joaquín”. Noviembre 2018.
- Simián, J. “Logros y Desafíos de la Política Habitacional en Chile”. Estudios Públicos, 117. Año 2010.
- López-Morales, Ernesto, Gentrificación en Chile: aportes conceptuales y evidencias para una discusión necesaria (2013). Revista de Geografía Norte Grande, 56: 31-52.
- Barrientos, P. Políticas Públicas y Vivienda Social en Chile: Desafíos de la Política habitacional-Urbana, Orientada al Entorno de la Vivienda. Tesis de Grado UAHC. Año 2015.

- Dávila, O. Políticas sociales, pobreza y rol del Estado: o el síndrome del padre ausente. Centro de Investigación y Difusión Poblacional de Achupallas Viña del Mar (cidpa). Año 2000.
- MINVU 2004, Cap.: La vivienda social en los gobiernos de la Concertación de la década de los noventa.
- Pont, J. Efectos de la Globalización. Las políticas públicas como instrumentos reguladores en la Amazonía.
- Monje, C. Metodología de la Investigación Cuantitativa y Cualitativa: Guía Didáctica. Universidad Surcolombiana. Año 2011.
- Sandoval, A. Villa Volcán San José. Boletín de SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación. Mayo 2005.
- Francisco Sabatini, F. Rasse, A. Cáceres, G. Sarella, M. Paz M. Promotores inmobiliarios, gentrificación y segregación residencial en Santiago de Chile (2017), Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. Revista Mexicana de Sociología 79, núm. 2 (abril-junio, 2017): 229-260. México, D.F. ISSN: 0188-2503/17/07902-01.
- Memoria Explicativa, Actualización del Plan Regulador Comunal de San Joaquín. Año 2019.

## XI. ANEXOS

### ANEXO 1

#### CUESTIONARIO ACTORES RELEVANTES PRIMARIOS “COMISION DE VIVIENDA”

<b>Nombre</b>	
<b>Cargo</b>	
<b>Dependencia</b>	
<b>Equipo de trabajo</b>	

- 1.- ¿Cuál es su trabajo en la comisión de vivienda de la municipalidad de San Joaquín?
- 2.- Desde su experiencia, ¿cómo es la política comunal de vivienda en San Joaquín?

#### Objetivo específico 1

- 3.- ¿Qué efecto tiene el PRC en la política comunal de vivienda?
- 4.- ¿Cómo el PRC puede propiciar la construcción de viviendas sociales en San Joaquín?
- 5.- En el marco de las definiciones de la actualización del PRC, ¿Cuál es su misión en la comisión de vivienda?

#### Objetivo específico 2

- 6.- Desde su experiencia, ¿Cómo se puede condicionar o regular el valor del suelo en San Joaquín? ¿Es posible desde el nivel local?
- 7.- ¿Cómo afecta el valor del suelo en San Joaquín la generación de viviendas sociales?

8.- ¿De qué forma han abordado el aumento significativo del valor del suelo en la comuna, producto de los procesos de densificación que se están desarrollando en la ciudad?

### **Objetivo específico 3**

9.- Desde su experiencia ¿Cuáles son las externalidades positivas y negativas en relación con los conjuntos de vivienda social en la comuna?

10.- ¿De qué manera evalúa usted el impacto de la actual política de vivienda social en San Joaquín?

11.- ¿En qué medida la política de vivienda comunal ha enfrentado el proceso de gentrificación que hoy viven las comunas peri centrales de Santiago?

## ANEXO 2

### CUESTIONARIO ACTORES RELEVANTES SECUNDARIOS “FUNCIONARIOS SERVIU METROPOLITANO”

<b>Nombre</b>	
<b>Cargo</b>	
<b>Dependencia</b>	
<b>Equipo de trabajo</b>	

1.- ¿Cuál es su trabajo en el SERVIU Metropolitano?

2.- Desde su experiencia, ¿cómo es la política de Vivienda en Chile?

#### **Objetivo específico 1**

3.- Desde la visión de SERVIU ¿Qué efecto tienen los PRC de las comunas peri centrales de la ciudad de Santiago en la política de vivienda actual?

4.- ¿Considera relevante modificar los PRC de las comunas del peri centro de Santiago para la construcción de proyectos de vivienda social?

#### **Objetivo específico 2**

5.- ¿Cuál es la visión de SERVIU en relación con los procesos de densificación de la ciudad en el corto y mediano plazo?

6.- Desde su experiencia, ¿Qué medidas se pueden tomar para regular el valor del suelo en las comunas del peri centro de Santiago?

7.- ¿De qué manera SERVIU aborda el valor del suelo de las comunas del peri centro y la generación de viviendas sociales?



### **Objetivo específico 3**

8.- ¿Cuál es el impacto social y urbano de los proyectos habitacionales de viviendas sociales en San Joaquín?

9.- Desde lo definido por SERVIU ¿Cómo caracterizaría el trabajo del Municipio de San Joaquín sobre la problemática de vivienda social, en relación con otras comunas peri centrales de Santiago?

10.- ¿De qué manera evalúa usted el impacto de la actual política de vivienda social en San Joaquín y su correlato con la política nacional de vivienda?

### ANEXO 3

#### CUESTIONARIO ACTORES RELEVANTES SECUNDARIOS

##### “ACTORES POLITICOS”

<b>Nombre</b>	
<b>Cargo</b>	
<b>Dependencia</b>	
<b>Equipo de trabajo</b>	

1.- Desde su experiencia, ¿cómo es la política de Vivienda en Chile?

##### **Objetivo específico 1**

2.- Desde la visión ¿Qué efecto tienen los PRC de las comunas pericentrales de la ciudad de Santiago en la política de vivienda actual?

3.- ¿Considera relevante modificar los PRC de las comunas del peri centro de Santiago para la construcción de proyectos de vivienda social?

##### **Objetivo específico 2**

4.- ¿Cuál es su visión en relación a los procesos de densificación de la ciudad en el corto y mediano plazo?

5.- Desde su experiencia, ¿Qué medidas se pueden tomar para regular el valor del suelo en las comunas del peri centro de Santiago?

##### **Objetivo específico 3**

6.- ¿Cuál es el impacto social y urbano de los proyectos habitacionales de viviendas sociales en San Joaquín?

7.- ¿Cómo caracterizaría el trabajo del Municipio de San Joaquín sobre la problemática de vivienda social, en relación con otras comunas peri centrales de Santiago?

