



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE

FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS
URBANOS

COMBATIR LA DESIGUALDAD MEDIANTE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA Y CIUDAD.

**Lecciones de la gestión de vivienda económica
subsidiada aplicadas a la reconstrucción.**

Por Nicolás Darío Valenzuela Levi

Tesis presentada en el Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Facultad de
Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos para acceder al título de Arquitecto y Magister en
Desarrollo Urbano.

Mayo 2012

Santiago, Chile

Profesores Guía: Luis Eduardo Bresciani L., Rodrigo Salcedo H.

Comisión: Roberto Moris, Felipe Link, Walter Imilan

© Nicolás Valenzuela Levi

Esta tesis contó con el apoyo de (1) la Beca para Realización de Magister en Chile del Programa de Capital Humano Avanzado de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica del Gobierno de Chile, (2) el programa Tesis País de la Fundación para la Superación de la Pobreza y (3) el Centro de Estudios Urbano Territoriales de la Región del Maule, de la Universidad Católica del Maule.

Se autoriza la reproducción total o parcial, con fines académicos, por cualquier medio o procedimiento, incluyendo la cita bibliográfica del documento.

A Rosa, Darío y Alicia, por entregarme este mundo.

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, a Anita, Iván, Leontina, Alejandro y Federico, por aguantar mi presencia y transformarme de extranjero a santiaguino adoptado durante mis años de estudiante. Por supuesto a mi familia por considerar la educación como el principal legado que podían darme. A la amistad y complicidad de Rodrigo Salcedo y Luis Eduardo Bresciani como guías de esta tesis. A mis compañeros de la ONG Reconstruye por la tremenda experiencia prematura de exposición al mundo profesional en tiempos de pertinencia social. Entre ellos, particularmente a Camila Cocifía, Nicolás Rebolledo y Marcos Chilet, mis cómplices de aventuras. También a Marcelo Pérez y María Jose Castillo, por cuánto aprendí de ellos. A los amigos en Talca de la ONG Sur Maule, el Movimiento Talca con Todos y Todas, y al Movimiento Nacional por la Reconstrucción Justa, particularmente a Tusy Urra. Al British Council y la UNESCO por la oportunidad de conocer otras reconstrucciones paralelas a la chilena. A Conicyt por su pertinente financiamiento a la realización de este Magister. A la Fundación Para la Superación de la Pobreza y al Centro de Estudios Urbanos y Territoriales de la Región del Maule por su soporte económico para realizar esta tesis, y al Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica por su entorno interesante y una beca parcial de excelencia académica. Nuevamente a Camila, y también a Francisco Quintana, por el intenso desarrollo de agendas intelectuales y políticas en la experiencia de la Revista Cientodiez. Finalmente, al movimiento Nueva Acción Universitaria (NAU) y a mis compañeros de la Federación de Estudiantes de la Pontificia Universidad Católica de Chile (FEUC) por abrirme la puerta a la esfera pública.

Resumen

Esta investigación busca establecer la relación entre el acceso a localización como producto de las políticas habitacionales, y el acceso a oportunidades de aumento de ingresos en Chile, y particularmente sus efectos en la reconstrucción post terremoto del 27 de febrero de 2010. Con este objeto se construye la base teórica para el establecimiento de índices territoriales de acceso a tres dimensiones que inciden en el acceso a oportunidades de aumento de ingreso: educación, valorización inmobiliaria, y conectividad. Utilizando estos parámetros se analiza el rendimiento de tres tipos de gestión inmobiliaria social dentro de la política habitacional chilena, que operan bajo la figura de las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (Egis). Éstas pueden ser públicas, privadas sin fines de lucro, o privadas con fines de lucro. Este análisis cuantitativo es aplicado a nivel comunal para todos los proyectos de vivienda económica subsidiada del Fondo Solidario de Vivienda construidos en las regiones Metropolitana y Maule los años 2008, 2009 y 2010. También se realiza un análisis cualitativo cartográfico a nivel subcomunal para el caso de las comunas de Talca, Maule y San Clemente, con el objeto de contar con un diagnóstico de la capacidad de los instrumentos y las tendencias del mercado inmobiliario que están participando del proceso de reconstrucción luego del terremoto del 27 de febrero de 2010. El resultado arroja que las tendencias del mercado de vivienda económica subsidiada en las zonas estudiadas tiene probables impactos negativos en la capacidad de los hogares vulnerables de mejorar su nivel de ingresos. Al mismo tiempo, la evidencia indica que la gestión inmobiliaria pública de la vivienda económica obtiene los mejores resultados en términos de localización y acceso a oportunidades de aumento de ingresos, aunque la oferta está dominada por las empresas privadas. Estas últimas tienen incentivos para generar grandes proyectos en terrenos de gran envergadura bajo precio de suelo, los cuales presentan los peores resultados en términos de localización. A partir de este análisis se realiza una propuesta de intervención para Talca que permite asegurar una buena localización para los hogares vulnerables afectados por el terremoto.

Índice

Introducción	9
1. Antecedentes y justificación del estudio	10
1.1 Cambio de paradigma: de la erradicación de la pobreza a la igualdad de oportunidades	10
1.2 Políticas urbano-habitacionales del período 1973-2010	13
1.2.3 Estado neoliberal, subsidio a la demanda y provisión privada de la oferta habitacional	13
1.2.4 Diagnóstico respecto a los resultados de las políticas urbano-habitacionales 1973-2010	15
1.3 La situación post-terremoto del 27 de febrero de 2010	18
1.3.1 La política habitacional para la reconstrucción	18
1.3.2 El caso específico de Talca	19
2. Pregunta de investigación	23
3. Hipótesis y objetivos	24
3.1 Hipótesis	24
3.2 Objetivos	24
Objetivo general	24
Objetivos específicos	25
4. Marco Teórico	25
4.1 Gestión de la vivienda económica subsidiada	25
4.1.1 Gestión de la vivienda como parte de la cadena de conversión del suelo	25
4.1.2 La figura de las Egis y la externalización de la provisión de bienes y servicios de vivienda por parte del Estado	27
4.1.3 Los tipos de entidades a cargo de la gestión de la vivienda económica subsidiada	30
4.1.4 Efectos en la productividad y la distribución del ingreso	32
4.2 Localización y desigualdad	35
4.2.1 Desigualdad medida a través de la distribución del ingreso e influencia de la geografía de oportunidades	35
4.2.2 Tres dimensiones de la estructura de oportunidades	37
4.2.3 Modelo heurístico para entender las variaciones geográficas de la estructura de oportunidades ..	40
5. Materiales y método	42
5.1 Enfoque metodológico	42
5.2 Diseño metodológico	43

5.2.1 Estudio cuantitativo mediante índices de localización comunales.....	43
5.2.2 Estudio cualitativo intra-comunal mediante mapas de la estructura de oportunidades.....	44
5.3 Muestra para análisis cuantitativo comunal y caso de análisis cualitativo intra-comunal.....	45
5.3.1 Muestra utilizada para el análisis cuantitativo mediante índices comunales.....	45
5.3.2 Elección de caso para análisis cualitativo específico mediante mapas.....	46
5.4 Técnicas de recolección y análisis.....	47
6. Resultados.....	47
6.1 Construcción de los índices por dimensión.....	47
6.1.1 Educación.....	47
6.1.2 Valorización Inmobiliaria.....	48
6.1.3 Conectividad.....	49
6.2 Estudio de indicadores comunales RM- VII región.....	50
6.2.1 Resultados según tipo de Egis.....	51
6.2.2 Resultados según tamaño de proyectos.....	52
6.2 Estudio a nivel subcomunal para el caso de Talca.....	55
6.2.1 Localización de los proyectos y tipos de gestión.....	55
6.2.2 Localización de los beneficiarios de subsidios en el mapa de oportunidades de Talca.....	59
7. Conclusiones.....	62
7.1 Conclusiones generales del estudio.....	62
7.1.1 Verificación de las hipótesis de trabajo.....	62
7.1.2 Consideraciones sobre características comunales particulares: inequidades territoriales y discrecionalidad de la política.....	64
7.2 Tres hechos con consecuencias para el diseño de políticas públicas.....	66
7.2.1 Las oportunidades se concentran en algunos territorios, en base a lo cual se pueden optimizar las inversiones públicas para disminuir la desigualdad en Chile.....	66
7.2.2 El funcionamiento del mercado de suelos y de vivienda económica subsidiada bajo el modelo actual no apunta a disminuir las brechas de desigualdad en el ingreso en Chile.....	67
7.2.3 La gestión pública de la vivienda ha generado casos excepcionales en los que grupos de bajos ingresos acceden a localizaciones que aumentan sus posibilidades de acceder a oportunidades.....	69
8. Propuesta: un plan de vivienda pública para Talca.....	71
8.1 Estimación de la demanda por vivienda.....	71
8.2 Evaluación económica de las posibilidades actuales.....	72
8.3 Alternativa A: innovaciones en el uso de instrumentos.....	79

8.4 Alternativa B: Uso de terrenos fiscales	82
8.5 Retroalimentación entre el modelo de gestión, la información aportada por el estudio, y el diseño espacial de los proyectos.....	86
9. Desarrollo de anteproyecto para primera etapa	95
9.1 Memoria de Proyecto.....	95
9.2 Relación con la ciudad.....	96
9.3 Estrategia de diseño urbano	96
9.4 Perfil calle principal.....	97
9.5 Referentes	97
9.6 Estructura modular.....	98
9.7 Diversidad de envolventes.....	98
9.8 Tipologías de vivienda en crujía simple.....	99
9.9 Estrategia de conjunto	99
9.10 División de manzanas.....	100
9.11 Estrategia de Manzana	101
9.12 Conjunto.....	101
9.13 Tipos de circulación	102
9.14 Plaza 5 Poniente.....	102
9.15 Antejardín primer piso.....	103
9.16 Patios interiores	103
Bibliografía.....	104
Anexos.....	109
Anexo 1: Gráfico de comparación entre desigualdad y participación de los hogares como porcentaje del gasto privado total en educación en los países de la OCDE.....	109
Anexo 3: Tabla de Comparación de Índices por Dimensión en Comunas de la Región Metropolitana, sumando segregación (Duncan).....	110
Anexo 4: Mapas de Comunas de Santiago y sus resultados en las distintas dimensiones	111
Anexo 5: Propuesta de política pública y modelo de intervención para Talca	112
Propuesta 1: Zonas de Acción Pública Prioritaria.....	112
Propuesta 2: tres funciones básicas para la gestión pública de la vivienda.....	112

Introducción

En el inicio de la década de 2010 se ha instalado a nivel internacional la discusión sobre la desigualdad en los ingresos como objeto de preocupación y acción desde las políticas sociales. Esto es especialmente presente en América Latina y el Caribe, región que presenta la mayor desigualdad en el mundo (PNUD, 2010). Particularmente en Chile, esta discusión fue incorporada a finales de la década anterior al mainstream de la discusión pública (Consejo de Trabajo y Equidad, 2008) y fue reforzada por las movilizaciones sociales que se iniciaron el 2011.

