

UNA ESTRATEGIA DEMOCRATICA DE RENOVACION URBANA RESIDENCIAL: EL CASO DE LA COMUNA DE SANTIAGO¹

ANDRÉS NECOCHEA²

ANA MARÍA ICAZA³

RESUMEN

A partir de la afirmación que la tendencia histórica del Área Metropolitana de Santiago ha sido desplazar a la población de menores recursos a la periferia, en este trabajo se describe el hecho de que aún permanecen en el centro sectores pobres que habitan viviendas deterioradas y sectores socioeconómicos medio bajos, para quienes la localización pareciera ser un factor importante de permanencia.

El artículo es una síntesis de los principales resultados de una investigación acerca de la motivación de los diferentes grupos que habitan las áreas centrales o pericentrales. Junto con analizar las restricciones que tradicionalmente se esgrimen para explicar la falta de interés del capital inmobiliario para invertir en esas áreas, se recalca la heterogeneidad como valor urbano de significación profundamente democrática.

En virtud de lo anterior se propone un conjunto de programas de consolidación residencial para distintos estratos socioeconómicos, donde la gestión municipal debe cumplir un rol destacado.

I. INTRODUCCION

Los procesos de renovación urbana de los centros históricos de las grandes ciudades contemporáneas han sido tradicionalmente expulsores de los residentes de bajos ingresos de estas ubicaciones centrales, desplazándolos hacia la periferia metropolitana, con el consiguiente impacto negativo en su capacidad de acceso a bienes y servicios urbanos fundamentales para su calidad de vida, así como en un considerable incremento de sus costos generalizados de transporte urbano. La expulsión se ha dado ya sea naturalmente por la vía del incremento de los precios del suelo asociado a un cambio generalizado de estrato al que se orienta la oferta de las renovadas viviendas, ya sea por programas y políticas explícitas de reasignación de localización en programas habitacionales lejos del centro, o por una inadecuación de la oferta habitacional asignada a los estratos más bajos que, al ser de alto estándar y fuertemente subsidiado, despierta los apetitos de otros estratos superiores que los substituyen en un proceso de transferencia en el mercado inmobiliario.

En el caso del Área Metropolitana de Santiago⁴, si bien la tendencia histórica ha sido desplazar a la población de menores recursos hacia la periferia, aún permanecen en el centro sectores pobres que residen en viviendas en deterioro y sectores socioeconómicos medios bajos, para quienes la localización pareciera ser un factor importante de permanencia. Los sectores socioeconómicos medios altos y altos tienden a localizarse en áreas alejadas del centro.

Distintos programas, en diferentes períodos de tiempo, han intentado recuperar el centro, con políticas de renovación

¹ Este trabajo se realizó con base en una investigación ejecutada gracias a un apoyo financiero otorgado por el FONDECYT (Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico del CONICYT). Colaboraron en la investigación las siguientes personas: Alfredo Rodríguez, Vicente Espinoza, Pía Martín, Jorge Soto y Juan Patricio Cáceres. En una versión adicional que se realizó para la Ilustre Municipalidad de Santiago se contó con los valiosos comentarios y sugerencias de Pablo Trivelli y Orlando Mingó.

² Profesor Titular del Instituto de Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

³ Arquitecto, investigadora de SUR Profesionales.

⁴ El Área Metropolitana de Santiago cuenta en la actualidad con una población cercana a los 5 millones de habitantes y abarca un territorio de unas 40.000 hectáreas. La comuna, definición territorial dependiente de la administración de un municipio, tiene una población de unos doscientos mil habitantes. En el área metropolitana hay 32 comunas, de las cuales la que presenta mayores niveles presupuestarios y de capacidad de gestión es la de Santiago, ya que los valores de suelo y de edificación así como las patentes que conforman su estructura principal de ingresos corresponden a inmuebles altamente valorados comparativamente.

urbana destinadas a los sectores medios o a relocalizar a los mismos habitantes actuales. Sin embargo, por diversas razones, el impacto que ellos han tenido ha sido muy restringido, lo que se evidencia en la existencia de grandes áreas de deterioro al interior de las mismas o en el hecho de que las de mayor envergadura sólo han logrado, en una primera instancia un impacto residencial, habiendo pasado posteriormente a ser ocupadas por otras actividades⁵.

En una primera parte se trata de establecer, basado en los resultados de una encuesta específicamente diseñada para ello, la motivación de los diferentes estratos que habitan en estas áreas centrales o pericentrales⁶. Posteriormente se establecen las restricciones que tradicionalmente se esgrimen para explicar la falta de interés del capital inmobiliario para actuar en estas áreas. Luego se propone una imagen, objetivo de la comuna para comienzos del próximo milenio, poniendo particular énfasis en recalcar la heterogeneidad como un valor urbano de profunda significación democrática⁷, finalizando con un conjunto de programas de consolidación residencial en la comuna central para distintos estratos socioeconómicos⁸, con énfasis en

la gestión que el municipio pueda desarrollar para lograrlo.

II. LOS HABITANTES DE LA COMUNA Y SU MOTIVACION RESIDENCIAL: HETEROGENEIDAD COMO RASGO PREDOMINANTE

La encuesta⁹ realizada en la comuna de Santiago tuvo como objetivo central conocer los diferentes aspectos de la motiva-

cuya mayor concentración se da en el tramo de 800 a 1.200 UF, mientras el estrato alto está determinado por las familias que resuelven su problema de vivienda directamente en el mercado, sin mediar intervención estatal de subsidio alguno. La UF es una unidad de moneda indexada al Índice de Precios al Consumidor, variando su valor referencial diariamente; su conversión aproximada es de US\$ 20 por cada UF.

⁹ El formulario de encuesta se confeccionó en tres partes. La primera tuvo como objetivo definir algunas características sociodemográficas y económicas de los habitantes de la comuna. Una segunda parte nos llevó a conocer aspectos de la historia residencial y de la forma de ocupación de la vivienda. Para este informe la primera parte sirve como base para detectar los aspectos de motivación residencial. La sección de la encuesta que tiene como objetivo detectar los distintos aspectos de motivación residencial se trabajó en base a escalas actitudinales y de preferencias. Una primera parte se trabajó en una Escala de Apreciación, pidiéndoles a los encuestados calificar distintos aspectos de la vida en la comuna de Santiago. Se buscó cubrir cuatro dimensiones: localización, equipamiento de la comuna, servicios urbanos relacionados con la vivienda y, finalmente, características de la vivienda misma. En una segunda parte se ocupó una Escala de Preferencias. Se buscó, por una parte, detectar prioridades en relación a distintas soluciones habitacionales en la comuna de Santiago. En segundo lugar se trató de detectar las preferencias en relación a distintas actividades y su cercanía a la vivienda. En la tercera parte se diseñó una Escala Actitudinal del tipo Lickert, donde se le propusieron al encuestado una serie de afirmaciones frente a las cuales tenía que manifestar su menor o mayor grado de acuerdo o desacuerdo. Esta parte se confeccionó en base a cinco dimensiones: Valorización de la comuna, calidad del medio ambiente, localización, valorización de la vivienda y vida de barrio. Previo a la realización de la encuesta se definieron cuatro estratos muestrales: a) Grandes remodelaciones; b) Remodelaciones puntuales; c) Viviendas colectivas o casa arrendada por piezas y d) Viviendas individuales no remodeladas y casas en pasaje.

Se obtuvo un empadronamiento de un total de 3.251 domicilios, registrándose allí un total de 2.074 hogares y 1.177 locales comerciales. Posteriormente la encuesta se aplicó a 1.000 hogares, seleccionados al azar con base en los resultados arrojados por el empadronamiento. De estos mil hogares encuestados 172 pertenecen al estrato 1; 293 al estrato 2; 175 al estrato 3 y 378 al estrato 4. El peso asignado a cada uno de los estratos para el análisis de los datos corresponde a las proporciones detectadas en el empadronamiento.

⁵ Tal vez el ejemplo más destacado en este sentido sea el gran esfuerzo de renovación desplegado a fines del gobierno de Frei y durante el de Allende, en los que se construyó un ambicioso plan de renovación urbana, demoliendo un mercado tradicional, un gran hospital y vivienda popular deteriorada para substituirlos por departamentos en altura, fuertemente subsidiados, para estratos medios altos. Dada la muy atractiva localización, éstos se transformaron en una proporción significativa en oficinas profesionales y consultorios médicos.

⁶ El concepto de pericentral se utilizará para definir el primer anillo que rodea al centro metropolitano tradicional, anillo en el que bajan abruptamente los valores de suelo y se encuentran funciones residenciales socialmente heterogéneas, viviendas en deterioro, actividades de producción y servicios diversos, etcétera.

⁷ Claudia Serrano, funcionaria de la Municipalidad de Santiago, a raíz de unas presentaciones de versiones anteriores de este trabajo, sugirió la conexión entre heterogeneidad y democracia. La responsabilidad de su transcripción a nivel metropolitano corresponde a los autores.

⁸ Los estratos socioeconómicos se definen según su forma de inserción en los patrones de demanda, de acuerdo a los mecanismos de subsidio por los cuales postulan a vivienda en propiedad: el estrato bajo está asociado fundamentalmente a los programas de vivienda básica, el estrato medio a los programas subsidiados de vivienda, cuyo valor oscila entre 400 y 2.000 UF, pero

ción residencial de los habitantes de esta comuna. El marco de problemáticas urbanas en el cual se inserta esta encuesta es el de los procesos de renovación de las áreas centrales de las ciudades. Los aspectos positivos de una localización central en el área metropolitana se ven contrarrestados por el fuerte deterioro que tienen estas áreas, así como por la localización de actividades comerciales e industriales que tienden a desplazar la función residencial y que son consideradas como incompatibles con el uso residencial por los habitantes de dichas áreas.

Hacia quiénes dirigir estas políticas de renovación, y qué condiciones deben cumplir, son aspectos básicos a los cuales deben enfrentarse los distintos programas de renovación urbana. Es por esto que indagar sobre cuáles son los aspectos valorados positivamente y cuáles son vistos como factores negativos de residir en áreas centrales de la ciudad, pareció la interrogante básica de la encuesta. Sin embargo, también aparece como un elemento indispensable el conocer las características básicas de los habitantes del centro, para así poder definir de manera más correcta las distintas variables que inciden en el tipo de motivación residencial.

2.1 Características socioeconómicas de los habitantes de la comuna

Un perfil socioeconómico de la comuna en su conjunto arroja los siguientes datos:

- El 47,4% de los encuestados son hombres y el 52,6% son mujeres. De éstos los porcentajes más altos resultan ser los solteros (49,3%) y los casados (39,8%). Es importante señalar que un porcentaje no despreciable está conformado por los viudos y separados (9,6%).
- En cuanto a la educación, los porcentajes más importantes están representados por un 25,4% de residentes con educación media completa, un 18,3% de habitantes con educación básica incompleta y por un 14,1% de educación media incompleta.
- En cuanto a los grupos etarios se puede decir que la población infantil representa un 16,5% (0-10 años), los jóvenes (10-20) son un 14,1%, los adultos (20-60) son un 54,8% y la tercera edad representa un 7,1%.
- Respecto a la rama de actividad, los residentes se agrupan en: comercio estable un 24,7%; servicios particulares un 21,7% y un 13% en industria grande y mediana. Sólo un 10,6% trabaja en talleres pequeños.
- La situación ocupacional de las personas es la siguiente: un 48,3% son empleados, un 20% obreros o jornaleros y un 10,7% son trabajadores por cuenta propia.
- La tenencia de la vivienda se define por los siguientes datos: 40,4% son arrendatarios, un 34,2% propietarios y un 13,2% allegados. Hay que considerar, además, que los subarrendatarios representan un 8,3%.

La repartición porcentual por estratos ponderados de la muestra es la siguiente: estrato 1 (Grandes remodelaciones GR), 10,4%; estrato 2 (Remodelaciones puntuales RP), un 30,7%; estrato 3 (Viviendas colectivas o casas arrendadas por piezas VCol), 4,3% y estrato 4 (Viviendas individuales no remodeladas y pequeñas casas en pasajes VInd), 54,6%. Desglosando los datos según estratos muestrales, aparecen las siguientes diferencias significativas respecto del total de los datos de la población encuestada:

a) La variable sexo no presenta diferencias importantes, salvo en el caso del estrato 1 (GR), donde el total de hombres es un 43,3% y el de mujeres es un 56,7%, con casi un 45% de diferencia en relación al total.

b) Respecto del estado civil no se encuentran diferencias significativas entre los estratos y el total.

c) En la dimensión educación se encuentran diferencias importantes, sobre todo al interior de los estratos:

i) En el estrato 1 (GR) los mayores porcentajes se encuentran en la educación media completa con un 20,9%, la educación universitaria completa con un 25,9% y la universitaria incompleta con un 20,5%.

ii) En el estrato 2 (RP) los mayores porcentajes se encuentran en la educación básica incompleta 14,0%, la media completa con un 28,2% y la universitaria completa con un 14,8%.

iii) En el estrato 3 (VCol) el mayor porcentaje está concentrado en la educación básica incompleta con un 26,1%. Le siguen la educación media incompleta con un 20,3%, la educación media completa 15,6% y un alto porcentaje de personas sin educación, 14,3%.

iv) En el estrato 4 (VInd) la educación media completa tiene el más alto porcentaje con un 25,4%, luego viene la educación básica incompleta con un 22,0% y la educación media incompleta con un 16,6%. En este caso también hay un alto porcentaje de personas sin educación, 14,0% (este porcentaje incluye también a los niños).

d) Respecto a la edad de los habitantes del centro, se aprecia que no existen grandes diferencias entre los porcentajes de los estratos y los del total, ya que en ambos el mayor porcentaje se concentra en el grupo de 20 a 30 años, con alrededor de un 20%.