8.- ¿De qué manera evalúa usted el impacto de la actual política de vivienda social en San Joaquín y su correlato con la política nacional de vivienda?

## ANEXO 4

### TRANSCRIPCIÓN DE ENTREVISTAS REALIZADAS: “FUNCIONARIOS SERVIU METROPOLITANO”

<b>Nombre</b>	<b>María José Bastías Mezzano</b>
<b>Cargo</b>	<b>Trabajadora Social</b>
<b>Dependencia</b>	<b>Subdirección de Operaciones Habitacionales</b>
<b>Equipo de trabajo</b>	<b>Ejecutivos de Proyectos</b>

#### 1.- ¿Cuál es su trabajo en el SERVIU Metropolitano?

Mi Rol en SERVIU Metropolitano es Ejecutivo de Proyectos, siendo la función apoyar a los Comités de Vivienda en la concreción de soluciones habitacionales, mediante la asesoría a familias, Entidad Patrocinante y otros actores, facilitado la coordinación entre dichos organismos y SERVIU RM, desde el proceso de preparación hasta la entrega de obras del Proyecto Habitacional.

#### 2.- Desde su experiencia, ¿cómo es la política de Vivienda en Chile?

La Política de vivienda en Chile, si bien ha avanzado respecto a décadas pasadas, aún está al debe en muchos aspectos, particularmente en terrenos para construcción de Proyectos FSEV para los sectores más vulnerables y en cómo queremos hacer ciudad. En lo que compete a mi quehacer, existe una escasez y plusvalía de suelos que se repite en la mayoría de las comunas de Santiago y que afecta el sentido colectivo de la postulación al DS.49, encontrándonos con Comités que llevan más de 10 años a la espera de una solución habitacional, siendo segregados a terrenos que se encuentran lejos de sus comunas de origen y redes de apoyo. Otro aspecto que quisiera destacar, es que debiese existir una real participación de todos los involucrados en los proyectos habitacionales, en donde las familias tengan una mayor injerencia en la toma de decisiones.

### **Objetivo Específico 1**

#### **3.- Desde la visión de SERVIU ¿Qué efecto tienen los PRC de las comunas pericentrales de la ciudad de Santiago en la política de vivienda actual?**

Son súper importantes para ordenar la comuna, pero no limita que las inmobiliarias se interesen en el centro de Santiago. Es importante que las comunas se diseñen.

#### **4.- ¿Considera relevante modificar los PRC de las comunas del peri centro de Santiago para la construcción de proyectos de vivienda social?**

Es muy importante y primordial generar las condiciones a partir de la modificación de los PRC para que se puedan utilizar terrenos los cuales estaban limitados, para poder ejecutar Proyectos de Vivienda Social, pero también estas modificaciones deben ser lo suficientemente encuadradas para que tanto dueños de los terrenos e inmobiliarias no especulen con valores de terrenos.

### **Objetivo Específico 2**

#### **5.- ¿Cuál es la visión de SERVIU en relación con los procesos de densificación de la ciudad en el corto y mediano plazo?**

Siempre el ministerio ha buscado una densificación ordenada. Sin embargo, hay lógicas que ya existen del orden de la ciudad y finalmente prima el dinero que existe en el Estado para desarrollar nuevos proyectos.

#### **6.- Desde su experiencia, ¿Qué medidas se pueden tomar para regular el valor del suelo en las comunas del pericentro de Santiago?**

Ojala se pudiera desde el Estado poder regularlo, sin embargo, mientras el libre mercado y la lógica privada el desarrollo urbano prime en nuestro país. Solo tendremos un desarrollo urbano mas coyuntural que un modelo estructural.

### **7.- ¿De qué manera SERVIU aborda el valor del suelo de las comunas del pericentro y la generación de viviendas sociales?**

Una de las formas que se aborda, es a partir de la realización de llamados en condiciones especiales para comunas peri centrales con el objeto de permitir el desarrollo de proyectos en estas áreas metropolitanas, es que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo determinó realizar un llamado en condiciones especiales para proyectos colectivos del Fondo Solidario de Elección de Vivienda, el que se caracteriza principalmente por considerar mayores montos de subsidio a los establecidos en la normativa del Programa y la presencia de incentivos especiales para el desarrollo de proyectos en densidad y cercanos a la red de metro de la capital

### **Objetivo Específico 3**

### **8.- ¿Cuál es el impacto social y urbano de los proyectos habitacionales de viviendas sociales en San Joaquín?**

El impacto social y urbano de los proyectos de viviendas sociales en San Joaquín ha sido muy favorable, ya que ha permitido que familias nacidas y criadas en la comuna, sigan viviendo allí y no sean desplazadas a comunas más periféricas. En lo urbano se han consolidado proyectos con un alto estándar en su diseño y ejecución, lo cual ha significado mejoramiento de los entornos y sectores aledaños a los proyectos.

### **9.- Desde lo definido por SERVIU ¿Cómo caracterizaría el trabajo del Municipio de San Joaquín sobre la problemática de vivienda social, en relación con otras comunas pericentrales de Santiago?**

El trabajo que realiza el Municipio de San Joaquín, en el abordaje de la Problemática de la vivienda social, en relación con otras comunas peri centrales de Santiago, es muy activo, comprometido con las familias, técnicamente muy riguroso, propositivo y resolutivo.

**10.- ¿De qué manera evalúa usted el impacto de la actual política de vivienda social en San Joaquín y su correlato con la política nacional de vivienda?**

Evalúo el impacto de la actual política de vivienda social en San Joaquín, de manera muy favorable y muy en relación con la política nacional de vivienda, intentando a pesar de las limitaciones existentes, dar respuesta a las familias que se encuentran en búsqueda de una solución definitiva de vivienda, generando un trabajo mancomunado entre los distintos actores tanto al interior de la Municipalidad de San Joaquín, como así también generando redes importantes con el Ministerio de Vivienda, SERVIU, Seremi, Entidad Patrocinantes, los cual se ha concretado en Proyectos ejecutados y en ejecución importantes en la comuna, negociación y adquisición de terrenos.

