

EL REPOBLAMIENTO DEL CENTRO DE SANTIAGO Y EL SUBSIDIO DE RENOVACION URBANA; UNA EXPERIENCIA POSITIVA DE GESTION URBANA¹

1. INTRODUCCIÓN

En marzo de 1990 asumen nuevas autoridades políticas en el país, incluyendo un nuevo Alcalde de Santiago. El programa municipal de gobierno contempla entre otras cosas una nueva iniciativa de mejoramiento de la calidad de vida y recuperación del rol residencial de la comuna.

Las autoridades salientes, en las postrimerías del régimen militar, tenían clara conciencia del acelerado grado de deterioro que registraba la comuna y contrataron la elaboración de un diagnóstico en profundidad y la propuesta de un plan de desarrollo económico y social para la comuna. Las nuevas autoridades adoptaron esta propuesta y la sometieron a un amplio debate ciudadano, aprobándola con algunas modificaciones como Plan de Desarrollo de la Municipalidad de Santiago.

Habiéndose diagnosticado una tendencia de pérdida o deterioro de la calidad de vida, el programa incluyó una línea de acción prioritaria en términos de repoblamiento, que no sólo significa una iniciativa más o menos directa de estimulación de edificación residencial, sino que también un vasto programa de mejoramiento de la calidad de vida, de recuperación del espacio público, el medio ambiente, la seguridad ciudadana, la participación de la gente y el vínculo con el municipio, etc.

Las condiciones del deterioro de la calidad de vida se refieren a una cuestión integral que abarca un conjunto de aspectos de la vida urbana, como por ejemplo, la fuerte pérdida de población (que es también una consecuencia de este deterioro) y el retroceso de la función residencial; un deterioro del stock edificado en la medida que antiguas estructuras residenciales son sometidas a una sobre explotación rentista; la disminución de la dinámica de edificación residencial a niveles muy bajos (1.3% de la edificación en la ciudad), mientras que simultáneamente se localiza en la comuna casi un tercio de la edificación nueva no residencial, incluyendo industrias, talleres y bodegas, con toda una secuela de externalidades negativas; el aumento de la contaminación del aire, de ruidos y el flagelo de la delincuencia; la ausencia de políticas urbanas y de propuestas claras para la ciudad y el centro; el contexto de un régimen autoritario y la falta de participación, etc. Más que el impacto de alguno de estos factores en particular, es la conjunción de todos ellos sumado a la pérdida de imagen.

El mercado de edificación residencial estaba trabado. Había suelo relativamente barato en abundancia (unas 100hás de sitios eriazos y otra gran cantidad debido a viviendas sujetas a demolición) y la mayoría de ellos sin trabas ni impedimentos legales, una cobertura de

¹ Artículo preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo. Fue elaborado en 1998 y por lo tanto no incorpora los antecedentes estadísticos de los años 1998-2000.

infraestructura y redes de servicio de primer nivel, el mejor equipamiento de la ciudad y una proximidad inmejorable al distrito central de gobierno, comercio y negocios. Sin embargo, los estratos altos y medios podían pagar por soluciones de viviendas en la comuna de Santiago no tenían interés, principalmente por considerar que las condiciones generales del entorno urbano eran muy poco atractivas. En contraste, los hogares de menores ingresos tenían un muy alto interés por vivir en la comuna de Santiago, considerando como el mayor atractivo las condiciones del entorno (particularmente la proximidad al centro y la abundante actividad económica y las oportunidades de empleo), pero no estaban en condiciones de pagar los precios de las soluciones habitacionales.

Tal como se plantea en el acápite acerca de la dinámica de edificación residencial, en el periodo 1980-87, la comuna de Santiago, sólo registra el otorgamiento de permisos de edificación para 3.232 viviendas, mientras que en el resto de la ciudad se otorgaron permisos para 247.857 viviendas, siendo una de las que tiene el menor número de permisos de edificación residencial de todo el Gran Santiago.

En un diálogo con los empresarios de la construcción quedaba muy en claro que el negocio inmobiliario residencial en la comuna resultaba poco atractivo por el deterioro de las condiciones de vida y de la imagen de la comuna. Esto lleva a una situación difícil de superar desde el sector privado, pues se requería una acción pública de envergadura, sobre todo de liderazgo, más que de ejecución directa de obras y proyectos.

2. EL PRIMER CONJUNTO DE VIVIENDA MUNICIPAL: ESPERANZA I.

Con el propósito de romper la inercia y dar una señal muy clara al mercado, la Municipalidad de Santiago toma iniciativa directa como una suerte de gestor inmobiliario, al impulsar un primer conjunto de vivienda municipal con el apoyo de la Corporación para el Desarrollo de Santiago, mientras que simultáneamente se iba poniendo en marcha un vasto conjunto de medidas de mejoramiento de la calidad de vida.

Para estos efectos se seleccionó un terreno de propiedad municipal en el corazón de Santiago Poniente. Con una superficie de unos 3.000m², este terreno se usaba como patio de acopio de vehículos abandonados en la vía pública, vehículos detenidos en accidentes que estaban en procesos judiciales, artefactos requisados en la vía pública, etc., función que fue desplazada hacia un espacio menos noble. El terreno fue transferido a un valor nominal a la Corporación para el Desarrollo de Santiago, que haría de pivote de esta empresa.

Por otro lado se negoció con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo la adjudicación al Municipio de Santiago de unos 200 subsidios del Programa Especial para Trabajadores (PET). Simultáneamente se inició al interior del municipio un programa de inscripción de postulantes para la vivienda, estimulando la apertura de cuentas de ahorro sistemático para la vivienda.

En un tercer frente se contrató a la ONG “Taller Norte”, dedicada a la arquitectura y el urbanismo, con una larga experiencia en la comuna de Santiago, para que desarrollara un

proyecto de arquitectura, a partir del cual se elaboraron los demás antecedentes técnicos que permitieron llamar a una licitación para la ejecución de las obras de construcción.

El producto se calibró estratégicamente en términos de superficie, calidad y precio, para dar cabida prioritaria a los profesores municipales en función de su nivel de ingreso, que era perfectamente conocido. En una etapa previa se había adoptado la decisión de dar prioridad a los profesores del sistema escolar municipal ya que, aunque sus ingresos son bastante bajos, constituyen típicamente lo que la sociedad chilena percibe como una clase media con un prestigio social bastante elevado por su nivel de educación y cultura.

Esta experiencia dejó un conjunto de lecciones que conducen a un proceso de negociación de la autoridad Municipal con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, a fin de crear el programa de Subsidio Especial de Renovación Urbana.

Las principales lecciones son:

En primer lugar, que el estrato alto, que alguna vez ocupó algunos de los espacios sujetos al programa de renovación y repoblamiento de Santiago, probablemente no volverá a habitar en las proximidades del centro, al menos no en un futuro inmediato ni en cantidades hogares que logren configurar barrios.

Segundo, que algunos segmentos del estrato medio tienen gran interés; y con un nivel de subsidio un poco superior al que conceden los programas existentes de subsidio habitacional en 1990, podrían acceder a viviendas en las zonas de renovación.

Tercero, que hay suelo disponible en la comuna y que tiene precios ventajosos respecto a otras ubicaciones en la ciudad, en otras palabras, que el mercado de suelo opera en forma fluida y que no constituye un impedimento para implementar programas de renovación.

Cuarto, que hay un factor de localización y equipamiento que sigue siendo ventajoso y que puede tener mayor atractivo aún, en la medida en que se vayan implementando los programas municipales de mejoramiento urbano.

Quinto, que la corporación para el Desarrollo de Santiago, como institución municipal de desarrollo que opera bajo un régimen de derecho privado, constituye una instancia imprescindible como agente operativo directo de una gestión municipal que pretenda alcanzar un mayor nivel de efectividad. Las facultades y competencias que el derecho público establece para los Municipios constituyen una limitante fundamental que hacen de una corporación municipal de derecho privado un complemento ideal.

Sexto, la lección fundamental es que el municipio puede ejercer efectivamente una función de gestor inmobiliario, que en el contexto más amplio de gestión municipal del territorio comunal, le imprime un rol de liderazgo y un sello direccional de política pública.