Esta investigación busca abordar la relación entre las políticas urbano-habitacionales y el acceso de los hogares pobres y vulnerables a la estructura de oportunidades que permite aumentar sus ingresos. Para ello se enfoca en entender cómo los distintos tipos de agentes empresariales, privados sin fines de lucro, y públicos que gestionan la vivienda económica subsidiada inciden en la posibilidad de los hogares de acceder a localizaciones que aumentan su acceso a oportunidades.

En función de lo anterior se estudia el período inmediatamente anterior al terremoto del 27 de febrero de 2010, que implicó un aumento explosivo de la demanda a las políticas habitacionales en Chile. El objetivo de esto es poder generar una perspectiva sobre los posibles efectos que la aplicación de los mismos mecanismos de política pública tendrá sobre el acceso a la estructura de oportunidades urbanas por parte de los damnificados que son beneficiarios del proceso de reconstrucción.

El trabajo se estructura de la siguiente forma. En los antecedentes se explica el contexto de las políticas urbano-habitacionales en Chile y la situación generada por el terremoto. Adicionalmente, se describe el caso específico de la ciudad de Talca, puesto que es utilizado para abordar en forma detallada la oferta habitacional antes del terremoto y la situación de los afectados. A continuación se explicitan tempranamente las preguntas e hipótesis de trabajo, para en base a ello proceder a la discusión bibliográfica que sustenta el marco teórico.

En el marco teórico se intenta establecer una referencia conceptual para entender el proceso de producción de vivienda económica, basándose en el concepto de cadena de conversión del suelo aportado por Duncan (1989). También se busca contar con una base

teórica para diferenciar los tipos de entidades que participan de la gestión de vivienda económica subsidiada en Chile, caracterizándolas según la bibliografía disponible sobre las entidades que entregan bienes y servicios habitacionales a partir de subsidios del estado, e investigación realizada sobre el caso particular de las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (Egis) en Chile (Sur, 2011). Finalmente, se intenta definir las variables a tomar en cuenta para definir el acceso a oportunidades de aumento de ingresos según la localización de la vivienda, basándose en la teoría de la geografía de oportunidades.

Los objetivos y el capítulo de metodología son sucedidos por el análisis de los resultados obtenidos. Estos resultados se generan a dos escalas diferentes, a nivel general el análisis cuantitativo en dos regiones de Chile (Metropolitana y Maule), y luego un análisis cualitativo para el caso específico de Talca.

Las conclusiones se centran en aclarar la comprobación de las hipótesis de trabajo, además de señalar tres hechos que debiesen ser considerados para el diseño de políticas públicas.

La última sección del documento está dedicada a generar una propuesta de intervención que mejore la capacidad de la política urbano-habitacional de generar acceso a la estructura de oportunidades por parte de los damnificados por el terremoto en la ciudad de Talca. Para ello se realiza un diagnóstico del modelo inmobiliario que se aplica actualmente, sus capacidades de dar respuesta a la demanda, y a partir de ello se genera una propuesta mejorada que llega hasta el nivel de simulación de proyectos habitacionales específicos en terrenos existentes y disponibles en la ciudad.

1. Antecedentes y justificación del estudio

1.1 Cambio de paradigma: de la erradicación de la pobreza a la igualdad de oportunidades

En su Informe de Desarrollo Humano para América Latina y El Caribe del año 2010, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo planteó explícitamente la necesidad de que las políticas sociales se enfoquen en la disminución de la desigualdad (PNUD, 2010). Esta agenda se incorporó fuertemente al debate público en Chile al conocerse el llamado “Informe Meller” en 2008 (Consejo Asesor de Trabajo y Equidad, 2008).

Dentro de las discusiones que esto implica, se encuentra el cambio de paradigma, de la “erradicación de la pobreza a la “igualdad de oportunidades”. En cuanto a la focalización de las políticas, se constata un paso de establecer la referencia en la línea de la pobreza, hacia el concepto de vulnerabilidad, que amplía la atención hacia grupos más amplios, que no son pobres pero están bajo riesgo de serlo ante shocks de enfermedades o falta de ingresos (Ziccardi, 2008; Contreras, 2009).

La evolución de este enfoque se ha visto acompañada de cambios de estrategia de las políticas sectoriales de Vivienda y Urbanismo frente a los territorios donde se concentra la población pobre o vulnerable. De los esfuerzos centrados en la erradicación de asentamientos informales entre las décadas de 1990 y 2000, desde el 2006 se ha pasado a programas de recuperación de barrios críticos, los cuales no son “campamentos” sino “villas” de viviendas sociales, es decir, el producto de las políticas habitacionales de las décadas precedentes.

Se habla de una “nueva pobreza urbana” (Tironi, 2003), cuyo sujeto dejaron de ser los “sin techo” para pasar a ser los “con techo” (Rodríguez y Sugranyes, 2004). Se trata de pobres urbanos que ya no viven en condiciones de habitabilidad precaria en asentamientos irregulares, sino que se ven afectados por fuertes niveles de segregación y concentración territorial de patologías sociales en los lugares donde habitan por haber accedido a una vivienda social.

Hay una nueva atención al deterioro social y físico de territorios urbanizados por las políticas habitacionales. Esto ha llevado a que ya no sólo se hable de que se requieren viviendas para quienes no la poseen – o déficit cuantitativo –, sino también para reemplazar una oferta que se encuentra deteriorada o derechamente inutilizable – lo que la Cámara Chilena de la Construcción (2008) ha denominado déficit cualitativo.

Todo lo anterior se ve acompañado de empleo de los grupos de bajos ingresos principalmente en el sector terciario – en las áreas metropolitanas, especialmente en el comercio – (Ziccardi, 2008; Kaztman, 2001), en detrimento de la visión tradicionalmente “fabril” y “rural” de la pobreza, en tiempos en que el empleo de estos grupos se concentraba en el sector primario y secundario de la economía.

Al mismo tiempo, es posible constatar un cambio en la relación de los hogares chilenos con las oportunidades que las rodean y la forma de satisfacer sus necesidades. La Encuesta de Presupuestos Familiares del Instituto Nacional de Estadísticas arrojó que en 2007 el ítem “transporte y telecomunicaciones” desplazó a “alimentos y bebidas”, que en las mediciones de 1978 y 1997 aparecía como el gasto más importante por hogar (INE, 2008). Esto se ve acompañado de un aumento del 32% al 58% de la deuda como porcentaje del ingreso de los hogares chilenos, entre 199 y 2006 (Cox, Parrado y Ruiz-Tagle, 2006). Estos cambios serán analizados en detalle más adelante. La tabla a continuación muestra un resumen de la discusión precedente.

Fig. 1: Paradigmas de políticas sociales y cambios de foco en discusión urbano-habitacional

Mirada	“Erradicación de la Pobreza”	“igualdad de oportunidades”
Dimensión		
Focalización	Según línea de pobreza	Según vulnerabilidad (Consejo de Trabajo y Equidad, 2008 – IRDH PNUD, 2010)
Estrategia frente a territorios vulnerables	Erradicación de asentamientos informales	Recuperación de barrios críticos: guetización de asentamientos formales, “nueva pobreza urbana” (Tironi, 2003)
Sujeto de políticas	“los sin techo”	“los con techo” (Rodríguez y Sugranyes, 2004)
Características del déficit habitacional	Cuantitativo	Cualitativo (CChC, 2008)
Actividad en que se emplean grupos de bajos ingresos	Sector primario y secundario	Sector terciario (Consejo de Trabajo y Equidad, 2008)
Gasto principal de los hogares:	Alimentos y Bebidas (INE, 2008)	Transporte y Telecomunicaciones (INE 2008)
Endeudamiento	1999: deuda 32% respecto a ingreso de hogares	2006: deuda 58% respecto a ingreso de hogares

Fuente: elaboración propia

1.2 Políticas urbano-habitacionales del período 1973-2010

1.2.3 Estado neoliberal, subsidio a la demanda y provisión privada de la oferta habitacional

La infraestructura institucional disponible para afrontar la demanda habitacional en Chile al momento de llegar a la reconstrucción post terremoto del 27 de febrero de 2010, corresponde a una larga historia de cien años de políticas habitacionales a nivel nacional (Castillo e Hidalgo, 2006). El último giro estructural en el enfoque de estas políticas corresponde al impuesto desde 1973 por la Dictadura de Augusto Pinochet, como parte de las reformas neoliberales implementadas en el período 1973-1990. Este enfoque se ha mantenido hasta la fecha con pequeñas variaciones (la adaptación de estos mecanismos a la reconstrucción será abordado en otra sección).

Este sistema se basa en producción privada de oferta habitacional desde el mercado inmobiliario, financiada con subsidios a la demanda, en un entorno de regulaciones y decisiones de planificación mínimas o prácticamente inexistentes frente al funcionamiento autónomo del mercado de suelos (MINVU, 2004). Uno de los aspectos fundamentales para entender la situación habitacional en Chile queda reflejada en las palabras del propio dictador Pinochet: “tratamos de hacer de Chile un país de propietarios y no de proletarios” (Santis y Valenzuela, 2011). Esto se traduce en que en Chile la vivienda económica subsidiada es entregada junto a un título de dominio para cada hogar beneficiario.