## ANEXO 5

### TRANSCRIPCIÓN DE ENTREVISTAS REALIZADAS: “FUNCIONARIOS SERVIU METROPOLITANO”

<b>Nombre</b>	<b>Cristian Padilla S.</b>
<b>Cargo</b>	<b>Director de Obras</b>
<b>Dependencia</b>	<b>Departamento de Obras</b>
<b>Equipo de trabajo</b>	<b>Equipo Obras de Inversión</b>

#### 1.- ¿Cuál es su trabajo en el SERVIU Metropolitano?

Director de Obras e Inspección Técnica.

#### 2.- Desde su experiencia, ¿cómo es la política de Vivienda en Chile?

La política habitacional no es ecuánime. Hablando estrictamente de vivienda (ya que SERVIU ve también pavimentación de veredas y calles, parques, plazas, etc.), la clase media es la gran perjudicada ya que no puede optar a una vivienda por subsidio de Fondo Solidario, ya que pasa el umbral de la ficha CAS. Las viviendas entregadas a los beneficiarios del Fondo Solidario bordean los 65m<sup>2</sup> y estas se entregan sólo con un ahorro de 10UF. Una vez entregadas estas casas valen alrededor de 1500UF. Si lo llevamos a porcentaje sólo entrego el 0.6% del valor tasado de la vivienda y el Estado paga el 99.4% del saldo, lo que deja al beneficiario sin deuda y dueño de una vivienda, lo que es espectacular.

La clase media sólo puede optar al D.S. N° 1 que permite compra de vivienda hasta 2.200UF, donde debe acreditar ahorro mínimo de 80UF, estar inscrito en el Registro Social de Hogares (RSH) y no superar el tramo de calificación socioeconómica del 90%, contar con certificado de aprobación de crédito hipotecario, no tener ingreso familiar superior a 60UF y se le otorga como subsidio máximo 350UF. En porcentaje sería que el Estado financia el 15.9% del total del valor de la vivienda, teniendo que pagar el beneficiario el 84.1% restante mediante un crédito hipotecario.

Esta es la realidad entre quienes son considerados clase baja y clase media, donde esta última carece de beneficio real y debe endeudarse para pagar, y quienes ganen un poco más



de 60UF de ingreso familiar quedan fuera del beneficio, lo que es injusto para la gran mayoría de la clase media.

### **Objetivo Específico 1**

#### **3.- Desde la visión de SERVIU ¿Qué efecto tienen los PRC de las comunas pericentrales de la ciudad de Santiago en la política de vivienda actual?**

Sólo cumplen un rol normativo temporal, ya que están en constante cambio en sus reglamentos motivados por la industria inmobiliaria, por lo que no afectan en mayor manera al desarrollo de proyectos de viviendas sociales

#### **4.- ¿Considera relevante modificar los PRC de las comunas del pericentro de Santiago para la construcción de proyectos de vivienda social?**

El problema no son los PRC para la ejecución de proyectos de vivienda social, sino los valores de los terrenos. Cuando SERVIU debe comprar terrenos para realizar proyectos de viviendas, estos se encarecen y dificultan el proceso. Los PRC determinan que se puede hacer y que no en cada zona comunal. El mercado determina el valor de los terrenos. Las inmobiliarias presionan a los municipios a cambiar los PRC para su acomodo para sus proyectos en altura. Los proyectos de vivienda social no superan los 5 pisos de altura, por lo que en la mayoría de los casos se ajustan a la normativa comunal. Distinto es el caso para comunas con zonas rurales.

### **Objetivo Específico 2**

#### **5.- ¿Cuál es la visión de SERVIU en relación con los procesos de densificación de la ciudad en el corto y mediano plazo?**

Se está trabajando en proyectos mixtos de vivienda social del Fondo Solidario con proyectos orientados a la clase media del D.S. N° 1 para realizar una integración social, cercana al centro de la ciudad, ya que la segregación realizada por los antiguos proyectos marcados por el valor de los terrenos (mientras más lejos del centro, más baratos) hizo que se llenara de poblaciones periféricas como el caso emblemático de Bajos de Mena.

Este tipo de visión más “integradora” con el centro de la ciudad o cercanías al centro es nueva y se está desarrollando en varios proyectos donde contemplan una mirada más de barrio, para lograr un sentido de pertenencia al lugar y no de segregación. Esta mirada de densificación va a contrapelo con la antigua mirada, donde la ciudad se expandía sin control y sólo beneficiaba a las empresas constructoras. Ahora la mirada es integrar a la ciudad, evitar la segregación social y generar barrios que identifiquen de manera positiva a sus habitantes. Como es una política nueva habrá que esperar unos años sus resultados. Ahora bien, SERVIU sólo es un financiador de proyectos por medio de sus subsidios. La densificación de la ciudad que afecta de manera directa son los proyectos privados de inmobiliarias y la Cámara Chilena de la Construcción. Un ejemplo claro de su influencia, para bien o para mal, son los “ghetos” verticales de Estación Central.

**6.- Desde su experiencia, ¿Qué medidas se pueden tomar para regular el valor del suelo en las comunas del pericentro de Santiago?**

Lamentablemente, el Estado no tiene las herramientas de control de precios de mercado, por lo que el valor de los terrenos está sujeto al precio que el dueño desee vender. Lo único que el Estado puede hacer es comprar terrenos para sus proyectos pagando ese valor o expropiando.

**7.- ¿De qué manera SERVIU aborda el valor del suelo de las comunas del pericentro y la generación de viviendas sociales?**

El valor de las viviendas es un precio cerrado, esto quiere decir que las constructoras saben el valor máximo que SERVIU pagará por cada vivienda construida. Pero el valor del terreno es una gestión aparte, donde SERVIU debe pagar el valor de mercado, o expropiando terrenos, pero pagando el valor de mercado más compensaciones, por lo que no sale más barato esta última opción.

Quien ayuda al proceso de búsqueda de terrenos aptos para construcción de viviendas sociales son los mismos comités de familias beneficiarias. Estas hacen las gestiones para el desarrollo del proyecto en conjunto con las Entidades Patrocinantes (antes llamadas EGIS) y la compra de los terrenos, que SERVIU pagará.

### **Objetivo Específico 3**

#### **8.- ¿Cuál es el impacto social y urbano de los proyectos habitacionales de viviendas sociales en San Joaquín?**

San Joaquín, tiene un programa positivo de implementación de vivienda usando diversos recursos políticos y administrativos para realizar siempre nuevos proyectos. Eso es bueno para su comuna y da un ejemplo positivo de gestión de las viviendas sociales.