Séptimo, que las Municipalidades tienen el mandato de ejercer una función de promoción del desarrollo comunal y que pueden ejercer esta función a pesar de la mañana burocrática administrativa y los múltiples obstáculos y limitaciones que impone la legalidad vigente en la administración pública.

Por último, también queda en evidencia el alto nivel de eficiencia y competitividad del esquema de trabajo adoptado por el Municipio en términos de la organización empresarial en esta iniciativa inmobiliaria de recuperación urbana, particularmente debido a:

- a) La disponibilidad y control directo de algunos paños de suelo, que si bien no se regalaban a los beneficiarios, tampoco están sujetos a procesos especulativos que les demandan altas plusvalías o rentabilidad desde el punto de vista privado
- b) Los costos de edificación no deberían ser ni más ni menos que los del mercado al contratarse las obras a través de procesos competitivos de licitación.
- c) La mayor ventaja radica en la organización de la demanda como parte del proceso, pues al contar con contratos de compra preestablecidos (o ventas en verde) se pueden prácticamente eliminar los costos de promoción y marketing inmobiliario, así como los costos financieros que originan las ventas que se dilatan en el tiempo, es decir, el costo financiero que significa el stock no vendido y su acumulación en el tiempo. Ambas partidas de costo pueden tener una alta incidencia, que en el caso de los proyectos municipales fue evitable del todo. Esto significa en otros términos, que el riesgo de la iniciativa inmobiliaria se reduce prácticamente a cero.
- d) Por último, no hay en esta iniciativa pública un requisito de generar utilidades con un criterio privado, sino que únicamente de cubrir los costos directos, porque desde un punto de vista social, esta iniciativa es definitivamente muy rentable.

3. CREACIÓN DEL SUBSIDIO ESPECIAL DE RENOVACIÓN URBANA.

Ya durante la ejecución del primer proyecto de vivienda municipal se vio la necesidad de crear un subsidio especial de renovación. Por eso mismo cabe preguntarse: ¿si las primeras iniciativas municipales fueron tan exitosas en términos de la eficiencia económica de los proyectos y su competitividad en el mercado, por qué impulsar el establecimiento de un subsidio especial de renovación que otorgara un beneficio más alto que el límite máximo establecido para los programas vigentes de subsidio habitacional?

No hay en esta materia ningún texto escrito de la época que recoja la discusión en torno al tema y el fundamento conceptual de este nuevo programa de subsidio. Sin embargo, hay dos textos que dicen relación con esta materia: “Costo Nacional Diferencial de Localización de Viviendas Básicas”, CIAPEP- Instituto de Economía, U. Católica de Chile, 1985; “Imperativo de la Recuperación Urbana: Algunos Costos de la Expansión”, elaborado por la Corporación para el Desarrollo de Santiago, 1987. En este estudio se llega

a la conclusión que hay un mayor costo de inversión del orden de 360 UF al instalar un nuevo residente en la periferia urbana en vez de localizarlo en el área céntrica.

Tampoco hay antecedentes acerca de los criterios para la determinación del monto del subsidio de renovación urbana en 200UF. Sin embargo, considerando que la iniciativa vino de la Municipalidad de Santiago y que en esa época el proyecto “Esperanza I” estaba bastante avanzado, es probable que el orden de magnitud se haya determinado teniendo en cuenta esa experiencia concreta (tamaño y calidad de la solución, intensidad de uso del suelo y costo de la vivienda, especialmente del suelo y su relación con el nivel de ingreso de los hogares que estaban expresando su interés por vivir en la comuna de Santiago). En todo caso, el hecho que el Subsidio de Renovación sea aplicable sin diferencia alguna en 38 ciudades del país, en que los niveles de precios de la tierra, así como la relación centro-periferia tiene características muy diferentes, induce a pensar que más que un sofisticado análisis técnico-económico, lo que primó fue una intención de dar una señal inequívoca de política urbana a través de la política habitacional.

El texto legal que creó el subsidio de renovación urbana tampoco tiene un preámbulo con una expresión de motivo. Sin embargo, hay un conjunto de razones que pueden agruparse en los siguientes temas:

- a) La decisión política de gobierno de dar una señal clara e inequívoca en cuanto al interés público de estimular un proceso de repoblamiento en las áreas céntricas de las ciudades a fin de hacer un mejor uso de las infraestructura y equipamiento de esas áreas; también como una modalidad de frenar, al menos parcialmente, el proceso de crecimiento urbano en extensión que caracteriza la modalidad de desarrollo de la mayoría de las ciudades chilenas.

Es, por lo demás, la primera iniciativa de política de vivienda que incorpora elementos de política urbana. La historia establece que la política habitacional ha hecho siempre abstracción de la ciudad, de ahí la importancia política de esta iniciativa.

- b) Hay también una decisión de hacer más atractiva las condiciones de competitividad de las zonas céntricas que se quiere repoblar en relación con el resto de la ciudad, como alternativa para la localización residencial de viviendas en densidad media y alta. Los precios de los terrenos en estas zonas céntricas son sin duda más altos que los de localizaciones alternativas a mayores distancias del centro para una demanda potencial de estratos de similar nivel socioeconómico que optan por vivienda en baja densidad.
- c) También hay una sólida justificación en el plano económico relativa al costo social evitable de expansión de la ciudad, así como de los costos de la operatoria de un esquema urbano cada vez más disperso en el territorio. En la medida que el repoblamiento de zonas céntricas urbanizadas y equipadas (con capacidades ociosas) evita inversiones de la misma índole en periferias de las ciudades, se justifica un subsidio equivalente a esos costos de urbanización. Más aún, cuando por esta vía se

evitan largos viajes que significan un alto consumo de tiempo y efectos de congestión de tráfico y contaminación del aire.

- d) Si bien las primeras iniciativas municipales fueron muy exitosas, nunca fue la idea que la Municipalidad de Santiago se transformara en un gestor inmobiliario. Todo lo contrario, la idea siempre fue de abrir camino, romper el estancamiento y ejercer un liderazgo efectivo hacia la recuperación residencial de la comuna, que luego de una primera etapa, pudiera ser asumido por el sector privado con un apoyo público más general, concentrando la acción directa del municipio en la gestión de espacio y servicios públicos y en el mejoramiento de las condiciones de vida del territorio comunal.
- e) La generación de un subsidio especial, en el sentido que es superior a otros programas de subsidio habitacional, también responde a la idea de facilitar el acceso a la vivienda en lugares centrales a una población, que al menos inicialmente, tendría dificultades para pagar los precios del mercado.

4. LA APLICACIÓN DEL SUBSIDIO ESPECIAL DE RENOVACION URBANA

Habiéndose aplicado el subsidio especial de renovación urbana durante ya más de seis años, hay varios aspectos que es necesario mencionar en relación con ciertas implicaciones y consecuencias respecto de su utilización, su impacto urbano y otros aspectos generales. Primero, mientras la política general de subsidio habitacional ha sido de una focalización cada vez más orientada a los hogares de menores ingresos, el subsidio de renovación apunta a estratos medios y el monto del beneficio otorgado es más alto que el de cualquier otro programa de subsidio. Segundo, que la movilización de recursos privados por cada peso de subsidio de renovación otorgado, es mayor que en cualquier otro programa.

A partir de 1990, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo ha realizado un esfuerzo sistemático de focalización de la política habitacional hacia los hogares más pobres, en sintonía con la política social de gobierno. Esto se ha traducido en al menos tres orientaciones de política:

- a) El destinar una proporción mayor de los recursos aplicados a los subsidios habitacionales hacia los programas que benefician a los más pobres.
- b) La apertura de nuevos programas para llegar a los hogares de menores ingresos.
- c) La ampliación de los recursos para la vivienda, a fin de ir reduciendo el déficit acumulado.

En 1990, cuando se crea el subsidio de renovación urbana, el único programa que provee subsidios para viviendas con valor sobre UF1.000 es el tramo tres del programa de Subsidio Unificado, para las viviendas con valores entre UF1.000-2.000. A escala nacional, los beneficiarios del programa en este tramo han sido muy pocos: 770 en 1992; 780 en 1993;

912 en 1994; 570 en 1995; 603 en 1996. Esto representa una fracción marginal del total de los beneficiarios de los programas de subsidio habitacional en el país, que en su historia ha llegado a más de 1.2 millones de hogares.