Este modelo fue adoptado por los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia (1990-2010) y llevado a sus mayores niveles de productividad, pasando de un promedio de 45.000 subsidios entregados anuales en la Dictadura, a bordear los 200.000 (MINVU, 2010) al final de la presidencia de Michelle Bachelet (2006-2010). Los niveles de producción de viviendas bajo este modelo han llevado a que el “paisaje de la pobreza urbana” en Chile sea completamente diferente al del resto de los países latinoamericanos o en vías de desarrollo: según los catastros disponibles al año 2007, en Chile existían 28.578 familias viviendo en asentamientos irregulares (Un Techo para Chile, 2007). Los damnificados del terremoto que accedieron al programa de asentamientos de emergencia o “Aldeas”, apenas significaron un aumento de 4.754 hogares que pasaron a habitar en estas circunstancias (MINVU, 2010). El resto de los pobres urbanos habita principalmente en viviendas producidas por la política habitacional.

El principal ajuste de este sistema al terminar la Dictadura ha tenido que ver con un progresivo aumento del monto real de los subsidios, modificaciones en los sistemas de asignación y criterios de focalización, y pequeñas variaciones en el enfoque con el que se mira a las entidades que ejecutan los servicios de entrega de bienes y servicios externalizados por parte del Estado. En este sentido, desde 1990 se adopta una “política de puertas abiertas con las organizaciones del sector privado (Cámara Chilena de la Construcción), organizaciones sociales, y ONGs u organismos no gubernamentales” como uno de los principios de la nueva política urbano-habitacional post Dictadura (MINVU, 2004 p. 230). Este enfoque se refuerza desde el año 2002, durante el gobierno de Ricardo Lagos, con la aparición de las “entidades organizadoras” que patrocinan la postulación colectiva de familias a subsidios habitacionales, y son entendidas como prestadoras de asistencia técnica del Estado (Op. cit.).

Desde finales del 2005 este rol queda consolidado mediante la figura de las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (Egis). Éstas asumen la centralidad del desarrollo de los proyectos de vivienda económica subsidiada, tal como lo reseña Toro (2006): “son las encargadas de manejar las distintas etapas del Proceso Habitacional, desde la prospección de necesidades habitacionales, la organización de la demanda, la planificación del ahorro, el estudio de factibilidad y provisión de los terrenos, el diseño de los proyectos técnicos de urbanización, el diseño del conjunto y arquitectura de las viviendas, el diseño e implementación de un autodiagnóstico comunitario, el diseño y aplicación de un Plan de Habilitación Social, el estudio de propuestas constructivas y la contratación de las obras, el diseño y aplicación de una metodología de asistencia técnica para el proceso posterior a la obtención de los subsidios y finalmente la inspección técnica de las obras y la tramitación de las recepciones finales concluyendo con las escrituraciones e inscripciones correspondientes” (Toro, 2006). Bajo la figura de las Egis aparecen los municipios coexistiendo con el resto de las entidades privadas que desarrollan los proyectos, implicando **la posibilidad, por primera vez en el período de las políticas urbano-habitacionales del Estado subsidiario, de incorporación formal**

de agentes públicos locales a la producción de oferta habitacional¹ en forma regular.

1.2.4 Diagnóstico respecto a los resultados de las políticas urbano-habitacionales 1973-2010

Las conclusiones respecto a las últimas décadas – al menos en cuanto a la información disponible para algunas ciudades, incluyendo las áreas metropolitanas de Santiago, Concepción y Valparaíso (Sabatini, Salcedo y Wormald, 2010) – establece que en Chile se ha logrado, en base al sistema existente, **reducir la brecha cuantitativa en vivienda, aunque cualitativamente las políticas han implicado en muchos casos empeoramiento del acceso de los hogares beneficiarios a estándares de calidad de vida, oportunidades de educación y trabajo, y valorización de sus viviendas en el tiempo.**

El principal fenómeno que ha sido estudiado en este sentido es la **expulsión de los habitantes pobres y vulnerables a la periferia de prácticamente todas las ciudades chilenas**, lo que ha tenido como consecuencia el aumento de la segregación residencial. Este fenómeno que se agudiza en las áreas metropolitanas y tiende a hacerse menos dramático en centros urbanos de menor tamaño. Este problema ha sido abordado ampliamente por la discusión bibliográfica (Poduje, 2006; Sabatini y Salcedo, 2008; Sabatini, 2009; Bresciani, 2009) y los gobiernos han respondido proponiendo instrumentos normativos y financieros que en teoría tendrían como objetivo abordar la distancia las nuevas viviendas y los centros urbanos, y la segregación residencial.

¹ Una de las medidas inmediatas aplicadas por la Dictadura de Pinochet fue fusionar y descentralizar los organismos del Estado que hasta 1973 participaban directamente en la provisión de vivienda e infraestructura dentro de la orgánica del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Para ello crearon la figura del Servicio de Vivienda y Urbanización (Serviu), con alcance regional. Éste mantiene las antiguas atribuciones para desarrollar proyectos y participar directamente en la oferta. En MINVU (2004) se indica que la resistencia del mercado para la implementación inicial de las políticas de subsidio implicó que la Dictadura ocupara inicialmente los Serviu para desarrollar proyectos y licitar su construcción a empresas privadas. Bajo la figura de las Egis los SERVIU también pueden participar, aunque lo han hecho en situaciones completamente excepcionales y escasas.

Ninguno de estos instrumentos ha estado exento de críticas por parte de la discusión bibliográfica, afectados además por serias dificultades de implementación.

El más importante es el **Subsidio a la Localización**, que consideró un aumento de recursos entregados mediante subsidios, con el objetivo explícito de acceder a terrenos mejor ubicados. **La lógica utilizada es que en el mercado de suelos mayor pago por los terrenos implica mejor ubicación, en una correlación de precio y calidad, lo cual provó no aplicarse para la vivienda económica subsidiada.** Este mecanismo “ha sido desnaturalizado por numerosas modificaciones que le van restando poder discriminador o de diferenciación espacial” (Brain, 2010). Sus criterios laxos de elegibilidad de los terrenos llevaron a que prácticamente no existiera diferencia entre los suelos donde ya se producía la oferta criticada por su lejanía y aquellos en las que se cumple con los requisitos. Lo que es especialmente crítico, es que la evidencia disponible para casos como el Área Metropolitana de Santiago demostró que la tendencia es que **gran parte de los aumentos de subsidio han sido absorbidos el mercado de suelo, simplemente aumentando los precios en forma generalizada** (Brain y Sabatini, 2006).

Adicionalmente se intentó impulsar estrategias de **Desarrollo Urbano Condicionado**, con un enfoque basado principalmente en la experiencia ango-sajona orientada a generar cuotas viviendas para hogares de bajos ingresos, o “zoning inclusivo” en nuevos desarrollos inmobiliarios, que en teoría pagarían por mejor por la urbanización del suelo que la vivienda económica para los estratos bajos por si sola (Talbert, Costa, Krumbain, 2006). **Estas medidas han quedado a nivel teórico**, a pesar de haber intentado ser puestas en práctica por las autoridades. Las razones van desde la inaplicabilidad política hasta la esquematización de las medidas de incorporación de cuotas de vivienda social respecto a países en los que se han implementado con éxito. En ellos, normativas y zonificaciones se acompañaron de medidas significativas de captura de plusvalías por parte del Estado, gestión de importantes recaudaciones e inversiones públicas orientadas específicamente a esta agenda, y poder real de las autoridades urbanas para hacer efectivos los instrumentos de planificación frente al mercado inmobiliario: ninguna de estas medidas existen para el caso chileno.

Otra razón que reduce el impacto de este enfoque para el problema de la localización de la vivienda económica subsidiada, y particularmente para el caso de la reconstrucción, es

que se limita al mercado de nuevas viviendas en grandes desarrollos inmobiliarios en la periferia, lo que reduce el ámbito de acción a proyectos de expansión urbana, y particularmente en el Área Metropolitana de Santiago. La apertura de un nuevo mercado de suelos en los centros destruidos de las ciudades afectadas por el terremoto, como Talca, queda fuera.

Por último, desde el año 2009 se creó un nuevo instrumento de fomento a los **Proyectos de Integración Social** (PIS), que consiste en entregar un subsidio adicional a los hogares de estratos medios que accedan a vivienda en proyectos inmobiliarios donde al menos el 30% de los nuevos propietarios correspondan a estratos bajos. Sin embargo, este subsidio ha sido escasamente utilizado, contando con menos de una decena de proyectos que lo utilizan en el período que aborda esta investigación, todos ubicados en nuevas urbanizaciones en zonas periféricas (MINVU, 2010).

A pesar de este diagnóstico general negativo respecto al acceso de los pobres urbanos a suelos bien localizados, existen casos excepcionales que alimentan las preguntas que esta investigación planteará más adelante. En la última década, grupos de investigadores han logrado determinar el **impacto positivo de integrar físicamente a los pobres en los territorios donde abundan las oportunidades**. Por ejemplo, los sociólogos Francisco Sabatini, Guillermo Wormald y Rodrigo Salcedo (2010) descubrieron una de las diferencias entre viviendas sociales construidas al mismo tiempo en Las Condes y Puente Alto es que la cantidad de hogares originalmente pertenecientes a los grupos socioeconómicos D y E (estratos bajos) que aumentaron sus ingresos hasta pasar a pertenecer a los grupos C2 y C3 (estratos medios) es de 41,7% y 17,2% respectivamente. Esto es un síntoma de mejores oportunidades a las que casos excepcionales de familias pudieron acceder gracias a su localización en terrenos altamente valorados por el mercado, normalmente fuera del alcance de grupos de bajos ingresos.

El caso de la construcción de viviendas en la comuna de Puente Alto, donde se concentra la disponibilidad de suelos disponibles en terrenos de bajo costo y gran extensión, corresponde una situación equivalente al diagnóstico general precedente sobre laproducción de vivienda económica subsidiada que determina el acceso de los pobres urbanos a localización residencial. Sin embargo la existencia del caso excepcional, gestionado por la Municipalidad de Las Condes (Díaz, 2008) – una de las comunas de

más altos ingresos del país –, y sus resultados positivos en cuanto a la mejora en el nivel de ingresos de sus ocupantes, genera inquietudes fundamentales para la presente investigación: ¿Qué factores llevaron a que efectivamente se desarrollaran proyectos de vivienda económica subsidiada para hogares de bajos ingresos en ese lugar, que escapa a la lógica de terrenos baratos, grandes y alejados de localizaciones de calidad? ¿Qué factores presentes en el territorio implican oportunidades para que los hogares mejoren sus ingresos?