#### **9.- Desde lo definido por SERVIU ¿Cómo caracterizaría el trabajo del Municipio de San Joaquín sobre la problemática de vivienda social, en relación con otras comunas pericentrales de Santiago?**

Es un trabajo serio y muy organizado. Desconozco mayores detalles técnicos debido a que con el equipo trato más temas técnicos previos a la construcción de viviendas. Pero puedo ver que son ordenados y criteriosos ara trabajar.

#### **10.- ¿De qué manera evalúa usted el impacto de la actual política de vivienda social en San Joaquín y su correlato con la política nacional de vivienda?**

Siento que son una comuna que se reinvento en temas de vivienda y han sido propositivos, mas que solo operar desde la demanda.

## ANEXO 6

### TRANSCRIPCIÓN DE ENTREVISTAS REALIZADAS:

### **FUNCIONARIOS “COMISION DE VIVIENDA” MUNICIPALIDAD DE SAN JOAQUIN**

<b>Nombre</b>	<b>Jaled Chauriye B.</b>
<b>Cargo</b>	<b>Arquitecto</b>
<b>Dependencia</b>	<b>Director (s) de Obras Municipales de San Joaquín</b>
<b>Equipo de trabajo</b>	<b>Todo el equipo de funcionarios de obras</b>

#### **1.- ¿Cuál es su trabajo en la comisión de vivienda de la municipalidad de San Joaquín?**

Actualmente en la Dirección de Obras, están los departamentos de: Permiso de Edificación, Gestión Urbana, Inspección Técnica Territorial y la Inspección Técnica..., mientras que en la DDUI no existen departamentos. Desde las posibilidades que tienen las comunidades de allegados, de postular a terrenos para poder cumplir, obviamente el sueño de la casa propia. Es por ello por lo que constantemente estamos en la búsqueda de terrenos para desarrollar esos proyectos y una vez que se otorga el terreno, estar detrás de todo lo que significa el permiso de edificación y su correspondiente recepción definitiva.

#### **2.- Desde su experiencia, ¿cómo es la política comunal de vivienda en San Joaquín?**

Entrevistado: Desde mi experiencia, la verdad es que bien buena en comparación con otras comunas. Esta es una comuna que tiene bastantes viviendas sociales, condominios de vivienda social y año tras año sigue buscando algún terreno que sirva para seguir contribuyendo en esa área. Entonces yo creo que San Joaquín, es una de las comunas que tiene mayor búsqueda a desarrollar esta política comunal de vivienda social.

## **Objetivo Específico 1**

### **3.- ¿Qué efecto tiene el PRC en la política comunal de vivienda?**

Entrevistado: Actualmente estamos en el cambio del Plan Regulador Comunal y eso tiene que ver con la regeneración urbana de cambios de usos de suelo. El Plan Regulador que se está proponiendo, al ser San Joaquín una comuna mixta, entre actividades productivas, vivienda y equipamiento. Tratar de que muchos paños que son los más grandes, de actividad productiva pasen a ser también de vivienda. Entonces eso hace que el día de mañana se puedan desarrollar este tipo de proyectos.

### **4.- ¿Cómo el PRC puede propiciar la construcción de viviendas sociales en San Joaquín?**

Con mi mismo que decía en el punto anterior, el PRC con esto de la regeneración urbana y los cambios de los usos de suelo, permite dar más facultad a la vivienda para poder instalarse acá en la comunal. Entonces con estos cambios de usos de suelo, de paños que eran industriales ahora a ser mixtos, se abre la posibilidad de que alguna empresa inmobiliaria o ya sea un proyecto social, pueda acceder a un terreno que antes era netamente de actividad productiva.

### **5.- En el marco de las definiciones de la actualización del PRC, ¿Cuál es su misión en la comisión de vivienda?**

Entrevistado: La importancia es en la altura, en delimitar altura de piso, porque en las viviendas sociales deben estar contenidas en cuatro o cinco pisos. Entonces en el Plano Regulador Comunal nuevo, en una altura de cuatro a cinco pisos, obviamente da la posibilidad de que este tipo de proyectos de vivienda social.

## **Objetivo Específico 2**

### **6.- Desde su experiencia, ¿Cómo se puede condicionar o regular el valor del suelo en San Joaquín? ¿Es posible desde el nivel local?**

El uso del valor de suelo y el valor del suelo propiamente tal, es un factor que no se condiciona directamente desde las políticas locales, eso es un tema a nivel país, pero por ejemplo lo que se podría condicionar es la altura, ya que, al limitar altura, no es mucha la demanda que se tiene y al no existir demanda, los valores de suelo pueden bajar, pero es relativo. Si hubiese obviamente alturas más abordables, las inmobiliarias pelearían los terrenos y hay subirían, es un tema de oferta y demanda netamente, pero controlar es difícil.

### **7.- ¿Cómo afecta el valor del suelo en San Joaquín la generación de viviendas sociales?**

En definitiva, el valor del suelo en vivienda social no debiese afectar, lo que pasa es que esto es un tema social, un estigma que se tiene y lamentablemente a nivel país tenemos ese estigma que vivir cerca de vivienda social el valor del suelo supuestamente es más bajo. Pero no debiese ser así, podría afectar, pero solamente por un tema de sociedad, pero el equipamiento que tiene alrededor una vivienda social puede ser el mismo que tiene un proyecto inmobiliario de veinte pisos. Por ejemplo, aquí en San Joaquín hay sectores de vivienda social que tienen mayor accesibilidad al metro o otras cosas que no lo tienen proyectos inmobiliarios o de otra índole, entonces en teoría no debiese afectar, pero por temas de sociedad lamentablemente afecta.

### **8.- ¿De qué forma han abordado el aumento significativo del valor del suelo en la comuna, producto de los procesos de densificación que se están desarrollando en la ciudad?**

Es básicamente lo mismo que estamos abordando con el PRC, al limitar altura viene esto de la oferta y demanda, y así podemos controlar de alguna forma, no cien por cientos efectivamente el aumento del valor del suelo.