El subsidio de renovación urbana reconoce la necesidad de otorgar un subsidio mayor, que alcanza hasta un máximo de 200UF para viviendas más caras, de hasta 1.500UF. De esta manera se reconoce implícitamente que el programa de renovación no necesariamente encuadra dentro de los programas sociales, valorando la importancia de la cuestión urbana y la necesidad de apoyar a la clase media para estos efectos.

Por otra parte, no puede dejar de considerarse que además del impacto urbano hay un efecto económico de movilización de recursos privados. En contraste con los programas sociales, en que buena parte del valor de la vivienda se cubre con subsidio, en el caso de los programas de subsidio para viviendas de mayor valor, hay una movilización creciente de recursos privados por cada peso aportado en forma de subsidio. Así por ejemplo, en el caso de las viviendas básicas, cuyo valor medio alcanza una cifra del orden de las 220UF, el monto del subsidio llega a una cifra media del orden de 150UF, lo que representa dos tercios del valor de la vivienda. Compárese con el primer tramo del Subsidio Unificado, en que el subsidio promedio otorgado ha sido del orden de 120UF a 140UF por beneficiario, para la adquisición de viviendas con un valor medio de 350UF a 450UF, generándose un multiplicador de inversión de 2.0 en términos de la movilización de recursos privados por cada peso gestado en subsidio. Este multiplicador sube a 5.0 para las viviendas del segundo tramo del subsidio unificado (viviendas con un valor de 500UF – 1.000UF) y a un multiplicador de 12.2 para el tercer tramo del programa de subsidio unificado (viviendas con un valor de 1.000UF – 1.500UF). En el caso del subsidio de renovación urbana el multiplicador es de 6.0 (para viviendas de 1.000UF – 1.500UF), pero en la práctica, podría decirse que es el doble, en la medida que ha desencadenado un proceso de renovación en que más de la mitad de las viviendas nuevas son adquiridas sin subsidio, tal como se vera más adelante.

| | Valor Medio UF | Subsidio Medio UF | Multiplicador |
|--|-------------------|----------------------|---------------|
| Vivienda Básica | 220 | 150 | 0.5 |
| Subsidio Unificado Tramo I | 350- 450 | 130 | 2.0 |
| Subsidio Unificado Tramo II | 500-1000 | 125 | 5.0 |
| Subsidio Unificado Tramo III | 1000-1500 | 95 | 12.2 |
| Subsidio Especial de Renovación Urbana | 1000-1500 | 200 | 6.0-12.0 |

Con fecha 14 de Septiembre de 1990 el Ministerio de Vivienda y Urbanismo decide crear el subsidio de renovación urbana a través del Decreto Supremo 136 del 14-09-90 del MINVU. Esta primera aproximación se hace en base a una modificación del Título I del Reglamento del Sistema General Unificado de Subsidio Habitacional, creando el subsidio de renovación como si fuera un cuarto tramo del Subsidio Unificado, pero con requisitos y condiciones especiales.

A esa fecha el Subsidio Unificado tiene tres tramos: a) Viviendas con un valor de hasta 400UF con un ahorro mínimo de 50UF y un subsidio máximo de 130UF; b) viviendas con un valor de 400UF a 1.200UF con un ahorro mínimo de 100UF un subsidio máximo de 110UF; c) Viviendas con un valor de 1.200UF a 2.000UF con un ahorro mínimo de 150UF y un subsidio máximo de 90UF.

El decreto antes mencionado crea un cuarto tramo aplicable sólo a zonas designadas de renovación urbana, para viviendas con un valor hasta 2.000UF.

En 1990 no se conceden subsidio de renovación urbana, los primeros se otorgan en 1991 a 56 beneficiarios.

A través de Decreto Supremo N°95 del 22 de Agosto de 1991 el Ministerio de Vivienda y Urbanismo crea el Título III del Reglamento del Sistema General Unificado del Subsidio Habitacional en el que se plantea la postulación para la adquisición o construcción de viviendas emplazadas en zonas de renovación urbana. Se establecen los tres tramos existentes para el subsidio de renovación y los requisitos de ahorros, bajando el valor máximo de la vivienda a la que se puede aplicar el subsidio de renovación hasta 1.500UF, pero manteniendo el subsidio máximo de renovación en 200UF.

Estos tramos son:

- a) Viviendas con un valor hasta 500UF se requiere un ahorro mínimo de 50UF.
- b) Viviendas con un valor entre 500UF-1.000UF; se requiere un ahorro mínimo de 100UF.
- c) Viviendas con un valor entre 1.000UF-1.500UF; se requiere un ahorro mínimo de 150UF

En todos los casos el postulante debe efectuar un ahorro pactado en un plazo de 18 meses, luego de lo cual podría postular al beneficio del subsidio. Sin embargo, si entera el ahorro pactado en un periodo menor de tiempo, puede postular a los 12 meses habiendo cumplido el ahorro en ese periodo.

El subsidio de renovación urbana puede aplicarse exclusivamente a financiar la adquisición o construcción de viviendas nuevas y alteración o reparación de viviendas usadas emplazadas en zonas de renovación urbana.

El sistema de postulaciones y de puntajes que rige para el subsidio de renovación urbana es el mismo que para el sistema general unificado de subsidio habitacional. Esto incluye la posibilidad de una postulación individual o en forma colectiva.

Para efectos de la postulación colectiva, la disponibilidad de un terreno en el que se pueda emplazar el proyecto habitacional no constituye un factor que aporte puntaje a los postulantes. Sin embargo, aporta puntaje a los postulantes colectivos el hecho que el proyecto destine superficie a la construcción de áreas verdes, a la ejecución de obras de equipamiento comunitario del conjunto habitacional, o la destinación de espacios para el

uso común, en todos los casos en proporción a la superficie del terreno que se destine para esos efectos.

El subsidio de renovación urbana sólo puede aplicarse a viviendas emplazadas en zonas de renovación urbana, las que se determinan mediante resoluciones del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. En la práctica las sugerencias y propuestas para designar zonas de renovación originan tanto en los Municipios como en las autoridades regionales del mismo Ministerio. A esta fecha se han definido zonas de renovación urbana en 38 ciudades en las 13 regiones del país. En particular en el caso del Gran Santiago, la zona de renovación abarca un amplio espacio central de la ciudad que incluye la totalidad de la comuna de Santiago un vasto espacio circundante que abarca una fracción o la totalidad de las comunas de Recoleta, Independencia, Renca, Quinta Normal, Estación Central, Pedro Aguirre Cerda, San Miguel y San Joaquín (ver plano anexo).

Esta iniciativa tuvo un fuerte impulso de la Municipalidad de Santiago, ya que iniciaba un programa habitacional de repoblamiento de la comuna utilizando para esto efectos el subsidio otorgado por el Programa Especial para Trabajadores (PET). También hubo un fuerte impulso para diseñar y poner en marcha un subsidio de renovación urbana por parte de las cooperativas de vivienda, especialmente Habitacoop. Preocupados por la posibilidad de incorporar a este proceso a hogares de menores ingresos, se creó el primer tramo de subsidio de renovación (viviendas con un valor hasta 500UF con un ahorro previo de 50UF y un subsidio de renovación de 180UF).

En la práctica fueron la Municipalidad de Santiago (que actuaba a través de la Corporación para el Desarrollo) junto a las cooperativas quienes dieron el primer impulso al programa de repoblamiento y la aplicación del subsidio habitacional de renovación urbana.

Tal como se puede apreciar en el cuadro adjunto, el subsidio de renovación urbana se aplicó tímidamente en 1991 y en 1992, tomando fuerza a partir de 1993 en que se otorgan 780 subsidios a nivel nacional, que aumentan a cifras del orden de 1.200 en 1994 y 1995, subiendo hasta 1.660 en 1996 y 1460 en 1997. Se han aplicado a nivel nacional 6.615 subsidios de renovación urbana desde sus orígenes hasta fines de 1997.

La distribución regional establece que se trata de un instrumento que se aplica casi exclusivamente en la Región Metropolitana, más específicamente en el Gran Santiago donde se concentra un 92% del total nacional. En las dos principales ciudades secundarias, Valparaíso y Concepción, se aplica un 1.3% y un 2.9% respectivamente, del total de subsidios otorgados en el país en el periodo 1991-1997. Más aún, dentro de los subsidios de renovación aplicados en el Gran Santiago, casi la totalidad se localizan en la comuna de Santiago, salvo muy parcialmente en la comuna de San Miguel.

