

SANTIAGO: EMPRESA INMOBILIARIA COMPRA TERRENOS.

FRANCISCO DONOSO
FRANCISCO SABATINI *

Existe una conciencia generalizada entre estudiosos, gobiernos y agencias de desarrollo sobre los efectos urbanos y sociales de la especulación y el mal uso de la tierra en las ciudades, especialmente en las de América Latina, donde la urbanización ha sido tan acelerada y concentrada territorialmente ¹.

El carácter inamovible del suelo impide la perfecta sustituibilidad entre terrenos urbanos, generándose una situación de oligopolio aun cuando haya muchos propietarios y una considerable oferta de lotes ².

La renta de la tierra —como pago al propietario por ceder el uso de un terreno— es un importante mecanismo de obtención de ganancias en las grandes ciudades. Entre sus efectos más destacados en América Latina, usualmente se señala el encarecimiento de la vivienda y el reforzamiento de la segregación urbana.

La renta de la tierra es, por tanto, la forma que adoptan las ganancias en un mercado “imperfecto”, el de suelo urbano ³.

Las formas específicas en que la renta de la tierra es captada en una ciudad lo mismo que los agentes beneficiados y la organización de los proyectos inmobiliarios, dependen de la modalidad que asume el desarrollo económico global en cada período.

En Santiago, el sector financiero —que ha experimentado un gran desarrollo en el último período y que imprime las tendencias a la economía nacional en

* Profesores investigadores del Instituto de Planificación del Desarrollo Urbano, CIDU-IPU. Los autores agradecen los comentarios y sugerencias de los profesores Andrés Necochea, Antonio Daher y Fernando Soler.

1 Naciones Unidas, *Políticas de tierra urbana y medidas de control del uso de la tierra*, Vol. IV, América Latina, Nueva York, 1973.

2 “El carácter monopolístico del mercado de tierras urbanas procede directamente del peculiar carácter de la tierra que, como un bien económico, difiere de la mayoría de los otros bienes. Cada parcela de tierra es única y su valor, para usos urbanos, depende de su ubicación. La cantidad de tierra existente en emplazamientos convenientes es intrínsecamente limitada; por ello, la demanda de tierras en un lugar no puede satisfacerse con la oferta de otro. No hay mercado nacional de tierras; las tierras urbanas son limitadas y no pueden transportarse”. Naciones Unidas, *Tierras para asentamientos humanos*. Nueva York, 1978.

3 Según Marshall, toda renta es efecto de inelasticidades en la oferta. Por lo mismo, las rentas surgen en mercados “imperfectos”. Marshall, Alfred. *Principios de Economía*. Ed. Aguilar. Madrid, 1957.

su conjunto— reconoce como una de sus esferas privilegiadas de acción la inversión inmobiliaria. La consolidación de este nuevo estilo de crecimiento económico, supuso ciertas transformaciones básicas. A nivel global se aprecia un flujo creciente de créditos de la banca internacional y una expansión de la actividad bancaria, financiera y comercial interna y de importación-exportación. Las alternativas de inversión productiva quedan circunscritas a las actividades que pudieran ofrecer tasas de rentabilidad tan altas como las de intermediación. Esto explica la elevación generalizada de los precios del suelo, tanto urbano como agrícola, donde además se minimizan los riesgos. Los precios parecen elevarse a un ritmo mayor que la productividad del sector de la construcción y del agropecuario, respectivamente⁴. Por lo mismo, las rentas de la tierra en uno y otro caso cobran importancia dentro del conjunto de ganancias de cada sector.

El hecho de que estas ganancias rentistas sean funcionales a la actual modalidad de desarrollo económico, y más aún, que estén integradas como una de las formas destacadas de producción de excedentes y reinversión de los mismos, constituye un hecho sin precedentes en la historia económica del país, al menos durante las últimas cuatro décadas. Usualmente, la renta de la tierra ha sido entendida como barrera a un crecimiento productivo de la economía, en la medida que hay recursos de capital que se desvían de la inversión productiva⁵. Además, como se señalara, la renta de la tierra en el caso urbano se asocia al encarecimiento del precio de la vivienda y, con ello, a los costos de contratación de la mano de obra. Históricamente, la solución de este conflicto pudo inclinarse en favor del capital industrial a través de grados variables de control estatal sobre la comercialización y uso de la tierra urbana.

Actualmente, se observan cambios significativos respecto de esa situación. La política urbana ha estado orientada no a controlar sino que a liberalizar las transacciones, uso y subdivisión de los terrenos⁶. Esto es congruente con el hecho de que las principales empresas inmobiliarias —promotoras o constructoras— hayan fortalecido sus vínculos financieros y, lo que es nuevo, que hayan asumido directamente dichas funciones en el ámbito inmobiliario. Se da el caso de empresas que emiten bonos y documentos con el fin de captar ahorro privado en forma directa, sorteando el alto costo interno del dinero en instituciones financieras.

Esto se basaría en el elevado retorno de las inversiones inmobiliarias que, en gran medida, correspondería a rentas de la tierra⁷.

4 "En los últimos cinco años, tanto la propiedad urbana como la rural han alcanzado en el mercado chileno un precio bastante alto, y por qué no decirlo también, que al parecer nuestro país se ha transformado en un atractivo campo de acción para el inversionista extranjero". *El Mercurio*, 23 de diciembre de 1979, pág. B-1.

5 "La renta, entonces, es en todos los casos una parte de los beneficios previamente obtenidos sobre la tierra. Nunca es una nueva creación de ingreso, sino una parte de un ingreso, ya creado". Ricardo, David, *Essay on Profits*, 1815, publicado en *Works and Correspondence of David Ricardo*, Tomo IV, de P. Sraffa (ed.), Cambridge University Press, Cambridge, 1951.

6 Destacan, en este sentido, la derogación del impuesto a los sitios eriazos (1976), la rebaja del impuesto de compraventa de terrenos desde un 8 a un 2% (1976), la derogación de la prohibición de construir viviendas de un solo ambiente (1978), la eliminación de los "límites urbanos" (1979) y la reciente nueva rebaja del impuesto de transferencia a un 0,5% (1980).

7 Una de las más grandes empresas constructoras del país ofrece "diversos planes de inversión altamente rentables, gracias a la plusvalía del suelo y de la construcción, sus ventajas tributarias, los altos cánones de arriendo que pueden obtenerse de acuerdo a la inversión, su renta y liquidez inmediatas". (Empresa Neut Latour Forestal. *Diario "El Mercurio"* de Santiago, 20 de agosto de 1979).

Una primera hipótesis que se comentará en este artículo señala, por tanto, que bajo el actual modelo de desarrollo se establece una primacía en el sector inmobiliario de los agentes vinculados al capital financiero, los que participarían en la captación de rentas de la tierra.

Este cambio de rol del sector inmobiliario dentro de la economía se expresa en la importancia cuantitativa que alcanzan las inversiones y ganancias inmobiliarias realizadas por los agentes dinámicos dentro del actual modelo, a saber, los grupos económicos internos y el capital financiero internacional. En el caso de este último, se da una participación creciente en actividades inmobiliarias en forma directa en proyectos de gran escala e indirecta mediante el otorgamiento de créditos a las grandes empresas inmobiliarias nacionales⁸.

Los grupos económicos, centrados en la actividad bancaria y financiera, ramifican su influencia hacia el sector inmobiliario por medio de sociedades de renta urbana (destinadas a la administración de propiedades) y por medio de la promoción y construcción de nuevas edificaciones, sea directamente (promotores y constructores del grupo) o a través de terceros.

La realización de estos grandes proyectos, las crecientes inversiones en construcción habitacional y comercial y la compra de grandes paños de suelo en las "áreas de expansión urbana" estarían evidenciando un aumento de las ganancias rentistas dentro del sector. Bajo el modelo de industrialización parecían más importantes las ganancias productivas inmobiliarias; las políticas de subsidio, los programas de vivienda social, las políticas de control de uso del suelo, entre otras, limitaban otro tipo de ganancias, específicamente las financieras y rentistas.

Se puede señalar, como segunda hipótesis, que a diferencia del período de industrialización, en la actualidad se eleva la ponderación de la renta de la tierra y, secundariamente, del interés financiero en la ganancia inmobiliaria, disminuyendo la de las utilidades del capital productivo (de la construcción).

Sin embargo, no debe quedar la impresión de que el control de los grupos sobre la actividad inmobiliaria es absoluto. Aunque las grandes empresas constructoras son parte de estos grupos económicos, la oferta inmobiliaria está en alguna medida en manos de otras empresas y agentes, como podría ser el caso de algunos promotores (corredores de propiedades). Cualquiera sea el grado de concentración económica en el sector es notorio, por otra parte, que bajo el actual modelo la construcción habitacional se ha localizado de preferencia en el área Oriente de Santiago, con tendencia a desconcentrarse relativamente hacia áreas de ingresos medios más recientemente.

En este artículo se postula la hipótesis (tercera) de que la concentración espacial de la demanda solvente en las áreas señaladas es justamente lo que habría acentuado las diferencias de las rentas de la tierra por unidad de superficie y, por tanto, los precios del suelo entre áreas socioeconómicas de la ciudad.

⁸ Entre los proyectos en que la participación es directa destacan el "Parque Arauco", el complejo habitacional y turístico del cerro Manquehue y el "Centro Internacional Cordillera Holiday Inn". Un ejemplo de participación indirecta se da en las empresas del grupo Abalos-González, las que a diciembre de 1978 estaban endeudadas en 54,3 millones de dólares con la banca internacional, lo que representa el 78,6% de su endeudamiento total. Dahse, Fernando, *Mapa de la Extrema Riqueza*, Editorial Aconcagua, Santiago, 1979.

Este proceso de segregación no sería tan sólo el resultado de una suma de decisiones atomizadas de las familias y firmas de mayores ingresos. En medida creciente, ha pasado a ser un efecto buscado en los grandes proyectos inmobiliarios, como base para lograr nuevas ganancias rentistas.

La segregación espacial de los grupos de mayores ingresos —cuarta hipótesis— habría aumentado desde 1974. Se trataría de un proceso cada vez menos espontáneo y que exhibe un carácter integral. No sólo se segregan las actividades residenciales de altos ingresos, sino, además, las comerciales y de servicios y, en menor medida, de empleo.

El actual funcionamiento del sector inmobiliario también habría impulsado la segregación espacial de los más pobres. Sin embargo, en este caso la segregación obedecería más bien a una lógica de sobrevivencia antes que a la de tipo empresarial del área oriente. La lógica de sobrevivencia de las familias populares en materia habitacional sería el resultado de la disminución de la oferta de viviendas, su concentración en el área oriente y otras comunas de ingresos medios y la disminución del gasto público en vivienda y urbanismo.

La actividad inmobiliaria de Santiago, en el marco de una acción pública reducida —quinta hipótesis—, habría contribuido a agravar los problemas habitacionales de los grupos de menores ingresos, favoreciendo, al mismo tiempo, un proceso de segregación urbana ligado a una “estrategia de sobrevivencia”.