Conviene señalar, en relación a la población menor de 10 años, que ésta se concentra con un mayor porcentaje en los estratos 3 (VCol) y 4 (VInd) con un 18,9% y 19,8% respectivamente en comparación a los estratos 1 (GR) y 2 (RP), que tienen sólo un 10,3% y 12,3%.

Por otro lado, la población entre 20 y 60 años (los adultos) representa los más altos porcentajes en todos los estratos. Es así como el estrato 1 (GR) tiene un 61,4%, el estrato 2 (RP) 54,7%, el estrato 3 (VCol), 59,9%, y el estrato 4 (VInd), 53,4%.

Las personas mayores de 60 años tienen una mayor representación en el estrato 2 (RP) con un 19,7% y un bajo porcentaje en el estrato 3 (VCol) con un 7,0%. En los estratos 1 (GR) y 4 (VInd) este porcentaje es de 13,4% y 12,4%, respectivamente.

e) En los cuatro estratos existe un porcentaje alto de personas que no responde sobre Rama de Actividad Económica (especialmente en el estrato 3 (VCol)), debido a que hubo un problema en la formulación de la pregunta¹⁰:

¹⁰ Los porcentajes de no sabe o no contesta son: estrato 1 (GR) 10,4%; estrato 2 (RP) 10%; estrato 3 (VCol) 39,8% y estrato 4 13,2%.

i) En el estrato 1 (GR) se encuentra que un 21,9% los activos se dedican al comercio; en el 2 (RP), un 27,6%; en el 3 (VCol), 16,1% y en el 4 (VInd), un 28,7%.

Trabajan en la industria un 17,2% en el estrato 1 (GR), un 23,1% en el estrato 2 (RP), un 16,8% en el estrato 3 (VCol) y un 26,0% en el 4 (VInd).

iii) En los servicios, en el estrato 1 (GR) se ubica un 45,8%; en el 2 (RP) un 32,6%; en el 3 (VCol) un 26,6% y en el 4 (VInd), un 29,0%.

f) Entre las categorías ocupacionales, la de empleado concentra los mayores porcentajes en todos los estratos. Sin embargo, entre estratos y en esta categoría hay diferencias apreciables. En el estrato 1 (GR), el 68,4% son empleados; en el 2 (RP), 59,5%; en el estrato 3 (VCol), 33,8% y en el 4 (VInd), 39,2%.

Dentro del estrato 1 (GR) la siguiente categoría con mayor porcentaje son los trabajadores por cuenta propia que representan un 14,5%. En el estrato 2 (RP) los porcentajes de dueño, empleador o patrón son de un 11,5% y los trabajadores por cuenta propia un 12,1%. En el estrato 3 (VCol) hay un 17,3% de obreros o jornaleros que en el estrato 4 (VInd) representan un 30,4%. Los porcentajes de no saber o no contestar son relativamente bajos, salvo en el estrato 3 (VCol) donde representan un 37,9%, debido a la razón antes mencionada.

g) En relación a la tenencia de la vivienda, en el estrato 1 (GR) un 41,0% son propietarios; en el estrato 2 (RP), 42,4%; en el estrato 3 (VCol), 1,2%, y en el 4 (VInd), 32,2%.

Los arrendatarios representan en los estratos 1 (GR), 2 (RP), 3 (VCol) y 4 (VInd), 47,2%, 39,0%, 44,5% y 39,2%, respectivamente. La categoría subarrendatario es sólo relevante en el estrato 3 (VCol), con un 46,2%.

Los allegados representan un porcentaje significativo en los estratos 2 (RP) y 4 (VInd), con un 10,2% y un 18,6%, respectivamente.

h) El número de personas que componen el hogar en términos de toda la muestra son los siguientes: las familias compuestas por 2 personas son el 24,8%; por tres personas 23,5% y por cuatro, 21,0%. Las fa-

milias unipersonales en total son el 13,0% y las de 5 y más personas representan un 17,6%.

Al desagregar los datos por estrato se encuentra que:

i) En el estrato 1 (GR), el porcentaje más alto es 30,8% de familias de dos personas; le siguen las familias con tres personas con un 23,8%; un 18,0% son familias unipersonales, mientras las familias compuestas por más de cuatro personas representan el 27,3%.

ii) En el estrato 2 (RP), un 26,6% son familias bipersonales; 24,9% son las familias de tres personas; el 16,4% son familias unipersonales y las familias de más de cuatro personas representan el 32,1%.

iii) En el estrato 3 (VCol) el más alto porcentaje lo tienen las familias unipersonales con 34,4%; las familias de dos personas alcanzan un 21,5% y de tres personas, 16,9%; mientras 19,9% son familias de cuatro y más personas.

iv) En el estrato (VInd) las familias compuestas por dos y tres personas tienen porcentajes similares, 22,2% y 23,0%, respectivamente. Las familias unipersonales tienen una menor representación con un 7,7%. Las familias de más de cuatro miembros representan el 47,1%.

El hecho más significativo de resaltar del conjunto de antecedentes aquí presentados es el de la gran heterogeneidad y multiplicidad que existe entre los habitantes de la comuna de Santiago. Si bien en la comuna como un todo se reproduce, prácticamente, la estructura socioeconómica de la ciudad de Santiago, el resto de las situaciones difieren, existiendo en ella mayor diversidad de situaciones.

Hay familias grandes, medianas y pequeñas, con jefes de hogar de edades avanzadas o adultas, hay familias unipersonales, nucleares y extensas (con sus allegados) en forma más múltiple que en el resto de la ciudad, hay propietarios, arrendatarios, subarrendatarios y habitantes sin casa en proporciones similares, sus habitantes viven en casas viejas, nuevas, grandes remodelaciones, remodelaciones puntuales, deterioro y renovación conviven en espacios pequeños.

El mundo definido por los habitantes de la comuna es equivalente a todo lo que se encuentra en la metrópoli en su conjunto,

salvo la presencia de los grupos de ingresos muy altos que no viven en ella, aunque van a ella a trabajar. Adicionalmente, esta heterogeneidad de situaciones entre los residentes se complementa con el hecho de estar estos residentes conviviendo con actividades de muy alto nivel jerárquico con los de las vidas mínimas del sector informal. Lo precario y la opulencia conviven mediatizadamente por un conjunto de regulaciones legales e implícitas en formas que son claramente múltiples y heterogéneas. Este es tal vez su mayor rasgo distintivo, el que se puede definir como espacio democrático por la convivencia entre muchos actores sociales.

Sin embargo, según los antecedentes existentes sobre la comuna, se están produciendo dos fenómenos nuevos: una cierta polarización creciente en términos de estratificación social por expulsión de los estratos más bajos (por política pública en el caso de las erradicaciones¹¹) y por sustitución de las viviendas precarias por otras actividades económicas que tienden a garantizar un pago más estable a los propietarios. Por otra parte, se complementa este proceso con una cierta especialización de diferentes áreas de la comuna en términos de estratos socioeconómicos, hecho que se refleja en los valores del suelo que efectivamente se transan en ella. Estos dos fenómenos conducen, de mantenerse estables, hacia una pérdida de la multiplicidad como valor inherente a la comuna.

2.2 Motivación residencial

2.2.1 ESCALA DE APRECIACIÓN

La escala de apreciación intenta medir a través de una calificación de 1 a 7 los aspectos positivos y negativos de residir en la

¹¹ Entre 1982 y 1987 se erradicaron 28.000 hogares de localizaciones ilegales o peligrosas en el Área Metropolitana de Santiago. Una proporción significativa de ellos corresponde a familias que se sacaron de esta comuna hacia la periferia, como producto de los daños del sismo. En vez de reconstruirlas en los lugares donde habitaban, simplemente se negoció con las comunas periféricas su relocalización fuera del límite comunal, cerca del límite urbano.

comuna de Santiago¹². Para estructurar esta escala se utilizaron 25 variables, las que se redujeron a seis dimensiones mediante un procedimiento de análisis factorial, a saber:

i) EQCOMER (equipamiento comercial) que representa la calidad y variedad del comercio de medicamentos, alimentación y vestuario. En esta dimensión, la medida para la población total encuestada es de 5,5, no existiendo grandes diferencias entre estratos.

ii) EQVIV (equipamiento de la vivienda) que mide básicamente la calidad de los servicios de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, gas y teléfono.

iii) PRECOM (precio de las compras) que agrupa a las variables representativas del precio relativo de los productos de vestuario, alimentación y medicamentos. En esta dimensión el promedio de calificación del total de encuestados es de 4,4, no existiendo diferencias significativas entre estratos muestrales.

iv) VALCOMUNA (valorización de la comuna) que agrupa las variables que se refieren a la calidad de vida en la comuna de Santiago, en comparación con otras de diferentes condiciones socioeconómicas predominantes (alto, medio y bajo). En la dimensión VALCOMUNA, el promedio general de calificación es de 5,3.

v) CALIDVIV (vivienda), agrupa a las variables que dicen relación con la calidad, el tamaño y la comodidad de la oferta de vivienda en la comuna. El promedio general para esta dimensión es de 5,0. Existen diferencias significativas entre los estratos 1 (GR) y 2 (RP), con un promedio 5,5 y 5,4 respectivamente y los estratos 3 (VCol) y 4 (Vid) con promedios 4,1 y 4,6 respectivamente.

vi) EQIURB (equipamiento urbano), agrupa las variables de locomoción, salud, educación y deporte. En esta dimensión el promedio general es de 4,9, no existiendo

grandes diferencias de apreciación entre estratos.

Al ordenar las dimensiones según promedios se aprecia que el equipamiento comercial muestra el mayor grado de satisfacción, con una calificación promedio de 5,5. La dimensión que mide el grado de satisfacción con los precios, en cambio, se aproxima a la calificación negativa con un promedio 4,4.

Esta marcada agrupación en torno a las calificaciones intermedias o regulares se podría explicar por dos factores: el uso de la media aritmética, la cual se ve fuertemente influida por los valores extremos, y como segundo factor se puede mencionar la tendencia de los encuestados a escoger las categorías menos polares, que muestra una cierta reticencia a calificar con valores extremos.

Estos resultados se aclaran cuando se hace un análisis más detallado de los mismos obtenidos para cada dimensión en la escala de apreciación, cuyos rasgos más destacados se presentan a continuación:

i) En la dimensión equipamiento comercial (EQCOMER) se encuentra que la mayor parte de las respuestas aprecian positivamente el equipamiento comercial de la comuna¹³. A pesar de no existir una gran diferenciación entre estratos muestrales, debe señalarse que entre los habitantes de los estratos 3 (VCol) y 4 (VInd) existe una mayor disconformidad, que se refleja en el porcentaje que califica con nota menor de 4 esta dimensión.

ii) En la dimensión PRECOM se encuentra una situación que refleja disconformidad con los precios a que se expenden los productos en el comercio comunal¹⁴. Esta es la dimensión que muestra un mayor grado de insatisfacción en la comuna y esta insatisfacción es mayor aún en los estratos 3 (VCol) y 4 (VInd).

iii) En la dimensión EQVIV se encuentra que éste es percibido como insatisfac-

¹² Para efectos de la interpretación de los datos las notas se agruparon de la siguiente manera: a) de 1 a 4 será considerada una calificación mala; b) de 4 a 6 será considerada una ratificación regular; mientras que c), sobre 6, es una calificación buena. En el sistema escolar chileno se aprueba con nota cuatro, siendo siete el máximo obtenible de calificación. Este referente social es el que se usa para la calificación de esta escala.

¹³ Por debajo de la calificación 4 se ubica un 6,2% de las respuestas. Entre 4 y 6 existe un 45,7% y sobre seis se ubica un 48,1%.

¹⁴ Un 29,5% lo califican con nota bajo 3, es decir, negativamente. Entre 4 y 6 se ubican las respuestas de un 45,7% de los encuestados. Y califican de muy buenos los precios un 24,8%.

torio por menos del 5% de los habitantes, es decir, sólo una fracción marginal. El resto lo califica mayoritariamente de excelente o bueno¹⁵. Esta opinión es compartida en forma igualitaria por los estratos muestrales.

iv) La dimensión EQIURB, si bien puede considerarse muy satisfactoria de acuerdo con la opinión de los habitantes, la percepción no es tan unánime como la del equipamiento de la vivienda (EQVIV)¹⁶. Efectivamente, el porcentaje mayor de respuestas se ubica en el tramo entre 4 y 6, lo que indicaría un grado de satisfacción regular. Sin embargo, es importante señalar que en los estratos 1 (GR) y 2 (RP), en el tramo superior de calificación se encuentra un mayor porcentaje de respuestas, en relación a los estratos 3 (VCol) y 4 (VInd), para los cuales la calificación regular es mayor.

v) En cuanto a la dimensión que mide valorización global de la comuna (VALCOMUNA) muestra que existe una gran mayoría que la aceptan con reparos y que una proporción significativa la encuentra muy buena, siendo prácticamente despreciable la proporción que la considera mala¹⁷. Cabe destacar que la población que habita en viviendas colectivas, supuestamente la de menores niveles de ingreso, es la que muestra el mayor porcentaje en apreciación excelente.

vi) La dimensión que expresa la apreciación sobre la calidad, comodidad y tamaño de la vivienda (CALIDVIV) muestra un comportamiento agregado muy semejante al de la VALCOMUNA¹⁸. Sin embargo, se evidencian diferencias importantes entre estratos. Es así como en el estrato 3 (VCol) existe un alto porcentaje que califica negativamente esta dimensión. Lo mismo suce-

de, pero en menor medida, en el estrato 4 (VInd). Se puede apreciar que en todos los estratos poco más del 40,0% de los encuestados califica como regular las condiciones de su vivienda. En los estratos 1 (GR) y 2 (RP), que obviamente tienen viviendas relativamente nuevas, se aprecia una alta satisfacción en relación a la vivienda.