1.3 La situación post-terremoto del 27 de febrero de 2010

1.3.1 La política habitacional para la reconstrucción

El 27 de febrero de 2010 ocurrió en Chile un terremoto de intensidad 8.8 richter que afectó a “la macro zona metropolitana del Gran Concepción, 5 ciudades con más de 100 mil habitantes, 45 ciudades sobre los 5 mil habitantes y más de 900 pueblos y comunidades rurales y costeras. Se declaró como zona afectada por catástrofe el territorio comprendido entre la Región de Valparaíso hasta La Araucanía, incluyendo la Región Metropolitana” (MINVU, 2010 p. 1).

Los balances iniciales cifraban en un millón y medio las viviendas dañadas, 500 mil de las cuales se encontraban inhabitables (Op. cit.). **La estimación oficial de daños establecidos por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo cifró en un total de 255.937 el total de la demanda por soluciones habitacionales producto del terremoto**, compuesta de 72.229 viviendas destruidas, 94.081 con daño mayor y 89.628 con daño menor, estas últimas susceptibles de ser reparadas.

Tal como ya se ha mencionado previamente, las autoridades tomaron la decisión de adaptar para la reconstrucción los mismos instrumentos que proveía la política de vivienda económica subsidiada en su funcionamiento hasta antes del terremoto. El discurso oficial de las autoridades declaró ésta como la principal decisión estratégica para enfrentar la nueva demanda:

“Para la focalización y asignación de recursos se optó por subsidios a la demanda basados en los programas habitacionales existentes, flexibilizando los procesos, requisitos y tiempos establecidos en las reglamentaciones” (Op. cit. p. 2)

El efecto que tengan las políticas habitacionales de la reconstrucción sobre la realidad del acceso a oportunidades de aumento de ingresos para los hogares vulnerables depende hoy de las posibilidades que ofrecen los programas de subsidio. En este contexto, entender a cabalidad los impactos de estos programas e instrumentos en la localización residencial resulta fundamental para el objeto de esta investigación. Un factor de gran importancia a considerar será el hecho de que, como ya se mencionó, la figura de las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (Egis) entraron a participar distintos tipos de organizaciones en la gestión del proceso productivo de la vivienda económica subsidiada. El proceso de reconstrucción ha implicado diversas discusiones y definiciones sobre el rol del Estado, los gobiernos locales y regionales, al mismo tiempo que ha resaltado la labor de entidades de beneficencia, y expuesto la importancia de la forma en que se desenvuelve la empresa privada. Todos estos tipos de entidades son posibles gestores de subsidios para satisfacer la nueva demanda, por lo que conocer su desempeño es de especial importancia para la discusión sobre su rol en las políticas públicas para la reconstrucción.

1.3.2 El caso específico de Talca

La ciudad de Talca es la capital de la Región del Maule y su principal centro urbano. Se trata, como otros centros urbanos del Valle Central de Chile, de una ciudad intermedia, que cumple la función de centro administrativo regional y provincial y de prestador primario de servicios para un hinterland agroexportador (García-Huidobro y Maragaño, 2010).

Las actividades comerciales y de servicios se concentran en el centro histórico, lugar de emplazamiento de los principales edificios públicos y establecimientos de educación primaria y secundaria, configurando una “marcada sectorización” que genera una “fuerte relación centro-periferia” (MINVU y Geociudad, 2007). El centro recibió asimismo gran parte de las inversiones públicas y privadas en proyectos de impacto urbano entre 2004 y 2009 (Boyco y Letelier, 2011). Morfológicamente, corresponde al casco antiguo de la ciudad, con un plano en forma de damero y gran cantidad de edificaciones en adobe.

Las proyecciones realizadas por el INE en base al censo 2002 estiman que este año 2010 la comuna de Talca tenía un total de 242.473 habitantes, de los cuales un 48,6% corresponde a hombres y un 51,4% a mujeres. Talca ha crecido fuertemente en los

últimos 30 años. Entre 1982 y 2002, su población comunal aumentó un 51%, tasa superior a la nacional (36%). Asimismo, el tamaño de los hogares disminuyó fuertemente en este período, de 5,1 a 3,8 personas, lo que provocó que la cantidad de hogares de la comuna aumentara en un 102% (MINVU y, 2007). Como consecuencia, en los últimos 20 años la ciudad incrementó su superficie entre un 50 y un 60% (García-Huidobro y Maragaño, 2010).

Esta estimación no considera a los habitantes de la zona de Maule Norte, sector de la ciudad ubicado en una comuna aledaña, y que el 2007 habría incluido más de 800 hogares (MINVUy Geociudad, 2007). El precenso del año 2011 arrojó que la comuna de Maule es la que creció en mayor porcentaje en todo Chile desde el censo de 2002: de 5.368 a 13.775, representando un 156,61% (INE, 2011). Según los antecedentes disponibles, es posible asumir que este crecimiento se debe a las grandes cantidades de nuevas viviendas económicas subsidiadas destinadas a los pobres de Talca. El análisis en detalle de los datos disponibles más adelante confirma que Maule y San Clemente son comunas receptoras de pobres de Talca, quienes mantienen una relación funcional con la ciudad. Se constituyen, de esta manera, en las “comunidades dormitorio” de los pobres de Talca.

Las principales zonas de crecimiento habitacional son el norte y el sur de la ciudad, las que a su vez concentran una gran proporción de hogares de estratos bajos. Los estratos altos, por su parte, tienden a expandirse hacia el este, zona que ofrece servicios comerciales y educacionales (MINVU-Geociudad, 2007). Finalmente, el centro de la ciudad presenta una alta proporción de habitantes de nivel socioeconómico medio, aunque también acoge a una proporción relativamente alta de sectores medio-altos y altos.

La Región del Maule fue una de las más afectadas por el terremoto del 27 de febrero del 2010. El impacto físico y social requirió decretar estado de catástrofe en la región. Según la lista oficial de víctimas fatales del terremoto, 96 de ellos habrían sido residentes de la ciudad de Talca, de los cuales 32 habrían muerto en el lugar, ya que el resto se encontraba de vacaciones en las zonas costeras de la región y falleció producto del maremoto (El Mercurio, 2010). Además de la pérdida de vidas y los efectos psicosociales

asociados, se pueden identificar cuatro tipos principales de impacto del terremoto sobre la ciudad.

Las zonas céntricas de la ciudad que resultaron más afectadas por el terremoto presentaban un alto nivel de uso habitacional del suelo, a pesar de concentrar los servicios y el comercio. Sólo uno de los 19 sectores de Talca descritos por MINVUGeociudad (2007) presentaba un uso habitacional inferior al 50%. Por ende, la catástrofe dejó sin vivienda a una gran cantidad de personas.

Hasta hoy no se conoce un diagnóstico oficial del número de viviendas afectadas por el terremoto. Sin embargo, un catastro parcial publicado el 5 de abril estimaba que el área dañada correspondía al 20% de la superficie de la ciudad, correspondiente a la zona central. En esta zona, un 64% de las viviendas catastradas presentaba daños. Específicamente, el 35% debía ser reparado y el 29% demolido. El barrio más dañado fue Oriente, con un 90% de viviendas afectadas y un 61% de viviendas que debían ser demolidas (Boyco y Letelier, 2011).

Artículos de prensa han mencionaron cifras no oficiales: a finales de abril habrían existido 2.400 viviendas con orden de demolición y 2.575 familias sin techo (Ramírez, 2010). La pérdida de la vivienda implica a su vez tres necesidades de las familias: necesidad de demoler la vivienda y/o retirar los escombros (proceso complejo y costoso), necesidad de construir una nueva vivienda, y necesidad de un lugar de habitación temporal mientras duran estos procesos.

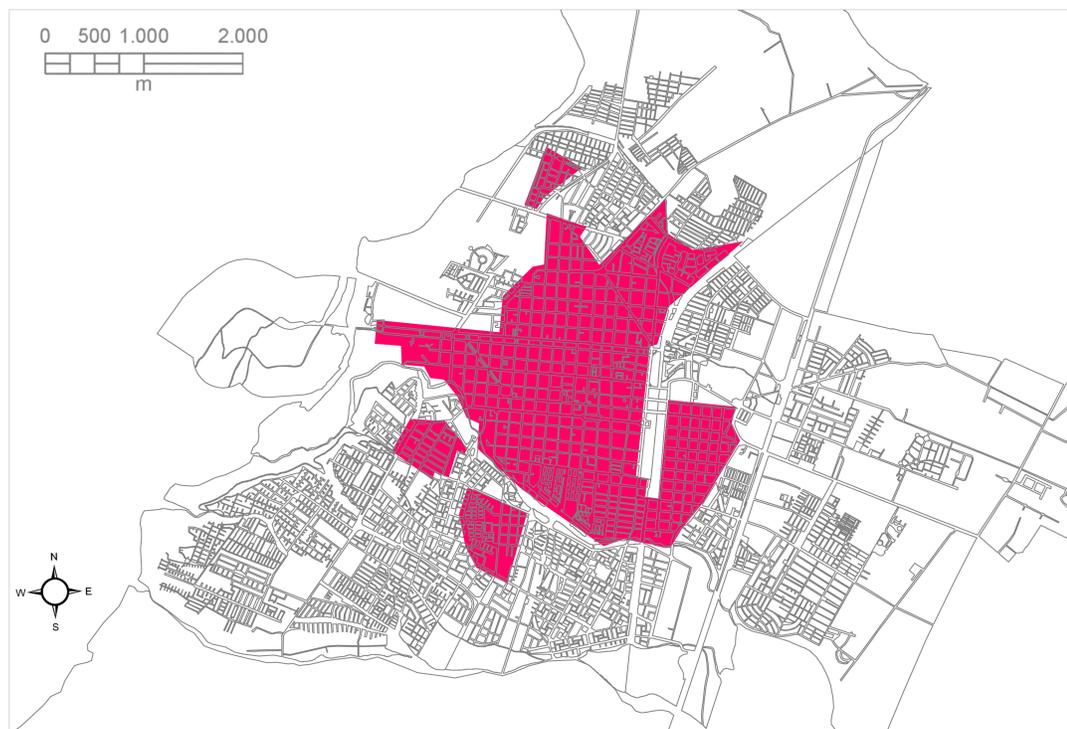
Evidencia anecdótica indica que muchos de los damnificados son adultos mayores dueños de casas antiguas, las que sub-arrendaban o compartían con allegados (Ramírez, 2010), lo que plantea dos agravantes para la pérdida de las viviendas. En primer lugar, el sub-arriendo de éstas habrían sido la principal fuente de ingresos para un número importante de habitantes. En segundo lugar, la pérdida de una vivienda pudo impactar a varios hogares al mismo tiempo, uno sólo de los cuales posee la propiedad del predio. Adicionalmente, la antigüedad de las viviendas y la edad de sus dueños implican la posibilidad de problemas para formalizar legalmente posibles ventas o sucesiones.