El propósito de este artículo es desarrollar cada una de estas cinco hipótesis. En la mayoría de ellas se entregan, además, antecedentes empíricos que las respaldan. Previamente, parece necesario hacer algunas precisiones conceptuales en torno a la renta de la tierra.

RENTA DE LA TIERRA, GANANCIA INMOBILIARIA Y AGENTES “RENTISTAS”

La renta de la tierra constituye una transferencia de excedentes desde los ocupantes del suelo (familias, empresas, etc.) a los agentes inmobiliarios que controlan su oferta.

Ciertos factores hacen variar los montos de las rentas de la tierra; otros confieren estabilidad a este flujo de recursos. Entre estos últimos destacan el control privado sobre este bien natural de duración indefinida y, por el lado de los usuarios, su carácter imprescindible para el desarrollo de toda actividad humana⁹. Siempre habrá un flujo de recursos como pago por el uso del suelo mientras se mantengan ambas condiciones.

Entre los primeros factores mencionados (los que explican la variación de la renta pagada por distintos terrenos), están las diferentes características naturales y urbanas (construidas) de los terrenos y, principalmente, el distinto nivel de ingreso de las familias o entidades que demandan terrenos en diferentes lugares de la ciudad.

⁹ La perdurabilidad de la tierra define una estrecha relación entre renta y precio. Este último es igual al valor presente del flujo de rentas esperadas. Si se tratara de un bien de duración limitada y, además, reproducible, el precio sería igual a los costos de producción más una cierta tasa de ganancia.

La comercialización de la tierra urbana y la obtención de rentas presentan la particularidad de estar estrechamente vinculadas a otras actividades, básicamente la construcción y el financiamiento inmobiliario. La producción de bienes inmuebles supone el concurso de capitales constructivos y financieros, cuyas remuneraciones, junto a la renta de la tierra, forman parte de la ganancia dentro de la actividad inmobiliaria.

Todavía más, la realización de ganancias constructivas y financieras requiere que se genere una renta de la tierra como pago por el uso del suelo. Por otra parte, como tendencia del desarrollo urbano, la realización de la renta de la tierra requiere a su vez de la inversión de capitales fijos y financieros en el sector inmobiliario. Los proyectos son cada vez más integrados: edificaciones que se venden terminadas y con distintas alternativas de crédito.

En Santiago, antes que se alcanzara ese nivel de integración de los proyectos, los agentes dinamizadores de la actividad inmobiliaria eran los propietarios de tierras y los loteadores. La renta de la tierra podía realizarse en forma independiente de los otros tipos de ganancia inmobiliaria. El ritmo de construcción y venta de edificaciones nuevas dependía de la periodicidad con que el suelo era ofertado; lo mismo puede decirse de la localización de los proyectos. La primacía de estos agentes termina a principios de los años sesenta, con la dictación de medidas que tienden a favorecer los proyectos más integrados (ley promocional de viviendas económicas, DFL 2, 1959; creación del Sistema Nacional de Ahorros y Préstamos, SINAP, 1960; y establecimiento de fuertes impuestos a los loteos, 1960).

A partir de entonces, los agentes constructores, financistas o los promotores inmobiliarios integran el "manejo de tierras" con la construcción, el financiamiento y venta de las propiedades en un solo proyecto, lo que les permitiría participar en la apropiación de rentas de la tierra e imprimir su propia dinámica al sector.

Este efecto sería particularmente notorio después de 1973, cuando los sectores financieros pasan a tener un rol protagónico en la economía nacional y, asimismo, en el sector inmobiliario.

AGENTES FINANCIEROS Y CAPTACIÓN DE RENTAS DE LA TIERRA (Hipótesis 1)

Si los agentes usualmente señalados como vinculados a la renta de la tierra —propietarios y loteadores— dejaron de jugar un rol central en el desarrollo urbano a partir de los años sesenta, ¿quiénes son, entonces, los agentes que captan las rentas de la tierra? ¿Siguen siendo los loteadores y propietarios? (lo que implicaría que la importancia de las rentas dentro de la ganancia inmobiliaria sería menor). ¿Serán los agentes vinculados al capital financiero los que preferentemente realizan estas ganancias? (lo que podría conjugarse con una mayor importancia de las rentas dentro del sector inmobiliario).

La opinión que aquí se sustenta es que a partir de 1974 se establece una primacía de los agentes vinculados al capital financiero en el sector inmobiliario, los que participarían en la captación de rentas de la tierra.

En los últimos seis años la actividad principal del sector inmobiliario de Santiago ha sido la construcción, financiamiento y venta de departamentos en áreas consolidadas de altos ingresos. Dos años atrás esta situación era muy

notoria¹⁰. Actualmente el número de casas en venta crece algo más que el de departamentos, siendo la participación de estos últimos en la oferta total de viviendas todavía muy importante¹¹.

Por otra parte, la oferta se ha desconcentrado relativamente en favor de áreas y grupos de ingresos medios. Sin embargo, los departamentos nuevos en venta en Santiago siguen ubicados preferentemente en las tres comunas del área oriente (Providencia, Las Condes y La Reina); en diciembre de 1979 en un porcentaje igual a 79,3 y en junio de 1980 a 70,3%¹².

Estos proyectos de edificación en altura en el área oriente son promovidos o desarrollados por agentes financieros, entre los que se cuentan las grandes empresas constructoras, o por agentes con vinculaciones financieras, como los promotores inmobiliarios.

Si se examina la venta de departamentos en la zona de mayor construcción residencial del área oriente y de toda la ciudad¹³, se observa que en el lapso de un año (dic. 1978 - dic. 1979) el precio de venta del metro cuadrado construido creció en un 16,4% en términos reales¹⁴. ¿Será esto efecto de una elevación de los costos de edificación? Según estadísticas de la Cámara Chilena de la Construcción, el costo directo de edificación (materiales y mano de obra) aumentó en un 5,2% en términos reales entre octubre de 1978 y octubre de 1979. ¿Qué otros factores, además de los costos de construcción, explican el incremento de los precios?

Un primer paso para responder a esta pregunta es identificar la composición del precio de venta. En el cuadro 1 se entregan dos estructuras del precio de venta de viviendas. La primera es de la Cámara Chilena de la Construcción para casas y departamentos de 45 a 140 metros cuadrados. La segunda estructura es una corrección de la anterior; se eleva allí la ponderación del costo del terreno en el precio final con el objeto de hacerla más representativa de proyectos en el área oriente¹⁵.

10 De un total de 36 avisos destacados, publicados por empresas urbanizadoras, constructoras o promotoras en "El Mercurio" de abril de 1978 (4 ediciones de fin de semana elegidas al azar), 30 de ellos promovían la venta de departamentos: 27 de esas "torres" estaban ubicadas en el área oriente; 2 en Ñuñoa y una en la comuna central. Otros 5 avisos promovían la venta de viviendas en conjuntos de tipo unifamiliar: 4 en Las Condes y uno en Ñuñoa. Por último, un aviso promovía la venta de parcelas en un loteo en La Dchesa (Las Condes).

11 En diciembre de 1979 la oferta de departamentos fue igual a 896 sobre un total de 1.690 viviendas ofertadas. En enero de 1980, 1.182 departamentos y un total de 1.780 viviendas. En junio de 1980, 2.319 departamentos y un total de 4.810 viviendas. Adimark Investigaciones de Mercado Ltda. (dic. 1979 y junio 1980) y Revista Ercilla N° 2.338, La Construcción en el País, informe especial (enero 1980).

12 Adimark Ltda. Diario "El Mercurio", marzo 16 de 1980 e Informe Económico de agosto de 1980.

13 Zona comprendida entre las calles P. de Valdivia, Providencia, Tobalaba y Eliodoro Yáñez, que concentraba el 27,9% de la oferta de departamentos de Santiago en diciembre de 1979.

14 Los precios del metro cuadrado construido se calcularon en base a seis avisos con información completa sobre un total de quince avisos destacados en "El Mercurio" (dic. 1978) y en base a siete sobre veinte (dic. 1979).

15 Dadas estas estructuras, a continuación se descompuso el precio del metro cuadrado construido de dic. 1978 (32,11 U.F.°) en los ítem señalados en el cuadro 1. Posteriormente, se procedió a reajustar los valores en U.F. de los ítem desde dic. 1978 a dic. 1979. Los costos directos en un 5,19%. La utilidad productiva se consideró constante como porcentaje de los costos directos. Para el precio del terreno se consideraron dos alternativas: valor real constante e incremento real del 20%. La tasa de interés que sirve de base para estimar los costos financieros se consideró constante en lo declarado por la Cámara: 1,25% mensual (16% real anual). Los gastos de administración se consideran constantes como un 3% de todos los gastos antes mencionados. El beneficio del promotor se obtie-

C U A D R O 1

ESTRUCTURA DEL PRECIO DE VENTA DE CASAS Y DEPARTAMENTOS NUEVOS, SEGUN CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION Y SEGUN CORRECCIONES *

	Según Cámara Chilena Const.	Según co- rrección
(1) Costos directos	57,6	48,4
(2) Utilidad productiva (incluye honorarios profesionales; corresponde a un 16,46% de (1))	9,5	8,0
(3) Precio terreno	12,1	22,1
Financiamiento	9,1	9,8
(4) - interés sobre costo terreno (10 meses x 1,25%)	(1,5)	(2,8)
(5) - interés sobre costo total edif. (8 meses x 0,5 x 1,25%)	(3,4)	(2,8)
(6) - interés período comercializac. (4 meses x 1,25%)	(4,2)	(4,2)
(7) Gasto de Administración (3% de la suma de (1) a (6))	2,6	2,6
(8) Beneficio bruto del promotor (10% de todo lo anterior)	9,1	9,1
PRECIO DE VENTA	100,0	100,0

* Noticiero de la Cámara Chilena de la Construcción, "El Mercurio", nov. 22 de 1979. En la estructura corregida se eleva la incidencia del terreno a un 22,1% del precio de venta para analizar proyectos en el área oriente de Santiago. Revista "Ercilla" recoge entre empresarios la opinión de que en La Florida los terrenos representan un 12% de los costos y "en algunos barrios de la zona oriente" un 26% (Revista "Ercilla" N° 2.338, mayo 1980, La construcción del país, informe especial).

En el cuadro 2 se detallan las variaciones absolutas que habrían experimentado los costos y las ganancias inmobiliarias por metro cuadrado de departamento vendido entre diciembre de 1978 y diciembre de 1979. Estos cálculos resultan al aplicar a las dos estructuras del cuadro 1 los reajustes dic. 1978 - dic. 1979 recién mencionados.

Se puede concluir que el incremento del precio de venta del metro cuadrado construido en 5,27 U.F. es el resultado, en primer lugar, de una mayor ganancia inmobiliaria de entre 2,97 y 4,43 U.F. y, sólo secundariamente, de una elevación de los costos (entre 0,84 y 2,30 U.F.).

El crecimiento en un año de la ganancia media que es posible generar en torno a estos proyectos puede descomponerse en: a) mayores utilidades productivas; b) aumento de la masa de dinero cobrada por concepto de interés financiero; c) más altos precios por el metro cuadrado de suelo con aptitud para desarrollar este tipo de proyectos; d) nuevos incrementos de la renta de la tierra, y e) ganancias de monopolio.