2.2.2. LA ESCALA DE PREFERENCIAS

La primera parte de la escala de preferencias pedía ordenar jerárquicamente, de 1 a 6, distintas tipologías de solución habitacional en la comuna de Santiago. En términos generales se puede destacar que:

a) La opción de vivir en un departamento en una torre es la menos popular, concentrándose en los lugares 5 y 6 los mayores porcentajes de respuestas, con un 61,8%. Esto muestra que la alternativa de vivir en una torre no es deseable en la mayoría de los casos.

b) Para la alternativa de un departamento en un edificio de baja altura, es destacable que un 35,8% lo ubica en cuarto lugar. Por otra parte, un 28,6% lo ubica en primero y segundo lugar de preferencia. Esto indica que existe un segmento importante que tendría una preferencia por este tipo de solución.

c) En la alternativa de una casa individual en la comuna de Santiago, un 47,2% lo pone en primer lugar, un 21,9% en segundo y un 15,6% en tercero. Esto demuestra una vez más que se mantienen los patrones de preferencia tradicionales.

d) Frente a la alternativa de una casa en un conjunto residencial con áreas verdes, lugares de juego y cuidador en común, el 35,1% lo pone en segundo lugar, el 28,9% en primero y el 18,3% en tercero. Si bien esto señala una preferencia por la vivienda individual, las preferencias no superan la alternativa c) de una casa individual.

e) La alternativa de una casa en un conjunto residencial sin lugares comunes es ubicada por un 37,7% en tercer lugar, por un 18,9% en cuarto y por un 17,7% en el segundo.

¹⁵ Un 4,3% lo califica con una nota inferior a 4; un 32,3% lo califica con nota entre 4 y 6 y un 63,4% lo califica sobre 6.

¹⁶ Un 14,3% califica estos servicios por debajo de la calificación 3, es decir, deficiente; un 64,6% los califica como regular y un 21,1% como muy buenos.

¹⁷ Solo un 6,2% de los encuestados lo califican negativamente. Un gran porcentaje, 67,2%, lo califica de regular y un 26,6% lo califica positivamente.

¹⁸ Solo un 8,2% lo califica negativamente. Un 55,8% lo califica de regular y un 36,0% lo califica positivamente.

f) La alternativa de un departamento o pieza con una persona encargada del mantenimiento de la casa y con lugares de estar compartidos es puesta en 5° y 6° lugar por un 70,8% de las personas encuestadas. Esto señala un rechazo mayoritario por esta opción.

Si bien el mayor rechazo es por la alternativa uno (departamento en torre) y las mayores preferencias son por la vivienda individual, los porcentajes de preferencias por otras alternativas indican que es posible identificar la demanda potencial por otras soluciones habitacionales, dentro de la misma comuna de Santiago, no habiendo ninguna alternativa que sea claramente rechazada.

En la segunda parte de la escala se pide señalar la preferencia por las actividades que a los residentes de la comuna les gustaría tener más cerca de su vivienda:

a) Para la actividad trabajo, un 32,7% lo pone en primer lugar, repartiéndose el lugar 2 a 5 en proporciones similares.

b) El comercio no es considerado una actividad importante como localización cercana a la vivienda, ya que obtiene la primera preferencia por sólo un 10,6% de los encuestados. Los lugares 2 a 5 tienen proporciones similares de un 20,0%.

c) Respecto a las áreas verdes, un 27,8% lo pone en un primer lugar, repartiéndose el resto de las respuestas en proporciones similares entre el segundo y quinto lugar.

d) La alternativa de actividades educativas es puesta sólo por un 12,6% en primer lugar; en cambio, un 23,9% lo ubica en la última preferencia.

e) Con respecto a los servicios de salud, un 18,6% lo pone en primer lugar, un 24,9% en segundo y 24,4% en tercer lugar.

Estos antecedentes permiten concluir que la preferencia por tener alguna de las actividades mencionadas cercanas a la vivienda está repartida entre las distintas alternativas. Esto indica que diversas variables permitirían construir un perfil tipo de persona según preferencias de actividades más lejanas o cercanas a la vivienda.

2.2.3 RESULTADO DE LAS DIMENSIONES DE LA ESCALA ACTITUDINAL LICKERT POR ESTRATOS MUESTRALES

En la escala Lickert se pedía a las personas encuestadas manifestar su mayor o menor acuerdo en relación a 34 afirmaciones propuestas. Estas afirmaciones pretendían medir distintos aspectos de la comuna de Santiago agrupados en cinco calificaciones básicas".

Para el análisis de esta escala, las 34 variables se agruparon en seis dimensiones mediante un procedimiento de análisis factorial. A su vez, los rangos de respuesta se agruparon en tres tramos: en desacuerdo, regularmente de acuerdo y de acuerdo. Dado el carácter del análisis factorial, se definieron estas seis variables compuestas que representan combinaciones de variables altamente correlacionadas entre sí, tal como se detalla a continuación²⁰:

a) Una primera dimensión, APEGO (apego al barrio), representa con preferencia a las siguientes variables: "aceptación de la comuna", "accesibilidad", "deseo de permanencia en la comuna", "deseo de cambiarse de la comuna", "apego al barrio", "comunicación entre vecinos", "peligro de otros barrios" y "unión entre vecinos".

b) La dimensión VECINO (unión entre vecinos) representa con preferencia a las variables "solidaridad entre vecinos", "disponibilidad de los vecinos en caso de emergencia" y "ayuda entre vecinos".

c) La dimensión VIPREF (preferencia de vivienda) representa básicamente a las siguientes variables: "cercanía de lugares de diversión", "preferencia por departamento en la comuna" y "preferencia por casa alejada de la comuna".

¹⁹ Los rangos de respuesta eran los siguientes:

a. Muy en desacuerdo	1
b. En desacuerdo	2
c. Más o menos de acuerdo	3
d. De acuerdo	4
e. Muy de acuerdo	5

Para el análisis de la información, las frases propuestas en forma negativa fueron transformadas en positivas, invirtiéndose el orden de los valores señalados,

²⁰ Tal como se ha indicado previamente, el sentido en que se calificaron las respuestas siempre fue con el mismo signo, invirtiendo el sentido en el caso de respuestas positivas ante afirmaciones negativas.

d) La dimensión LOCALZN (factores de localización) representa con preferencia a las siguientes variables: "aceptación de la comuna", "modernidad de la comuna", "accesibilidad al centro", "cercanía de lugares de diversión", "cercanía del trabajo" y "deseo de cambiarse a otra comuna".

e) La dimensión SEGURA (seguridad que ofrece la comuna) representa con preferencia a las siguientes variables: "cercanía de lugares de diversión", "seguridad del barrio" y "existencia de delincuencia".

f) La dimensión COMUN (comunidad conformada por el vecindario) representa con preferencia a las siguientes variables: "edad de los residentes", "organización de la comuna", "anonimato entre vecinos", "comunicación entre vecinos" y "unión entre vecinos".

2.2.4 ANÁLISIS POR ESTRATOS MUESTRALES DE LA ESCALA ACTITUDINAL LICKERT

a) DIMENSION APEGO: Para esta dimensión se produce una concentración de las respuestas en la categoría regularmente de acuerdo, pero se presentan diferencias importantes entre estratos. En el estrato 1 (GR) se aprecia la mayor disconformidad con las afirmaciones respecto a la dimensión APEGO. Y la mayor conformidad la tiene el estrato 4 (VInd). Los habitantes de las grandes remodelaciones, y en menor medida los de las remodelaciones puntuales, manifiestan un menor apego a la comuna. Es interesante señalar que el estrato

4 (VInd), que está compuesto por el sector más antiguo del centro, es aquel en el que los residentes manifiestan un mayor apego a la comuna.

b) DIMENSION VECINO: Esta dimensión muestra que los estratos 1 (GR) y 2 (RP) se manifiestan más en desacuerdo con las variables que miden la unión de los vecinos, comparado con los estratos 3 (VCol) y 4 (VInd), que afirman estar más de acuerdo con la existencia de unión entre ellos. Se puede decir entonces que en los estratos que han tenido proceso de renovación hay un menor grado de vida comunitaria.

c) DIMENSION VIPREF: En la dimensión preferencia por una solución de

vivienda en la comuna los mayores porcentajes de acuerdo se encuentran en el estrato 1 (GR) y el menor acuerdo en el estrato 4 (VInd). A la vez, el estrato 2 (RP) y el estrato 3 (VCol) también indican un grado importante de acuerdo con las soluciones habitacionales que tienen. Esto indica claramente que para los sectores de renovación urbana tiene una gran importancia y aceptación el tipo de vivienda en que residen. Los habitantes de las zonas no renovadas manifiestan un menor acuerdo con la solución habitacional en la comuna.

d) DIMENSION LOCALZN: Para la dimensión localización cabe destacar que un porcentaje importante del estrato 1 (GR) manifiesta su desacuerdo con las variables que miden esta dimensión. En cambio, en el estrato 4 (VInd) hay un menor grado de desacuerdo respecto a los factores favorables de localización. Los residentes de las áreas no renovadas valoran mucho los beneficios de la localización central.

e) DIMENSION SEGURA: Con respecto a esta dimensión, los mayores porcentajes de desacuerdo están en los estratos 1 (GR) y 2 (RP) con alrededor de un 30,0%. Manifestando un menor grado de desacuerdo los estratos 3 (VCol.) y 4 (VInd). Se puede apreciar que el grado de acuerdo es mayor en los estratos 1 (GR) y 4 (VInd). Están regularmente de acuerdo los estratos 2 (RP), 3 (VCol.) y 4 (VInd) en forma relativamente proporcional. Las respuestas del estrato 1 (GR) respecto a esta dimensión muestran que existe un gran interés por los factores que dan más seguridad para residir en la comuna, ya que el porcentaje de respuestas regularmente de acuerdo es notoriamente más bajo que en los otros estratos.

f) DIMENSION COMUN: Esta dimensión que busca medir la importancia asignada al vecindario muestra claramente que los estratos 1 (GR) y 2 (RP) (áreas renovadas) manifiestan un alto grado de desacuerdo al respecto. En cambio, los estratos de áreas no renovadas, estratos 3 (VCol) y 4 (VInd), muestran un alto porcentaje de respuestas en el tramo de acuerdo. Esto refleja que los habitantes de estas áreas, los que residen preferentemente en edificios en altura, no tienen una realidad de comunidad barrial.

Del análisis de la escala actitudinal Lickert se destaca que los factores motivacionales que hacen más positivo el hecho de vivir en la comuna de Santiago difieren según los estratos muestrales, existiendo una clara discriminación entre las actitudes de los estratos pertenecientes a áreas renovadas en comparación con los estratos de áreas no renovadas.

2.2.5 ESCALA LICKERT (6 DIMENSIONES) Y NIVELES DE INGRESO

Dada la fuerte dependencia de los programas habitacionales de los niveles de ingreso de los postulantes a vivienda, se hizo un análisis de las actitudes de los encuestados, por niveles de ingreso²¹

a) Con respecto a la dimensión APEGO. La calificación promedio general para todos los tramos de ingreso es de 3,1. Los tramos inferiores de ingreso —A, B y C— se encuentran sobre el promedio general. Los tramos superiores —D, E y F— se hallan bajo este promedio. A pesar de que las diferencias no son significativas, se muestra una cierta incidencia del nivel ingreso en el mayor o menor grado de acuerdo con las afirmaciones que agrupa esta dimensión.

b) Con respecto a la dimensión VECINO. La calificación promedio fue de 2,98. Los tramos B, C y D se hallan sobre esta calificación. Los tramos A y F se encuentran bajo este promedio. A pesar de que estas diferencias no aparecen significativas en este tipo de análisis, se muestra una tendencia clara de los tramos intermedios hacia un mayor acuerdo con esta dimensión, especialmente, los tramos B y C. En cambio el tramo superior es el que muestra un mayor desacuerdo.

c) Con respecto a la dimensión VIPREF. La calificación promedio es de 2,8. En esta dimensión los tramos inferiores de ingreso —A y B— manifiestan un menor acuerdo. Los tramos intermedios —C y D— son similares al promedio. Los tramos superiores —E y F— muestran un grado superior de acuerdo en relación al promedio.

d) Con respecto a la dimensión LOCALZN. El promedio general es de 3,5. Sólo el tramo C muestra un grado mayor de acuerdo.

e) Con respecto a la dimensión SEGURA. El promedio general es 3,2. Los tramos B, C y E se encuentran sobre este promedio, y en mayor proporción el tramo C. El tramo A se encuentra bajo este promedio, y en menor proporción el tramo D. El tramo F es similar al promedio.

f) Con respecto a la dimensión COMUN. El promedio general es de 2,7. En esta dimensión los promedios de los diferentes tramos de ingresos son cercanos al promedio general. Sin embargo, el tramo F muestra claramente un menor acuerdo en esta dimensión.

En general, a pesar de que por el tipo de análisis utilizado las diferencias entre tramos de ingresos no son por lo común significativas, la variable ingreso incide de alguna manera al establecer agrupaciones y tendencias de motivación residencial. Un aspecto que cabe resaltar es el hecho de que los habitantes pertenecientes a los tramos inferiores de ingreso tienen una mayor tendencia a apreciar más las diferentes cualidades de la comuna de Santiago, siendo los habitantes del segmento más alto bastante más críticos sobre el conjunto de externalidades que de ella reciben.