Como los recursos gubernamentales para financiar los programas de subsidio habitacional son limitados, el gobierno establece cuotas o cupos para los diferentes programas. En el caso de subsidio de renovación urbana, a juicio de las autoridades del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, se ha concedido hasta esta fecha subsidio a todos quienes lo han

solicitado. La idea fue no establecer cupos a fin de otorgar este beneficio a todos quienes postularan y cumplieran con los requisitos establecidos, dando así una señal muy clara de la voluntad del gobierno de apoyar decididamente el proceso de recuperación residencial de áreas centrales en deterioro.

5. REPOBLAMIENTO DE LA COMUNA DE SANTIAGO.

5.1. Dinámica de la edificación residencial.

La dinámica de recuperación residencial de la comuna de Santiago ha alcanzado su vuelo propio, pues el total de permisos de vivienda aprobados en el periodo 1990-1997 alcanza 13.600 viviendas, más del doble de los subsidios de renovación concedidos en el mismo periodo en la comuna. Más aún, el número de permisos de edificación de viviendas ha ido creciendo más rápido que el de subsidios otorgados, para llegar al año 1997 a una situación en que los subsidios de renovación otorgados en la Región Metropolitana (casi todos aplicados en la comuna de Santiago) llegan a 1.461 beneficiarios mientras que en la comuna se concedieron casi 5.000 permisos de edificación de viviendas durante el mismo año.

Podría decirse que se ha roto la inercia tipificada por el “dilema del prisionero” y que la dinámica inmobiliaria tiene por delante un potencial nada despreciable.

La estrategia del gobierno fue una de no fijar límites a beneficiarios que postulen al subsidio de renovación a fin de no inhibir a los posibles postulantes y estimular así a la empresa privada. Hoy, con los resultados alcanzados, se ha puesto un cupo de 3.000 subsidios para la Región Metropolitana, cifra que establece todavía un amplio margen de holgura respecto a la demanda efectiva por subsidios de renovación.

5.2. Localización de las viviendas nuevas.

La localización de las nuevas viviendas sigue una tendencia geográfica que en términos gruesos resulta bastante clara (ver plano adjunto). Hay un fuerte predominio de la zona denominada Santiago – Poniente (que cubre el amplio vértice norponiente de la comuna) donde la mayor dinámica se produce en la que fue la zona más aristocrática, de arquitectura más noble de su época, en torno a la plaza Brasil. Puede decirse que si bien hay mucho por hacer en materia de renovación, la proximidad de las intervenciones y la dinámica alcanzada por la edificación residencial van dando un nuevo carácter al espacio definido o más bien redefiniendo del barrio. Se trata de una tendencia estimulada por las políticas públicas que se concreta a través del mercado, y que por lo tanto, va tomando forma en términos graduales, con cierto grado de dispersión territorial que aún no logra alcanzar un carácter orgánico a nivel de barrios.

Con una dinámica y una intensidad similar, aunque en un espacio más reducido, se detecta un segundo frente de desarrollo en torno a la plaza Manuel Rodríguez en el barrio Ejercito/República que fue de características aún más aristocráticas que el de Santiago –

Poniente en su época. Más que una añoranza de un pasado que no volverá, a esta aseveración hace referencia a los terrenos de mayores dimensiones que tenían las viviendas y que hoy facilitan la edificación en altura sin tener que hacer el esfuerzo de conformación de paños de una superficie razonable en base a la suma de predios contiguos para dar cabida a proyectos de mayor envergadura. Este barrio también se caracteriza por la revitalización que ha tenido en base a una fuerte dinámica de desarrollo de la educación superior, que ha significado el reciclaje de antiguas mansiones, pero más que nada, generando una nueva vida al barrio en un basto espectro horario, que resulta un factor estimulante para el repoblamiento residencial.

Un tercer frente de desarrollo residencial se ubica en el vértice nor-oriente de la comuna, al sur de la Avda. Alameda. Tiene ciertamente una menor fuerza pero no por eso un menor potencial de desarrollo. Hay también unas pocas iniciativas más próximas al centro, en su costado norte y poniente dentro o muy próximo a la CBD, que se han ido multiplicando en un período más reciente y que también ofrecen un fuerte potencial de negocio a la vez que sirven muy favorablemente a la ciudad en la medida que incorporan población residente y su impacto de revitalización a zonas que tienen un carácter más bien de trabajo.

Cabe destacar la ausencia de iniciativa de renovación en todo el sur de la comuna, al sur poniente y al sur oriente, se trata de espacios ocupados por hogares de menores ingresos, con una propiedad de la tierra más fraccionada, en muchos lugares con uso mixto industrial y con un prestigio del espacio no imposible de revertir, pero con un camino más largo que recorrer para alcanzar una recuperación integral y un repoblamiento residencial.

5.3. Impacto demográfico y perfil de los nuevos habitantes.

El impacto demográfico ha sido mayúsculo, en primer lugar porque no sólo se ha detenido la tendencia de reducción de la población de la comuna, sino que como consecuencia de la dinámica de repoblamiento hay un incremento neto de población que tiene una fuerte tendencia al alza. En resumen, se estima que entre 1992 y 1997 la población de la comuna ha aumentado en unos 20.000 habitantes.

Las viviendas nuevas construidas en el período 1992-97 son del orden de 13.600, que a razón de 2.6 habitantes por vivienda, da una población del orden de 34.000 personas; considerando que un 40% de los ocupantes de las nuevas viviendas residían en la misma comuna, se llega a una estimación de 21.000 nuevos habitantes en la comuna ocupando las viviendas generadas a partir del programa de repoblamiento.

Estos antecedentes demográficos merecen varios comentarios. Primero, que el tamaño medio de los hogares que ocupa estas viviendas nuevas (2.6 personas por hogar) es muy inferior a la media del Gran Santiago que llega a un 3.9 habitantes por hogar. Es aún muy bajo en relación del tamaño medio de los hogares del Gran Santiago al año 2010, que se espera alcance un nivel de 3.6 personas por hogar. Sin embargo es interesante constatar que la cifra de 2.6 habitantes por hogar es muy similar al tamaño medio que tendrán los nuevos hogares en las proyecciones 1995-2010.

Estos hogares no sólo son más pequeños, sino que además son más jóvenes. La edad media de los nuevos residentes es de 31 años, lo que indica una población más joven que la media comunal según el Censo 1992 que alcanza a 35 años.

Del total de personas que ocupan las nuevas viviendas, se estima que un 40% ya vivían en la comuna de Santiago; que un 50% venían de otras comunas del Gran Santiago, y un 10% desde el resto del país o el extranjero. El traslado desde otras comunas del Gran Santiago se distribuye en forma más o menos homogénea en término de los diferentes frentes de expansión de la ciudad: 10% vienen de las comunas norte del Gran Santiago; 13% del oriente; 12% del sur, y 16% del poniente. En particular destacan individualmente las comunas de Estación Central (3.9%), Independencia (4.4%), La Florida (4.2%), Macul (5.2%), Providencia (5.3%), Quinta Normal (3.9%).

Las condiciones de origen indican que un 57% venían de vivir en casas y 43% en departamentos. También es interesante destacar que un 34% de los que llegan a vivir a la comuna de Santiago eran propietarios de sus viviendas; 52% arrendatarios y 14% en otra condición de tenencia. La situación actual de los hogares residentes en las viviendas nuevas de la comuna de Santiago es de 70% en condición de propietarios y 30% de arrendatarios. Esta situación cuadra muy claramente con la situación de tenencia del Gran Santiago según el Censo de 1992, en que 71% vivían en vivienda propia, 20% eran arrendatarios y 9% tenían otra condición de tenencia (ver gráfico adjunto).

La situación de tenencia en las viviendas nuevas de la comuna de Santiago, marca un cambio importante respecto de la situación que indica el Censo de 1992 para la comuna, en que 46% son propietarios, 45% arrendatarios y 9% con otra condición de tenencia. No sería aventurado establecer al menos como hipótesis que en un contexto de mejoramiento urbano y de calidad de vida, el hecho de residir en una vivienda nueva en condición de propietario, debiera estar indicando un mayor arraigo.