A diferencia de las restantes, un incremento de las ganancias de tipo a) viene determinado por variables macroeconómicas. Las ganancias correspondientes a rentas de la tierra están comprendidas en las letras c) y d). El incremento de los precios de los terrenos durante el año (letra c) corresponde a un incremento de las rentas capitalizadas, provengan ellas de mejoramientos físicos realizados en el entorno por los sectores público o privado, o bien de que los propietarios del suelo estén anticipando parte de las ganancias rentistas que es posible lograr con la edificación y posterior venta de los terrenos

ne como la diferencia entre el precio de venta y la suma de todo lo anterior. Es así como se llega al cuadro 2.

* Las Unidades de Fomento se reajustan diariamente. Actualmente su valor es cercano a los mil pesos, o 25 dólares.

“mejorados”. Esto último corresponde a ganancias especulativas realizables por el propietario cuando otros agentes deciden comprar el terreno para ejecutar un proyecto constructivo. Se enfrentan los intereses de propietarios de lotes con los agentes promotores de los proyectos (constructores o financistas). Lo que no logran captar los propietarios del suelo de los incrementos de precios y rentas de la tierra, que resultan al edificar o mejorar un terreno, aparece como sobreganancia financiera cuando se venden las viviendas y es captado por los promotores del proyecto (letra d).

C U A D R O 2

PROVIDENCIA: PARTICIPACION DE LOS DISTINTOS ITEM DE COSTOS Y TIPOS DE GANANCIA INMOBILIARIA EN LA ELEVACION DEL PRECIO DEL METRO CUADRADO CONSTRUIDO DE DEPARTAMENTOS ENTRE DICIEMBRE 1978 Y DICIEMBRE 1979 (EN U.F.)

	<i>Estructura del precio de la Cámara Chilena de la Construcción</i>		<i>Estructura del precio corregido</i>	
	<i>Alternativa 1°</i>	<i>Alternativa 2°*</i>	<i>Alternativa 1*</i>	<i>Alternativa 2**</i>
Incremento de precio de venta	5,27	5,27	5,27	5,27
COSTOS	0,99	1,80	0,84	2,30
— costos directos	(0,96)	(0,96)	(0,81)	(0,80)
— precio terreno	(0,00)	(0,78)	(0,00)	(1,42)
— gastos administrativos	(0,03)	(0,06)	(0,03)	(0,08)
GANANCIA INMOBILIARIA	4,28	3,47	4,43	2,97
— utilidad productiva	(0,16)	(0,16)	(0,13)	(0,13)
— interés financiero	(0,12)	(0,26)	(0,10)	(0,36)
— beneficio promoción	(4,00)	(3,05)	(4,20)	(2,48)

(*) Precio del suelo permanece constante en términos reales).

(**) Precio real del suelo se incrementa un 20% en el año.

Por otra parte, están las ganancias de monopolio (letra e) realizables también al vender las viviendas. Se entiende por aquéllas las provenientes de las características “únicas” de las viviendas construidas, más que de los terrenos. Si el sobreprecio de las viviendas se fundara en características únicas del terreno (su localización, por ejemplo), se trataría de “rentas monopólicas”, clasificables en la letra d).

En la práctica, es muy difícil, por no decir imposible, separar las sobreganancias provenientes de las características únicas de las viviendas de las que se originan en las particularidades de los terrenos. Por lo mismo, en el cuadro 2 las ganancias de tipo d) y e) aparecen agrupadas como incrementos del “beneficio del promotor”. Son éstas las que más aumentan (entre 2,48 y 4,2 U.F., o bien entre 60 y 100 dólares por metro cuadrado de departamento vendido)¹⁶.

¹⁶ Este umbral posible de nuevas ganancias (2,5 - 4,2 U.F.) queda determinado no sólo por la consideración de dos estructuras de precio de las viviendas, sino, además, por las dos alternativas de variación del precio de los terrenos (cuadro 1). Por lo mismo, parte de estas nuevas ganancias pudieran ser capitalizadas anticipadamente por los propietarios de los terrenos a través de los precios del suelo (ganancias de tipo C).

En la venta de departamentos en Providencia, los incrementos de rentas de la tierra y las ganancias de monopolio darían cuenta casi por completo del aumento de la ganancia inmobiliaria y, por lo mismo, constituirían la explicación principal de que los precios de venta de los departamentos hayan crecido en un 16,4% real en un año.

Estas ganancias serían captadas por los agentes con recursos o vinculaciones financieras que organizan y promueven estos proyectos de departamentos.

Durante los cinco años en que el crecimiento urbano estuvo congelado al límite jurídico de 1973, la forma primordial de captación de rentas de la tierra habría sido a través de este tipo de proyectos. Desde la eliminación de los "límites urbanos" a fines de 1979 —e incluso desde un año antes cuando "en agitada carrera los empresarios estaban adquiriendo tierras en comunas alejadas" (Revista "Qué Pasa", 5 al 11 de octubre, 1978)— han cobrado importancia las rentas de la tierra captadas en la periferia.

De acuerdo a los postulados de la Política Nacional de Desarrollo Urbano¹⁷, la mayor oferta de terrenos haría bajar los precios. La eliminación de los "límites urbanos" no habría tenido, sin embargo, este efecto, especialmente en la periferia oriente, donde se ha realizado el grueso de los loteos de Santiago en el último año.

La elevación de los precios del suelo, aun cuando la oferta de tierra urbanizable se haya ampliado tanto, es una cuestión digna de estudio. Quiere decir que este fenómeno alcista tiene otras causas muy poderosas que logran neutralizar la ampliación de la oferta; entre ellas se puede mencionar con alguna certeza la mayor demanda que resulta tanto de la reactivación de la construcción como, principalmente, de la preferencia de los inversionistas por la propiedad inmobiliaria¹⁸. Esto significaría que los precios de la tierra no están determinados por las leyes de oferta que rigen a otros bienes (atendiendo a su carácter natural y a no existir un precio de producción), sino principalmente por factores de demanda.

En reciente entrevista al Ministro de la Vivienda y Urbanismo se le preguntó si "la ley de ampliación de los límites urbanos dejó los efectos esperados por él en cuanto a bajar los precios de los sitios".

"Hay que reconocer que los sitios no han bajado sus precios" —señaló el Ministro— "pero frente al boom experimentado por la construcción —continúa— me pregunto cuánto habrían subido si no hubiese existido la ley que expandió los límites urbanos"¹⁹.

17 MINVU, marzo 1979.

18 "La compra de propiedades ha sido una de las inversiones más rentables de los últimos cinco años", es la opinión de corredores de propiedades recogida por "El Mercurio" (dic. 23, 1979). Este mismo periódico destaca "la rentabilidad que existe hoy tanto al invertir en una casa como en un sitio". "Las propiedades se están reajustando diariamente". Es por eso —señala, por último, "El Mercurio"— que la inversión se ha desviado hacia la compra de bienes raíces. "El Mercurio", mayo 31 de 1980, pág. C-14. Además, la rentabilidad efectiva de estas operaciones especulativas es mayor, comparada con la de inversiones en el mercado financiero, si se considera que no están afectas al impuesto a las ganancias de capital y que tributan basadas en una tasación de las propiedades que queda muy rezagada respecto de los precios de mercado, siendo también el impuesto de transferencia muy bajo.

19 "El Mercurio", agosto 10 de 1980, pág. D-3.

Si bien se reconoce en estas declaraciones que la demanda explica el alza de los precios, la compra de terrenos con propósitos de edificación es sólo una parte de las transacciones habidas desde la eliminación de los "límites urbanos". El principal factor de elevación de los precios actualmente sería, más bien, la inversión especulativa en tierras. La compra de grandes paños en áreas definidas por la política urbana como "de expansión" ha significado la transferencia de considerables sumas de dinero. Tras estas operaciones se encontrarían de preferencia agentes o grandes empresas inmobiliarias vinculadas a los grupos económicos.

Tal vez la compra de estos paños de tierra esté entre las inversiones nacionales más rentables y seguras en un horizonte temporal que excede el corto alcance. Es una alternativa para canalizar los excedentes obtenidos por la diferencia entre la tasa de interés nacional y la externa. Es posible, sin embargo, que la tendencia de alza de los precios del suelo se pudiera interrumpir debido a cambios en la demanda, por ejemplo, por el surgimiento de nuevas alternativas de inversión financiera²⁰. Aun en este caso, la concentración de la propiedad del suelo urbanizable —efecto de este proceso especulativo— perduraría. Por esta vía, las grandes empresas inmobiliarias y algunos agentes financieros asegurarían hoy día un grado importante de control sobre la futura oferta habitacional e inmobiliaria y, con ello, sobre las tendencias del crecimiento urbano.

Cualquiera sea el ritmo futuro de variación de los precios del suelo, el nivel de concentración de la propiedad de las tierras urbanizables asegura que las rentas de la tierra serán captadas preferentemente por estos agentes. Igual si el incremento de los precios del suelo se origina en una demanda especulativa por grandes paños de tierra, o bien, en el desarrollo de proyectos inmobiliarios y en la demanda por espacios construidos (como el caso de los departamentos en Providencia), las rentas de la tierra constituirían desde ahora en adelante una de las formas de ganancia de los agentes financieros en el ámbito inmobiliario.

IMPORTANCIA CRECIENTE DE LA RENTA DE LA TIERRA EN LA GANANCIA INMOBILIARIA Y LOS PRECIOS DE LA VIVIENDA (Hipótesis 2)

Los precios de la vivienda en Santiago desde fines de la década del sesenta presentan dos fases distintas. Entre 1968 y el primer semestre de 1973 se incrementan nominalmente 4,2 veces, mientras los costos de edificación lo hacen 13,8 veces. En cambio, entre el segundo semestre de 1973 y 1979, los precios se multiplican 307,2 veces y los costos 288,8²¹.

20 En Revista Estrategia Nº 77, julio 15 de 1980, se argumenta en favor de la hipótesis de un descenso de los precios del suelo en las "áreas de expansión".

21 Índice de Costos de Construcción de viviendas de tipo medio, Cámara Chilena de la Construcción. Índice de Precios al Consumidor, subíndice "Vivienda", Instituto Nacional de Estadísticas, Chile. Al variar la definición de los períodos (por ejemplo, dic. 1968-dic. 1973 y dic. 1973-dic. 1979) cambian los valores de incremento de precios y costos. Sin embargo, las diferencias mantienen el mismo sentido. Hasta 1973 los costos se incrementaban por encima de los precios; a partir de ese año, viceversa.

De tal forma, entre 1968 y 1973 la incidencia de las ganancias inmobiliarias en los precios de la vivienda disminuía²². Otro indicador de esto está dado por la tasa de ganancia del sector de la construcción, calculada a partir de las Cuentas Nacionales. En 1965 fue de 25%, disminuyendo más o menos sostenidamente hasta llegar a un 17,7% en 1973.