²¹ Los tramos de ingreso utilizados para este cruce y los porcentajes de representación de cada uno, en el total de la muestra ponderada, son los siguientes:

Tramo A = Menos de \$ 18.000.	8,36%
Tramo B = \$ 18.000 a \$ 25.000.	10,48%
Tramo e = \$ 26.000 a \$ 50.000.	24,67%
Tramo D = \$ 51.000 a \$ 1000.000	26,95%
Tramo E = \$ 101.000 a \$ 200.000.	16,79%
Tramo F = Más de \$ 200.000.	4,94%
No sabe o no contesta	7,74%

Cabe destacar que 1 US\$ equivale, aproximadamente, a \$ 280.

III. FORMAS DE INSERCIÓN POTENCIAL DE LOS DIFERENTES ESTRATOS SOCIOECONOMICOS EN LA COMUNA

En esta sección se trata de establecer la real potencialidad que tienen los diferentes estratos socioeconómicos para insertarse en proyectos inmobiliarios en la comuna de Santiago, según los antecedentes disponibles.

La población se ha estratificado en tres grupos distintos, a saber:

- Estrato alto:
- *Estrato alto*: Caracterizado por un patrón de demanda autónoma de vivienda en el mercado.
- *Estrato medio alto y medio*: Caracterizado por el segmento de demanda financiado por el Sistema de Subsidio Unificado, entre 400 y 2.000 UF, en el precio de adquisición de las viviendas.
- *Estrato bajo*: Definido como el sector cuyo patrón de demanda de vivienda en propiedad depende exclusivamente de los subsidios que logre recibir del Estado. Opera bajo las 250 UF y en superficies mínimas.

3.1 *La inserción potencial del estrato alto*

Para analizar el comportamiento del segmento de la demanda autónoma, definido aquí como equivalente al estrato alto, se ha recurrido a los informes que publica una empresa de análisis de mercado, ADIMARK, periódicamente sobre flujo de ventas de viviendas, por tamaño, tipo y precio. De éstos se ha seleccionado el segmento de la demanda que no cuenta con instrumentos de subsidio asociados a su operación, es decir, el segmento de oferta sobre las 2.000 UF.

La conclusión más obvia es que dentro de la comuna de Santiago no hay oferta de vivienda nueva a ese nivel de precio. En un tiempo no muy remoto, 20 años atrás, se produjo un proceso de renovación urbana de las zonas periféricas del centro mismo que enfrentaban sus grandes áreas verdes: Cerro Santa Lucía y Parque Forestal, como culminación de un proceso gradual de consolidación de un área de altos ingresos en las zonas al oriente de la comuna, entre el centro mismo y la Plaza Italia. A partir de los años setentas, y muy particularmente, con la inauguración del Metro de Santiago a lo largo de Providencia hacia el oriente, este movimiento de renovación urbana en conjuntos de lujo se trasladó a la comuna de Providencia, en las zonas aledañas a las estaciones del Metro, y al barrio denominado El Golf, en la comuna de Las Condes, en un claro proceso de

reiteración de su interés por reforzar sus patrones de preferencia de localización residencial autosegregada. Es allí, justamente, donde se concentra hoy día la mayor parte de la oferta de departamentos de lujo en la ciudad.

Más aún, los departamentos de lujo que fueron construidos en épocas pasadas en estas zonas de la comuna de Santiago son hoy día transformados gradualmente en oficinas, desplazando su destino residencial original. Son estas oficinas que requieren una cierta proximidad del centro, pero pueden estar relativamente retiradas.

Este hecho es del todo coherente con la evidencia de una disminución importante del tamaño de la población y el hecho de que los propietarios de las grandes casas de la comuna preferían arrendarlas que vivir en ellas, por una parte, y, por otra, que como arrendatarios preferían a clientes para destinos no residenciales²². Conversando con propietarios entrevistados que arriendan casas grandes en la comuna y que manifiestan esta preferencia, la explican aduciendo las grandes dificultades que existen para encontrar familias de niveles de ingreso alto que quieran vivir en estas casas y afrontar estos niveles de arriendo relativamente altos. Para estas viviendas sólo se abren dos opciones: la primera, ser arrendadas por personas que a su vez las subarriendan por pieza, en una especie de conventillo, muchas veces disfrazado bajo la forma de residencial u hospedería, o ser entregadas para el uso de grandes instituciones que requieren mucho espacio y centralidad. En esta disyuntiva, el propietario prefiere arrendarla para uso institucional, por la mayor seguridad en el pago del arriendo y porque si se la arrienda para ser subarrendada por piezas, el desalojo de esa población es difícil y costoso, si es que se presenta la opción de venta a precio alto, objetivo al cual apuntan la mayor

²² Véase Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Arquitectura y Bellas Artes, y SECPLAC de la Ilustre Municipalidad de Santiago: "Estudios para el plan de desarrollo urbano y económico de la comuna de Santiago", FASE I, Informe Final, 1988.

parte de los propietarios de estas viviendas²³.

La explicación última para señalar esta falta de motivación del estrato alto para residir en la comuna es fundamentalmente el bajo status asociado a residir en ella. En efecto, esta población quiere estar permanentemente rodeada de población de igual condición, tanto por el status que la relación de proximidad tiene entre sus habitantes como por el hecho de que a través de esta proximidad se aprovechan mejor las externalidades generadas por el propio grupo, tanto como por la inversión del Estado. Esto explica la razón por la cual los hijos de los antiguos moradores tradicionales de los distintos barrios patricios de la comuna han considerado para sí localizaciones alternativas en el sector oriente, recurriendo al arriendo de las viejas casonas al momento de heredarlas. Como se decía, los arrendatarios predilectos serán los usos no residenciales, institucionales.

3.2 *El mercado potencial para los sectores de demanda de estrato medio: La vivienda nueva entre las 800 y las 1.200 UF*

La demanda de estos estratos ha seguido históricamente los patrones de localización del estrato alto de demanda autónoma. Así, durante el importante desarrollo inmobiliario de los barrios al oriente de la ciudad, de El Golf y Providencia en las décadas de los cuarentas y cincuentas, se genera vivienda orientada a este estrato en los sectores más alejados del área oriente de la ciudad donde los valores del suelo apenas lo permiten por la proximidad del estrato alto, en esta época, parte de Vitacura, Apoquindo y Colón, en una envolvente a las viviendas del estrato alto. Este último, para su más reciente avance hubo de saltarse estos sectores de modo de lograr la exclusividad que buscaba, potenciando las opciones de

San Francisco de Las Condes, La Dehesa y Santa María de Manquehue, más hacia el oriente, avance en el cual no logran acompañarlos los sectores medios, dados los altos precios de suelo que se generan en un proceso de alza sistemática y generalizada de los valores a mediados de la década de los años setentas, hasta la crisis del año 1982, la que no modifica el patrón de autosegregación, sino que más bien lo refuerza, al alejar muy significativamente a los estratos medios de la conformación de una demanda estable por viviendas.

Así, estos estratos que muestran una fuerte motivación residencial en función de elementos de status, tratando de compartir los del estrato superior o, al menos, de homogeneizarse con su propio estrato, han debido optar por lo segundo como mal menor, concentrándose la demanda en sectores donde esto pueda garantizarse. La lógica de esta homogeneización radica en la apropiación en precios del suelo de sus propias acciones y de las acciones del Estado que lo valorizan, tales como mejoramientos de accesibilidad, presupuestos municipales altos de inversión en mejoramiento y heroseamiento, etc. Su esperanza en esta estrategia de concentración es la de capitalizar, por la vía de la renta del suelo, sus propias acciones de mejoramiento y la inversión estatal, en la medida en que sean capaces de atraerla hacia sí. Ello será más factible mientras más concentrados se encuentren.

Esta opción se expresa territorialmente en su desarrollo en la comuna de La Florida, en Maipú y parcialmente, aunque en forma más dispersa, a lo largo del eje de las comunas del sur, hacia San Bernardo. La comuna de Santiago aparece así como una localización más bien arriesgada, en la medida en que se ha producido muy poco *momentum* de retorno de estos estratos hacia ella, en una renovación de las estructuras deterioradas. La explicación del hecho radica, probablemente, en la dificultad que desde la perspectiva de pequeños proyectos se encuentra para cambiar el cariz de una vasta zona. El primero que allí entre será pionero y deberá pagar los costos de entrada. Estos, salvo excepciones hacia el costado oriente de la comuna, se expre-

²⁹ Para estas afirmaciones se cuenta con veinte entrevistas a propietarios (que arriendan casas grandes para diferentes usos en la comuna de Santiago. Si bien ésta no es estadísticamente representativa, ni muy grande relativiza el valor de estas afirmaciones, el hecho de que las respuestas obtenidas sean consistentes en su mayoría permite afirmar lo dicho con cierta seguridad.

san en una velocidad de venta más lenta de los proyectos.

Sin embargo, el gran tamaño de la demanda que se genera por esta vía, así como la existencia de varias opciones no excluyentes, permiten suponer un comportamiento geográfico no homogéneo ni monolítico como el del sector alto, sino más bien un patrón de demanda territorial más disperso. Así, probablemente una proporción razonable de esta demanda debería encontrar localizaciones alternativas a las tres ya indicadas, especialmente en las zonas más próximas a las de desarrollo inmobiliario para sectores más altos de la demanda. Así, las áreas aledañas a las comunas de Providencia y Ñuñoa (hacia el oriente de la comuna) tendrán, con toda probabilidad, presiones importantes de expansión de la oferta en vivienda orientada a este mercado. De hecho, más de una empresa se encuentra operando allí desde hace algún tiempo. Su estrategia, al parecer exitosa aunque no se cuenta con gran información sobre sus resultados, es la de ir lenta y pacientemente conformando grandes paños de suelo (sobre 5.000 metros cuadrados) a partir de pequeños predios, en una labor de búsqueda y convencimiento de los propietarios, desalojo de los arrendatarios, demolición y recomposición de terrenos y, finalmente, construcción secuencial maximizando los efectos que una etapa tiene sobre los precios y atractivo de las siguientes.

Esta estrategia es lenta y costosa y se justifica sólo en la medida en que es posible operar con grandes proyectos, aunque secuenciados en el tiempo, ya que los mayores beneficios que se pueden esperar del proyecto se encuentran en la internalización en los precios del suelo de sus propias acciones de renovación. Esto exige el prerequisite de comprar previamente grandes paños de suelo y tenerlos ociosos hasta que maduren para su integración en un proyecto inmobiliario dentro de la secuencia. Sin embargo, al parecer los beneficios obtenidos son grandes y garantizan que seguirá su operación de mantenerse relativamente estables los niveles de demanda de vivienda de los estratos medios en Santiago.

Finalmente, cabe agregar que hay una

cantidad no despreciable de hogares unipersonales en la comuna, hogares que, por lo general, están arrendando una pieza y que no necesariamente pertenecen a estratos más bajos. Hay un sinnúmero de viviendas de una pieza en la comuna que se ofrecen en arriendo a personas solas, personas que no son sujeto de programas de vivienda estatal al no haber conformado una familia, de modo que su urgencia social es baja y no calzan con los programas destinados a los sectores de pobreza extrema y sus ingresos e intereses no les permiten adquirir vivienda en el mercado de demanda autónoma. Son ellos normalmente de estrato medio y podría pensarse que la localización central, muy urbana, les atrae por las externalidades de la comuna que sirven a sus intereses personales. En efecto, el equipamiento de esparcimiento y las opciones de socialización para esta población son muy superiores en la comuna de Santiago que en comunas periféricas, por lo que se explica perfectamente que ellos graviten sobre la oferta de arriendos en esta zona. Adicionalmente, al no tener niños, no les preocupa el tipo de ambiente que se genera en la calle y aprecian mucho la privacidad y oportunidades que se dan en ella y que no se encuentran en comunas periféricas. Esta población de familias unipersonales nunca ha tenido opciones de compra de vivienda con subsidio estatal, por lo que tienden a permanecer en el mercado de arriendo, el que se concentra fuertemente en esta comuna en la oferta para estos tipos de hogar.

3.3 Inserción potencial del estrato bajo en la comuna

Tal como se ha visto más arriba en este trabajo, la proporción de hogares que están dispuestos a sacrificar su nivel de satisfacción habitacional por vivir en la comuna central, así como los que están obligados a recurrir a esquemas de arriendo informal en ella, no son una proporción despreciable de su población. Al contrario, y congruentemente con todo lo expuesto, pareciera haber un proceso gradual de pauperización del tipo de morador de la comuna que se habría agudizado a partir

de los daños derivados de los sismos de 1985. Si bien es cierto que parte importante de la población de este estrato que había en la comuna en 1982 fue posteriormente erradicada a localizaciones periféricas mediante programas de subsidio habitacional en viviendas básicas por medio de convenios entre la Municipalidad de Santiago, el Ministerio de la Vivienda y municipalidades periféricas, los espacios que estos pobladores abandonaron han sido retornados, en parte, por nuevos ocupantes ilegales de algunas viviendas deterioradas que no han sido demolidas, o por arriendo de tierra para construcción de mediaguas en los interiores de los terrenos que fueran parcialmente despejados mediante demoliciones posteriores al sismo de marzo de 1985. Así, el único estrato que hasta el momento ha mostrado un inusitado interés en residir en la comuna es el de menores recursos, el que ocupa los espacios residuales de la operación del mercado de tierras en las áreas deterioradas. Se ha dicho, incluso, que el deterioro es funcional a las estrategias de supervivencia de estos segmentos de población en la medida en que los precios de habitarlo se encuentran a su alcance.