5.4. Ventajas de vivir en el centro.

¿Por qué se vienen estas personas a vivir a la comuna de Santiago? Las razones que han expresado son: la disponibilidad de servicios (26%), la cercanía al trabajo (24%), la cercanía a establecimientos educacionales (6%) y la buena disponibilidad de locomoción colectiva (6%). En lo fundamental, razones de accesibilidad que suman 62%; también hay quienes valoran positivamente la vida en la comuna de Santiago (10%), otros la seguridad ciudadana (5%), las ventajas de contar con un subsidio de renovación urbana (3.5%) y expectativas de plusvalía (2.5%).

Estas respuestas confirman la importancia del centro y la valoración de la calidad y diversidad del equipamiento de servicios de la CBD y la concentración de empleo que se genera en el centro de la ciudad, cuestión que está asociada a un sistema de transporte radio concéntrico, que es consistente con la importancia del centro, y ofrece muchas ventajas a quienes viven en la comuna de Santiago.

¿Cómo interpretar la baja mención al subsidio de renovación urbana como una razón que estimula la decisión de vivir en Santiago? ¿Significa esto que el subsidio de renovación urbana es irrelevante o que se lo podría abolir sin consecuencias para el programa de repoblamiento?.

Hay al respecto al menos dos cuestiones. Primero, la estabilidad de la política del subsidio de renovación urbana y su presencia en el medio inmobiliario por un período de siete años. Es un hecho que probablemente no constituye una novedad, es decir, es un dato a la hora de tomar decisiones en materia de vivienda que sin duda afecta las opciones abiertas a la población, pero no por eso ha perdido su importancia. Segundo, es probable que el subsidio de renovación urbana esté jugando un rol de sinergista, es decir, un elemento que acelera y potencia la combinación y el impacto de otras variables, pero que su sola presencia tendría un efecto marginal. En este sentido la sola mención de suprimir o reducir el subsidio de renovación podría tener un efecto muy adverso sobre la política de repoblamiento.

Otro antecedente importantísimo acerca de los residentes de las nuevas viviendas es su mayor nivel de educación y el mayor nivel socio económico que se infiere de ésta variable. Como se verá más adelante, los ingresos necesarios para acceder a las viviendas a los precios que se venden hoy, sitúan a la población nueva en un estrato medio alto, cuestión que es consistente con los mayores niveles de educación. Un 42% de los nuevos residentes tiene educación universitaria, mientras que el nivel de la población existente es 19%; para aquellos con educación en Institutos Profesionales las cifras son 9% y 7% respectivamente, y para aquellos con educación de Centros de Formación Técnica 5% y 2%. Para efectos de una estimación de los ingresos de los hogares hay un factor adicional, que es el hecho que apenas en uno de cada cuatro hogares es posible encontrar una mujer cuya actividad exclusiva sea la de ejercer el rol de “dueña de casa”.

Los nuevos residentes evalúan positivamente sus nuevos barrios de residencia y evalúan muy bien, tanto el edificio en que viven, como la vivienda, particularmente el mayor espacio con que cuentan para vivir. Al respecto cabe consignar que la oferta habitacional promedio se sitúa en una superficie del orden de 70 m² netos, es decir, sin incluir espacios comunes.

Estas mismas personas confirman la percepción que los principales problemas a resolver en el barrio y en la comuna son la contaminación del aire y los ruidos, así como la delincuencia y la inseguridad ciudadana que genera. Estos son, sin embargo, cuestiones de carácter metropolitano que resulta difícil, sino imposible, de modificar a nivel comunal, y menos en el corto plazo. De ahí que el mayor impulso que pueda tomar un programa de repoblamiento ya no depende tanto de una buena gestión local para resolver dichos problemas, sino de un gobierno metropolitano que hoy no existe.

Los nuevos residentes también mencionan problemas posibles de resolver a nivel local. Es muy interesante que se refieran en lo fundamental a los espacios públicos como áreas

verdes y pavimento de calles, y no a los servicios municipales. Con todo, como ya se mencionó, hay una buena evaluación acerca de la calidad de vida en la comuna.

6. EL COMPORTAMIENTO DEL MERCADO INMOBILIARIO.

Todos los antecedentes llevan a pensar que la acción inmobiliaria ha sido certera para responder a la demanda y generar un alto grado de satisfacción. Queda por delante una acción de integración cívica y social, especialmente considerando que el 50% de los nuevos residentes dice no tener ninguna relación con sus vecinos y un tercio mantiene una relación formal superficial. Esto no contribuye a generar una mayor identidad y arraigo, y tampoco a una acción ciudadana de carácter comunitario respecto al barrio y la ciudad.

6.1. Evolución de los precios y del producto inmobiliario.

En materia de precios, los primeros proyectos promovidos por la Corporación para el Desarrollo de Santiago responden a la capacidad de pago de la demanda organizada por la misma Corporación, lo cual significa viviendas de 600 UF a 900 UF; es por lo demás, lo que se venía dando con muy poca fuerza en el mercado inmobiliario en la década de 1980. En la medida en que empieza a tener éxito el programa de repoblamiento, se produce un mayor atractivo a hogares de mayor ingreso y con mayor capacidad de pago, que va elevando el precio de las viviendas a un rango de 1.100 UF a 1.500 UF, aunque también hay ofertas de departamentos hasta 2.000 UF.

Los hogares que acceden a subsidio de renovación compran típicamente una vivienda de 1.000 UF a 1.500 UF, para lo cual deben haber cumplido con un ahorro previo de 200 UF. Si se considera que reciben un subsidio de renovación de 200 UF, los compradores toman créditos por montos entre 700 UF y 1.100 UF, lo que significa un dividendo mensual del orden de 7 a 10 UF (variando en función de la tasa de interés y el plazo del crédito), cuestión que se asocia a hogares con ingresos del orden de 35 a 40 UF mensual, que los sitúa en el límite del octavo al noveno decil de ingresos, es decir, en un nivel de clase media alta.

En la actualidad ya no se producen viviendas con valores inferiores a 1.000 UF, dejando fuera del mercado a un vasto contingente de población que tiene capacidad para adquirir viviendas de valor entre 600 UF a 1.000 UF y que quisieran vivir en el centro de la ciudad. Porque hoy ya no hay ofertas de viviendas a esos valores en la comuna de Santiago, salvo programas especiales en que se ha podido acceder a terrenos más baratos. Con esto se excluye de acceder a lo que podría denominarse como una típica clase media (deciles 7° y 8° de ingreso) a los programas de repoblamiento del centro.

Tanto la dinámica de edificación, como el mayor precio asociado a una calidad superior de las viviendas ofrecidas y un ingreso más alto de los compradores, han ido generando un espiral ascendente en los valores de los terrenos que ya no hacen viable la edificación de viviendas con valores accesibles para los que típicamente se considera una clase media en Chile. Las pocas opciones de oferta con valores más bajo se produce fuera de la comuna de

Santiago o en base a proyectos especiales en que hubo una adquisición anticipada de los terrenos o cuentan con un apoyo especial de la institución patrocinante, por ejemplo, de una cooperativa habitacional.

Este atractivo negocio inmobiliario se ha ido traduciendo en un mejoramiento paulatino de la calidad del producto que se vende. Con el tiempo esto ha significado que los consumidores puedan obtener un mejor producto por el mismo precio. Esto se hace posible en la medida en que los empresarios puedan asegurar que hay una mayor rentabilidad de los proyectos de renovación en virtud de una mayor velocidad de venta, y un menor costo de promoción, todo lo cual redundando en un menor riesgo del negocio.

El mejoramiento del producto adopta la forma de mejoras en la calidad de los materiales y las terminaciones, la disponibilidad de espacios y servicios comunes como jardín, juegos infantiles, gimnasio o sala de ejercicios, lavandería, etc. y poco en términos de mayor superficie de las viviendas. Hoy prácticamente todos los proyectos residenciales nuevos tienen al menos un estacionamiento por vivienda, cuestión que se adquiere en forma separada a la vivienda. Se trata de estacionamientos subterráneos que los proyectos previos a 1995 nunca tuvieron. Que muchas veces resultan insuficientes a la luz de los problemas que generan los vehículos de los residentes y sus visitas en el entorno de los nuevos edificios.