Entre 1974 y 1979, en cambio, los precios de la vivienda se elevan por encima de los costos de edificación, lo que indica una tasa de ganancia inmobiliaria creciente²³. Es así como, por ejemplo, en 1974 la tasa de ganancia del sector construcción repunta, alcanzando un 19,5%, de acuerdo a las Cuentas Nacionales.

Las variaciones de la ganancia inmobiliaria —y no la de los costos de edificación— explicarían los movimientos de los precios de las viviendas nuevas en el período 1965-79. Como se recordará, la segunda hipótesis atribuye específicamente a las variaciones de las rentas de la tierra las tendencias observadas en los precios de las viviendas, al afirmar que a partir de 1974 —cuando los precios de la vivienda suben— crece la importancia de la renta de la tierra dentro de la ganancia inmobiliaria.

Surge así la necesidad de conocer la gravitación que tienen las ganancias rentistas en las variaciones de la tasa de ganancia inmobiliaria. Esta última, que habría aumentado a partir de 1974, corresponde a la suma de la tasa de utilidad productiva, el interés de los recursos financieros invertidos en el sector y la tasa de ganancia rentista²⁴.

En el período 1965-73 la tasa de utilidad productiva, como parte de la tasa de ganancia inmobiliaria, aumentaba su importancia. Este aumento se debería a que las políticas habitacionales directas, que pierden mucha importancia después de 1973, habrían favorecido especialmente a los capitales constructivos. Entre 1965 y 1973 los programas de vivienda social garantizaron a algunas empresas constructoras una gran escala de operaciones con un mínimo de capital, vale decir, una alta tasa de ganancia. El Estado contrató con el sector

²² La información de los precios de la vivienda proviene del IPC, subíndice vivienda. Este subíndice se calcula con base en los precios de los alquileres, por lo que la variación de éstos puede no reflejar fielmente la de los precios de venta de las viviendas nuevas hasta 1973, cuando hubo políticas de control de arrendamientos. Se desestimó la magnitud de este sesgo, atendiendo a que la cuota CORVI y el precio del metro cuadrado de vivienda financiado por el SINAP para igual período (1968 - 1er. semestre 1973) también se incrementaron menos veces que los costos de edificación. La cuota CORVI (representativa de la evolución del precio de la vivienda de interés social) se multiplicó 6,0 veces en términos nominales. El precio del metro cuadrado financiado por el SINAP (representativo para sectores de ingresos medios y altos) lo hizo 12,6 veces, con el alcance de que las dudas se reajustaron sólo 6,7 veces en ese lapso (según Índice de Reajustabilidad del SINAP).

²³ En este período los precios de los alquileres varían más libremente, constituyendo un mejor indicador de las variaciones de los precios de la vivienda. Por otra parte, los costos de edificación podrían haber subido menos veces que lo que indica el índice de la Cámara Chilena de la Construcción. Adviértanse las diferencias entre este último y el del SINAP para los tres años en que esta última institución entrega información al respecto.

Año	% Variación anual	
	Cámara Chilena de la Construcción	SINAP
1975	328,1	321,7
1976	195,1	179,2
1977	78,1	72,0

²⁴ Esta última es igual a las rentas de la tierra dividido por el total de inversión inmobiliaria en un período determinado.

privado la construcción de aproximadamente el 60% del total de viviendas nuevas del período. Esta política se combinó con la reserva de tierras y, en general, con el manejo público de las operaciones de compra y loteo de tierras para estos programas habitacionales, limitando fuertemente así la posibilidad de generar ganancias rentistas en torno a estos proyectos. Además de la escala de operaciones que aseguraban a las empresas constructoras, los programas de vivienda social contemplaban ciertas modalidades de financiamiento que constituyeron verdaderos subsidios para aquéllas. Lo usual era que el sector público aportara el capital de trabajo a las empresas en la forma de anticipos y cuotas, sin cobrar intereses por estos préstamos²⁵.

El subsidio a los constructores, por el lado del financiamiento, también operaba para los proyectos privados. De la misma forma que el resto de empresas industriales accedían a créditos preferenciales, siendo las tasas reales de interés negativas (1965-1974).

Después de 1973 la tasa de ganancia rentista aumenta significativamente, influyendo en forma decisiva en el incremento de la tasa general de ganancia inmobiliaria. La mejor evidencia de este hecho es el ritmo de elevación de los precios del suelo en Santiago en los últimos años.

El comportamiento de la tasa de utilidad productiva, en cambio, sería el resultado de fuerzas encontradas. Por una parte, desaparecen los subsidios al uso del dinero de que se beneficiaban los constructores y también las economías de escala asociadas a los grandes proyectos estatales²⁶. Por otra parte, se puede mencionar la mayor eficiencia productiva y el menor costo relativo en el uso de la mano de obra en el sector.

En cuanto al interés del capital financiero, en el período 1965-74 se dio la situación paradójica de que la comunidad pagó a los usuarios del crédito —los constructores—, quienes vieron así engrosadas sus tasas de utilidad. No existía, en propiedad, un tipo de agente privado inmobiliario cuya actividad estuviera centrada en la ganancia financiera. Los créditos, tanto a la oferta como a la demanda inmobiliaria estaban subsidiados, fueran estatales o no. A partir de 1975 se debe pagar por ese crédito altos intereses en el mercado interno, intereses "normales" en el mercado financiero internacional (por lo mismo, las más grandes empresas inmobiliarias están preferentemente endeudadas con la banca internacional), lo que implica elevados costos de oportunidad de los recursos propios y prestados. Ha surgido una actividad financiera privada en el sector inmobiliario.

Las ganancias financieras, que eran capitalizadas por los constructores usuarios de los créditos, adquieren autonomía como componente de la ganancia inmobiliaria. La tasa de interés financiero inmobiliario después de 1974 vendría a reemplazar al subsidio implícito que anteriormente recibían los capitales constructores por el uso del crédito.

25 Entre 1963 y 1974, los contratistas en la construcción de viviendas fiscales habrían recibido 251 millones de dólares a través de este mecanismo. Lavín, Joaquín, *El enriquecimiento de las personas en Chile*, junio 1980. Debe considerarse, además, que las empresas contratistas no tenían que asumir los costos y riesgos propios del período de comercialización.

26 Economías de escala que no alcanzarían a ser sustituidas por la aparición reciente de algunos proyectos inmobiliarios privados de mayor envergadura.

Si se consideran simultáneamente las tendencias reseñadas, se podría concluir que la disminución de la tasa de ganancia inmobiliaria hasta 1973 y su posterior repunte obedecería, básicamente, a similar comportamiento de la tasa de ganancia rentista. La importancia de ésta disminuía hasta 1973, al mismo tiempo que aumentaba la de las utilidades productivas, incluidos allí los subsidios al uso del dinero por parte de los constructores. Después de 1973 aumenta su importancia, mientras la tasa de utilidad productiva está afectada por factores con efectos encontrados y, al mismo tiempo, surge como fuente de ganancia inmobiliaria independiente al interés financiero.

Esta hipótesis sobre la importancia de la renta de la tierra en las tendencias de la tasa de ganancia inmobiliaria, permitiría entender algunos hechos relativos a la organización empresarial y nivel de concentración económico del sector inmobiliario que se observan en los últimos quince años.

En el período 65-73 se habría dado un significativo proceso de concentración de capitales en el sector de la construcción, en parte como consecuencia de un conjunto de políticas habitacionales bastante particulares dentro de América Latina. Los programas de construcción habitacional del Estado favorecieron el rápido crecimiento de algunas empresas contratistas. También las políticas indirectas, como el DFL 2 de 1959 (todavía vigente), han contribuido a esta concentración de capitales²⁷. Esta acumulación de ganancias en algunas empresas facilitaría en el período siguiente su integración "hacia atrás" (compra y subdivisión de terrenos para sus proyectos) y "hacia adelante" (promoción, financiamiento).

Actualmente existen grandes empresas constructoras integradas en ambos sentidos, a diferencia de otras ciudades donde el sector construcción está relativamente atomizado²⁸. Las ganancias de estas empresas "integradas", más que utilidades productivas garantizadas por una demanda estatal por viviendas que ya no existe o es muy secundaria, corresponderían a rentas de la tierra que se presentan bajo la forma de sobreganancias productivas o financieras. La participación de estas empresas en la obtención de rentas de la tierra sería posible a través del control que ejercen sobre la ejecución y comercialización de los proyectos inmobiliarios.

La concentración relativa de la actividad de estas empresas inmobiliarias "integradas" en el área oriente de la ciudad, a partir de 1974, se vincularía a un mayor ritmo de distanciamiento en los precios y rentas de la tierra por unidad de superficie entre distintos barrios de Santiago.

27 El DFL 2 busca promover la construcción de "viviendas económicas" dentro de ciertas restricciones de tamaño máximo y calidad bastante holgadas. Tanto es así que prácticamente la totalidad de la vivienda construida en los 20 años de vigencia de esta ley para grupos de ingresos altos, se ha acogido a sus franquicias, que favorecen tanto a los constructores como a los compradores. En el período 1963-74, los mayores ingresos que el DFL 2 habría significado a las empresas constructoras, serían iguales a 324,2 millones de dólares, subsidio que fue recibido por un número de entre 10 y 15 empresas, las que construyeron un alto porcentaje de las "viviendas económicas". Lavín, Joaquín, *op. cit.*

28 Para el caso de Caracas, ver Frey, Jean Pierre; Infante, Ricardo, y Manzanilla, Hugo, "The problem of Urban Land Rent in Venezuela", en *Revista Habitat International*, Vol. 4 N° 4/5/6, Pergamon Press, Inglaterra. También publicado en *Revista Urbana* N° 1, enero 1980, Instituto de Urbanismo, Universidad Central de Venezuela.

DEMANDA INMOBILIARIA Y DIFERENCIAL ESPACIAL DE LAS RENTAS UNITARIAS DE LA TIERRA (Hipótesis 3)

A partir de 1974 las diferencias de precios y rentas unitarias de la tierra se habrían incrementado, especialmente, por la distinta capacidad de pago de los grupos que viven en diversas áreas de la ciudad.

En efecto, el desnivel entre el gasto medio de familias de distinto estrato y, por tanto, de vivienda en distintas áreas de Santiago, sería hoy mayor que antes de 1974²⁹. Esta conclusión resulta al comparar las Encuestas de Presupuesto Familiar para el Gran Santiago de los años 1968 y 1978 (cuadro 3).

CUADRO 3

SANTIAGO: GASTO MEDIO FAMILIAR MENSUAL, ESTRATOS DE INGRESOS ALTOS Y BAJOS

Años 1968 y 1978
(en moneda de cada año)

1968		1978	
Estrato	Gasto mensual	Estrato	Gasto mensual
(1) 43% + Pobre	E ⁹ 759,8	(1) 40% + Pobre	\$ 3.520,2
(2) 25% + Rico	2.783,5	(2) 20% + Rico	24.791,5
(3) 13% + Rico	3.721,4		
(2) : (1) = 3,66		(2) : (1) = 7,04	
(3) : (1) = 4,89			

Datos de base: Encuestas de Presupuesto Familiar para el Gran Santiago, años 1968 y 1978, Instituto Nacional de Estadísticas.