### **Objetivo Específico 3**

#### **9.- Desde su experiencia ¿Cuáles son las externalidades positivas y negativas en relación con los conjuntos de vivienda social en la comuna?**

Como positivas, es darles la oportunidad a los muchos comités de allegados de la comuna y darle una solución que esperan hace mucho tiempo. En eso estamos trabajando día a día para poder cumplir con todas las necesidades de la gente. La negativa es el tema social de sociedad, siempre hemos tenido para cualquier taller que se a provisto para proyectos de vivienda sociales, siempre hay gente que va en contra de eso por este estigma de la gente que postula de la Legua o algún sector de menos recursos, pero es netamente un problema social, las externalidades negativas no debiese haber ninguna porque aportan exactamente lo mismo a edificación que un proyector inmobiliario, en donde también se tienen que hacer mejorar al espacio público.

#### **10.- ¿De qué manera evalúa usted el impacto de la actual política de vivienda social en San Joaquín?**

Como decía antes, nosotros abordamos en San Joaquín de una manera bastante buena a diferencia de otras comunas de Santiago. Es una comuna con bastante vivienda social y aún así se siguen buscando temas de viviendas sociales. Es la segunda comuna con un proyecto de integración social después de Las Condes. Entonces de una u otra forma siempre se esta abordando este tema y que esto es de todos los años y que va a seguir así. Subiendo al punto de buscar nuevos recursos, financiamiento y terrenos porque la cantidad de gente allegada en la comuna es bastante y darles solución a todos es complejo. Otra cosa importante, lo bueno de San Joaquín es que la morfología de los terrenos es apta para construir, los terrenos no son tan pequeños siendo una comuna casi principalmente industrial en sus inicios, por lo que los paños son bastante grandes y da para desarrollar este tipo de proyectos, no como en otras comunas donde los paños son más pequeños y hay que comprar 6 o 7 terrenos para desarrollar un proyecto, mientras que aquí a veces con un paño ya se puede realizar algo o máximo dos.

**11.- ¿En qué medida la política de vivienda comunal ha enfrentado el proceso de gentrificación que hoy viven las comunas peri centrales de Santiago?**

Es difícil de controlar eso, hay que ponerse en el lugar del propietario, ósea si a ti te ofrecen un tres o cuatro veces más por tu casa. Pasando eso, tú la vas a vender, pero no necesariamente te vas a ir de la comuna, tiene que ver con el amor que tienes por la comuna donde has vivido toda la vida. La gente jamás se quiere ir de su barrio, es probable que venda su casa y que se compre incluso en el mismo barrio o hasta postule o compre un mismo departamento en algún proyecto de ahí. A mi me paso, yo soy ñuñoíno de corazón y cuando me cambie a Macul, y cuando me case quise volver al barrio donde yo nací. Eso de que la gente vende un terreno y se va, no es relevante, porque si tu quieres tu comuna vas a volver y vivir ahí igual. Con el cambio del PRC lo evitamos completamente, hay una altura máxima que actualmente podría ser de 30 pisos, ya lo limitados en 12 máximo y el noventa por ciento de la comuna esta en dos pisos. Un cero dos o un cero seis por cientos de la comuna creo que son de doce pisos. Entonces tenemos máximo doce pisos, ocho y cuatro pisos, entonces con eso ya no hay mas guetos verticales y nunca van a haber acá en San Joaquín.



## ANEXO 7

### TRANSCRIPCIÓN DE ENTREVISTAS REALIZADAS:

### FUNCIONARIOS “COMISION DE VIVIENDA” MUNICIPALIDAD DE SAN JOAQUIN

<b>Nombre</b>	<b>Christian Yáñez</b>
<b>Cargo</b>	<b>Arquitecto</b>
<b>Dependencia</b>	<b>Dirección de Desarrollo Urbano e Infraestructura</b>
<b>Equipo de trabajo</b>	<b>Comité de Vivienda</b>

#### 1.- ¿Cuál es su trabajo en la comisión de vivienda de la municipalidad de San Joaquín?

Mi trabajo en la comisión de vivienda, es asesorar en temas relacionados con la factibilidad de proyectos de vivienda social, búsqueda de terrenos donde sea posible construir conjuntos de este tipo, revisar si estos terrenos tienen factibilidad técnica en cuanto a norma urbanística : usos de suelo residencial, densidad adecuada, altura, número de estacionamientos, forma urbana, entre otras, y además la variable econométrica, es decir si el valor del terreno permite una compra mediante el subsidio DS N°49 (lo cual no es posible por lo menos en San Joaquín) o postular a fondos adicionales para ello (SUBDERE).

#### 2.- Desde su experiencia, ¿cómo es la política comunal de vivienda en San Joaquín?

Creo que en San Joaquín La política de vivienda ha sido tremendamente importante para sentar precedentes en aspectos técnicos urbanísticos de cómo se puede hacer gestión de vivienda social en áreas peri céntricas con las escasas las herramientas legales con que se cuentan (DS 49 y Fondos SUBDERE), hemos podido sortear obstáculos tan difíciles como el hecho que un terreno puede costar hasta 5 veces más de lo que entrega el subsidio DS49, en ese sentido ha habido mucho estudio de parte de los equipos técnicos en cuanto a poder analizar exhaustivamente los decretos de vivienda junto con experiencias de otros municipios, para poder establecer una política de vivienda que definiría innovadora respecto al del resto de las comunas del área peri céntrica del Gran Santiago.

## **Objetivo Específico 1**

### **3.- ¿Qué efecto tiene el PRC en la política comunal de vivienda?**

El PRC, es la base técnica urbanística fundamental, ya que establece primero si en los terrenos en los cuales eventualmente puede emplazarse un proyecto de vivienda social, es factible, luego el resto de las normas urbanísticas como la densidad que es el número de habitantes que permite el predio, la altura etc. Combinadas se establece inmediatamente si un predio puede albergar un proyecto de vivienda social. Eventualmente cuando el número de familias que permite la norma de densidad es muy poco para poder hacer uso eficiente del terreno, es necesario aumentar la norma urbanística, eso demuestra que el plan regulador es clave en la gestión de vivienda en la comuna, lo anterior es evidente en el caso del Conjunto Habitacional Madeco Mademsa.

### **4.- ¿Cómo el PRC puede propiciar la construcción de viviendas sociales en San Joaquín?**

El PRC, es un instrumento que propicia la construcción de vivienda mediante una **norma de control**, es decir disminuir la altura de edificación y la densidad para que los predios no sean atractivos para el sector inmobiliario, y su valor no aumente ostensiblemente, obviamente resguardando el uso residencial, ya que es el parámetro básico para poder postular a fondos para comprar los terrenos. En resumen, el PRC es la estructura basal de la gestión de vivienda en el tema técnico.