Es éste uno de los segmentos sociales más vulnerables al ser desplazado por otras actividades ya que, por una parte, no cuenta con los recursos adecuados para mantenerse competitivamente en localizaciones como las que ocupa en la comuna y, por otra, su sola presencia es entendida como un factor de deterioro ambiental, al asociarse conductas antisociales en la percepción de los otros estratos. Así, por lo común, las acciones de eliminación del deterioro urbano, en términos físicos, conllevan generalmente un objetivo implícito de erradicar su presencia para permitir que los otros estratos puedan ocupar en forma homogénea el sector. Los resultados de estas acciones no siempre han sido exitosos en la posibilidad de reemplazar. Por una parte, si bien las acciones que se han emprendido en erradicación de población han logrado sus objetivos inmediatos de llevar este estrato hacia la periferia, en el plazo mediano no parecen haber sido tan exitosas: por una parte, las estructuras que abandonan

los sectores más pobres o son demolidas y pasan a engrosar la superficie de suelos baldíos de la comuna, superficie que tiende a percibirse como avance de proceso de deterioro o son reocupadas por personas de estratos similares al de los habitantes erradicados, en la medida en que la oportunidad queda abierta. En efecto, difícilmente se logra mantener una vivienda para demolición sin que sea rápidamente ocupada por nuevos moradores dispuestos a correr los riesgos que vivir en ella involucra. Esta sustitución se hace normalmente con población del mismo estrato que aprovecha las ventajas de rentas baratas (o en muchos casos nulas) y de localización al alcance de viajes peatonales al trabajo (en muchos casos en el sector informal —precario o legal— en el centro de la misma ciudad).

Este conjunto de antecedentes lleva a tratar de explicarse las razones por las cuales no opera la oferta de programas subsidiados de viviendas básicas para sectores de marginalidad habitacional, a pesar del manifiesto interés de estos sectores de permanecer en ella.

Fundamentalmente, se dice que es el alto valor del suelo el que explica esta situación, ya que localizar viviendas básicas aquí haría encarecer innecesariamente los costos directos de los programas habitacionales del MINVU, por efecto de los altos costos del suelo, debiendo postergarse a otros sectores en su necesidad de solución habitacional de incurrirse en estos mayores costos. Esto parece ser sólo un supuesto sin mayor base, tal como se trata de demostrar más adelante.

Para desarrollar la argumentación en favor de la tesis de que es posible renovar las áreas más periféricas de la comuna de Santiago, basándose en las actuales políticas habitacionales del Estado, se ha recurrido a un estudio en tres fases diferentes:

— Análisis de la incidencia del valor del terreno urbanizado en los programas actuales de las licitaciones del SERVIU.²⁴

²⁴ Servicio de Vivienda y Urbanismo, institución dependiente del Ministerio de Vivienda y Urbanismo que está encargada de administrar la construcción y adjudicación de viviendas para los estratos bajos subsidiados por el Estado, así como de mantener las dotaciones de espacios públicos con pavimentación y aceras.

- Análisis de los precios de oferta del suelo en la comuna, según ofertas comerciales y zonas de la comuna.
- Localización de la oferta de suelos potenciales para programas de viviendas básicas.

3.3.1 ANÁLISIS DE LA INCIDENCIA DEL VALOR DEL TERRENO EN LOS ACTUALES PROGRAMAS DEL SERVIU

De los estudios conducentes a determinar la incidencia del valor del terreno en los costos de viviendas básicas en Santiago, cabe destacar el que se realizó de acuerdo con los antecedentes que se obtienen de las licitaciones que el SERVIU ha manejado en estos últimos años.

Según los antecedentes allí recopilados, el valor total del terreno por cada vivienda básica construida en la periferia, una vez urbanizado, es del orden de las 35,43 UF. fluctuando este valor entre un máximo de 48,90 UF en un caso en Talagante y un mínimo de 28,83 en La Pintana. Las variaciones se deben fundamentalmente a las condiciones diferenciales que deben superarse para entroncar con la red de infraestructura urbana. Las condiciones en que se ofrece esta urbanización son las mínimas; es decir, en un estándar deprimido de pavimentación, pero con agua potable y alcantarillado al interior de la vivienda. Se excluye de estos precios, sin embargo, todo lo que es distribución y arranque domiciliarios a cada vivienda.

3.3.2 PRECIOS DEL SUELO EN LA COMUNA Y VOCACIÓN RESIDENCIAL

La gran heterogeneidad evidenciada en los precios del suelo en la comuna de Santiago refleja, en buena medida, la complejidad de su trama urbana que frente a externalidades positivas muy altas presenta valores también muy elevados, mientras que frente a deterioro significativo y mayor distancia del centro se evidencia en valores bajos y muy bajos en la oferta. Esto se puede verificar en los datos siguientes de precios, por tramos de la oferta:

Tramo de precio por m ² (UF)	Superficie ofrecida (m ²)	Por ciento del Total ofrecido
menos de 0,99	5.409	4,28
1,00 a 1,99	42.234	33,39
2,00 a 2,99	45.136	35,68
3,00 a 3,99	9.272	7,33
4,00 a 4,99	14.650	11,58
5,00 y más	9.794	7,74

Fuente: Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Estudios Urbanos, *Boletín del Mercado de Suelo*, ediciones correspondientes a 1987.

Sobre la base de estos datos de valor de suelo, se procedió a establecer la vocación residencial de los diferentes suelos ofrecidos en el mercado en la comuna de Santiago. Se fijó, sobre la base de la normativa del SERVIU para vivienda básica, en 3 pisos con acceso individual a cada una de ellas desde el pasaje y en un esquema de condominio, una superficie mínima de 22 metros brutos de terreno urbanizado por vivienda, considerando las superficies para pasajes, antejardines y accesos. Es indudable que la densidad resultante es extremadamente alta; sin embargo es acorde con las condiciones generales de equipamiento y espacios abiertos en calles y plazas en la comuna de Santiago. Estas superficies de terreno significan, en otros términos, reeditar el cité como forma de ocupación de la ciudad por los sectores más pobres, como una manera de aprovechar la infraestructura disponible y de lograr que el equipamiento existente en la comuna se aproveche en mejor forma y por quienes más lo necesitan. Además, permiten operar en terrenos con superficies relativamente pequeñas (entre 1.000 y 2.000 m²), aprovechando las economías de escala en la construcción, economías que más adelante se señalan.

Si se considera que 1,6 UF por m² es el tope de precio para que las viviendas que se construyan en el sector sea competitiva con los precios del suelo de los periféricos y que, de ese precio resultan terrenos del orden de los 22 m², toda la oferta por debajo de ese precio tendría vocación residencial, salvo que hubiera una clara contraindicación por la prevalencia de otros usos de suelo en el barrio. De ser ello así,

durante un año reciente se habrían ofrecido 21.190 m² de suelo con vocación de viviendas básicas, lo que habría alcanzado para programas del orden de las 1.000 viviendas anuales en la comuna, cifra nada despreciable si se piensa que no ha mediado acción alguna que propicie la oferta de suelos en estos tramos. Es posible, por lo tanto, suponer que existen reservas importantes de terrenos que, al no haber hoy día poder comprador para fines residenciales y no existir otros usos presionando sobre ellos, puedan incorporarse a la oferta incrementando así el monto de terrenos con vocación residencial de viviendas básicas, permitiéndose aumentar los programas de renovación por sobre las 1.000 viviendas anuales en esta comuna.

3.3.3 LOCALIZACIÓN DE LA OFERTA DE SUELOS PARA VIVIENDAS BÁSICAS

De acuerdo con lo anterior sólo queda por definir las áreas que tendrían mayor probabilidad de entrar a renovación urbana con programas de viviendas básicas, si es que el MINVU decidiera llamar a licitaciones en la comuna de Santiago. De acuerdo con los antecedentes elaborados, éstos se encuentran concentrados en las zonas más periféricas de la comuna de Santiago, especialmente hacia el norponiente y surponiente. Este hecho es interesante, ya que aledañas a estas zonas hay otras comunas que también tienen condición de mediterraneidad, con áreas importantes en deterioro, y que podrían asociarse a estos programas, ya que con certeza disponen de oferta de terrenos con vocación residencial para viviendas básicas.

IV. ANTECEDENTES SOBRE COSTOS DIFERENCIALES Y OTRAS RESTRICCIONES PARA LA CONSTRUCCION DE VIVIENDA EN LA COMUNA

En general, se ha tendido a generar la idea de que construir en la comuna de Santiago es más complejo y requiere mayores esfuerzos económicos y empresariales que en otras comunas, especialmente las peri-

féricas, en la ciudad de Santiago. En este acápite se analizan algunas de las aparentes restricciones más evidentes y se las trata de objetivar. Los puntos analizados son los siguientes:

- Tamaño de los terrenos como dificultad para establecer programas de renovación urbana en la comuna.
- Costos diferenciales de construcción en la comuna de Santiago.
- Otros costos sociales y la renovación urbana.

4.1 *Tamaño de los terrenos como dificultad para construcción de viviendas de la comuna de Santiago*

Se ha dicho en forma reiterada, incluso por agentes involucrados técnicamente en la construcción, que el problema más importante a vencer para la renovación urbana de vastos sectores de la comuna son los tamaños de los terrenos y la dificultad para conformar grandes paños. Esta afirmación se hace tratándose de que el Estado asuma sobre sí la conformación de grandes paños, por la vía que le sea factible, asuma los costos de conformarlos y los traspase a las empresas inmobiliarias para materializar la gestión privada de grandes proyectos de renovación urbana.²⁵

Este hecho, sin embargo, se debe fundamentalmente a dos factores que conviene analizar por separado. El primero de ellos dice relación con la velocidad de venta o, lo que es lo mismo, la atracción que el "producto vivienda" ofrecido tenga en el mercado inmobiliario. El segundo dice relación con las economías de escala que se puedan lograr en la operación, las que sólo se obtienen superando un cierto umbral de metros cuadrados construidos por proyecto, y que ese umbral está defini-

²⁵ Un hecho que se debe tener en consideración al tratar este tópico es que al Estado chileno le está constitucionalmente prohibido la expropiación de suelos en beneficio de terceros. Sólo puede hacerlo para espacios que se transformen en bienes nacionales de uso público, tales como plazas y calles. Esto implica que cualquier acción estatal en este sentido pasa por la conformación de un banco de suelos conformado por medio de la adquisición directa en el mercado.

do por el tamaño físico del terreno y su índice de constructibilidad.

4.1.1 VELOCIDAD DE VENTA Y TAMAÑO DE LOS TERRENOS

El análisis, en este caso, conviene hacerlo estratificadamente, para determinar exactamente la incidencia que cada tema tiene sobre tipos de proyectos. Dado que en el punto anterior se descartó que, al menos en el corto o mediano plazo, el estrato alto se interese por entrar en forma masiva a la comuna con su patrón de demanda residencial, cabe analizar sólo dos estratos: el medio y el bajo.

Al parecer, por las entrevistas a operadores inmobiliarios, la velocidad de venta de los proyectos destinados a programas habitacionales de estrato medio (400 a 1.200 UF) es ligeramente menor en la comuna de Santiago que en otras comunas, especialmente en los tramos superiores de la escala, sobre 800 UF²⁶. El argumento aquí sería que esta mayor lentitud se debería fundamentalmente a que los proyectos ofrecidos no cumplen con condiciones equivalentes de status comparativamente con los de La Florida, por ejemplo. Se trata de conformar grandes paños de suelo para que el volumen de la operación garantice la conformación de un barrio radicalmente nuevo que permita en la práctica la substitución total de la variable status del territorio actual por la de "un barrio nuevo" en el centro. Para ello se trata de cambiar las condiciones generales de las estructuras físicas y substituir a los actuales moradores abriendo paso a los nuevos residentes potenciales de estrato medio. Una condición normalmente exigida en este tipo de operación, según declaraciones de personeros del sector inmobiliario, es la definición de áreas de residencia exclusiva, es decir, que no incorporen "otros usos del suelo". Ello significa, además, enfrentar la dificultad de desplazar a usos de mayor productividad que la resi-

dencial y que están dispuestos a pagar precios, o al menos arriendos, relativamente altos por la localización²⁷.

En estos casos parece ser cierto que, para que la velocidad de venta de proyectos inmobiliarios destinados a estratos medios y medios altos aumente y sea competitiva con las de proyectos similares en la periferia, sería necesario conformar grandes paños de oferta. Sin embargo, vale la pena destacar dos hechos que relativizan esta afirmación. Hay más de una empresa inmobiliaria relativamente grande y exitosa que se encuentra operando en proyectos inmobiliarios con un éxito aparentemente alto en la comuna, con proyectos destinados a los tramos superiores de la oferta normal para estratos medios (800 a 1.200 UF). Dicha empresa ha ido lentamente conformando una carpeta de terrenos y asumiendo en términos privados el costo de realizarla sin necesidad de intervención del Estado; al mismo tiempo, es previsible que con esta carpeta logre, en el mediano plazo, internalizar las externalidades de su propia operación en los precios de su propia carpeta de terrenos, generándose así una utilidad atractiva en la conformación misma de la cartera. No parece, por lo tanto, indispensable que sea el Estado quien conforme los grandes paños, al menos en este momento del proceso. Los incentivos actuales están siendo eficientes, al menos para algunas empresas importantes, en las áreas con mayor vocación residencial para los estratos medios, hacia el oriente de la comuna, tal como se ha visto. El mercado puede operar. Por otra parte, existen varios proyectos menores, con oferta a precios poco superiores a las 400 UF, que no han enfrentado dificultades para operar en la comuna, en sectores relativamente consolidados, a pesar de esta sensación de deterioro que prevalece sobre ella. Estos, más cercanos a los tramos inferiores de la demanda, no parecen evaluar como condición tan indispensable la existencia de la variable de status,

²⁶ Sin embargo, algunos antecedentes muy fragmentarios indican que la velocidad de venta de proyectos hasta 1.500 UF está aumentando significativamente en algunas áreas de la comuna.