La importancia de la concentración espacial del ingreso en la diferenciación de precios y rentas unitarias del suelo ha sido confirmada por los primeros resultados de un estudio que se realiza actualmente sobre Santiago³⁰. La presencia de grupos de altos ingresos en la población de ciertas áreas y de muy bajos en otras constituye actualmente tal vez el principal factor de diferenciación de los precios de la tierra entre áreas residenciales al interior de

29 Santiago se caracteriza porque la segregación social da lugar a la formación de grandes áreas socio-económicas relativamente homogéneas. Por tanto, las diferencias entre estratos se expresan claramente a nivel espacial. Según cifras de noviembre de 1977, el 2,2% de los hogares de Santiago percibían ingresos superiores a 800 dólares, aproximadamente. El 55% de esos hogares se encontraban en la comuna de Las Condes (7% de la población de la ciudad), mientras que las comunas de San Miguel, Conchalí, La Granja, La Cisterna y Pudahuel (43% de la población) aportaban, en conjunto, el 4,3% de los hogares en ese tramo de ingresos. En el otro extremo de la distribución, las cinco comunas mencionadas aportaban el 55,7% de los hogares con ingresos inferiores a una cifra aproximada a los 40 dólares, mientras en la comuna de Las Condes sólo se encontraba el 0,9% de esos hogares. Fuente: Encuesta de Origen y Destino, Depto. de Transporte, U. Católica, 1977. Estas cifras deben tomarse en forma provisoria, por el hecho de presentar ciertas deficiencias. Estas estarían fundadas en las declaraciones de los encuestados de más altos ingresos (quienes declaran menos de lo que realmente perciben), así como las de los grupos de menores ingresos (declaran más). En todo caso, se puede suponer que este sesgo no presenta diferencias entre áreas.

30 Trivelli, Pablo, *CIDU-IPU* (Documento de Trabajo por publicarse). En este estudio se demuestra la importancia que sobre las variaciones de precios del suelo al interior de distintas comunas de Santiago tienen factores asociados al nivel socioeconómico de la población, como la presencia de familias de estrato alto en la población del área o de familias viviendo en "campamentos".

Santiago, además de otras diferencias en cuanto a dotación de servicios, accesibilidad, paisaje, etc.

Lo anterior se expresa, por ejemplo, en la creciente importancia de la tasa de motorización, como indicador de nivel socioeconómico, en la explicación de las diferencias de los precios de la tierra (cuadro 4).

CUADRO 4

SANTIAGO: GRADO DE ASOCIACION ENTRE LAS DIFERENCIAS COMUNALES EN LOS PRECIOS MEDIOS DEL SUELO Y VARIABLES ESCOGIDAS. 1965 y 1977.

<i>Variables escogidas</i>	<i>GRADO DE ASOCIACION °</i>	
	1965	1977
Gasto Municipal por unidad de superficie	0.594	0.100
Tiempo de viaje al centro en locomoción colectiva	0.156	—
Tasa de motorización por C/1.000 hab.	0.058	0.839
Inversión vial per cápita	0.060	—
Efecto conjunto (coef. de determinación)	0.868	0.939

Fuente: Donoso, Francisco, "La contribución al bien raíz: impuesto o subsidio a la renta de la tierra urbana?", Informe final presentado al Programa de Apoyo de Investigaciones de Comisión de Desarrollo Urbano de CLACSO, marzo, 1980.

° Se utiliza el coeficiente de determinación (R^2), que es igual al coeficiente de correlación múltiple (R) elevado al cuadrado. Puede asumir valores entre 0 y 1, es un instrumento para medir el efecto conjunto y separado de una serie de variables seleccionadas sobre una variable dependiente.

Otra forma de determinar la importancia que las variables asociadas a la concentración territorial del ingreso tienen sobre la estructura de precios de la tierra, es revisar su fuerza explicativa, su aporte como causa de diferenciación de los precios.

Entre 1965 y 1977 aumenta la dispersión entre los promedios comunales de los precios del suelo³¹. Los factores que explican este creciente distanciamiento eran, hacia 1965, la tasa de motorización y, con casi igual poder explicativo entre ellos, los tiempos de viaje al centro, la inversión vial y el gasto municipal. En 1977 el único otro factor explicativo, fuera de la tasa de motorización, y muy por debajo de ésta, era el gasto municipal (ver cuadro 5)³².

31 La desviación estándar de dichos valores dividida por el promedio intercomunal de los precios del suelo es igual a 1,11 en 1965 y 1,39 en 1977.

32 La pérdida de importancia de la inversión vial y el gasto municipal sobre la estructura de precios del suelo no debe mover a engaño. Se trata de variables "de stock". Tiene más sentido medirlas en un período más largo donde su efecto se va acumulando. Esto se justifica aún más en el caso de la inversión vial, ejecutando centralmente en base a un reducido programa de obras simultáneas (es relativamente usual que una comuna no tenga inversiones en todo un año). Por lo mismo, en los cuadros 4 y 5 podría estarse sobrestimando el peso explicativo de las variables que no son "de stock" (tasa de motorización y tiempos de viaje). Sin embargo, es válida la conclusión de que aumenta la importancia de la tasa de motorización entre 1965 y 1977.

CUADRO 5

SANTIAGO: FACTORES EXPLICATIVOS DE LA ELEVACION COMUNAL
DE LOS PRECIOS MEDIOS DEL SUELO, SEGUN COEFICIENTE DE
REGRESION ESTANDARIZADO * 1965 y 1977.

Factores explicativos	Coeficiente de Regresión Estandarizado	
	1965	1977
Tasa de motorización por cada 1.000 habitantes	0.406	0.686
Tiempo de viaje al centro en locomoción colectiva	0.329	—
Inversión vial per cápita	0.319	—
Gasto municipal por unidad de superficie	0.235	0.391

Fuente: Donoso, F., *op. cit.*

* Este coeficiente mide cuanto aporta al cambio de valor de la variable dependiente cada variable independiente.

Esta concentración espacial de la demanda se asocia con una mayor concentración de la oferta habitacional en el área oriente de Santiago a partir de 1974. Haciendo algunas correcciones simplificadas a las estadísticas de construcción de que se dispone, se puede concluir, en forma aproximada y estimativa, que entre un 42 y un 47% de la superficie habitacional fue construida en el "barrio alto" en los años 1974 a 1979, mientras que entre 1965 y 1973 ese porcentaje fue de 29. El porcentaje del total de viviendas construidas en esas áreas entre 1974 y 1979 se estima entre 32 y 36, en circunstancias que en el período anterior fue de un 20%. En el cuadro 6 se detallan estas cifras y los criterios de corrección utilizados. Ultimamente se ha observado cierta desconcentración de la oferta de viviendas, especialmente unifamiliares, hacia áreas de ingresos medios. Sin embargo, todavía la concentración es significativa³³.

Otros factores de cierta importancia en la diferenciación de los precios del suelo por áreas de la ciudad son los vinculados a la calidad urbana de los distintos barrios³⁴. Sin embargo, en Santiago estos factores no explican el posible

33 Del total de casas y departamentos ofrecidos en venta por empresas particulares a través de "El Mercurio" y "La Tercera", el área oriente concentra porcentajes aún mayores que los entregados en el cuadro. Esto es así en la actualidad pese a las tendencias de desconcentración espacial de la oferta.

SANTIAGO: CONCENTRACION DE LA OFERTA HABITACIONAL EN LAS CONDES,
PROVIDENCIA Y LA REINA
(en porcentajes sobre el total Santiago)

	dic. 1979	junio 1980	1974-79
	(avisos de periódicos) *		(Cuadro 6)
Departamentos	79,6	70,3	—
Casas	33,5	11,4	—
Total	57,9	39,8	31,8 — 36,1

* Fuente: Adimark Ltda.

34 Las diferencias de calidad urbana entre los barrios, por el lado de la oferta, se asocian estrechamente al factor de demanda. Son un resultado de la forma en que se ha expresado históricamente la demanda en el espacio urbano y, al mismo tiempo, son una condicionante de las nuevas decisiones de localización.

mayor ritmo de ese distanciamiento a partir de 1974. Es el caso, por ejemplo, de la distribución de las inversiones públicas, tanto el gasto municipal como la ejecución central de obras de infraestructura urbana. Se trata de factores "de stock", por lo que las diferencias comunales de inversión se van acumulando, constituyendo una base relativamente estable de distanciamiento en los precios de la tierra ³⁵.

CUADRO 6

SANTIAGO: DISTRIBUCION DE LAS VIVIENDAS Y SUPERFICIE HABITACIONAL CONSTRUIDA POR LOS SECTORES PUBLICO Y PRIVADO SEGUN GRANDES AREAS DE LA CIUDAD, PARA DISTINTAS ETAPAS DEL PERIODO 1965 - 1979. (en porcentajes)

	1965-1973		1974-1979 **		1974-1979 ***	
	Número Viviendas	Metros Cuadrados	Número Viviendas	Metros Cuadrados	Número Viviendas	Metros Cuadrados
Area Oriente *	20,0	28,9	31,8	42,1	36,1	46,8
Comuna Central	5,7	6,4	3,7	3,5	4,2	3,8
Resto ciudad	74,3	64,7	64,5	54,4	59,7	49,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Datos de Base: Instituto Nacional de Estadísticas.

* Comunas de Providencia, Las Condes y La Reina.

** El año 1975 se dictó un Decreto que obligaba a la regularización de las viviendas construidas anteriormente sin permisos. Desde 1976 adelante, las estadísticas de construcción incluyen tanto regularizaciones como obras nuevas.

Para calcular los promedios anuales del período 1974-79 no se consideraron los años 1976 y 1977 donde la superficie regularizada es mayor a la de obras nuevas (ver estadísticas de visación de contratos, Boletines del Colegio de Arquitectos). Para 1979 se consideraron cifras del primer semestre.

*** Estas cifras son una corrección de las anteriores. Según las estadísticas de visación de contratos del Colegio de Arquitectos, en el período julio 1978-junio 1979 la superficie de regularizaciones correspondió a un 27,5% del total de superficie para la cual se visaron contratos. Las regularizaciones corresponden casi por completo a viviendas populares y de sectores medios. Por tanto, se redujo en ese porcentaje las cifras para "resto ciudad" del año 1978 y primer semestre de 1979.

En el cuadro 7 se aprecia la gran participación que le cabe a Las Condes y Providencia, en relación a su población, dentro del total del gasto municipal del Gran Santiago. En las comunas de ingresos medios y bajos la participación en ese total es menor a su importancia poblacional. Entre 1965 y 1977 se aprecia un fuerte incremento de la participación de la comuna central (Santiago) en el total del gasto municipal, lo que explica la menor participación de todas las comunas residenciales dentro del gasto en 1977. Es probable que esto se deba a la fuerte restricción del gasto municipal a nivel de toda la ciudad y al hecho de que la comuna central, por sus funciones, presenta considerables "gastos fijos" que es difícil restringir. Además, deben mencionarse los aportes voluntarios del comercio y servicios a la construcción de paseos peatonales.