El impacto directo de la pérdida de la vivienda se asocia a un impacto potencial sobre el tejido social tradicional de la ciudad y sus barrios. En efecto, la reconstrucción de la

ciudad puede implicar una expulsión de las familias desde sus barrios de origen hacia la periferia de la ciudad, ya que se detectaron prácticas altamente especulativas de actores inmobiliarios que intentan comprar suelo céntrico a precios bajos aprovechando la necesidad de sus dueños (Ramírez, 2010). Esta expulsión a la periferia provocaría un aumento de la segregación habitacional, un debilitamiento de los vínculos sociales, y una pérdida de la identidad barrial (Boyco y Letelier, 2011).

El terremoto “liberó” en Talca una gran cantidad de suelo céntrico, parte del cual probablemente se sumó a la oferta de suelo en el mercado. Esto viene a subsanar una falta previa de oferta en el centro comercial de la ciudad, disminuyendo los precios por metro cuadrado. Así, se ha generado el interés de empresas inmobiliarias por desarrollar proyectos comerciales o de densificación residencial en el sector (Ramírez, 2010).

Fig. 2. Plano de Talca indicando localización del 20% de área dañada dentro del total de la ciudad



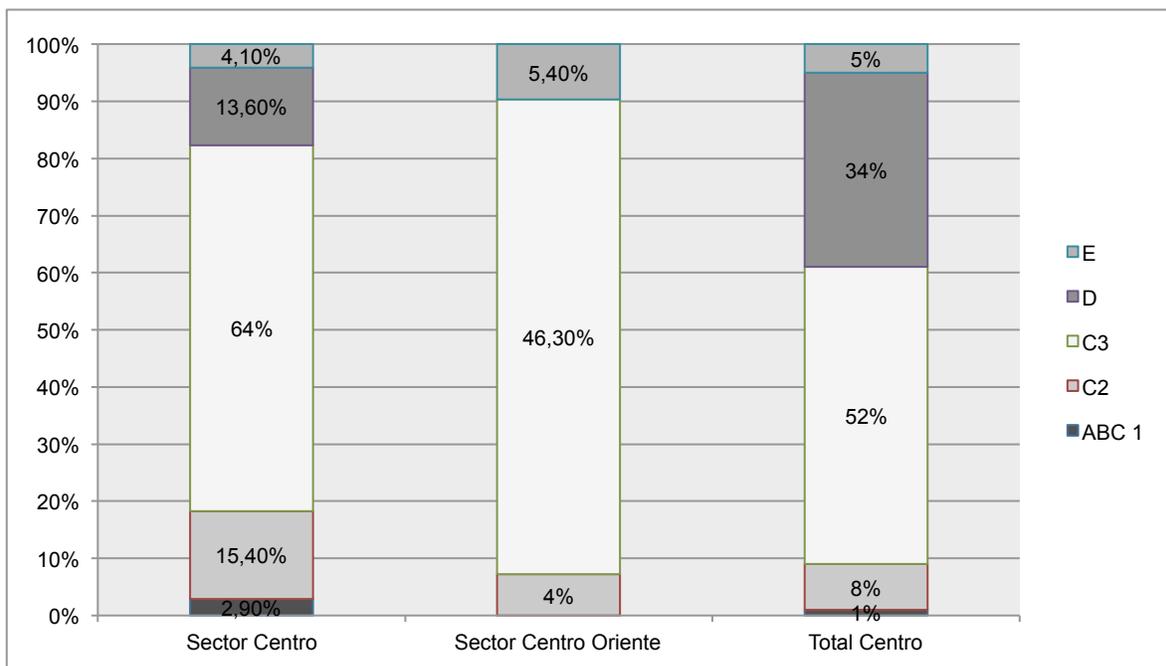
Fuente: elaboración propia en base a Letelier y Boyco (2011)

Una característica particular del Centro de Talca era la presencia de sectores E, D, C2 C3 y ABC1 viviendo en las mismas cuadradas, compartiendo el mejor acceso a

bienes y servicios de la ciudad (fig. 3). Estas características – excepcionales en la realidad urbana chilena – del casco histórico destruido en la capital del Maule lo han llevado a recibir la denominación de “ciudad democrática” (Boyco y Letelier, 2011).

La destrucción de las viviendas en el centro afecta por sobre todo a los grupos C3 y D, es decir, el grupo que es considerado “vulnerable” a shocks financieros. Se trata de familias que logran un nivel de ingresos que puede perderse rápidamente. El gran problema es que en ciudades como Talca se reproduce el mismo panorama de todo el país: **prácticamente todos los proyectos de vivienda subsidiada de los últimos 20 años se ha ubicado no en el centro, sino en terrenos antes agrícolas en la periferia** (MINVU y Geociudad, 2007).

Fig. 3 Composición Socioeconómica del Centro de Talca



Fuente: Elaboración propia en base a información Censo 2002

2. Pregunta de investigación

Existe un diagnóstico general que entiende que el éxito cuantitativo de las políticas de vivienda ha traído perjuicios en cuanto a la localización de los sectores vulnerables. En este contexto:

¿Hay diferencias en esos resultados de localización entre los diversos tipos de entidades privadas y públicas que gestionan subsidios?

¿Qué efectos producen los distintos tipos de gestión de la vivienda subsidiada respecto al acceso de los sectores vulnerables a oportunidades de aumento de ingresos? ¿Qué implicancias tienen en la oferta habitacional que se genera dentro del proceso de reconstrucción en el caso de una ciudad como Talca?

3. Hipótesis y objetivos

3.1 Hipótesis

- (A) Formas de gestión que concentren menos recursos en la rentabilidad de la operación inmobiliaria respecto al suelo generan localizaciones con mejor acceso a oportunidades de aumento de ingresos. Las Egis públicas generan mejores resultados, seguidas de las privadas sin fines de lucro y las peores son las privadas con fines de lucro.
- (B) A mayor tamaño de los proyectos habitacionales, localizaciones con peor acceso a oportunidades de aumento de ingresos, y viceversa. En esta lógica, los conjuntos de menor envergadura obtienen los mejores resultados.
- (C) Las gestiones inmobiliarias privadas en proyectos de gran envergadura son más eficientes en la entrega rápida y masiva de unidades de vivienda, pero generan resultados regresivos en términos de localización residencial y acceso a oportunidades de aumento de ingresos.

3.2 Objetivos

Objetivo general

Determinar la relación entre (1) los tipos de entidades que gestionan los proyectos de vivienda económica subsidiada y (2) los resultados que generan en cuanto al acceso a oportunidades de aumento de ingresos derivadas de la localización residencial.

Objetivos específicos

- I. Establecer parámetros que permitan definir la calidad de la localización residencial de los proyectos de vivienda económica subsidiada, en función del acceso a oportunidades de aumento de ingresos que derivan de ésta.
- II. Identificar incidencia de los distintos tipos de gestión en los resultados de localización de los proyectos de vivienda económica subsidiada.
- III. Generar recomendaciones de política pública y una propuesta de intervención para ser aplicada en el contexto de la reconstrucción de Talca.

4. Marco Teórico

4.1 Gestión de la vivienda económica subsidiada

4.1.1 Gestión de la vivienda como parte de la cadena de conversión del suelo

Para definir qué se entiende por gestión de la vivienda económica, este estudio se apoya en el concepto de “**cadena de conversión del suelo**” empleado por Simon Duncan (1989) para describir el proceso en el que una porción de suelo pasa a ser el lugar donde se ha producido nueva vivienda. Según Duncan, los agentes fundamentales de la cadena son siempre (a) los dueños de suelo, (b) los constructores/desarrolladores y (c) los propietarios/ocupantes.

Según Duncan, un caso recurrente es que la labor del desarrollo inmobiliario y la construcción propiamente tal sean realizados por entidades diferentes. Tal es el caso, al menos en lo formal, del modelo chileno para la vivienda económica subsidiada, lo cual será explicado más adelante. Para efectos del estudio, la **gestión de la vivienda** quedará entendida como la labor de los desarrolladores. Éstos son los responsables principalmente por la gestión comercial y financiera de los proyectos, controlan la inversión y la transacción final de los productos. Los constructores, en cambio, circunscriben su acción al proceso de producción física de las unidades de vivienda.

Si bien se entiende que el papel de ambos en el segundo eslabón (b) de la cadena implica necesariamente colaboración, el mismo Duncan reconoce diferencias fundamentales en su racionalidad e, inclusive, en la naturaleza del tipo de valor que producen, distinguiendo

entre ganancias que tienden a ser **por ingresos no productivos** por parte de los desarrolladores (generadas por comprar suelo barato y vender viviendas caras) y **productivas** entre los constructores (generadas mediante la innovación tecnológica o el aumento de productividad del trabajo y el capital). En este sentido, al concentrarnos en la labor de la gestión de la vivienda, entenderemos que gran parte de nuestro interés estará puesto en **cuánta ganancia por desarrollo se genera, y cómo se distribuye**, lo cual será discutido de aquí en adelante.

Dependiendo del modelo de organización de la cadena, Duncan distingue además la intervención del Estado (sea a nivel local, regional o nacional) como un cuarto agente en distintos puntos del proceso, lo que puede darse en forma **negativa** (mediante restricciones normativas y burocráticas de “qué no hacer”) o **positiva** (participando activamente como un actor más del proceso productivo, aportando capital o trabajo). Para efectos del estudio se entenderá por **política urbano-habitacional** al conjunto de acciones, tanto negativas como positivas, que utiliza el Estado para definir la configuración de la cadena de conversión del suelo.