²⁷ Esta línea de argumentación se oye con mucha frecuencia en las exposiciones de personeros de la Cámara Chilena de la Construcción, organismo gremial de los empresarios de la construcción a cuyo amparo se encuentran expresadas también las opiniones de los gestores inmobiliarios.

la que parecen dispuestos a sacrificar frente a ofertas con condiciones mejores de accesibilidad a las disponibles en la periferia.

4.2 *Tamaño de los terrenos y rendimientos crecientes en la construcción*

El segundo argumento que normalmente se esgrime cuando se trata de justificar la necesidad de grandes paños de terreno para lograr la gestión de empresarios inmobiliarios en la renovación urbana de grandes paños de suelo en la comuna es que el pequeño tamaño de los terrenos no permite la operación de las empresas constructoras aprovechando las economías de escala que su gestión permite, las que se obtendrían en localizaciones alternativas en zonas más alejadas, donde se dispondría de terrenos más grandes.

Es por ello que en este acápite interesa revisar los posibles cambios en los costos de la construcción a medida que aumenta el tamaño de la obra. Para hacerlo pareció necesario distinguir cuatro aspectos que cubren la totalidad del tema. A pesar de no ser totalmente excluyentes entre sí presentando interdependencias grandes los unos con los otros, se prefirió exponerlos separadamente con miras a lograr una mayor claridad expositiva:

a) Descuentos por compras a mayor volumen. Este aspecto se da frecuentemente en las relaciones comerciales y su manifestación en los costos va en el mismo sentido de lo que se conoce como rendimientos crecientes.

En un análisis de regresión realizado con antecedentes de ventas y producción física elaborados por el INE y los precios de los materiales de construcción recopilados por la Cámara Chilena de la Construcción se determinó que la relación de precios al por menor y precios mayoristas no tenía relación con el volumen de las compras. Es decir, no se observan cambios significativos en los precios de los materiales de construcción cuando aumenta el volumen de la compra que hace una empresa.

Esta conclusión es importante, ya que, aun cuando existen descuentos por compras grandes, ellos no son establecidos

según volúmenes de compras, sino que a partir de rangos preestablecidos que más bien tienden a discriminar las compras al por menor.

Por lo demás, aun cuando pudieran existir disminuciones de precio para compras grandes, es difícil a partir de una sola obra discernir la capacidad de compra de una empresa que puede estar operando, en forma simultánea, varias obras.

b) Relación de costos fijos y costos variables. Un segundo aspecto que dice relación con la eventual existencia de rendimientos crecientes radica en la relación entre costos fijos y costos variables.

A partir de los antecedentes de tres licitaciones realizadas recientemente por el MINVU se puede asumir, para estos efectos, la hipótesis de que, al menos para la construcción de viviendas básicas, esta relación de costos no significa una magnitud considerable. En concreto, éstos se relacionan con partidas que no representan más del 2,5% de los costos constructivos totales. Dicho en otros términos, una vez superado un umbral mínimo, la construcción de viviendas es un proceso productivo que usa esencialmente factores en cantidades variables.

c) Costos que varían con el tamaño de las superficies de las viviendas y costos que no lo hacen. Una tercera manera de enfocar los rendimientos crecientes es la determinación del conjunto de costos que varían con el tamaño de la superficie de las viviendas. Ellos se traducen en costos promedio por metro cuadrado, diferentes en la medida en que varía la superficie de la vivienda considerada. De la misma fuente anteriormente citada se desprende que de un total de 182 UF por vivienda, cerca de 38 UF no se encuentran vinculadas a su superficie. Es decir, se puede incrementar la superficie de la vivienda y no se incurre en costos adicionales por estas partidas. Lógicamente esto implica que, en términos de costos unitarios por m² de construcción, se produce un descenso en la medida en que aumenta la superficie construida. Este descenso es muy importante en los primeros tramos de incremento de superficie (20 m² de superficie) y disminuye gradualmente en los tramos siguientes.

Sin embargo, en atención a las superficies que tienen las viviendas sociales, e incluso las destinadas a los segmentos más bajos de los tramos considerados de estratos medios, la incidencia de este factor es sólo estadística, ya que existe una gran homogeneidad en la superficie de la vivienda ofrecida.

d) Economías o deseconomías de escala. El cuarto y último factor considerado para este caso se refiere a enfocar el problema en términos generales y observar el cambio en la productividad de todos los factores cuando aumenta el volumen de la obra.

En un estudio de regresión hecho con los precios de las licitaciones públicas llamadas por el MINVU entre 1985 y 1987 se detectó una asociación negativa entre número de viviendas y valor del metro cuadrado. Es decir, a medida que aumenta el número de viviendas construidas en cada conjunto, el valor por metro cuadrado desciende. En dicho estudio fue imposible separar el precio total de la vivienda con el valor de la construcción, que es el que en definitiva interesa para este punto de rendimientos crecientes, por lo que se atribuyeron los mayores rendimientos obtenidos al tamaño de los terrenos, ya que, por lo general y en condiciones de *ceteris paribus*, los terrenos de mayor tamaño suelen ser más baratos por unidad de superficie que los de tamaño menor. Trabajando con valores nominales, dicho estudio encontró un coeficiente de $-32,7$. Es decir, por cada aumento de una vivienda en el tamaño del conjunto, el costo promedio por vivienda desciende en \$ 32,70 (aproximadamente 0,01 UF).

Finalmente, y bajo este mismo acápite, vale la pena mencionar que los empresarios entrevistados tendieron a sugerir que hay un umbral mínimo para que una obra sea rentable y que éste parece estar cerca de las 50 viviendas básicas equivalentes, es decir, en operaciones complejas del orden de los 2.000 m² como mínimo se producen las economías de escala para operar. Esto se debería a la alta incidencia que tiene el costo de la mano de obra en vivienda económica y que para lograr un rendimiento óptimo de una cuadrilla de trabajadores se requieren, al menos, conjuntos del orden de las 50 viviendas básicas.

Del conjunto de antecedentes presentados sobre rendimientos crecientes, por lo tanto, se deduce que no parece haber rendimientos crecientes importantes por sobre los conjuntos de 50 viviendas cuando están operando empresas que tienen diversas obras que mantienen sus niveles de eficiencia altos y competitivos. Ello implica que si se trata de ingresar con conjuntos de viviendas básicas se requerirán terrenos del orden de los 1.200 m² para optimizar la operación, tamaño del terreno que aumentará gradualmente en la medida que se trate de viviendas de mayor formato, ya que la densidad que se logra en otros conjuntos es menor que en estas agrupaciones de vivienda básica en agrupaciones de tipo "cité".

4.2 *Costos diferenciales privados (distintos de los del suelo) entre la comuna de Santiago y otras periféricas*

Dentro de los argumentos que se han esgrimido para explicar la falta de interés del sector privado en realizar proyectos de renovación urbana en la comuna de Santiago está la existencia de costos diferenciales de permiso y tarifas de empalme entre esta comuna y el resto de la ciudad que harán elevar los costos en ella por sobre los de las demás. Para efectos de análisis, aquí se han diferenciado en tres tipos distintos los costos diferenciales:

- costos asociados a los permisos de edificación;
- tarifas de empalme de servicios públicos de agua potable y alcantarillado;
- costos de pavimentación.

4.2.1 COSTOS ASOCIADOS A LOS PERMISOS DE EDIFICACIÓN

Los costos de los permisos de edificación son homogéneos en todas las comunas de Santiago para edificaciones de igual nivel, por lo que los diferenciales de costos pueden atribuirse a otros factores, tales como la sensación de que obtener un permiso de construcción en Santiago es muy lento, o que el derecho que hay que pagar por el uso de las vías públicas es muy alto.

La lentitud en la tramitación de los permisos municipales de construcción se expresa en el costo general del proyecto, en el costo financiero de mantener la inversión en el terreno ocioso por el tiempo que dura la tramitación, ya que es cierto que para realizar el proyecto y solicitar su aprobación al menos hay que tener el control de la propiedad del terreno.

Por esta razón se trató de medir la incidencia en costos derivados de los tiempos de tramitación de proyectos residenciales en los últimos años en la comuna de Santiago, tratándose de determinar los costos financieros asociados a dicho plazo de tramitación.

Se descubrió que, en promedio, el plazo que media entre la fecha de inicio de los trámites municipales hasta que se pagan los derechos municipales es de 1,4 meses, variando entre 1,2 y 1,8 en promedio anual de los últimos tres años. Adicionalmente, después de pagados los derechos, los tiempos de aprobación del proyecto por parte del arquitecto revisor, a partir de la fecha de pago de los derechos, son del orden de 14 días hábiles por proyecto, en promedio. Adicionalmente, el responsable de la obra se demora, también en promedio, unos 8 días en pagar sus derechos. Así, el tiempo total de tramitación del proyecto es del orden de 1,5 meses atribuibles a la tramitación municipal.

Asumiendo que el valor de los terrenos se mantiene constante en términos reales en el corto plazo, se puede asumir también que el constructor incurre en un costo de capital durante el período de tramitación de los permisos municipales de construcción y que éste corresponde al costo alternativo de los recursos invertidos en la adquisición de los terrenos antes de poder iniciar las faenas de construcción.

Tomando el precio de los terrenos a un valor promedio de 2,73 UF por metro cuadrado para toda la oferta en la comuna, se puede estimar que, a niveles de interés corrientes en el mercado financiero según antecedentes del Banco Central, la incidencia del costo financiero derivada de la tramitación del proyecto es del orden de 0,00888 UF por m², monto que es margi-

nal en el conjunto de los costos de construcción.

Esta situación promedio, sin embargo, es relativizable ya que, en los casos de proyectos residenciales en terrenos de alto costo, la incidencia tiende a acrecentarse en forma significativa. Estos proyectos, que son probablemente los que generan el mito del alto costo de tramitación, son por lo general no residenciales y localizados en el cuadrángulo central de la comuna. Es indudable que a costos muy elevados de suelo, la incidencia del costo financiero del proyecto es alta. Sin embargo, los terrenos de vocación residencial en la comuna se encuentran por debajo del valor arriba utilizado (promedio comunal), por lo que en estos casos su incidencia es marginal y despreciable.

El segundo factor corrientemente mencionado por los empresarios de la construcción entrevistados en relación a los costos de permisos y aportes en la comuna de Santiago se refiere al cobro que se hace por uso de las vías públicas, cobro que en las comunas periféricas por lo general no se hace. Este cobro es muy alto (justificado por los costos sociales de la congestión de tráfico producida en las calles centrales) en el cuadrángulo central de la comuna, y marginal en el resto de ella. Además, en los proyectos de vivienda en las zonas más alejadas no es necesario utilizar la calle para las faenas de construcción, por lo que el pago de estos derechos no se exige. Así, también la incidencia de este costo es marginal en la comuna en los proyectos residenciales, especialmente en los que se orientan a la demanda de los estratos más bajos.

4.2.2 TARIFAS DE EMPALMES DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO EN LA COMUNA

Existe la idea de que los costos de agua potable y alcantarillado son comparativamente más altos en la comuna de Santiago que en otras comunas del área metropolitana capitalina. Luego de la investigación realizada se puede afirmar que la EMOS²⁸

²⁸ Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias, encargada de la dotación de agua potable y alcantarillado en el área metropolitana de Santiago.

no discrimina entre comunas para efectos de tarifas de conexión a las redes de agua potable y alcantarillado. Dichas tarifas están claramente establecidas en el D.L. 584 del 26 de marzo de 1980 y son iguales para todas las comunas. Se producen, sin embargo, diferencias entre los costos de empalme que se derivan de los costos de las obras requeridas para hacerlos, costos que suelen ser más elevados en casos de infraestructura antigua al necesitar reponerse mayor cantidad de partes de las matrices originales en la obra de empalme por ser éstas más frágiles. Sin embargo, el constructor puede hacerlas él mismo o seleccionar la empresa que las realice y asumir los costos reales de hacerlo, lo que indicaría que éstos se refieren a costos reales.

Lo anterior es congruente con el hecho de que, desde el punto de vista de la capacidad instalada de redes de alcantarillado y agua potable, no hay razones para que se cobren tarifas superiores en la comuna de Santiago o en otras comunas de la ciudad. Un estudio de la propia Municipalidad de Santiago así lo demuestra²⁹.

Los costos de conexión a las redes eléctricas también muestran un comportamiento similar al del agua potable y alcantarillado, dependiendo éstos solamente de la cantidad de potencia instalada solicitada. Estos se pueden consultar en la Circular N° 240 de Chilectra Metropolitana³⁰, en su Gerencia Comercial.

4.2.3 PAVIMENTACIÓN

A pesar de que explícitamente no existe una tarificación para la pavimentación por parte de la municipalidad o el SERVIU que la administra, sino exigencias para su provisión en loteos residenciales, vale la pena mencionar que en la comuna de Santiago prácticamente no existen calles que no tengan pavimentación en un alto estándar, de modo que cualquier proyecto de vivienda que se realice en ella no requerirá de

costos adicionales de pavimentación, logrando un estándar muy elevado en este concepto por la dotación de la comuna.

Este factor hace que los costos de urbanización en ella puedan ser menores que en la periferia, y que se logren estándares más altos de servicio al aprovecharse de la capacidad instalada.