La variable gasto municipal, por tanto, difícilmente podría explicar un mayor ritmo de distanciamiento entre los precios del suelo de áreas residenciales de diferente nivel socioeconómico. El poder explicativo de esta variable, sin embargo, habría aumentado (cuadro 5). Con seguridad, la mayor fuerza explicativa se refiere a las diferencias de precios de la tierra entre la comuna central y las restantes comunas.

³⁵ Esta característica "de stock" es más clara en el caso de inversiones centrales en obras de infraestructura que en el del gasto municipal, el que se destina sólo parcialmente a obras físicas.

C U A D R O 7

SANTIAGO: GASTO MUNICIPAL Y POBLACION DE LA COMUNA CENTRAL Y DE OTRAS DE CARACTER RESIDENCIAL SEGUN NIVELES SOCIOECONOMICOS.

AÑOS 1965 y 1977

(en porcentajes sobre el total del gasto municipal y la población del Gran Santiago) ¹

Comunas	1965		1977	
	Gasto Municipal	Población	Gasto Municipal	Población
Santiago	25,6	25,3	68,9	11,8
Altos ingresos ²	19,7	9,2	14,0	11,0
Ingresos medios ³	5,9	10,0	2,0	11,8
Ingresos bajos ⁴	17,1	34,6	4,7	39,1
Resto comunas	31,7	20,9	10,4	26,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuentes; Población: INE

Gasto municipal: Finanzas, Bancos y Cajas Sociales, DEC, 1965; Tesorería General de la República, 1977.

¹ Por no disponer de información completa no se consideraron las comunas de Pudabuel y Renca del total de 17 comunas del Gran Santiago.

² Las Condes y Providencia.

³ Ñuñoa.

⁴ San Miguel, Conchalí, La Granja y La Cisterna.

El cuadro 8 contiene información sobre distribución comunal de inversiones en obras de vialidad ejecutadas centralmente. Las inversiones en obras de uso interno de las comunas (excluidas carreteras regionales que cruzan la ciudad y el anillo de circunvalación Américo Vespucio) aparecen relativamente concentradas en Santiago y Las Condes, con el alcance de que todo lo que pierden las comunas residenciales en favor de la comuna central de un período a otro lo entrega Las Condes. Igual que en el caso del gasto municipal, hay una fuerte disminución de las inversiones en vialidad, las que terminan concentrándose en la comuna central ³⁶. En el marco de dicha restricción de las inversiones totales cobran mayor importancia porcentual las obras de uso metropolitano que se localizan en la comuna central (Av. Norte-Sur) y en áreas periféricas de bajos ingresos (circunvalación Américo Vespucio, Ochagavía). En la distribución de las inversiones totales crece, por tanto, la importancia de la comuna de Santiago y de las residenciales de menores ingresos a expensas de Las Condes, básicamente.

En suma, la distribución de las inversiones públicas urbanas parece no tener una influencia relevante en el cambio de ritmo con que se distanciarían los precios del suelo a partir de 1974.

La mayor concentración espacial de la demanda y la oferta inmobiliaria en la zona oriente, a partir de 1974, determinaría ritmos de elevación de los precios de la tierra allí por encima del promedio de la ciudad y una captación de rentas de la tierra que por unidad de superficie sería la mayor de Santiago. Se trata de una tendencia que se habría acentuado en los últimos años ³⁷.

³⁶ El gasto fiscal en vivienda y urbanismo los años 1970 y 1978 fue, en millones de dólares de 1976, igual a 108 y 70, respectivamente.

³⁷ En la tasación de Impuestos Internos de 1975 ya se apreciaba, con respecto a la de 1964, que las curvas de isoprecio de mayor nivel se contraen en torno al Centro aumentando la gradiente de precios hacia la periferia, con la sola excepción de la zona oriente. Hacia allí se extienden las curvas de mayor nivel.

CUADRO 8

SANTIAGO: INVERSIONES EN OBRAS DE VIALIDAD URBANA REALIZADAS POR EL M.O.P. EN LA COMUNA DE SANTIAGO Y OTRAS DE DISTINTO NIVEL SOCIOECONOMICO. PERIODOS 1965 - 73 Y 1974 - 78 (porcentajes sobre el total invertido en el Gran Santiago)

Comunas	1965-73		1974-78	
	Asignable por comunas ¹	Inversión Total	Asignable por comunas	Inversión Total
Santiago	20,5	29,1	32,9	39,6
Las Condes	43,6	22,3	29,3	13,1
Ñuñoa	5,9	8,2	10,1	7,4
Bajos ingresos ²	5,3	12,9	4,9	21,4
Resto	24,7	27,5	22,9	18,4
Total	100,0	100,0	100,1	99,9

Fuentes: 1965-75: Dirección de Vialidad, MOP. 1976-78. Memorias MOP.

1 No se consideran las inversiones en carreteras regionales que cruzan la ciudad (Av. Norte-Sur, Ochoa-gavía, Camino Valparaíso desde Pajaritos hasta cruce con A. Vespucio, incluidas las rotondas y "tréboles").

2 Incluye las comunas de Conchalí, La Cisterna y La Granja.

Entre 1965 y 1973 la demanda por suelo urbano estuvo más homogéneamente distribuida en la ciudad. Sobre las áreas periféricas de ingresos medios y bajos hubo una demanda estatal permanente por terrenos para programas de vivienda social o para "operaciones sitio"³⁸. Desde 1974 la disminución en la construcción de vivienda social y el bajo poder adquisitivo de las familias limitan la elevación de los precios del suelo en los barrios populares y, con ello, las rentas de la tierra generadas en transacciones de terrenos vacantes. Como las necesidades habitacionales de estos sectores se han traducido en un uso más intensivo del parque existente de viviendas, en la forma de aumento de las familias que viven como "allegados" y arrendando o subarrendando espacios menores por familia, se habrían elevado las rentas captadas a través de la probable alza experimentada por los alquileres a partir de 1974³⁹. Más escaso que la tierra es el capital necesario para edificar sobre ella. Esta afirmación sería igualmente válida para el sector oriente. La reciente diferenciación de precios y rentas unitarias de la tierra entre áreas de la ciudad estaría fundada, por tanto, principalmente en la concentración en la zona oriente de los sectores con mayor capacidad de pago y del capital inmobiliario (constructivo y financiero).

RENTA DE LA TIERRA, SECTOR INMOBILIARIO Y SEGREGACIÓN URBANA A PARTIR DE 1974 (Hipótesis 4)

Con la mayor importancia de la renta de la tierra dentro de las ganancias inmobiliarias, el desarrollo del sector se vuelve más sensible que en el pasado a los cambios en la estructura urbana y, en particular, a la segregación. La con-

38 El alza de los precios resultante de esta mayor demanda constituían rentas pagadas a los propietarios del suelo por el sector público, esto es, por toda la comunidad.

39 El precio del alquiler se compondría de: (a) la renta de la tierra; (b) el interés del capital de construcción; (c) gastos de reparación y seguros, y (d) amortización del capital de construcción, comprendido el beneficio.

centración espacial de la demanda de mayores ingresos constituye una buena base para multiplicar las ganancias inmobiliarias y las rentas.

Además, como la obtención de ganancias rentistas no sólo sería funcional sino también parte importante de la modalidad actual de crecimiento económico, la economía en su conjunto se volvería más sensible a estos procesos de segregación urbana. Una forma espontánea de segregación consiste en que los proyectos se localizan de acuerdo a la mayor concentración espacial de la demanda. Una forma planificada se da a través de los grandes proyectos que comienzan a surgir en Santiago. En el pasado esta forma planificada de segregación se mantuvo en estado embrionario.

En la etapa actual no sólo se acentúa la segregación social urbana, sino que ésta se hace, además, "integral". A la segregación residencial de altos ingresos se suma el surgimiento de subcentros comerciales y de servicios. Estos subcentros, relativamente dispersos dentro de la zona oriente y ligados al uso del automóvil, requieren de un nivel de ingresos para respaldar su demanda que no se alcanza en otras áreas de la ciudad, diferencia que determina un proceso de segregación bastante peculiar en el "barrio alto" de Santiago. Los viajes diarios realizados por los residentes de ese sector de la ciudad ponen de manifiesto un creciente grado de "autonomía" respecto del resto de barrios y áreas de actividad urbana. Entre 1965 y 1977 (fechas de las dos encuestas de origen y destino más completas para Santiago) aumenta sensiblemente el porcentaje del total de viajes originados en esas áreas de altos ingresos que son "retenidos" por ellas mismas a expensas de los viajes al centro y al resto de la ciudad (ver cuadro 9).

CUADRO 9

SANTIAGO 1965 y 1977: TOTAL DE VIAJES DIARIOS CON ORIGEN EN LAS ÁREAS 19 (LAS CONDES) Y 20 (PROVIDENCIA), SEGUN SU DESTINO (en % sobre el total de viajes originados en las áreas 19 y 20)

	1965	1977	Variación
Con destino en el área 19-20	29,2	51,1	+ 21,9
Con destino en el centro de Santiago (áreas 25 y 26)	31,8	18,2	- 13,6
Con destino en el resto de la ciudad	39,0	30,7	- 8,3

Datos de base: 1965, MOP - Depto. Ingeniería, U. de Chile. Encuesta de Origen y Destino de Movimiento de Personas en el Gran Santiago.

1977, Depto. de Transporte, Escuela de Ingeniería, U. C., Encuesta de Origen y Destino de Viajes para el Gran Santiago.

Si se comparan datos del total de viajes realizados en las horas "punta" de la mañana (6,30 a 8,30) entre 1975 y 1977, se confirma lo anterior. La proporción de viajes "retenidos" en sus propias áreas de origen aumenta para la población de mayores ingresos y también para la de menores ingresos; en el primer caso, de un 41 a un 44% y, en el segundo, de un 16 a un 18% de viajes "retenidos". En cambio, disminuye para la de ingresos medios de 36 a 32% ⁴⁰.

⁴⁰ González, Sergio y otros, *Encuesta Origen-Destino en el Gran Santiago, agosto 1975*. Sección Ingeniería de Transporte de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, U. de Chile. Departamento de Transporte, U.C., *op. cit.*, 1977. Las áreas de origen y destino consideradas son las mismas del cuadro 13.

La segregación también se expresa en la especialización territorial de los lugares de trabajo de los grupos de mayores ingresos. El centro de la ciudad y la misma área de residencia absorben más del 70% de los viajes al trabajo de los residentes en Providencia y Las Condes. Para los residentes en áreas de ingresos medios y populares ese porcentaje es de 60 y 50%, respectivamente ⁴¹.

A la base de estas tendencias de desplazamiento de la población de mayores ingresos se encuentra la localización dispersa y periférica de la oferta comercial y de servicios en el área oriente y, secundariamente, la oferta de empleos. En cuanto a la actividad comercial y de servicios se observa un abandono relativo de las localizaciones tradicionales en el eje centro-Providencia en favor de sub-centros dispersos y más periféricos localizados preferentemente en Las Condes. En el cuadro 10, Las Condes aparece reteniendo un 50% del total de viajes que tienen motivos distintos del de trabajo.