Existen múltiples formas de organizar esta configuración, cuyos principales efectos son la importancia de las ganancias por desarrollo inmobiliario o venta de suelo en el costo total de las viviendas, y cuál de los distintos agentes captura la valorización que produce la inversión. Esto repercute directamente en el mercado de suelos, lo que se relaciona con la afirmación – que forma parte de las bases teóricas de esta investigación – de que **los precios de suelo nos son naturales de acuerdo a factores demográficos y de la demanda, sino que son socialmente y políticamente determinados** (Duncan, 1989 p. 160). Lo anterior ha sido empíricamente comprobado para el caso de la conformación de los precios de suelo y la operación de las políticas de vivienda económica subsidiada en Chile, al menos en caso del Gran Santiago, donde la aplicación de subsidios, producto de una decisión política, ha aumentado los precios de la tierra (Brain y Sabatini, 2006; Brain, 2010). La importancia de este fenómeno para esta investigación es que, según explica Duncan, **cualquier apropiación de la valorización del suelo por parte de los propietarios o por parte del Estado, significa una redistribución de ingreso real** (Duncan, 1989 p. 168).

Adicionalmente, el autor establece que en muchos casos los desarrolladores tienden a expandir o contraer su rol en la cadena, principalmente con el objetivo de aumentar sus márgenes de ganancias dentro de los límites que establece el marco de política urbano-habitacional en la que se insertan. Una situación típica es que los desarrolladores actúen también como dueños de suelo, o sean capaces de retener terrenos e invertir a largo plazo en espera de las mejores rentabilidades posibles. Esto coincide con el diagnóstico conocido del funcionamiento de la gestión de la vivienda económica subsidiada en Chile (Sur, 2011), que también será discutido en detalle más adelante.

4.1.2 La figura de las Egis y la externalización de la provisión de bienes y servicios de vivienda por parte del Estado

Tal como se explicó en los antecedentes, el lugar del agente desarrollador en la cadena de conversión del suelo propia de la vivienda económica subsidiada chilena corresponde a la figura de las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (Egis). En paralelo al presente estudio se realizó la primera evaluación del funcionamiento de las Eegis (Op. cit.). Ésta comprendió una investigación exhaustiva en base a los datos del Fondo Solidario de Vivienda² y entrevistas en profundidad con la mayoría de los actores claves del sector público y privado, sumado a encuestas y focus-group a los beneficiarios. Bajo la figura de las Eegis operan personas jurídicas **privadas con fines de lucro** (empresas de diverso tipo), **privadas sin fines de lucro** (fundaciones y corporaciones) y **públicas** (principalmente municipios y algunos Serviu³). Cada uno de estos tipos de Eegis implica distintas características en la gestión, las cuales son resumidas en la tabla de la figura 3.

La convivencia de estos distintos tipos de entidades no son una situación exclusiva del caso Chileno. Corresponden, más bien, a una realidad y discusión presente prácticamente desde los inicios de las políticas de vivienda en los países occidentales. En casos con marcos de política urbano-habitacional muy distintos, como Gran Bretaña y Suecia, han existido desde el comienzo distintos tipos de entidades en diferentes roles dentro de la

² El Fondo Solidario de Vivienda (FSV) es el nombre oficial de los programas de subsidio a la vivienda económica llevado adelante por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) para beneficiar a los sectores pobres y vulnerables en Chile.

³ Los SERVIU son los Servicios de Vivienda y Urbanización que existen para cada región del país.

cadena de conversión del suelo, los que han ido cambiando a lo largo del tiempo, y siempre varían según realidades regionales y locales dentro de los países (Duncan, 1989). En el caso chileno, desde el comienzo de la provisión de vivienda social o conómica, entidades de beneficencia y otras sin fines de lucro como la Iglesia Católica, han convivido con empresas de distinto tamaño y el propio Estado gestionando la vivienda (Salazar, 2009; Castillo e Hidalgo, 2006). Duncan (1989) destaca particularmente el rol de las cooperativas para el caso Sueco, las que pone en un lugar intermedio entre el sector público y las entidades privadas sin fines de lucro.

Sin embargo, la situación de las Egis corresponde específicamente al fenómeno de externalización de servicios públicos como parte del modelo de Estado neoliberal del último cuarto del siglo XX, descrito por Salazar (2009) para el caso chileno. Nuevamente, no es un fenómeno exclusivo a este ámbito nacional sino que es discutido en casos como el estadounidense por Ellen y Voicu (2006), específicamente para el caso de la vivienda económica subsidiada. Al igual que en otros ámbitos de la provisión de servicios públicos, el Estado pasa a cumplir un rol financiero y regulatorio, pero delega en consultoras privadas la generación de servicios o productos. El objeto del trabajo de Ellen y Voicu es distinguir entre la calidad que entregan entidades con o sin fines de lucro en la provisión de vivienda.

Los autores revisan ampliamente la discusión bibliográfica sobre la teoría de las empresas sin fines de lucro – “nonprofit theory” (Glaeser & Shleifer, 1998; Hansmann, 1980; Glaeser, 2003; Schill, 1994; Steinberg, 1998; Frumkin, 2002a; Frumkin, 2002b; Clingermayer, 1999; citados en Ellen y Voicu, 2006). Algo fundamental que señalan es que **lo que define el no-lucro no es la ausencia de ganancias, sino el hecho de que éstas no pueden ser apropiadas y distribuidas entre quienes controlan la organización**. Este fenómeno recibe el nombre **de restricción de la no distribución**, e implica que el aumento del enriquecimiento no sea un incentivo para mejorar la eficiencia, que estas entidades encuentren mayores dificultades para apalancar capital, que por lo tanto suelen tener dificultades para invertir y normalmente no recurran a las mismas economías de escala que sus contrapartes con fines de lucro buscan para aumentar las ganancias.

Si bien las anteriores eran debilidades de las entidades sin fines de lucro frente a las empresas que sí lo tienen, la teoría establece también fortalezas que les son propias. **En mercados con información asimétrica, la restricción de la no distribución lleva a que estas entidades entreguen mejor calidad que las que persiguen lucro.** Cuando los consumidores no pueden evaluar apropiadamente la calidad de bienes y servicios entregados, las entidades con fines de lucro tiene la oportunidad y el incentivo de economizar en costos y disminuir la calidad. Debido a la restricción de la no distribución les impide beneficiarse de este tipo de situaciones, las entidades sin fines de lucro no tienen el incentivo para hacerlo. Adicionalmente, la misión de este tipo de organizaciones normalmente incluyen explícitamente el involucramiento con las comunidades y desarrollar proyectos que éstas valoren. Por todo esto, también tienden a generar mayor confianza entre las comunidades. Finalmente, existe evidencia que demuestra que la racionalidad de los gobiernos los lleva a recurrir a entidades con fines de lucro cuando la calidad del servicio puede ser fácilmente definida y monitoreada, y a sin fines de lucro cuando aumenta la dificultad y el costo de monitorear y regular.

En resumen, la teoría establece que el **lucro en las organizaciones** tiende a que éstas produzcan más cantidad – lo que requiere una definición y monitoreo muy claro de la calidad –, se generan economías de escala, y se tiende a disponer de capital para invertir a largo plazo; adicionalmente, hay posibilidades e incentivos de disminuir la calidad cuando hay asimetrías de información o no se puede evaluar ni monitorear claramente la calidad, lo que genera costos para los usuarios. En el caso de **ausencia de lucro en las organizaciones**, éstas tienden a disponer de menos capital propio, tienen dificultades para aplicar economías de escala, pero producen mejor calidad en mercados asimétricos y cuando ésta no es fácil de evaluar y monitorear, a lo que se suma que suelen generar confianza en las comunidades y evaluar su trabajo en cuanto a la satisfacción que producen en ellas.

La novedad del caso de la vivienda económica subsidiada chilena respecto a la discusión contemporánea sobre el tipo de entidades externas al Estado que entregan bienes y servicios sociales, es que bajo la figura de las Egis aparecen entidades públicas compitiendo o cohabitando en el mismo mercado que las organizaciones privadas con o sin fines de lucro. El estudio realizado por Sur (2011) permite generar el resumen de la tabla de la figura 3, y a partir de él generar una caracterización teórica de los tipos de

gestión de la vivienda ocupando el rol de los desarrolladores en la cadena de conversión del suelo.

4.1.3 Los tipos de entidades a cargo de la gestión de la vivienda económica subsidiada

Las caracterizaciones a continuación se basan en la información empírica reunida por Sur (Op. cit.) para el caso chileno. Es posible encontrar múltiples similitudes con la discusión teórica abordada más arriba (Duncan, 1989; Ellen y Voicu, 2006), a lo que se suman otras consideraciones adicionales que serán comentadas inmediatamente luego de explicar los tres tipos de gestión de la vivienda económica subsidiada.

Fig. 4 Tabla Resumen caracterización de tipos de Egis

Tipo EGIS	Privada Con Fines de Lucro	Privada Sin Fines de Lucro	Pública
Dimensión			
Objetivos	Generar ganancias propias o capturar demanda para proyectos de constructoras.	Dar respuesta focalizada a grupo o misión que persigue.	Atender necesidades sociales de población vulnerable de la comuna o región.
Decisiones	Económicas	Misionales o ideológicas	Políticas
Alcance Territorial	Regional o Inter-Regional	Regional, Interregional o Nacional	Comunal (Municipios) o Regional (SERVIU).
Integración de procesos	Proyectos técnicos desarrollados por constructoras. Frecuente captación de demanda para sobre stock de constructoras.	Posible vinculación con otros procesos de apoyo a la comunidad, parte de la misión institucional.	Organización de demanda, proyectos técnicos y habilitación social integrada a otras funciones del equipo municipal.
Ventaja comparativa	Frecuente vinculación financiera y profesional a constructoras.	Consolidación de equipos profesionales propios, especialmente área social.	Utilización de fuerza de trabajo adicional. Referente de información y servicios para la comunidad. Pueden tener acceso a suelo público y asignación directa de subsidios.
Principal crítica	Limitaciones en organización de la demanda a nichos de mercado y a oferta disponible.	Foco en grupos específicos según misión.	Lentitud de procesos.