Desde la perspectiva de la oferta, este mercado se caracteriza por una activa presencia de unas 4 a 5 empresas, incluyendo una cooperativa habitacional, con una presencia menos fuerte de otras 4 a 5 empresas. Aunque éstas no operan exclusivamente en la zona de renovación urbana de Santiago o del resto del espacio así definido, parece haberse ido produciendo una especialización de aquellas que aparecen principalmente en el centro. Se trata de un mercado que además de una buena combinación de producto y precio, debe incorporar adecuadamente la variable localización, pues el mercado es altamente sensible a la combinación de éstas tres variables.

Las viviendas que hoy se venden en la comuna de Santiago compiten principalmente con aquellas de densidad media y alta que se construyen en las comunas de Ñuñoa y San Miguel, no así con aquellas de superficie y calidad equivalente que se construyen en las comunas de Las Condes, que son bastante más caras y están designadas a hogares con preferencias de localización más sensible al prestigio social del espacio en que habitan. Las viviendas del programa de repoblamiento también compiten con los programas de viviendas de uno y dos pisos que se desarrollan en las comunas de La Florida y Maipú.

6.2. Las ventajas comparativas del centro

Las viviendas nuevas en la comuna de Santiago compiten favorablemente con aquellas de Ñuñoa y San Miguel porque cuentan con una combinación muy favorable de constructibilidad en relación al precio del suelo y la localización. Puesto en otros términos, la incidencia del precio del terreno por cada metro edificado es más baja en la comuna de Santiago que en las que tienen ofertas de productos competitivos, tanto porque el valor del

suelo es más bajo, como debido a la mayor intensidad de uso de suelo que está permitido, pero además hay una ventaja comparativa en términos de localización..

La competencia con las viviendas en extensión ubicadas en las comunas de La Florida y Maipú es bastante favorable para Santiago en función del mayor nivel de subsidio habitacional que se otorga y de la mejor accesibilidad al centro (que sigue siendo un referente ineludible en la vida de la población del Gran Santiago) en un contexto de creciente congestión vehicular y alargamiento de los tiempos de viaje.

La alternativa de vivir en Santiago en un departamento se hace más atractiva en comparación con las opciones que se pueden conseguir por una inversión equivalente en la periferia, principalmente por la localización cada vez más distante de los conjuntos de casas, como consecuencia de los crecientes valores de suelo. Por esta misma razón las casas de la periferia tienen un terreno cada vez más pequeño, haciendo que la ilusión de la “casa con jardín” se cumpla parcialmente. Además se alargan los tiempos de viaje en forma exponencial en la medida que crece el parque automotriz, sin que haya una inversión equivalente en vialidad y transporte. Existe también la imagen que la vida en departamentos es más segura que en casas.

En todo caso, la expansión general de la economía y el mejoramiento de los ingresos a todo nivel ha dado un gran empuje al sector de la construcción que viene creciendo en forma ininterrumpida durante un período de unos 10 a 12 años. Este rápido crecimiento sin oscilaciones cíclicas constituye un fenómeno inusual a nivel internacional. Para efectos de este informe, define una situación de contexto que resulta muy positiva para un programa de recuperación residencial del centro de una ciudad, pues establece una dinámica a partir de la cual se puede inducir cambios en el desarrollo urbano, cuestión que sería mucho más difícil si hubiera un estancamiento del sector de la construcción.

El contexto es efectivamente uno de rápido crecimiento en la actividad del sector de la construcción al comparar el período 1980-1987 con 1990-1997. Las cifras generales para todos los destinos de edificación establecen que en el Gran Santiago el total de m² construidos en el período 1980-1987 fue de 19.699.912 m² y en el período 1990-1997 alcanzó 40.200.254 m². En el primer período se construyeron en la comuna de Santiago un total de 1.374.853 m², lo que la ubica en el cuarto lugar entre las comunas del Gran Santiago, luego de Las Condes, y la Florida, a un nivel muy similar al de Ñuñoa. En el período 1990-1997 se construyeron en la comuna de Santiago más del doble de los m² que en el período previo, alcanzando un total de 3.109.536 m², que sitúan a la comuna en un cuarto lugar entre las comunas del Gran Santiago, luego de Las Condes, Maipú y Puente Alto (ver gráfico anexo).

7. EL MERCADO DE SUELO EN EL CENTRO DE SANTIAGO

La dinámica de mejoramiento urbano y de repoblamiento se hacen sentir rápidamente sobre el mercado de suelo en la comuna. Durante el período 1990-1997 los precios generales de la comuna tienen una fuerte tendencia al alza, pero particularmente en las zonas ya identificadas como aquellas con una mayor dinámica y concentración territorial de la edificación residencial. Estas son las zonas en que hay un mayor flujo de ofertas de terrenos. Los precios han subido entre dos y tres veces en términos reales (en moneda de valor constante) en el período 1990-1997.

La disponibilidad de suelo no ha sido un obstáculo para el proceso de repoblamiento, pero las alzas en las expectativas de precios que esperan recibir los dueños de las tierras sí podrían inhibir las iniciativas inmobiliarias, especialmente al ritmo con que han subido los precios de los terrenos ofrecidos en la comuna de Santiago.

El análisis detallado de esta realidad permite confirmar algunos postulados conceptuales sobre el comportamiento del mercado de suelo urbano que hubiera sido bueno tener en cuenta a la hora de diseñar políticas públicas de renovación urbana y repoblamiento del centro.

Una situación de oferta rígida con un bajo grado de sustituibilidad locacional puede otorgar un alto poder monopólico a los dueños de la tierra, cuestión que no ha sido el caso en esta experiencia. La Corporación para el Desarrollo de Santiago quiso jugar un rol activo y explícito en una primera etapa del programa de repoblamiento a través de un mecanismo de intermediación en el mercado del suelo, denominado “concurso oferta de terreno”. El resultado fue totalmente negativo por falta de interés de los propietarios. A la larga, esta labor ha sido más efectiva a través de una acción caso a caso, predio a predio, fundada en un contacto directo con los propietarios de los inmuebles cuando ha habido ofertas, cuando se detecta un sitio baldío en una localización favorable, o tomando una acción anticipada cuando se espera un reciclaje en el uso de algún terreno.

El otro aspecto dice relación con la configuración de paños de terrenos suficientemente grandes para poder ejecutar proyectos de envergadura. En un caso tal, un propietario cualquiera puede constituirse en un monopolio absoluto y obstruir cualquier iniciativa si no recibe el valor que espera por su terreno. En una primera etapa, con un nivel de expectativas desmedido respecto a los valores del suelo, se ejerció este poder monopólico, cuestión que ha ido cambiando parcialmente en la medida que las operaciones de mercado se han hecho más frecuentes, más fluidas y las cifras involucradas en las transacciones efectivas se hacen conocidas.

Un análisis territorial desagregado de la comuna de Santiago permite comprobar que las zonas más dinámicas de edificación residencial han alcanzado los más altos valores en torno a las 20UF/m², partiendo de valores de 6UF/m² a principio de década. En zonas también sujetas a fuertes procesos de renovación, pero menos dinámica, los niveles de precios también se han triplicado en este período, pero en un nivel inferior, evolucionando desde 3UF/m² a 4UF/m² para llegar a niveles de 9UF/m²-12UF/m².

El impacto de la dinámica de edificación residencial sobre los precios de la tierra quedan claramente en evidencia al constatar por contraste la reducida cantidad de ofertas y la evolución casi nula de los precios que se registran en la zona sur-oriente de la comuna de Santiago, donde la edificación residencial ha sido inexistente en estos años.

En el mismo período, el valor promedio de los terrenos en la comuna de Santiago ha subido aproximadamente desde 3UF/m² hasta 12UF/m². Hay un primer salto de 3UF/m² a 6UF/m² en el período 1987-1991, que evoluciona gradualmente hasta 12UF/m² en 1997. Es un crecimiento que manifiesta una tendencia más gradual, lo mismo que en otras comunas ubicadas en espacios interiores de la ciudad sujetos a procesos de renovación, como Providencia y Ñuñoa. Esta evolución de los precios se ha visto acompañada por una evolución y creciente del número de terrenos ofrecidos, así como de la superficie ofrecida en la comuna. Esta alcanza un nivel del orden de 50.000 m² trimestrales en 1990 y llega a 100.000 m² en 1998.