4.3 *Antecedentes sobre los costos sociales diferenciales de las alternativas de localización residencial en la comuna de Santiago o en comunas selectas de la periferia urbana*

Un estudio reciente realizado por la Pontificia Universidad Católica de Chile que compara los costos "nacionales" de construir en terrenos seleccionados de Renca, Santiago Poniente y La Pintana³¹ llega a las siguientes conclusiones:

a) "El diferencial de 'costo nacional' resultó favorable para el terreno en Santiago Poniente, en comparación con el de Renca, mientras que el criterio M.C.M. (tradicionalmente utilizado por el MINVU) indicaba lo contrario. Ello estaría reflejado que la diferencia de precio entre ambos terrenos se vería más que compensada por la capacidad de los servicios instalados en Santiago Poniente."

b) "El diferencial de 'costo nacional' resultó favorable para el terreno de La Pintana en comparación con el de Santiago Poniente, situación que también mostraba el M.C.M. Ello estaría indicando que es más conveniente construir las viviendas básicas en ciertos terrenos de menor precio, a pesar de que será necesario incurrir en costos adicionales para proveer los servicios básicos de urbanización y equipamiento. Sin embargo, el mayor precio del terreno seleccionado en Santiago Poniente podría estar reflejando la disponibilidad y accesibilidad a otros servicios que este estudio de hecho no considera son pertinentes para satisfacer las necesidades básicas de la población en extrema pobreza, pues no los valora."

²⁹ Véase, Alberto Ureta, "Determinantes del costo comparativo para ubicar a un residente en la comuna de Santiago vs. la periferia".

³⁰ Empresa encargada de la distribución de energía eléctrica en el área metropolitana de Santiago.

³¹ Véase, Pontificia Universidad Católica de Chile, Programa de Adiestramiento en Preparación y Evaluación de Proyectos, *Costo Nacional Diferencial de Localizar Viviendas Básicas*, Santiago, mimeo, noviembre de 1985, versión preliminar.

La lógica de esta argumentación refleja en el denominado 'costo nacional' uno que no se puede asimilar del todo al del costo social, ya que se refiere a los costos sólo de provisión de infraestructura sanitaria y equipamiento comunitario. Tal vez la omisión más importante en la evaluación es la del costo de transporte. Si éste, según las encuestas de gasto familiar, representa en promedio una cifra cercana al 15% del gasto de los hogares, cualquier ahorro que se haga en este acápite es significativo en términos de su incidencia sobre el costo social y su incidencia es evidentemente favorable a localizaciones centrales donde se concentra parte importante de la oferta de empleo. Así es dable suponer que la disminución de costos de viaje y de tiempos de desplazamientos de las familias localizadas en la periferia y las que se ubican en la comuna de Santiago más que compensan, desde una perspectiva estrictamente social, cualquier otro diferencial que no sea favorable a la localización en la comuna.

Así, desde una perspectiva pública global, la utilización de los espacios intersticiales de la comuna de Santiago hoy en deterioro se justificaría, incluso si los costos directos de los proyectos fueran algo mayores que en la periferia, en la medida que el costo social disminuye por la localización. Sin embargo, y tal como se ha demostrado más arriba, esto no parece ser necesario en la medida en que es posible, dentro de los lineamientos vigentes en el SERVIU, entrar a la comuna de Santiago con programas de viviendas básicas subsidiadas, orientadas a sectores de pobreza, a costos similares a los de la periferia, en la medida en que se utilicen las densidades más altas allí consideradas. Con ello, además, se disminuyen los costos sociales globales, derivados de los programas habitacionales, especialmente en lo que se refiere a costo generalizado de transporte en la ciudad.

V. IMAGEN DE UNA COMUNA DEMOCRÁTICA DE SANTIAGO

Se ha dicho en varias oportunidades que el objetivo del Plan de Desarrollo Comunal es lograr una comuna que pueda

ser considerada democrática y moderna, bajo parámetros que no siempre se encuentran explicitados. Queda, por una parte, determinar la imagen de modernidad consensual bajo los diversos enfoques de manera tal que sirva para desprender de ella los objetivos parciales que contribuyan a su logro en el corto plazo y, por otra, definir lo que se entiende por democracia en el espacio urbano de una comuna como la de Santiago.

5.1 *Perspectivas sectoriales de una imagen global de modernidad*

Es fundamental que la imagen de la comuna que se desarrolle en este proceso sea unitaria. Sin embargo, para efectos analíticos y expositivos, vale la pena separar sus principales elementos componentes en dos categorías agregadas en torno a las cuales se logren consensos parciales que deriven hacia esta necesaria imagen unitaria.

Tal vez el concepto que mayor grado de consenso genera es que ésta debe estar preparada ahora para enfrentar los desafíos que le presentará la sociedad del siglo XXI. Dicho en otra forma, la imagen futura tendrá que reflejar, necesariamente, cambios importantes en los sectores sociales, económicos, políticos y en la expresión espacial de ellos. Desde esta perspectiva, la imagen futura deberá cumplir, a lo menos, el siguiente conjunto de desafíos:

5.1.1 PERSPECTIVA FÍSICA

Desde una perspectiva estrictamente física, la imagen de modernidad es la de una comuna central a la manera europea. Tal vez los primeros ejemplos que se vienen a la mente son Bologna y Berlín, en la medida que se trata de remodelaciones famosas, de gran escala, conducidas desde la autoridad estatal y con un cambio drástico de la imagen de los centros respectivos.

En este sentido, la imagen que se tiene sobre ellas es la de una comuna central altamente construida, sin espacios vacíos, con una alta densidad de actividades económicas y manteniendo sus características estéticas en algunos lugares, dentro de una tónica de preservación.

Esta imagen es considerada, por lo general, como muy atractiva y plasmada de "carácter". Tal vez este "carácter" se relaciona mucho con lo que la memoria colectiva entiende como "lugares" en los centros urbanos. Son éstos muy diferentes, tal vez antítesis, de ciudad jardín, pero imbuidos de una condición más amable que los edificios del postmodernismo, al permitir una conjunción entre viejos y nuevos edificios y mantener los espacios verdes con un carácter que se ha dado por definir como netamente urbano. No son sólo edificios singulares, sino que situaciones urbanas preservables y reproducibles en una perspectiva de intervención contemporánea.

En este sentido, tal vez, la imagen física se refiere más a preservar un barrio como el llamado Brasil que edificios singulares que en él se encuentran.

El logro de lo antedicho requiere de una intervención muy precisa y detallada de las autoridades municipales en acciones de gestión distinta de la de establecer normas y dejar la libre operatoria del mercado en su consecución, o tratar de despejar grandes paños, tal como en diversas ocasiones lo ha solicitado la Cámara Chilena de la Construcción para remodelar la ciudad en Santiago Poniente.

De pensarse en formas de subsidios, éstas no son sólo la compra de terrenos (o en su defecto la expropiación de grandes paños) para entregarlos a gestores inmobiliarios, sino que se relacionan con aspectos tales como subsidiar a los residentes para que mejoren ellos su propio hábitat, o iniciar acciones de reedición de edificios singulares para uso público, especialmente cuando se trata de monumentos nacionales o edificios de alta significación histórica.

Este enfoque, en una perspectiva física, requiere una alta capacidad de negociación de los agentes municipales con los propietarios y actores privados, en una perspectiva de diseño urbano detallado de puntos y lugares singulares.

Tal vez, en este sentido, la acción urbana que se ha desarrollado en Barranco con el nivel de detalle y la gestión con actividades seleccionadas, específicamente para la renovación y revitalización del barrio en Lima, sea de interés para algunas zonas de la co-

munidad. Sin embargo, el carácter mismo de Barranco encuentra una seria competencia en la existencia del barrio Bellavista que concentra justamente este tipo de actividades y se encuentra más cerca del lugar de residencia del estrato alto, al oriente de la ciudad. Asimismo, vale la pena tener presente el fracaso de la reedición del barrio de Villavicencio dentro de esta óptica.

5.1.2 IMAGEN ECONÓMICA

Tal vez el elemento central sobre el cual gravita el ejemplo internacional de la imagen económica es el de una comuna central con un mercado de suelo apreciado y altamente cotizado. Su implementación permitiría generar con cierta facilidad la imagen física de modernidad arriba descrita. Sin embargo, parece que lograr este objetivo en forma generalizada en la comuna es poco probable.

Gravita sobre esto lo que Neutze denomina el dilema del prisionero en la renovación urbana. Es mal negocio ser el primero en iniciar la renovación y conviene ser el último, de modo que todos se quedan esperando a que sean otros los que inicien acciones de renovación.

Por esta razón, los precios de la tierra se mantienen deprimidos y las transacciones reales son escasas. Las acciones de renovación propiamente tales suceden más que nada por accidente y fuera de un plan específico y muy dependiente de las necesidades del centro metropolitano, más que en función de las características de los diferentes barrios que conforman la comuna.

Todo lo anterior indica que es probable que no sea la existencia de este mercado inmobiliario fluido y valorizado lo que convenga a la imagen de futuro, sino que valga la pena explorar formas que permitan mantener y preservar el carácter de los barrios como se ha dicho sin desplazar a sus actuales moradores.

Para lograr esto la acción de gestión urbana requerida es muy pormenorizada y altamente participativa. Es probable, sin embargo, que se requiera, además, de definiciones exógenas sobre la vocación explícita de ciertos barrios, favoreciendo

la instalación en ellos de ciertas actividades que así lo requieran y tratando de desestimular la presencia de las que, desde una perspectiva estricta de diseño urbano, sean contrarias a la vocación misma del barrio. Este tipo de gestión es el que explica, en buena medida, el éxito de la renovación de la Bahía de Boston, en términos homogéneos y con fuertes economías de aglomeración que la hicieron atractiva, tanto para los inversionistas como para los residentes del barrio y la ciudad en su conjunto.

En un sentido estrictamente económico, se trata de invertir la imagen tradicional del centro metropolitano: más que permitir en su periferia inmediata casi cualquier actividad en forma caótica, se trataría de seleccionar tipos de actividades por barrios y gestionar con ellas su asentamiento permanente. Es indudable que, para ello, deben concurrir tres elementos: normas que así los indiquen, diseño urbano que respete las condiciones de cada barrio, y estudios de mercado y proyectos inmobiliarios que aseguren la conveniencia de hacerlo.

5.1.3 IMAGEN SOCIAL

En una perspectiva social, la imagen moderna de la comuna parece estar asociada, normalmente, a la sustitución de sus actuales moradores por grupos sociales para los que sea posible financiar el costo inmobiliario de estar en ella, es decir, que se produzca un proceso inverso de invasión-sucesión, siendo el llamado "deterioro social" reemplazado por estratos medios y altos exclusivamente. Se produce así un potencial conflicto de intereses entre los de los diversos grupos que hoy habitan en la comuna y los de los planificadores que, en este caso, estarían privilegiando los intereses de los estratos medios altos, forzando una vez más a los estratos medios bajos y bajos a abandonar el lugar.

Sin embargo, se ha visto que no es posible lograrlo, dado que los estratos que estarían interesados en sustituirlos potencialmente tienen sus aspiraciones residenciales orientadas hacia otros lugares de la ciudad.

Además, existe la intención creciente de focalizar los subsidios hacia los sectores de

pobreza, limitando fuertemente su aplicación a estratos superiores, rompiendo así una tradición histórica. Ello hace que converger hacia una comuna que en ciertas áreas incorpore a sectores subsidiados en la satisfacción de sus necesidades habitacionales, reforzando su rol residencial e incorporando más residentes de estratos semejantes buscando la manera de mantener a sus actuales moradores.

El más grave peligro, desde una perspectiva social, es una gestión que al favorecer un proceso de *gentrificación* desplace a los actuales residentes, a la manera de la renovación urbana del barrio del Marais, en París, o como está sucediendo en Bellavista en el propio Santiago. Parece que es necesario generar conciencia a través de diversas formas que la modernidad tiene relación con el hecho de que se exprese la variedad social de una sociedad como la nuestra, en plenitud de la forma urbana, y no desplazando a los moradores. Un buen barrio con moradores de bajos ingresos en la comuna de Santiago es más atractivo que el deterioro generalizado que hoy impera, es la única alternativa viable en el corto plazo y es una imagen difícil de aceptar para muchas personas involucradas en las decisiones relacionadas con su logro.

Tal vez el manejo interno por unidades vecinales contribuya a minimizar el eventual conflicto al permitir la especialización de algunas de ellas a las funciones de cada estrato.

5.2 *Imagen política: la democracia del espacio urbano*

Desde una perspectiva exclusivamente política se puede esperar y propiciar la existencia de una sociedad estabilizada en su proceso de participación en la gestión comunal, conformada y estructurada esta participación por los actores que tienen real injerencia en ella: los residentes y sus organizaciones de barrio, los agentes inmobiliarios y sus intereses, los industriales y los comerciantes a través de sus agrupaciones de barrio, y los funcionarios y empleados que en ella trabajan. Para ello deberán existir mecanismos de negociación y con-

certación de intereses en diversas instancias específicamente diseñadas para ello.

Tal vez la importancia y jerarquía de la comuna de Santiago en relación a otras comunas del país hace que esta responsabilidad sea aún mayor, ya que los esfuerzos que en ella prosperen y se muestren exitosos serán implementados también en las demás.

Sin embargo, este sistema participativo, que constituye tal vez un objetivo en sí mismo en el sentido de que la propia población asuma el manejo de su destino, no parece abarcar todas las dimensiones de un objetivo de democratización del territorio comunal. Parece haber otras dimensiones complementarias.

Uno de los elementos más antidemocráticos derivados de las fuertes diferencias de ingresos y de los mecanismos inherentes a la operatoria del mercado de suelo urbano es la autosegregación de los estratos altos como mecanismo de concentración de los beneficios derivados, tanto de su propia inversión como de los de la inversión pública. Por esta vía, los mecanismos de concentración de ingresos y de beneficios se refuerzan fuertemente, dejando sólo las migajas de los beneficios de la inversión urbana en manos de los sectores más pobres que son concentrados en bolsones periféricos en las metrópolis, bolsones que adolecen de múltiples carencias de equipamiento y servicios básicos.