### **5.- En el marco de las definiciones de la actualización del PRC, ¿Cuál es su misión en la comisión de vivienda?**

Mi misión en la comisión de vivienda es poder establecer un análisis de los terrenos de la comuna y generar la norma urbanística óptima para que en ellos se pueda emplazar proyectos de vivienda social. Lo anterior requiere poder explicar a los comités de allegados el motivo de algunas decisiones técnicas, en este punto hemos tenido algunas dificultades especialmente cuando existen actores políticos que influyen en los comités de allegados, por ejemplo en la población La Legua existen predios industriales que son ideales para

proyectos de reconversión urbana, sin embargo en el proceso de modificación del plan regulador comités de allegados movidos por desconocimiento de un grupo de concejales querían dejar los terrenos en uso industrial, lo que instalaba una camisa de fuerza para poder hacer postulación a fondos de SUBDERE, ya que el primer requisito es que el terreno tenga uso residencial, el método para generar un equilibrio y desincentivar el acecho de los inmobiliarios fue la reducción de la altura en algunos de estos terrenos junto con controlar su densidad, en esto punto importante fue el rol del SERVIU que confirmo la tesis del equipo municipal respecto a que era necesario cambiar el uso de suelo, ellos convencieron a los comités de allegados para que pudieran observar al Concejo Municipal el PRC y así poder cambiar la decisión tomada en el proceso de participación ciudadana de los talleres, este ejemplo describe la misión en el comité de vivienda.

## **Objetivo Específico 2**

### **6.- Desde su experiencia, ¿Cómo se puede condicionar o regular el valor del suelo en San Joaquín? ¿Es posible desde el nivel local?**

Como mencione anteriormente, a la única forma de regular el valor de suelo es hacer menos atractivo para los inmobiliarios los terrenos, es decir limitar la construcción en altura, eso se hace permitiendo altura máxima inferior a los 5 pisos y densidades bajo los 500 habitantes por hectárea en promedio.

### **7.- ¿Cómo afecta el valor del suelo en San Joaquín la generación de viviendas sociales?**

Afecta en relación a que los fondos establecidos por el DS N°49 no son suficientes para poder comprar los terrenos, ya que hoy el valor promedio en que se transan los terrenos en la comuna es del orden de las 15 uf/m<sup>2</sup>, dependiendo del sector de la comuna. En tanto con el DS N° 49 el máximo que se podría pagar en promedio es de 4 uf/m<sup>2</sup>, lo cual es una limitante muy grande para poder adquirir terrenos.

**8.- ¿De qué forma han abordado el aumento significativo del valor del suelo en la comuna, producto de los procesos de densificación que se están desarrollando en la ciudad?**

Principalmente regulando la altura y la densidad de algunos predios de interés, es decir en esto se establece una política de integración urbana una especie de afectación del lote, pero que es incierta, por que finalmente es el propietarios quien decide si tiene intenciones de vender o no, y este es el principal escollo al momento de poder avanzar n los proceso de compra de los terrenos, porque algunos comienzan a especular con su valor.

**Objetivo Específico 3**

**9.- Desde su experiencia ¿Cuáles son las externalidades positivas y negativas en relación con los conjuntos de vivienda social en la comuna?**

Lo positivo es que ha habido un proceso de reconversión urbana de lotes de terreno que habían estado subutilizado, con obsolescencia funcional, económica y urbana, estos conjuntos han renovado el aspecto de la comuna, te podría citar dos ejemplos que son relevantes, Jardines de San Joaquín en la Población Legua Emergencia, en el cual se sienta un precedente urbano ya que se expropiaron predios industriales para construir vivienda social, generando un nuevo barrio que pudo conectar y sacar del aislamiento a tan emblemática población de Santiago. El segundo ejemplo es Rivas 3 y 4, en el cual un lote perteneciente al MOP se traspasa al municipio y se reconvierte un terreno que había estado abandonado por años y que generaba externalidades negativas como la inseguridad de sus muros ciegos y la nula presencia de habitantes en el lugar.

Lo negativo de los conjuntos de vivienda social es que su inserción en algunos sectores de la ciudad y de la comuna, extraen lo peor del individualismo humano, condicionado por una sociedad de consumo, a que me refiero: cuando se anuncia que se construirá un conjunto de vivienda social , los vecinos de los sectores adyacentes reclaman porque según su visión las personas que llegaran a vivir en ellos son de mal vivir, sin embargo esto no es así , si uno ve los perfiles de ambos grupos los que llegan a un lugar y los que ya están establecidos en la comuna su diferencia es mínima.

**10.- ¿De qué manera evalúa usted el impacto de la actual política de vivienda social en San Joaquín?**

Lo evaluó positivamente, sienta un precedente para las otras comunas y para el SERVIU de que en realidad con una buena gestión técnica, social y política se puede construir vivienda social en comunas bien ubicadas en el Área metropolitana del gran Santiago.

**11.- ¿En qué medida la política de vivienda comunal ha enfrentado el proceso de gentrificación que hoy viven las comunas peri centrales de Santiago?**

En la comuna te podría indicar que este proceso aun es bien acotado, principalmente en el sector norte, en la Población Chile zona nor oriente de la comuna, en donde debido a la tipología de vivienda inspirada en el modelo de ciudad jardín de Ebenezer Howard, con grades predios áreas verdes y patios, ha sido muy requerida en términos de compra y venta de propiedades por grupos de personas de estratos socioeconómicos alto, no en una intensidad tan alta, pero es una demanda sostenida. La gentrificación o Rent Gap, como se conoce en el mundo académico, es un proceso muy estudiado de segregación, la comuna lo ha enfrentado generando redes de apoyo a la población que es vulnerable, principalmente tercera edad empobrecida, esto se hizo en el PRC cuando un grupo de habitantes del sector de la Población Chile quería que esta zona se transformara en una zona de interés histórico, ante esto los equipos técnicos les indicaron que esto influía negativamente en que las personas pudieran reparar sus casas, lo hacía más caro y engorroso el trámite de regularización. Al existir un deterioro de la vivienda las personas de la tercera edad con pensiones bajas no pueden arreglarlas, por tanto genera deterioro barrial y expulsión de estos grupos. La gentrificación tiene que ver con que la calidad de vida para los habitantes por decirlo fundadores de un enclave urbano son expulsados por la compra de viviendas por otros grupos económicos , a su vez la economía local sube los precios de los artículos de necesidad y existe una presión por la venta de las propiedades del barrio.