Pero además, la dinámica del mercado hace que a la larga la totalidad del excedente que tiene su origen en la renta de la tierra, pase a manos del propietario del suelo urbano. El nivel de la renta se define en función del uso más rentable de la tierra, por lo tanto, depende en definitiva del valor del producto inmobiliario. La sola implantación de un subsidio a la demanda de viviendas en un espacio determinado, estimula una mayor demanda y eleva el precio del producto que se puede comprar, cuestión que a la larga se traduce a una elevación de los precios de los terrenos, los que se estabilizan en la medida en que se estabilizan las condiciones del mercado. Este parece ser el caso en la comuna de Santiago en lo relativo a los precios de los terrenos.

La presión al alza de los precios de los terrenos no sólo está asociado al particular fenómeno de repoblamiento residencial de la comuna. Esto sin duda tiene una incidencia importante, pero es bueno reconocer que hay una tendencia general de aumento de los precios de los terrenos en el Gran Santiago como consecuencia de la expansión económica que viene registrando el país, con una tasa media sobre el 6,5% acumulativo anual durante los últimos 10 o 12 años. EL valor m² de los terrenos ofrecidos en el Gran Santiago ha subido desde un nivel del orden de 1UF/m² en el año 1987 hasta un nivel por sobre 7UF/m² en 1997. La tendencia de aumento de los precios sigue una trayectoria ascendente para llegar a un nivel del orden de 4UF/m² en 1996, que luego se acelera para llegar a 7 UF/m² en 1998. Este gran impulso en los precios en el último período se registra también en muchas de las comunas periféricas de crecimiento más acelerado.

Se trata de un cómputo hecho en base al valor de las ofertas que se publican en el principal periódico de Santiago, que si bien constituye un aspecto fundamental del mercado, constituye también una muestra que no es necesariamente representativa del stock de terrenos de la ciudad, ni de su composición según tamaño y localización, con el inconveniente adicional que es una muestra variable. Sin embargo, es fiel reflejo del comportamiento del mercado en cualquier momento en el tiempo. El mayor atractivo que gana la comuna de Santiago no sólo se manifiesta en la dinámica de repoblamiento en base

a la edificación residencial, sino también en el fuerte impulso que registra la edificación no residencial en el período 1990-97, que alcanza 2.2 millones de metros cuadrados, el doble que en el período 1980-87.

A un mayor nivel de desagregación funcional, al comparar los períodos 1980-87 con 1990-97 se puede constatar que en la comuna de Santiago la edificación industrial aumenta de 190.000m² a 440.000m², las oficinas, bodegas y otros usos sin destino específico aumentan de 360.000m² a 650.000m², el comercio aumenta de 360.000m² a 750.000m², y la edificación en educación y salud aumenta de 150.000m² a 200.000m².

8. CONCLUSIONES

8.1. El liderazgo de la Municipalidad de Santiago.

Una gestión urbana con un claro liderazgo público capaz de generar una adhesión y una identidad, así como una movilización de recursos en torno a un proyecto común de ciudad, es la primera y más importante lección de esta experiencia.

Esto es, sin duda, el factor fundamental del programa de recuperación residencial y de repoblamiento de la comuna de Santiago, en que el sector privado ha jugado un rol dinámico que resulta insustituible y el mecanismo de mercado un papel instrumental a través del que se incorpora el estímulo del subsidio de renovación urbana.

La labor de liderazgo efectivo ejercido por la Municipalidad tiene desde un principio un sello político de recuperación de la democracia que se traduce en una apertura hacia la ciudadanía, tanto residentes (del orden de unas 220.000 personas) como de aquellos que diariamente llegan a la comuna (del orden de un millón de personas) y la implementación del programa del “Municipio y Participación”, que significó un largo proceso de diálogo en 1990, y que culmina en la primera Convención de Santiago, donde se aprueban los lineamientos para el desarrollo de la comuna, que en síntesis significó la definición de un objetivo general de crear un “centro metropolitano moderno y eficiente, con vocación residencial y de comuna centro de servicios”.

Esto se tradujo en el hecho concreto que el Municipio retomó el control como gestor del desarrollo, donde las autoridades previas habían depositado toda su confianza en el libre juego del mercado, con las consecuencias negativas ya conocidas. Tomar control como autoridad y líder de los procesos urbanos no significa una tarea de ejecutor principal de muchos proyectos y obras físicas, sino que más bien de conductor, capaz de inducir al sector privado y a la comunidad en general hacia la construcción de una mejor ciudad. Esto se tradujo, en términos concretos, en una modificación del Plan Regulador Comunal de Santiago.

El municipio inicia el programa de repoblamiento con la construcción del primer conjunto residencial municipal a través de la Corporación para el Desarrollo de Santiago; la operación de una bolsa de demanda de vivienda que también administra dicha Corporación,

que llegó a tener un registro de unos 8.000 postulantes, de los cuales la mitad ha sido beneficiado; programas de rehabilitación habitacional que incluye el mejoramiento físico y el desarrollo social de agrupaciones vecinales, poblaciones específicas, barrios, “cité”, “pasajes”, así como un programa de revitalización de barrios a través de Comités de Adelanto de Barrios, que trabajan sobre la recuperación y mejoramiento de espacios públicos, iluminación, arborización, seguridad ciudadana, etc.

La estrategia de trabajo con la comunidad comprende una amplia variedad de otros programas orientados a mejorar la calidad de vida residencial en la comuna. Esto abarca el tema de la seguridad ciudadana en los barrios a través de las “comisarías móviles” y un sistema de enlace y seguridad policial vecinal y ciudadana. También en el centro de la ciudad se ha hecho un esfuerzo de prevención y control de la delincuencia a través de la instalación de un sistema de monitoreo de las principales vías de circulación en base a una red de circuito cerrado de televisión. La nómina de programas y proyectos es muy larga de enunciar, pero abarca en lo fundamental todo lo relativo a los servicios sociales que presta el municipio, incluyendo cuestiones específicas para la tercera edad (que tiene una importancia relativa muy alta en la comuna), la mujer y la juventud; una recuperación de los espacios públicos; mejoramiento de las condiciones de higiene y medio ambiente; vialidad y transporte; desarrollo cultural y fomento a la educación técnica, profesional y universitaria, etc.

El estilo de trabajo para llevar adelante estas iniciativas ha sido amplio y participativo, conformando en muchas ocasiones equipos de trabajo que incorporan a los profesionales y técnicos municipales, a las organizaciones territoriales, a grupos empresariales y organizaciones funcionales, lo que ha permitido recoger las mejores ideas y propuestas, y conciliar los intereses particulares entre sí y con los de la ciudad.

8.2. La Corporación para el Desarrollo de Santiago.

La Corporación para el Desarrollo de Santiago (CDS) ha jugado un rol de apoyo a la labor municipal, constituyendo una pieza clave del programa de repoblamiento. La CDS fue creada en 1986 con el propósito de generar un punto de encuentro entre las fuerzas vivas de la comuna y el Municipio de Santiago, que tuviera una capacidad operativa que no tiene el Municipio como institución de derecho público, para emprender en forma directa algunas actividades de promoción del desarrollo comunal.

La CDS estuvo latente durante muchos años, para activarse a raíz de la ejecución del primer conjunto de viviendas municipales, a partir de lo cual ha tenido un rol clave en el programa de repoblamiento, pero también en la ejecución de una amplia gama de otras iniciativas de proyectos de promoción del desarrollo comunal, como por ejemplo la creación del Centro Cultural de la Estación Mapocho y la remodelación urbana en el espacio aledaño a la estación, así como en proyectos educacionales, culturales y promocionales.

La CDS ejecutó en forma directa sólo 3 proyectos habitacionales al inicio del programa de Repoblamiento (los conjuntos habitacionales Esperanza I, Esperanza II y Rondizzoni), a

través de mecanismos y estrategias que ya se han descrito. Luego a fin de dar cauce al programa a través del sector privado, la CDS firmó un convenio con la cooperativa habitacional Habitacoop, que podría recurrir a la bolsa de demanda organizada por la CDS. Por otra parte, la CDS también apoyaría a Habitacoop vendiéndole terrenos que pudiera tener y ayudándole a encontrar terrenos para nuevos proyectos.