CUADRO 10

SANTIAGO 1977: PROPOSICION DE VIAJES DIARIOS RETENIDOS POR LAS AREAS DE ORIGEN PROVIDENCIA (20) Y LAS CONDES (19), SEGUN MOTIVOS DE VIAJE Y CERCANIA DE LAS AREAS AL CENTRO DE SANTIAGO.

<i>Areas de Origen</i>	MOTIVOS DE VIAJES	
	<i>Al Trabajo</i>	<i>Resto de viajes</i>
Adyacente (Providencia)	18,3%	18,2%
Periférica (Las Condes)	17,1%	50,4%
Providencia y Las Condes *	29,1%	56,6%

* Se consideran en los viajes "retenidos" los realizados entre Las Condes y Providencia. Por lo mismo, los porcentajes superan los promedios de "retención" de Las Condes y Providencia, considerados separadamente.
Datos de Base: Departamento de Transporte, *op. cit.*

La importancia que cobran las zonas periféricas del área oriente se refleja en el notable aumento de viajes de todo tipo desde Providencia (área 20) a Las Condes (19) entre 1965 y 1977: desde un 5 a un 20% del total de viajes originados en Providencia. En cambio, los viajes desde Las Condes a Providencia bajan de un 15 a un 13,6% del total originado en Las Condes.

Este proceso de segregación residencial, comercial y de empleo de los grupos de altos ingresos —que se habría acentuado a partir de 1974 según la cuarta hipótesis— es, en buena medida, impulsado y capitalizado por las grandes empresas promotoras e inmobiliarias en sus proyectos.

Dado sus ingresos, dichos grupos tienen la opción no sólo de comprar una vivienda de lujo, sino también la posibilidad de segregar, respecto de otros grupos sociales, sus lugares de residencia, servicios y, hasta cierto punto, de trabajo.

41 Depto. de Transporte, U.C., *op. cit.*, 1977. Se consideraron las áreas de origen y destino 19 (Las Condes), 20 (Providencia), 17 y 31 (Ñuñoa) y 6 y 34 (Pudahuel).

RENTA DE LA TIERRA Y SECTOR INMOBILIARIO, SUS EFECTOS RESIDUALES EN LAS CONDICIONES HABITACIONALES Y LA SEGREGACIÓN URBANA DE LOS MÁS POBRES (Hipótesis 5).

En el pasado, el modelo de industrialización por sustitución de importaciones implicó un esfuerzo por ampliar la demanda interna hacia los grupos medios y populares, así como un compromiso tácito del sector público de cubrir parte de los costos de la mano de obra. El gasto social en vivienda, educación y salud respondía a esa lógica. El actual estilo de desarrollo no se sustenta en la ampliación de la demanda interna. Además, se han suprimido los subsidios de diversa naturaleza que tendían a distorsionar el papel del mercado como asignador de recursos. Los programas de acción social están orientados a paliar situaciones de mayor urgencia. Otras políticas, como la de los subsidios habitacionales, favorecen en realidad a sectores medios. Los grupos pobres dependen ante todo de su propia iniciativa y capacidad de adaptación, en circunstancias de no contar con la actitud permisiva del Estado que les facilitaba el recurrir a soluciones extralegales.

En cuanto a la vivienda, la disminución de la construcción de nuevas unidades para los grupos populares lleva a pensar en un aumento consecuente de la demanda por arrendamientos. Este mismo hecho y la relativa liberalización del mercado de alquileres sugiere un incremento en los cánones de arrendamiento y, por esa vía, en las rentas unitarias de la tierra. Sin embargo, la concreción de estos efectos depende del nivel de ingresos de estos grupos y de la estructura del gasto familiar.

Si se atiende el hecho de que hoy día el 40% más pobre de los santiaguinos gasta una mayor proporción de sus ingresos en alimentación que en el pasado, se puede formular la hipótesis de un deterioro de los ingresos de estos grupos entre 1968 y 1978⁴².

Por otra parte, el gasto en vivienda de este segmento más pobre pasa de un 17,4 a un 14,2% del total del gasto familiar. Se tendría, así, un menor gasto porcentual y absoluto en vivienda, lo que es contradictorio en principio con la hipótesis de una elevación de la demanda y los cánones de arrendamiento⁴³. Al descomponer el gasto de vivienda, se observa un importantísimo descenso absoluto y relativo del gasto en arriendos de las familias de menores recursos y un aumento significativo, también relativo y absoluto, en el pago de dividendos (ver cuadro 11). En 1968 se destinaba el 47% del gasto en vivienda a arriendos; en 1978 sólo un 14. En cambio, a pago de dividendos se destinaba un 1,5% y ahora un 18%. Estas variaciones encuentran explicación en dos hechos principales:

42 Según las dos últimas Encuestas de Presupuesto Familiar del Gran Santiago, en 1968 el 43% más pobre de las familias destinaba el 50,5% del gasto al rubro alimentación y, en 1978, el 40% más pobre destinaba un 57,7% del gasto al mismo rubro. INE, Encuestas de Presupuesto Familiar del Gran Santiago, 1968, 1978.

43 Las hipótesis más optimistas sostienen que el ingreso medio del 40% más pobre de la población de Santiago representó en 1978 un 122,2% del ingreso medio de ese estrato en 1968. Si éste fuera el caso, el gasto en vivienda de los más pobres se habría mantenido en términos absolutos, lo que también sería contradictorio con el aumento de la demanda y cánones de arrendamiento. Isabel Heskia, *Distribución del Ingreso en el Gran Santiago*. Depto. Economía, U. de Chile. Docto. de Investigación N° 42. Santiago, noviembre de 1979.

CUADRO 11

SANTIAGO 1968 y 1978: GASTOS MENSUALES DE VIVIENDA DEL SEGMENTO MAS POBRE DE LA POBLACION

	1968		1978	
		(%)		(%)
Arriendo	8,1	(46,7)	1,9	(13,7)
Dividendo	0,3	(1,5)	2,5	(17,7)
Gastos Comunes	0,3	(1,7)	0,3	(2,0)
Reparaciones	1,1	(6,1)	0,5	(3,7)
Contribuciones	0,0	(0,1)	0,9	(6,2)
Combustible, electric. y agua	7,6	(43,8)	8,0	(56,6)
Total	17,4	(100,0)	14,1	(100,0)

(% sobre el total del gasto familiar y sobre el total del gasto en vivienda).

Datos de Base: INE, Encuesta de Presupuesto Familiar, *op. cit.*

(i) La alta proporción de familias propietarias o en vías de serlo, como efecto de los programas habitacionales del Estado. Entre 1965 y 1973, ambos incluidos, los programas de vivienda social y de asignaciones de lotes favorecieron a 200 mil familias de Santiago, aproximadamente. En las áreas populares periféricas, por oposición a las centrales, el porcentaje de futuros propietarios es muy alto⁴⁴. El bajo porcentaje que se destinaba a pago de dividendos en 1968 también puede explicarse por la existencia de subsidios implícitos.

(ii) El deterioro de los ingresos impide a muchas familias acceder al mercado de alquileres, haciendo aumentar el número de "allegados". En la Encuesta recién citada este tipo de soluciones representan entre un 4 y un 15% de los casos. Otra información señala que en los comités habitacionales del Decanato Caro, en La Cisterna, hay inscritas 7.685 familias sin casa viviendo como "allegados". Esto representa un 15,3% de la población total de ese Decanato, constituido por áreas de viviendas "mínimas" y "transitorias". Según el decano Hernández, "en el Decanato José María Caro hay cerca de 10 mil familias sin casa" (2.315 más que las inscritas), lo que representa un 20% de la población⁴⁵.

La oferta de arriendos populares se concentra en la vivienda de tipo deteriorada. Con el alza probable de los alquileres en los últimos años, sólo aquella parte de las familias populares con cierta capacidad de pago puede acceder a estas soluciones. La otra parte de las nuevas necesidades encuentra soluciones "por fuera del mercado" (usufructuarios y allegados de viviendas existentes), especialmente en áreas periféricas. Esto determina que el nivel

44 Tan sólo entre 1967-70 se asignaron lotes a 60 mil familias en el Área Metropolitana de Santiago. Ver M. E. Hofer, *Análisis socioespacial del Programa de Operación Sitio*, Instituto de Sociología, U.C., enero 1979. Las familias propietarias y pagando dividendos son un 85% de las que viven en viviendas "transitorias" (Operación Sitio, campamentos), un 95% de los que viven en viviendas "mínimas" (planificadas por el Estado) y sólo un 19% de las que viven en viviendas centrales "deterioradas". Encuesta a barrios populares en: Patricio Gross y otros, *Formulación de las bases de un modelo de gestión ambiental para áreas deterioradas de Santiago*, D.T. N° 108, CIDU-IPU, Santiago.

45 Esta opinión fue recogida por "El Mercurio" en una visita a poblaciones de la zona sur de Santiago "para comprobar lo expuesto en un informe enviado al Ministro de Vivienda, Jaime Estrada, por los pobladores sin casa de los decanatos J. M. Caro, Sta. Rosa y San Bernardo". "El Mercurio" 28 feb. 1980.

medio de ingresos de los habitantes en viviendas deterioradas sea alrededor de un 47% más alto que el de los que viven en los otros tipos de vivienda popular, siendo que en el pasado no existían diferencias significativas (ver cuadro 12).

CUADRO 12

SANTIAGO 1969 y 1978: INGRESO PER CAPITA POR TIPO DE VIVIENDA POPULAR
(en moneda de cada año)

<i>Tipo Vivienda</i>	1969	1978
Deteriorada	E° 234,7	\$ 588,6
Transitoria	217,6	395,5
Mínima	253,4	407,1

Datos de Base: 1969. DESAL, *La marginalidad urbana: Origen, Proceso y Modo*.
1978. Gross y otros, *op. cit.*

Por último debe señalarse el incremento de los índices de hacinamiento y promiscuidad como efecto de un uso más intensivo del parque de viviendas populares disponible. De acuerdo a datos recogidos por el Ministerio de Vivienda en encuesta a una población de operación sitio en 1979, según criterio censal, un 54,2% de las familias vive en condiciones de hacinamiento y la promiscuidad alcanza a 1,91 persona por cama ⁴⁶.

En suma, las nuevas necesidades de vivienda popular son parcialmente cubiertas por el mercado (básicamente arrendamientos), quedando excluidos importantes sectores que terminan por deteriorar, a través del hacinamiento, las condiciones de habitabilidad de los grupos populares que habían accedido a la vivienda propia.

En lo que dice relación a la ocupación del espacio urbano, por parte de los grupos pobres, se ha planteado la hipótesis de un proceso significativo de segregación espacial ligado a una estrategia de sobrevivencia. En el cuadro 13 se observa para el período 1965-77 que además de un proceso generalizado de descentralización (disminución de viajes al centro) hay tendencias de segregación sólo en las áreas de mayores y más bajos ingresos ⁴⁷. Mientras las áreas de ingresos medios mantienen el porcentaje de viajes al "resto de la ciudad", los otros dos tipos, lo disminuyen (cuadro 13). Las áreas de menores ingresos disminuyen en casi 20 puntos ese porcentaje y, además, son las que menos bajan su proporción de viajes al centro. Es mucho más marcado el proceso de segregación que el de descentralización.