Fuente: elaboración propia en base a Canobbio et al, 2011.

Privada con fines de lucro

Se trata de empresas de distinto tamaño, desde grandes y antiguas compañías que mezclan actividad de desarrollo inmobiliario y construcción en varias regiones del país, hasta empresas unipersonales compuestas por un profesional y su microempresa, que incluso puede tener un período de vida corto en el que sólo realiza un solo proyecto. Sus objetivos tienden a ser generar ganancias a través de su rol de desarrollador, o ser una forma de captar demanda y subsidios para empresas constructoras que las controlan. Por lo tanto, el carácter de sus decisiones obedece a un criterio netamente económico. Su alcance territorial tiende a ser regional o inter-regional. Existe una integración vertical de procesos, lo que quiere decir que se mezclan actividades propias de distintos roles en la cadena de conversión del suelo; en este caso, muchas veces los proyectos técnicos son delegados a las constructoras, o las Egis actúan meramente como captadores de demanda para un sobre-stock ya existente de viviendas. Su ventaja comparativa deriva de su integración con las constructoras, lo que le entrega mayor disponibilidad de capital y trabajo, además de acceso a economías de escala. La principal crítica que se levanta contra este tipo de entidades es que se limitan a nichos de mercado y oferta existente (tanto a nivel de stock como de características de los productos) sólo en la medida que representen el menor riesgo posible.

Privada sin fines de lucro

Estas entidades corresponden principalmente a ONGs, muchas de las cuales están asociadas a la Iglesia Católica, y que van desde entidades internacionales hasta muy pocas organizaciones sociales locales. Sus objetivos tienden a ser dar respuesta focalizada a un grupo específico de beneficiarios o a una misión institucional específica. Por esta razón, el carácter de sus decisiones obedece a criterios misionales o ideológicos fuertemente marcados, por sobre el económico. Su alcance territorial es regional o interregional, tal como ocurre con las entidades con fines de lucro, pero también existen organizaciones que pueden involucrarse en proyectos a nivel nacional, indistintamente de alguna región en específico. A nivel de integración vertical en la cadena de conversión del suelo, es posible encontrar involucramientos de largo plazo con las comunidades de beneficiarios, tanto antes como después de la transacción o la prestación de servicios; este fenómeno también es comentado por Ellen y Voicu (2006) para el caso

estadounidense. Su ventaja comparativa es que tienden a contar con equipos profesionales propios que tienen una experiencia particularmente importante en el ámbito de las intervenciones sociales y trabajo con las comunidades⁴. La principal crítica que se levanta contra estas entidades es que limitan su acción a su misión o grupo específico de beneficiarios.

Pública

Están compuestas principalmente por municipalidades, a lo que se puede sumar algún Servicio de Vivienda y Urbanización (Serviu) regional. Sus objetivos tienen que ver con atender las necesidades sociales de grupos vulnerables en una comuna o región en específico. Por esta razón, el carácter de sus decisiones obedece a criterios políticos, circunscritos al territorio que corresponde a su responsabilidad administrativa. Su escala de acción es comunal o regional. Respecto a la integración vertical en la cadena de conversión del suelo, tienden a nutrirse con capital de trabajo existente para otros fines en la institución, y son un referente establecido de información, lo que permite acceder expeditamente a la demanda. Su principal ventaja y nivel de integración es que pueden tener acceso directo a utilizar suelo público y manejar los criterios de asignación de los subsidios (en el caso de los Servius, son ellos mismos los que asignan los recursos). La principal crítica es a la lentitud de los procesos producto de el carácter burocrático de la gestión pública.

4.1.4 Efectos en la productividad y la distribución del ingreso

La discusión teórica precedente tiene implicancias directas en el funcionamiento de los mercados de suelo y producción de vivienda. Para acercarnos a la discusión sobre la relación entre los tipos de entidades que gestionan la oferta y sus implicancias en la distribución del ingreso, debemos distinguir las dos principales consecuencias establecidas por la teoría, basadas en cómo se distribuye el valor producido por la cadena de conversión del suelo: el **efecto redistributivo** y el **efecto productivo** (Duncan, 1989).

⁴ Recordemos que, tal como se discutió en los antecedentes, la gestión inmobiliaria incluye el servicio denominado “habilitación social”, que corresponde a un trabajo comunitario de preparación de las familias para el uso y mantenimiento de sus viviendas.

Efecto redistributivo

Tanto los dueños de suelo como los constructores de vivienda pueden apropiarse de ingreso a través de la capitalización mediante el precio de venta. Duncan dice que “cualquier distribución de la renta por fuera de estos intereses (...) significa re-distribución del ingreso real” (Duncan, 1989 p. 168). Redistribución implicaría, en este caso, que los precios de venta disminuyan, de tal forma que los compradores cuenten con nuevo ingreso disponible, o que por el mismo precio se genere mayor calidad. Para el caso de la vivienda económica subsidiada en Chile, sin embargo, los precios están determinados por el monto de subsidios que entrega el Estado a cada familia (Brain, 2010). Dado que las variables del tamaño de las viviendas y las características de la construcción están controlados por la normativa, **la principal variación en la calidad es la localización.**

Tal como explica Sabatini (2003) los agentes que participan en la producción de vivienda y otras infraestructuras en Chile están sometidos a la estructura de los precios de suelo. De esta forma, **la calidad de la localización depende en teoría de poder pagar más por el suelo.** Sin embargo, tal como ya se mencionó, las investigaciones realizadas respecto a la relación entre la capacidad de pago mediante los subsidios y la calidad de la localización han demostrado presentar una distorsión en la que las inyecciones de recursos han sido absorbidas por los dueños de suelo (Brain y Sabatini, 2006; Brain, 2010). La razón que los autores señalan para ello es que los aumentos de subsidios no han ido acompañados de una restricción clara de lo que implica una localización de calidad, lo que hace de esta definición un problema de interés para la política pública.

Es posible entender que en el caso de la vivienda económica subsidiada chilena no hay redistribución por medio de bajas en los precios de venta. En este sentido, habrá que desarrollar otra forma de entender la relación entre la cadena de reconversión del suelo y la distribución del ingreso. Esta discusión se llevará adelante en el siguiente subcapítulo.

Efecto productivo

Duncan (1989) demuestra que en los casos en los que los ingresos no productivos por la sola compra de suelo barato y venta a mayor precio de las unidades de vivienda son menos importantes dentro de la estructura de costos, gran parte de la inversión se destina a desarrollar mejoras que aumentan la calidad de los proyectos. Por ejemplo, en el caso

Sueco estudiado por Duncan, el 10% de los costos de la producción de la vivienda se invierten en áreas de juegos, mejores veredas. En contraste, en el caso de Gran Bretaña – en el que el autor descubre mayores niveles de ingresos no productivos capturados por constructores y dueños del suelo – hasta un tercio del costo de la vivienda debe ser simplemente entregado a los dueños de suelo sin resultado productivo alguno, situación que se aproxima a lo que ocurre actualmente con la vivienda económica subsidiada en Chile.

El diagnóstico general de la naturaleza del sector inmobiliario es que “la industria es notoriamente lenta para innovar, y virtualmente todos los desarrolladores evitarán ser los primeros en probar un nuevo concepto o método” (Friedman, 1993 p. 50). Según Duncan, **el efecto productivo – que se manifiesta en innovación y aumento de la productividad del capital y el trabajo – aparece cuando hay redistribución** “porque las estructuras económicas en las que operaban los agentes habrán cambiado, por lo que deberán (si es que quieren seguir siendo exitosos) cambiar sus operaciones en forma acorde con la nueva situación” (Duncan, 1989 p. 169). El autor establece que esto corresponde al **efecto estructural de la renta del suelo**.

Adicionalmente a los efectos productivos en el mejoramiento del entorno de las viviendas, Duncan señala que la localización de la vivienda en el modelo Sueco estudiado depende comparativamente menos de problemas de disponibilidad de terrenos, y tiene menos riesgo de perder en conflictos de competencia o especulación respecto a otros usos que en otros contextos pagan más por el suelo. Esto contrasta con la situación en Chile, donde **“dado que los montos de subsidios son fijos, la forma de obtener mayores ganancias es a través de construir en suelos baratos y lo suficientemente grandes como para generar economías de escala: los terrenos con estas características se ubican en la periferia de las ciudades”** (Santis y Valenzuela, 2011).

El caso chileno se condice con el diagnóstico general de la industria: “en general, los desarrolladores tienden a copiar diseños exitosos, creyendo que de esa forma pueden minimizar los riesgos financieros” (Friedman, 1993 p. 50). La situación en la producción de vivienda económica subsidiada en Chile es de un dominio de los casos en que se recurre a la economía de escala en desarrollos semi-rurales de gran envergadura, donde se aplican economías de escala, y en el que se tiende a repetir diseños de viviendas puesto

que se destinan muy pocos recursos para el desarrollo técnico de los proyectos (Sur, 2011).

Dada la discusión precedente resultará de interés para la investigación evaluar las implicancias de las economías de escala que utilizan los distintos tipos de entidades que ejercen el rol de los desarrolladores en la cadena de conversión del suelo. Las variables incorporadas al análisis serán el **tipo de entidad desarrolladora**, sumado al **tamaño de los proyectos**, y un tercer vector que corresponde a la necesaria definición de la **calidad de la localización de los proyectos, en función del acceso a oportunidades de aumento de ingresos para los hogares**. Para poder construir esta variable, es necesario profundizar en la **geografía de oportunidades** a la que acceden los hogares que adquieren las viviendas producidas por la cadena de conversión del suelo, para lo cual estableceremos la discusión teórica en el siguiente subcapítulo.