La idea de trabajar con cooperativas habitacionales surgió de la norma legal del subsidio de renovación, que abre la posibilidad de postulaciones colectivas, otorgando puntajes adicionales bajo ciertas condiciones, respecto del manejo del terreno del proyecto. Pero además porque siendo la cooperativa la propietaria del terreno podía gestionar una postulación colectiva aceptando una cierta rotación de los miembros del grupo. Esta flexibilidad establece una importante ventaja respecto de postulaciones colectivas de iniciativas de grupos cerrados.

A partir de 1995, la CDS amplía su esquema de trabajo al firmar convenio con 3 empresas inmobiliarias a fin de otorgar apoyo y promover la construcción y venta de viviendas nuevas. La CDS provee asesoría en términos de arquitectura, diseño, marketing, análisis de mercado, negociación en la adquisición de terrenos y promoción del programa, pero también de los proyectos específicos, para lo cual cuenta con 140 paletas publicitarias en las calles de la comuna de Santiago.

En esta etapa se abandona la bolsa de demanda y simplemente se promueve la vivienda en el centro, dando a conocer los proyectos existentes de las empresas con convenio a cualquier cliente que sea contactado por la CDS, a fin de que cada familia opte libremente según sus preferencias. Complementariamente, la CDS cumple un rol de promoción del subsidio de renovación urbana, indicando a los interesados las modalidades de postulación, plazos, condiciones y beneficios.

En la práctica esto significa que la promoción inmobiliaria sigue unas pautas más o menos estandarizadas para todos los proyectos en convenio, llevando siempre en un lugar más o menos destacado el sello de la CDS, como instancia de apoyo, y de la Municipalidad de Santiago como entidad promotora del programa de repoblamiento, evidenciando la alianza estratégica público-privada, que de alguna manera constituye una especie de sello de garantía a los ojos del consumidor.

La CDS también juega un rol activo como intermediaria en la identificación y transacción de terrenos para nuevos proyectos de edificios residenciales por parte de las empresas con las que mantiene convenio, tarea por la cual cobra al vendedor y al comprador la comisión que habitualmente se paga a los corredores de propiedades.

Para desarrollar en mejor forma esta tarea, las empresas con las que la CDS mantiene convenio hacen explícitas sus necesidades dando a conocer los requisitos de tamaño, localización y rangos de precio que están dispuestas a pagar. La CDS ha ido elaborando un catastro de terrenos y de propietarios que le permite un accionar más expedito. En algunos casos los propietarios se acercan a la CDS para ofrecer sus terrenos, en otras ocasiones la

CDS se acerca a los propietarios, especialmente cuando está al tanto del traslado de empresas industriales, el cierre de bodegas y, en general, el reciclaje de actividades en el territorio comunal.

Las instituciones las encarnan personas y no cabe duda que los directores que han conducido la CDS han hecho una contribución de empuje y creatividad. Pero no puede dejar de reconocerse, en una perspectiva más amplia, que la CDS es un instrumento de acción municipal y que forma parte de una estrategia global diseñada y orientada por el municipio. Se refuerza de esta manera la primera conclusión en la que se realza el liderazgo de todo el proceso desde el Municipio, y se establece la importancia de contar con un ente de derecho privado que permita ampliar el espectro de la acción municipal más allá de los límites que la legislación establece para las instituciones públicas.

8.3. El mercado de suelo y la normativa urbana.

En 1990, cuando se inició el programa de repoblamiento y se aprueba el subsidio habitacional de renovación urbana, los precios de la tierra en las zonas más propicias para el repoblamiento alcanzaban niveles del orden de 3UF/m² a 5UF/m², lo que comparativamente con opciones alternativas de localización de vivienda en densidad media y alta para estratos medio era muy barato. Había una ventaja evidente en los precios de la tierra que estaba indicando a todas luces que el mercado de suelo estaba trabado. Esta ventaja se hacía aún más potente al considerar la generosidad de la norma constructiva, particularmente la alta intensidad de uso de suelo que se permite.

La intensidad de uso de suelo queda definida por tres factores: a) el coeficiente de ocupación de suelo, b) la densidad y c) la altura de edificación, que pueden definirse a través de diferentes instrumentos de planificación física. Sin embargo, no cabe duda que en una primera etapa, en la comuna de Santiago la incidencia del precio de la tierra por m² construido (considerando el máximo potencial que permite la norma), era mucho más bajo que en las opciones alternativas de localización de proyectos residenciales en otras comunas. A pesar de estas ventajas no había iniciativa de construcción residencial, dejando en evidencia que el mercado estaba trabado y que hacía falta un liderazgo político público en materia urbana, capaz de inducir la acción privada.

La experiencia de la CDS de haber jugado un rol de intermediario en unas 10 a 12 transacciones anualmente durante los últimos 5 años, ha permitido romper una serie de mitos acerca del mercado de suelo como, por ejemplo, que no hay terrenos disponibles y que la oferta es muy limitada; que los títulos de dominio tienen dificultades, impidiendo o retardando las transacciones; que los precios son excesivamente altos debido a las expectativas desmedidas de los propietarios. La conclusión en esta materia es que el mercado de suelo no se ha constituido hasta hoy en un obstáculo para el programa de repoblamiento, más aún, hay indicios de que algunas de las empresas más activas han ido generando un stock de terrenos, en base al cual podrían seguir operando por algunos días.

Más allá del impacto que esta dinámica general de edificación genera sobre los precios de los terrenos, hay algunos otros aspectos que interesa destacar; la posibilidad, la conveniencia y la necesidad de un desarrollo urbano que contemple en forma mixta la vivienda con otras funciones urbanas, pues son las personas las que animan el espacio; el hecho, muchas veces comprobado, que el mejor contexto para el desarrollo del negocio inmobiliario es el de un orden, de unas reglas del juego claras, legítimas y compartidas por la ciudadanía y el sector privado, que respondan a un proyecto de ciudad atractivo y deseable, y que permanezcan estables en el tiempo.

8.4.El subsidio de renovación urbana.

El subsidio especial de renovación urbana constituye, sin duda, una pieza clave de política pública que ha resultado muy eficaz para alcanzar objetivos de carácter urbano a través de la política de vivienda. La estabilidad en el tiempo de este subsidio y la permanencia invariable de las normas que rigen su aplicación constituyen un factor muy positivo, pues permite a los actores relevantes incorporar este incentivo en sus decisiones de inversión.

Las estadísticas indican que una fracción decreciente de los compradores de viviendas nuevas en el centro de Santiago hace uso del subsidio de renovación urbana, dejando en claro que hay fuerzas de mercado más potentes que operan hoy en el proceso de repoblamiento. Sin embargo, la presencia del subsidio de renovación en el contexto del mercado inmobiliario sigue siendo muy importante, en primer lugar, porque constituye una ayuda innegable para la adquisición de viviendas en las áreas de renovación; segundo, porque sigue siendo una indicación de política pública que se hace explícita y evidente en el mercado; tercero, porque el subsidio muy probablemente está jugando un rol sinergista, es decir, un elemento que potencia la combinación y el impacto favorable en conjugación con otras variables, pero que probablemente, sólo por sí mismo tendría un efecto mucho más tenue.

La efectividad del trabajo realizado ha significado un mejoramiento de las condiciones de vida, tanto para los residentes, como para quienes usan la comuna, estimulando el negocio inmobiliario y el arraigo de la población residente. Hay todavía una gran tarea por delante en términos de mejoramiento de la calidad de vida en la comuna de Santiago, incluyendo una atención más cuidadosa a los problemas que el mismo repoblamiento y la densificación residencial van provocando. En todo caso, el mejoramiento de las condiciones locales a través de la gestión municipal tiene un límite para una comuna que ocupa el lugar central de una metrópoli que tiene más de veinte veces su población y superficie. Hay una serie de cambios y reformas que debieran originar en un nivel de gobierno metropolitano, que hoy no existe en Santiago de Chile, y que por lo tanto quedarán pendientes hasta que la gran ciudad logre darse algún sistema de gobierno más o menos coherente y consiga definir rumbo hacia la definición de su propio destino.

Pablo Trivelli O.
Santiago, Agosto 1998