⁴⁶ Ministerio de Vivienda y Urbanismo. *Población Millalemu; Aplicación de Encuesta Habitacional*, agosto 1979.

⁴⁷ Esto mismo se confirma para el período 1975-77 al comparar los resultados de las Encuestas de Origen y Destino de esos años citados anteriormente.

CUADRO 13

SANTIAGO 1965 y 1977: TOTAL DE VIAJES DIARIOS CON ORIGEN EN DISTINTAS AREAS SOCIOECONOMICAS SEGUN SU DESTINO.
(en porcentajes sobre el total de viajes originados en cada área)

	AREAS DE INGRESOS*					
	ALTOS		MEDIOS		BAJOS	
	1965	1977	1965	1977	1965	1977
Con destino en la misma área	29,2	51,1	18,4	31,2	10,8	32,4
Con destino en centro de Stgo. ¹	31,8	18,2	28,0	16,4	22,0	18,8
Con destino en resto de ciudad	39,0	30,7	53,6	52,4	67,2	48,8
Total de viajes	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Datos de Base: Departamento de Transporte, *op. cit.*

(1) Santiago, áreas de origen destino 25 y 26.

* Áreas de ingresos altos: Providencia y Las Condes (áreas de origen y destino 20 y 19); de ingresos medios: Nuñoa y San Miguel (17 y 14); y de ingresos bajos: Conchalí, Pudahuel, La Cisterna y La Granja (1, 6, 10 y 13).

En el cuadro 14 se aprecia que la capacidad de retención de viajes al trabajo es similar para áreas de ingresos altos y medios, sean periféricas o adyacentes al centro. En cambio, las áreas adyacentes de bajos ingresos presentan una baja retención de este tipo de viajes y las periféricas un 36% de retención. Este porcentaje no sólo es el más alto de la ciudad, sino que también contrasta con la menor capacidad de retención de "resto de viajes" (comercio, servicios) de esa misma área periférica (27,8%). Mientras la dotación de infraestructura comercial y de servicios de esta populosa área residencial periférica es muy precaria, existían altas probabilidades de encontrar una ocupación de baja productividad compatible con el nivel de calificación de la mano de obra, muchas veces vinculada a los lazos informales del vecindario y que permite minimizar los costos de transporte. En 1977 los viajes a pie representaron un 23% del total de viajes originados en las áreas de bajos ingresos consideradas en el cuadro 13. Para las áreas de ingresos altos y medios consideradas en el mismo cuadro, el porcentaje de viajes a pie alcanzó sólo a 7,9 y 12,8%, respectivamente. Para el total de viajes de Santiago fue de 16,5%.

La segregación de los más pobres y el deterioro de sus condiciones de habitabilidad serían formas de adaptación a las nuevas condiciones creadas, en buena medida, por el funcionamiento excluyente que ha tenido el sector inmobiliario en Santiago. En el caso de los grupos de mayores ingresos, la segregación se vincularía a las ganancias rentistas y la especulación con la tierra urbana. El resultado general es un proceso de dualización de la estructura social urbana, donde cobran mayor énfasis las tendencias de diferenciación que las de integración social.

CUADRO 14

SANTIAGO 1977: PROPORCION DE VIAJES DIARIOS RETENIDOS EN SUS MISMAS AREAS DE ORIGEN, SEGUN MOTIVOS DE VIAJE, NIVEL SOCIOECONOMICO DE LAS AREAS Y SITUACION DE ESTAS RESPECTO A LA COMUNA CENTRAL
(en % sobre el total de viajes con origen en cada área)

Motivo de viaje	Situación áreas respecto comuna central	Nivel socioeconómico de las áreas		
		Alto	Medio	Bajo
Trabajo	Adyacentes ¹	18,3	17,6	7,9
	Periféricas ²	17,1	19,7	36,0
Resto	Adyacentes	18,2	37,1	35,9
	Periféricas	50,4	18,5	27,8

(1) Providencia (área 20), Ñuñoa (17) y Pudahuel (8).

(2) Las Condes (19), Ñuñoa (31) y Pudahuel (34).

Datos de Base: Departamento de Transporte, *op cit.*

TENDENCIAS PREVISIBLES

Hay al menos dos temas en torno a los cuales parece conveniente agregar algunos comentarios: las probables tendencias de la organización empresarial y de la oferta inmobiliaria y las perspectivas habitacionales de los sectores de bajos ingresos.

El cambio más importante en la organización empresarial del sector inmobiliario después de 1973 es la concentración en una misma empresa o promotor de funciones antes dispersas entre diversos agentes inmobiliarios. Actualmente los recursos de tierra y capital están en las mismas manos. La actividad constructora queda subordinada a este control del capital financiero.

La racionalidad económica predominante privilegia la renta de la tierra más que otras formas de ganancia, como la utilidad constructiva. Esto llevaría a una creciente segmentación de la oferta. En el caso de los sectores de mayores ingresos, la obtención de ganancias rentistas seguiría dependiendo, ante todo, de los altos precios de venta de las viviendas, lo que se lograría ofreciendo edificaciones exclusivas tanto desde el punto de vista de la localización como de la calidad de la construcción. En los sectores de ingresos medios, en cambio, la estrategia seguirá siendo el reducir costos, particularmente los de los terrenos. Como no es posible cobrar altos precios por las viviendas se busca reducir los estándares de construcción, el tamaño de los lotes y los costos unitarios del suelo, esto último buscando localizaciones periféricas. El aumento de las ganancias rentistas es así compatibilizado con la ampliación de la demanda de estos grupos que, en buena medida, ha sido el resultado de la ampliación del crédito y la política de subsidios habitacionales.

No se vislumbra como posibilidad concreta que esta racionalidad rentista pueda adecuarse a las condiciones de demanda de los sectores populares. De hacerlo, los estándares habitacionales tendrían que llegar a niveles mínimos. Se plantea, de esta forma, una segunda inquietud relacionada con las perspectivas habitacionales de estos sectores.

La posibilidad de integración de los grupos pobres al “mercado formal” conlleva la pérdida de la característica de “bien social” de la vivienda. Este es, tal vez, el cambio más drástico que presentan las perspectivas habitacionales de estos grupos. Sin embargo, esta integración no se ha dado, lo que contrasta con la situación de la mayoría de las grandes ciudades de América Latina, donde el sector privado opera masivamente en áreas populares, principalmente a través de loteos ilegales (sin urbanización exigida). Las restricciones legales existentes en Santiago contra los “loteos brujos” no parece suficiente explicación para el hecho de que no exista interés del sector privado por operar en estas áreas. Como señala la Política Nacional de Desarrollo Urbano, la planificación urbana debe reconocer y estimular las tendencias del mercado. Las normas y estándares podrían flexibilizarse no constituyendo un gran impedimento para la realización de loteos o proyectos habitacionales en barrios populares, una vez que éstos fueran rentables.

Por otra parte, hay formas de integración de los pobres a la economía urbana estrechamente vinculadas al desarrollo progresivo de las viviendas. La autoconstrucción espontánea de viviendas conlleva beneficios no despreciables en este sentido. Estos proyectos de construcción individuales se localizan en áreas urbanas que ya cuentan con cierto equipamiento comunitario y de servicios. El vecindario, caracterizado por su heterogeneidad, posibilita una malla riquísima de relaciones sociales y económicas. El desocupado, por ejemplo, puede a través de los vínculos del vecindario integrarse a la vida urbana. Ello es posible por los intercambios económicos con vecinos que participan del “sector formal” de la economía, por las posibilidades de movilidad social y los vínculos de solidaridad que se establecen entre los cohabitantes.

Los principales obstáculos que actualmente enfrenta en Santiago este desarrollo progresivo de la vivienda popular son los de inestabilidad laboral y el precio de los terrenos en áreas suficientemente equipadas. El primero resta capacidad de ahorro e inversión a las familias, volviendo más lento y discontinuo el proceso de autoconstrucción. El segundo, en cambio, tiende a abortar estas posibilidades de desarrollo autónomo, siendo que éste casi siempre se caracteriza por una mejor adecuación de los diseños y las técnicas constructivas a las posibilidades económicas y a las necesidades socioculturales de las familias populares. Es sintomático que, como tendencia, la principal reivindicación de los sectores populares sea la tierra.

El eventual acceso al “mercado formal” con soluciones del tipo “lotes y servicios”, como las propugnadas por algunos organismos internacionales, no garantizaría el cumplimiento de ciertas condiciones mínimas que permitan la integración de los pobres a la economía y la vida urbana. Ellas se refieren a la localización y equipamiento de las nuevas áreas y a la mantención de los vínculos del vecindario.

Así, entonces, la dominación de la racionalidad especulativa afecta directamente las condiciones y perspectivas habitacionales de los más pobres. En el presente, los altos precios de la tierra se erigen en una barrera infranqueable que impide canalizar las energías de los sectores populares en el desarrollo progresivo de sus viviendas y hábitat. En el futuro, un hipotético interés del sector privado por ofrecer soluciones tipo loteos a estos sectores supondría márgenes de rentabilidad que sólo se alcanzan en localizaciones cada vez más periféricas y pobremente servidas y donde los vínculos de intercambio e integración basados en el vecindario —que en la actualidad sirven de soporte a los grupos más desprotegidos, los “allegados”— tendrían que ser reconstituidos.

DEMOGRAFIA Y ECONOMIA

REDACTORES

Raúl Benítez Zenteno, Gerardo M. Bueno, Gustavo Cabrera Acevedo, Manuel Gollás, Susana Lerner, José B. Morales, Orlandina de Oliveira, Leopoldo Solís M., Luis Unikel, Víctor L. Urquidí.

Secretario de Redacción: **Alejandro Mina Valdés**

Vol. XIV, Núm. 2 (42)

1980

ARTICULOS

José Luis Coraggio

Las bases teóricas de la planificación regional en América Latina (un enfoque crítico).

Alfonso Mercado García, Antonio Juárez Cano y Jesús Aristy Melo

Un estudio sobre la transferencia de tecnología en la industria mexicana del vestido.

Nora Lustig

Distribución del ingreso y consumo de alimentos en México.

Jaime Serra Puche

Efectos de políticas comerciales en la distribución del ingreso y asignación de recursos, en un modelo de equilibrio general.

RESEÑA

Humberto Muñoz, Orlando de Oliveira, Claudio Stern (compiladores), *Migración y desigualdad social en la ciudad de México*, por Alejandro Aguirre.

INFORME

Informe de actividades del subgrupo participación femenina en el mercado de trabajo del grupo ocupación-desocupación de la Comisión Latinoamericana de Ciencias Sociales (CLACSO).

DEMOGRAFIA Y ECONOMIA se publica cuatro veces al año.

Redacción y Administración: El Colegio de México, Camino al Ajusco Núm. 20, México 20, D.F.

Precio del ejemplar: México \$ 70.00; Extranjero, US\$ 5.00.

Suscripción Anual: México \$ 240.00; Extranjero, US\$ 15.00.

Números atrasados: \$ 85.00; Extranjero, US\$ 6.00.