De lo anterior recalcar que este proceso no ha sido intenso en la comuna pero siempre los equipos técnicos y sociales están atentos a cualquier cambio.

## ANEXO 8

### TRANSCRIPCIÓN DE ENTREVISTAS REALIZADAS: “ACTORES POLÍTICOS”

<b>Nombre</b>	<b>Paulina Muñoz Ureta</b>
<b>Cargo</b>	<b>Asesora</b>
<b>Dependencia</b>	<b>Senador Carlos Montes</b>
<b>Equipo de trabajo</b>	<b>Equipo técnico asesor del Senador</b>

#### 1.- Desde su experiencia, ¿cómo es la política de Vivienda en Chile?

En términos generales, la política de Vivienda puede ser evaluada desde diversas perspectivas, entre ellas, las principales son desde un punto de vista técnico-financiero, desde un punto de vista socio-urbano y desde el punto de vista de quienes son los beneficiarios de dicha política.

Desde el punto de vista técnico-financiero, la política de vivienda en Chile ha sido considerada una de las experiencias más exitosas a nivel Latinoamericano. Así lo han declarado autores bastante críticos a la política, como Alfredo Rodríguez, Ana Sugranyes, María Elena Ducci, Rodrigo Hidalgo, entre otros. La base de dicho éxito es el modelo instaurado durante la dictadura y la consolidación del Estado Subsidiario y Neoliberal, cuyos elementos que componen la política son la participación de las familias a través del ahorro mínimo que se les exige, la participación del Estado a través de la entrega de subsidios y (el mayor logro en la historia de la política de vivienda en Chile) la participación de los privados a través del desarrollo y ejecución de los proyectos, a quienes el Estado les asegura una ganancia significativa que mantenga su interés. Por lo demás, al pasar de los años, los equipos técnicos de Serviu y de las entidades privadas en quienes se ha delegado la responsabilidad en la construcción de viviendas sociales, han logrado especializarse y mejorar las propuestas y la revisión de los proyectos. Dichos elementos permitieron en la década de los 90 mantener un ritmo de construcción inédito para Chile y para la región. Sin embargo, la crisis de 1997 con las casas Copeva provocó un cuestionamiento a calidad de las viviendas sociales, y desde ese momento, los sucesivos gobiernos han buscado mecanismos para avanzar en esa línea. En este sentido, si bien el ritmo de construcción ha disminuido considerablemente, incluso a niveles críticos, la

existencia de programas que permiten financiar con fondos públicos el mejoramiento y la ampliación de las viviendas existentes, han vuelto a poner a Chile como ejemplo para otros países de la región.

Desde el punto de vista socio-urbano, la política de vivienda ha sido bastante deficiente, ya que los distintos gobiernos no han procurado que el Estado juegue un rol con respecto al desarrollo urbano de las ciudades del país. Por el contrario, el diseño y las lógicas de las políticas de vivienda que se han implementado en Chile a lo largo de la historia, han consagrado una estructura urbana desigual y sin acceso al desarrollo de los derechos básicos de las personas más vulnerables, quienes son los sujetos de dicha política. Solo a partir del primer gobierno de la presidenta M. Bachelet se incorporó un subsidio a la localización, para facilitar la compra de terrenos en comunas y zonas mejor ubicados y con mayor acceso a equipamiento. Si bien, este nuevo subsidio efectivamente ha permitido aumentar los montos para la compra de terrenos, la especulación y el progresivo aumento en el valor del suelo, ha disminuido el aporte que significó inicialmente este subsidio.

Por último, desde el punto de vista de los beneficiarios, la política de vivienda ha tenido avances significativos. Si bien, el énfasis durante los '90 estuvo puesto en la cantidad y a partir del año 2002 en la calidad, las soluciones en vivienda social, en términos generales, han avanzado paulatinamente en la satisfacción del principal objetivo de las familias: contar con una casa propia. Incluso, desde el año 2009 las familias más vulnerables han podido acceder a recursos públicos para invertir en la mantención, mejoramiento y ampliación de sus viviendas, y hacia el 2011-2012 se ha aumentado significativamente los recursos para el mejoramiento de condominios de vivienda social, que son las viviendas con mayor urgencia de inversión.

Sin embargo, la política de vivienda, si bien ha logrado el objetivo principal (dar acceso a la vivienda propia a las familias más pobres) ha tenido efectos sociales no esperados, instalando la idea de “fracaso de una política pública exitosa” (Ducci, 2006), ya que los investigadores sociales han podido visibilizar los problemas de depresión, alcoholismo, drogadicción, violencia intrafamiliar, debilitamiento del tejido social, que se ha desarrollado en los barrios construidos por la política de vivienda, especialmente a partir de 1985.

En definitiva, la política de vivienda desarrollada en Chile durante las últimas 3 décadas ha tenido sus luces y sombras, cumpliendo ciertos objetivos, pero manteniendo desafíos pendientes, entre los cuales, me parece que los principales son resolver el problema de la especulación del precio del suelo, la privatización en la construcción y designación de las viviendas, y la participación activa real de las familias beneficiarias.

### **Objetivo Específico 1**

#### **2.- Desde la visión ¿Qué efecto tienen los PRC de las comunas pericentrales de la ciudad de Santiago en la política de vivienda actual?**

Desde mi punto de vista, el principal efecto de los PRC tiene relación con la falta de priorización de la construcción de viviendas sociales en la planificación territorial de las comunas pericentrales. En general, las autoridades comunales no utilizan las facultades que tienen a su alcance para facilitar la construcción de viviendas sociales en sus comunas, habiendo casos, incluso, donde más bien su posición es impedirlos.

Asimismo, los PRC tienen un efecto directo sobre el costo del suelo, ya que pueden facilitar o dificultar cierto tipo de construcciones.

Por otro lado, creo que también existe una grave falta de coordinación entre las instituciones públicas que deciden y ejecutan la política pública (Minvu, Seremi de Vivienda, Serviu) y los Municipios, quienes podrían desarrollar una planificación territorial, tanto a nivel comunal como regional, con el objeto de utilizar la política de vivienda para la construcción de ciudades más equitativas e integradas, y donde tengan espacio las viviendas sociales de calidad.