Esta homogeneización autobuscada por estratos sociales es, por definición, antidemocrática. Se trata, por lo tanto, de buscar una mayor integración entre estratos socioeconómicos en un espacio heterogéneo, espacio que se definirá como de naturaleza democrática. Este será, por lo tanto, un complemento en la definición de objetivos de democratización para la comuna.

De aquí se desprende una línea de trabajo muy atractiva que no ha estado presente sino en el papel en la mayoría de las grandes renovaciones urbanas en el pasado; esta es no sólo preservar el medio físico, los lugares singulares, sino que también tratar de preservar la diversidad social que caracteriza a los centros metropolitanos, en los que conviven ricos y pobres, personas solas con familias relativamente numerosas, pro-

pietarios, arrendatarios y subarrendatarios, trashumantes con permanentes. Esto es uno de los elementos que puede contribuir a la calidad de vida de los habitantes de una metrópoli.

5.3 *Perspectivas de imagen desde puntos de vista temáticos: La imagen residencial en la comuna*

Los objetivos explícitos sociales que se han delineado para la comuna de Santiago, en estos términos, son los de consolidar su función residencial, compatibilizándola con el resto de las actividades económicas que se dan en su territorio.

Dado que se piensa que en muchos casos esta es una compatibilización difícil por las características conflictivas de ciertas actividades que en ella se establecen, así como por la existencia de problemas de contaminación (acústica y del aire) y de congestión vehicular, se trata de buscar la "vocación" de ciertos barrios, que tendrían un marcado carácter residencial, reforzando su carácter y delineando conjuntos de acciones para ellos.

Tal vez el rasgo más significativo e importante que destacan los moradores de la comuna de Santiago como un elemento muy positivo es la gran diversificación de la oferta de habitación que en ella hay, junto con su alta accesibilidad a las fuentes de empleo y servicios de la propia comuna. Este es, evidentemente, un valor a preservar en el futuro de la imagen de la comuna, por dos vías complementarias: una de consolidación de vivienda en propiedad a través de diversos programas de renovación, rehabilitación, apoyo a la construcción de viviendas nuevas y transferencia de propiedad de cités, mientras, por otra, se trata de apoyar la producción de arriendo diversificado, tanto en precio como en calidad del bien que se ofrece.

Esta diversificación, sin embargo, no es aleatoria, sino que obedece fundamentalmente a rasgos de las áreas que en ella se encuentran. Estos rasgos dicen relación directa con los elementos de definición de barrio y muy fundamentalmente con el tipo de desarrollo socioeconómico que se encuentra a lo largo de los ejes que

emergen radialmente de ella en dirección a los diferentes puntos cardinales. Por esta razón, ellos abren diferentes potencialidades de intervención en la comuna con funciones de apoyo municipal a su conformación y consolidación.

La imagen residencial que surge de este conjunto de acciones debe, sin embargo, compatibilizarse con las limitantes y restricciones que se desprenden de otras líneas complementarias de acción en la consolidación de la imagen de modernidad en la comuna. Esta necesaria compatibilización pasa por la definición de una estrategia espacial pormenorizada, la que forma parte del desarrollo de los componentes de este proceso de planificación.

Vale la pena destacar que, si bien se está pensando en una imagen para el tercer milenio, como objetivo físico y social a alcanzar, las acciones que de ella se derivan son de muy corto plazo (horizonte 1995) de modo que no cabe la tentación de la solución de los problemas que se dan en el presente por la trampa de la utopía de la futurología. En el desarrollo de los componentes para lograr alcanzar dicha imagen será necesario, por lo tanto, operacionalizar a partir de ésta componentes para la acción de corto plazo. La imagen sirve sólo para articular y aunar los esfuerzos en el logro de los objetivos a ella asociados.

En función de las áreas definidas tipológicamente para la comuna, así como de las motivaciones de los residentes en ella que se captaron a través de una encuesta arriba detallada, se han diseñado una serie de componentes de acción residencial, con objeto de buscar el alcance de la imagen planteada de comuna democrática y moderna. Sin embargo, forman parte consubstancial de la imagen misma, por lo que vale la pena, en este nivel, establecer su enunciado, así como las condicionantes generales que los ilustran.

a) Localización de vivienda básica

La existencia de un amplio stock de terrenos eriazos en las zonas más alejadas del centro en la propia comuna así como en las comunas que la rodean abren una opción para la reubicación de los sectores más pobres de la estructura social de la comuna

en opciones de localización relativamente cercanas a sus actuales lugares de habitación.

Este hecho es particularmente importante de considerar cuando se piensa que la mayoría de los programas que el sector privado ejecuta en ella tienden a desplazar a estos segmentos de población a la periferia urbana más alejada, deteriorando así fuertemente sus condiciones de vida en términos de accesibilidad a sus fuentes de empleo y acceso a equipamiento, comercio y servicios.

La apertura de opciones centrales a los programas de vivienda básica subsidiada es un hecho demostrado en la Fase II. Este abre dos submercados, en función de las políticas habitacionales vigentes: por una parte, programas destinados a atender situaciones de marginalidad habitacional muy urgentes de la población, con viviendas del orden de 36 m². Por otra, esta misma posibilidad de viviendas básicas se complementa con los denominados programas especiales en los que participa el empleador como parte importante del financiamiento. Esta segunda opción abre la posibilidad de que se pueda retener en ella a los sectores medios bajos, típicamente obreros o empleados de bajos ingresos, en condiciones habitacionales mejoradas.

Estos programas demandan, fundamentalmente, una articulación entre la municipalidad de Santiago y sus vecinas con el SERVIU Metropolitano para que se abra llamado a presentación de ofertas de viviendas básicas en estos sectores y, por otra, la participación de las municipalidades involucradas en la configuración de la demanda, configuración que en el caso de los programas especiales demanda un esfuerzo adicional de integración de los empleadores a través de una activa promoción en la propia comuna de Santiago.

b) Programas de viviendas nuevas para estratos medios

La retención de estos habitantes en la comuna, así como su eventual retorno a ella, pasa por la designación de ciertas áreas de localización cercana a otras de estratos similares, como áreas de renovación urbana con un apoyo activo de la Municipalidad en

su conformación. Estas áreas se producen fundamentalmente en las zonas de la comuna que se encuentran al sur, oriente de ella, en las que, en la actualidad, ya se dan procesos de este tipo sin mayor gestión municipal de apoyo.

Sin embargo, de las encuestas sobre preferencias y motivación residencial se desprende que existe un amplio margen para una acción subsidiaria de la Municipalidad con miras a recuperar estos estratos. Estas acciones están ligadas fundamentalmente con el mejoramiento de la calidad ambiental de estos barrios y la consolidación de áreas en que el status sea homogéneo y tipificado para estratos medios, situación que aparece muy claramente en función de la competencia que la comuna de La Florida representa para este sector.

La acción subsidiaria debería, por lo tanto, tratar de concentrarse en estos aspectos, buscando mecanismos de complementación y negociación con los inversionistas privados inmobiliarios, dentro de programas de pequeñas áreas verdes.

Como una manera de hacer más atractivo el negocio inmobiliario en estas zonas valdría la pena revisar dos aspectos en que la normativa y gestión municipal podría estar presente: por una parte, las exigencias de áreas de estacionamiento en función del número de viviendas, flexibilizando la norma en ciertas áreas en la medida en que las señales del mercado así lo indiquen, y buscando, tal como se dijo más arriba, formas subsidiarias de provisión de áreas verdes en pequeña escala complementarias de los conjuntos residenciales que surjan.

Finalmente, y en forma complementaria, podrían buscarse formas de mejoramiento de la calidad ambiental desde ya, mediante acciones tales como restringiendo la circulación vehicular por ciertas calles, especialmente de la locomoción colectiva, que afecta, con su congestión y contaminación, la calidad de estos barrios que debe preservarse. En este tipo de acciones la I. Municipalidad puede jugar un rol central con su capacidad normativa.

c) Restauración de barrios deteriorados

Existen, especialmente en la edificación republicana de la expansión del centro

hacia el sur y poniente, a fines del siglo XIX, edificios notables y "lugares" que tienen un carácter patrimonial que vale la pena preservar y restaurar en la medida de lo posible.

En estas áreas se produce una cierta competencia entre el uso institucional de estas viejas edificaciones y el uso residencial. Si bien ambos son compatibles en principio, vale la pena mantener el carácter de estos barrios viejos como residenciales, además como una forma de consolidar el carácter que originalmente tuvieron y de mantenerles su vitalidad vigente a lo largo de toda la semana.

Por otra parte, la existencia de estas viejas casonas y su destino residencial forman parte del cuadro de heterogeneidad de oferta que se menciona permanentemente en la encuesta como un valor positivo de la comuna central en términos residenciales. Así, es necesario buscar formas de hacer esta restauración urbana con dos factores asociados. Por una parte, tratando de buscar dar cabida a los sectores más pobres, que normalmente son desplazados en estas operaciones de restauración, en los propios edificios restaurados, sacrificando probablemente la superficie de las soluciones a las que ellos puedan optar o buscando, mediante la operación del programa de viviendas básicas en la comuna, una relocalización subcentral en la comuna.

Dos parecerían ser las líneas fundamentales de gestión de la I. Municipalidad en este caso: por una parte, tratar de encontrar a los propietarios y determinar sus intereses específicos, tratando de calzarlos con proyectos de restauración concretos: por otra, mejorar significativamente la calidad de vida de pequeñas áreas "lugares" de concentración de las acciones de restauración.

Desde un punto de vista normativo, además, parece necesario trabajar mediante la confección de seccionales específicos de estas áreas de restauración que consideren tanto su carácter patrimonial como la necesidad de adecuarse al mercado inmobiliario de la ciudad de Santiago, como una manera de no congelar su condición actual. Es fundamental, por lo tanto, que se incorporen en el diseño de estos seccionales los elementos derivados del análisis patrimonial

con los de gestión inmobiliaria. Por esta razón, aparece como altamente conveniente diseñar una metodología innovativa de elaboración de seccionales con una componente de factibilidad económica asociada que garantice su viabilidad.

d) Vivienda en propiedad para estratos medios bajos

Si bien en el punto b) arriba mencionado se delinea un componente de la imagen con programas de vivienda para estratos medios y medios altos, también hay espacio dentro de la comuna para abrir oferta de vivienda para estratos medios bajos, asociables a un valor de casa del orden de las 400 UF.

La acción fundamental de la Municipalidad, en este segmento del mercado, no es tanto la de mejorar la calidad del medio ambiente y asegurar su relativa exclusividad, como la de articular la demanda para grupos organizados.

En este sentido, convenios con cooperativas abiertas u otras formas de articular la demanda pueden ser de gran utilidad.

En una perspectiva estrictamente normativa, vale la pena reestudiar las exigencias de estacionamientos y retiros en ciertas zonas que se designen como de renovación urbana para estos segmentos de la demanda, de modo de lograr una disminución de la incidencia de los costos de suelo en el valor final de las viviendas.

e) Fomento a la producción de arriendo

Esta es una de las comunas en que la proporción de arrendatarios es más alta en la Región Metropolitana. Parte de la heterogeneidad de la oferta habitacional se debe a este mercado del arriendo muy diversificado.

Se debe tratar de preservar la función y aumentarla incluso frente a la conveniencia de programas competitivos de transferencia de propiedad a los actuales inquilinos de los cités, que más adelante se desarrolla.

Conviene, por lo tanto, que la Municipalidad proponga instancias de apoyo a los productores que contribuyan a resolver sus incertidumbres. Entre las acciones que se pue-

den pensar de apoyo de esta función están la de intermediación inmobiliaria, las de asesoría legal, las de eventual subsidio a las demandas de arriendo de los sectores muy pobres y otras que pudieran involucrarla activamente en la detección de opciones de incremento de la oferta misma. En una perspectiva normativa, vale la pena estudiar con detenimiento formas que permitan legalizar los sistemas informales de modo de evitar el desamparo en que hoy se encuentran este tipo de contrataciones, desamparo que normalmente atenta contra el interés del propietario en producir arriendo habitacional.

f) Mejoramiento de cités

Una proporción significativa de la población que vive en la comuna lo hace en cités, parte importante de los cuales se encuentran en estado de deterioro significativo.

En general, se ha asociado el deterioro a situaciones en que los habitantes no son propietarios. Por esta razón se ha pensado que para el mejoramiento de estos cités, de tanta importancia en la comuna, es necesario involucrar directamente a la I. Municipalidad en un rol articulador de programas de transferencia de propiedad a los actuales usuarios, involucrando al propietario, a los organismos de financiamiento y a los moradores.

Se ha planteado la conveniencia de realizar, en un breve plazo, un estudio que conduzca hacia la realización de experiencia piloto sobre estas materias con cités en que ello sea altamente factible, como una manera que desde la misma Municipalidad se pueda generar un efecto de demostración sobre el resto del universo y facilitar así las labores de un programa específicamente encargado de ello.

g) Consolidación de barrios residenciales

A pesar de que este programa ha sido mencionado de una u otra manera en diversos componentes más arriba, parece adecuado explicitarlo para otorgarle su real jerarquía y significación.

El objetivo explícito de este programa

es de aumentar el arraigo de los actuales moradores de la comuna y atraer así a otros moradores haciendo más atractivas para la función residencial ciertas áreas de la comuna.

El desarrollo de este componente será,

por lo tanto, la detección de una serie de minibarríos que, al menos desde una perspectiva morfológica, parecen ameritar una estrategia unitaria de acción residencial, destinándolos a ciertos usos y estratos potenciando su vocación natural.