#### **3.- ¿Considera relevante modificar los PRC de las comunas del pericentro de Santiago para la construcción de proyectos de vivienda social?**

A la luz de la realidad actual, parece absolutamente relevante modificar los PRC para viabilizar la construcción de viviendas sociales en Santiago, ya que las posibles modificaciones podrían ayudar a resolver temas como el costo del suelo, la renovación urbana, el acceso a servicios, y en definitiva, el desarrollo de comunas equitativas e integradas social y culturalmente. Sin embargo, creo que la sola modificación en términos



comunales no resuelve todos estos problemas, ya que es indispensable que exista una coordinación con el gobierno central, especialmente si consideramos que ciertas modificaciones podrían tener un efecto contrario en relación a los costos del suelo. También es fundamental la mirada desde la región, o al menos, a nivel de la ciudad para que los PRC comunales tengan sentido y coherencia.

## **Objetivo Específico 2**

### **4.- ¿Cuál es su visión en relación a los procesos de densificación de la ciudad en el corto y mediano plazo?**

Creo que es un tema complejo, porque efectivamente nos estamos quedando sin espacio, y parece ser que el camino que se está gestando es la masificación de la construcción en altura, como ha sucedido en otras ciudades modernas.

Sin embargo, en general los procesos de modernización de las ciudades en los países desarrollados, viene acompañado de un proceso de planificación, en el cual la densificación es pensada y proyectada al mediano y largo plazo.

A diferencia de Chile, donde la historia muestra que la ciudad siempre ha crecido más bien en forma espontánea, sin planificación, con poca intervención del Estado. Y en la actualidad no parecen existir políticas que nos hagan suponer que el actual proceso de densificación vaya a ser distinto. De muestra, tenemos los programas de densificación predial y de construcción de pequeños condominios, los cuales no son planificados por los gobiernos locales y centrales, sino que se está desarrollando de forma dispersa y al amparo de los privados que sacan sus propias cuentas sin considerar el impacto urbano y para las familias de este formato de viviendas.

Otro punto que me parece relevante considerar, es lo que ocurre con los ciudadanos en su experiencia de vivir en edificios, la cual ha sido, hasta ahora, muy compleja, tanto por las dificultades de la convivencia, la falta de preparación para resolver conflictos y el desconocimiento de la legislación vigente, además de la incapacidad de las instituciones públicas para asumir los problemas que surgen a partir de la nueva forma de barrio que implican los condominios. Especialmente al debe, en este sentido, se encuentra la política pública con respecto a los condominios de vivienda social, cuyas familias son las que

cuentan con menos herramientas para resolver los problemas típicos de este tipo de construcciones.

**5.- Desde su experiencia, ¿Qué medidas se pueden tomar para regular el valor del suelo en las comunas del pericentro de Santiago?**

Insisto en que una medida importante es la coordinación entre gobierno local y central para desarrollar estrategias que permitan utilizar los mecanismos, facultades y legislación vigente (Por ejemplo, sobre tasa de contribuciones para terrenos baldíos, cambio al PRC posterior a la compra del terreno, expropiaciones, entre otras).

Sin embargo, parece difícil lograr la regulación correspondiente mientras no se modifique la Constitución que consagra la propiedad privada por sobre todo y la libre regulación del mercado, sin que existan garantías para el derecho a la ciudad, a la vivienda digna y se cree la posibilidad de considerar suelo de interés público, así como la posibilidad de que el Estado tenga prioridad en la compra de suelo.

**Objetivo Específico 3**

**6.- ¿Cuál es el impacto social y urbano de los proyectos habitacionales de viviendas sociales en San Joaquín?**

De lo que yo conozco, tengo la impresión que durante los últimos 4 o 5 años, la cantidad de viviendas sociales construidas ha crecido significativamente, dando cabida en una comuna pericentral a una considerable cantidad de familias sin casa vecinas de la comuna.

Me parece que esto tiene un impacto importante para la ciudad en cuanto a dar respuesta a una necesidad prioritaria para las familias y en cuanto a la posibilidad de estas familias de mantener sus redes sociales y mantener una ubicación privilegiada dentro de la ciudad.

**7.- ¿Cómo caracterizaría el trabajo del Municipio de San Joaquín sobre la problemática de vivienda social, en relación con otras comunas pericentrales de Santiago?**

Del trabajo que conozco en el resto de los Municipios, me parece que el trabajo realizado en San Joaquín es destacable, especialmente en cuanto a la visión y proactividad al constituir un equipo de desarrollo urbano, compuesto por distintos tipos de profesionales que abarcan tanto las áreas técnicas como sociales, para proyectar y planificar la comuna en el largo plazo, dando prioridad a la construcción de viviendas sociales. A partir de esto, han hecho uso de las diversas facultades y posibilidades para hacer factible dicha planificación, lo cual ha sido, hasta ahora, bastante exitoso.

Creo que este es un modelo comunal que debiera imitarse, especialmente en los tiempos actuales en donde se ha levantado con mayor fuerza la demanda de las familias por quedarse en sus comunas de origen, haciéndose cargo de las facultades y posibilidades con que actualmente cuentan los municipios, sin hacerle el quite como lo hacen la mayoría de las comunas.

**8.- ¿De qué manera evalúa usted el impacto de la actual política de vivienda social en San Joaquín y su correlato con la política nacional de vivienda?**

De lo que conozco, me parece que el impacto de la política desarrollada en San Joaquín va por tres líneas. En primer lugar, ha generado una gran expectativa entre las familias de la comuna, lo que ha fomentado y fortalecido su capacidad de organización. En segundo lugar, ha permitido mostrar la política de vivienda nacional como una política exitosa, que es capaz de responder a las necesidades de las familias no solo en cuanto al acceso a la vivienda, sino que además, a una vivienda de calidad, con buena localización y acceso a los servicios. En tercer lugar, ha sido un aporte a la ciudad, en cuanto a posibilitar la ubicación de familias, que en otro contexto hubiesen sido trasladadas a la periferia, en la zona céntrica de la ciudad permitiendo el acceso equitativo e igualitario. Además, los procesos de renovación urbana que han implicado no solo los proyectos de vivienda sino que también los proyectos de mejoramiento del equipamiento urbano, han contribuido a la modernización de la ciudad.