4.2 Localización y desigualdad

4.2.1 Desigualdad medida a través de la distribución del ingreso e influencia de la geografía de oportunidades

La dimensión de la distribución del ingreso, si bien no es la única, es la más utilizada para medir la desigualdad. Investigaciones recientes han establecido una importante correlación entre los países con mayor desigualdad en el ingreso y la proliferación de **patologías sociales**, que van desde ámbitos como la delincuencia hasta la salud y la desconfianza (Wilkinson y Pickett, 2010). Kaztman (2010) explica que el aumento en la desigualdad del ingreso alimenta los mecanismos de **aislamiento social de los pobres urbanos**: “conforme los hogares favorecidos se alejan de la mediana de ingresos de la población, aumenta su propensión a adquirir en el mercado servicios de mejor calidad que los colectivos. Cuando esta conducta se extiende a prestaciones básicas como el transporte, la educación, la seguridad pública, la salud y los servicios de esparcimiento, se producen (...) cambios importantes en la estructura social, los cuales alimentan a su vez los mecanismos de aislamiento social de los pobres urbanos” (Kaztman, 2001 p. 173). Según el PNUD (2010), el crecimiento económico es más eficiente para producir mayor **desarrollo humano** en los países cuando éstos presentan una mejor distribución del ingreso, puesto que la riqueza adicional genera cambios para la mayoría de la población y no solo a los grupos que controlan la economía.

De esta manera, la desigualdad del ingreso es hoy la principal forma de medir la falta de equidad en los países, es un factor que produce otros problemas sociales, y disminuye la eficiencia de las sociedades para producir desarrollo humano. El concepto de “**Geografía de Oportunidades**” (Galster y Killen, 1995) establece dimensiones de acceso a oportunidades de aumento de ingresos que dependen de la localización residencial, lo cual nos permite vincular la discusión entre desigualdad y calidad de la localización de la vivienda.

La influencia de la **localización residencial** y en las oportunidades de aumento de ingresos se basa en que la geografía puede moldear las decisiones en la trayectoria de vida de las personas. Para Galster y Killen (1995), la influencia de estas variaciones geográficas se traduce en un **modelo de toma de decisiones** en el que las personas, y particularmente los jóvenes que se incertan – o no – a los mercados de trabajo, deciden en base a la **máxima utilidad en cuanto a ingresos que pueden obtener** respecto de las alternativas que ven a su disposición. La **estructura de oportunidades** en la que los individuos toman decisiones se ve afectado por restricciones que incluyen (a) el mercado laboral, (b) el mercado criminal, (c) el sistema educativo, (d) el sistema de justicia, (e) los sistemas de protección social y (f) las redes sociales locales. Sujeto a estas restricciones, en este modelo el individuo “racional” busca maximizar la utilidad esperada eligiendo la distribución apropiada de tiempo entre **educación, trabajo y crimen**, y lo mismo respecto a la **natalidad**.

La relación entre la geografía y la toma de decisiones ocurre de dos maneras en el modelo de Galster y Killen: (1) variaciones espaciales objetivas los componentes de la **estructura de oportunidades** y (2) variaciones espaciales subjetivas en valores, aspiraciones, preferencias que determinan el **set de oportunidades** percibidas, debido a modificaciones espaciales en las redes sociales locales (Galster y Killen, 1995 p. 20).

Esta investigación se enfoca en una exploración de la estructura de oportunidades y su variación territorial. Según Galster y Killen, esto incluye el acceso a mercado de viviendas, mercado hipotecario, sistema político y jurídico, mercado del crimen, entrega de servicios sociales, sistema educacional y mercado laboral. Específicamente, el foco estará puesto en (I) el **sistema educacional**, (II) el **mercado de viviendas e hipotecario**, y se

agregará una nueva dimensión relacionada con (III) la **conectividad mediante transportes y telecomunicaciones**.

4.2.2 Tres dimensiones de la estructura de oportunidades

Sistema educacional

En Chile la educación superior es el principal determinante de las variaciones del ingreso (Consejo de Trabajo y Equidad, 2008; Contreras, 1999, Beyer, 2011). La investigación considera la específicamente el acceso a **educación secundaria pública competitiva**, puesto que condiciona el acceso a la educación superior por dos razones.

La primera es que el resultado en la Prueba de Selección Universitaria (PSU) determina directamente la calidad de estos estudios terciarios y la tasa de retorno según la carrera elegida, a lo que se suma un puntaje mínimo que debe obtenerse para acceder al financiamiento subsidiado por el Estado. Por “competitiva” se entenderá con capacidad de entregar herramientas a los estudiantes para que obtengan los mejores puntajes posibles en la prueba.

La segunda es que los hogares del 40% de más bajos ingresos acceden principalmente a las instituciones públicas⁵, y disponen de escasa movilidad diaria, por lo que sus posibilidades dependen de la oferta ubicada cerca de su localización residencial (Flores, 2008).

Mercado de viviendas e hipotecario

Como ya se mencionó en los antecedentes, Chile cuenta con una realidad habitacional en la que prima la propiedad particular de viviendas formales, a lo que tiende también la política de vivienda económica subsidiada, entregando la propiedad final a los beneficiarios, quienes inclusive pueden venderla una vez transcurrido un período de tiempo. Esto hace que “en Chile todos sean inmobiliarios” (Sabatini y Salcedo, 2008), puesto que existe una expectativa de acceder a la “casa propia” y de que dicho activo inmobiliario se valore en el tiempo. Esta variable es considerada en esta investigación a

⁵ El sistema chileno de educación escolar se basa en tres tipos de instituciones: particular pagada, particular subvencionada, y municipal (pública).

través de la **valorización inmobiliaria**, que será entendida como el valor que adquieren en el tiempo los recursos estatales transferidos a través del subsidio de vivienda.

Esto se vuelve de capital importancia producto que el acceso a bienes y servicios en Chile depende cada vez más del endeudamiento, lo que incluye a la educación, que a su vez es la principal herramienta para aumentar los ingresos. Dentro de los países de la OCDE (ver Anexo 1) Chile es el país más desigual del grupo (medido según índice de Gini), y aquel en el que se registra una mayor participación de los hogares en el financiamiento de la educación, lo que implica un círculo vicioso en relación a las posibilidades de disminuir la desigualdad de ingresos. Si se considera la fuerte penetración del crédito como forma de financiamiento de activos como la educación, la vivienda o la movilidad cotidiana (automóvil), se configura un escenario en el que el acceso a las oportunidades se encuentra fuertemente privatizado y “financierizado”. El activo inmobiliario toma importancia en la trayectoria de ingreso de los hogares chilenos puesto que su precio de venta y su tasación para acceder a créditos implica disponibilidad de recursos para invertir en mejores oportunidades.

Conectividad mediante transportes y telecomunicaciones

Esta dimensión es una propuesta adicional que esta investigación realiza al marco teórico de la estructura de oportunidades. Por esta razón, a continuación se le dedica un espacio de discusión mayor que a las dos anteriores.

Autores como Jirón (2010) realizan críticas a visiones sobre el acceso a oportunidades que ponen el foco principal en quiénes componen el vecindario donde se localiza la vivienda. Gran parte de las oportunidades se encuentran lejos del barrio de residencia. El marco tradicional de la geografía de oportunidades incorpora solo indirectamente esto, considerando cómo los estigmas territoriales pueden limitar las opciones de que los individuos sean contratados, y cómo el acceso a la educación prepara a los individuos para incorporarse a los mercados laborales, independiente de dónde estos estén localizados.

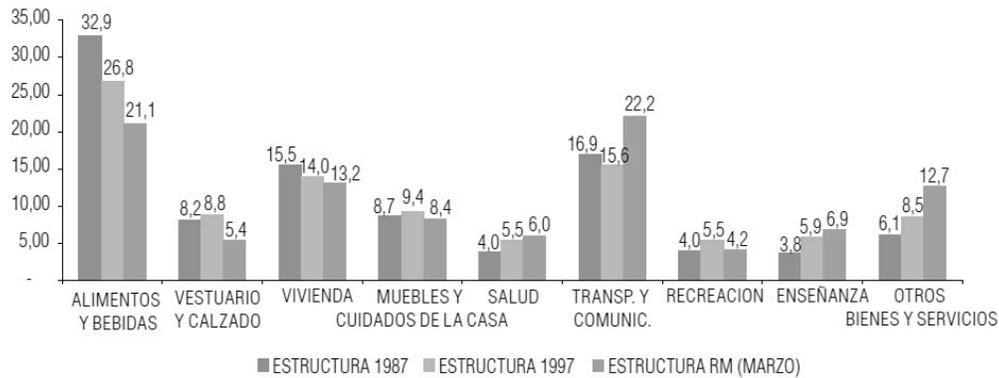
En cambio, Scheller y Urry (2006) han demostrado que el acceso a movilidad cotidiana eficiente y flexible se vuelve cada vez más determinante del acceso a empleo. Existen investigaciones que han demostrado cómo el acceso a al automóvil, genera mayor

probabilidad de éxito en quienes buscan trabajo (Cass, Shove y Urry, 2005). Al mismo tiempo, la flexibilización y modernización del transporte público para adaptarlo a las necesidades de grupos vulnerables empleados principalmente en actividades de servicios con localizaciones cambiantes, ha surgido como demanda de grupos organizados y ha sido investigado por la bibliografía (Lipsitz, 2004). En el mismo contexto en el que Galster y Killen (1995) presentaron el marco de la geografía de oportunidades, Hughes (1995) planteaba que la mirada desde la movilidad, buscando conectar residentes pobres con las oportunidades de empleo sin cambiar la localización de las viviendas, es la estrategia de corto plazo más prometedora para combatir la pobreza urbana.

Para hacerse cargo de esta crítica al marco tradicional de la geografía de oportunidades, la investigación incorporará (1) la **cercanía a centros de servicios**, (2) el **acceso a movilidad cotidiana mediante el transporte**, y un tercer factor (3) **acceso a conectividad digital**.

Con este último elemento se busca abordar un fenómeno emergente, que es el de la conectividad mediante las nuevas tecnologías de información y comunicaciones (NTIC). El PNUD señala que se trata de “una nueva fuente de desigualdades: para aquellos que poseen las capacidades básicas, el mundo moldeado por el impacto de las NTIC está lleno de oportunidades para potenciar y realizar sus proyectos personales; para quienes carecen de tales capacidades, ese mundo representa una fuente de agobio creciente” (PNUD, 2006 P. 15). Esta brecha tiene un componente territorial en la medida que la conectividad digital depende de inversión en una infraestructura de redes (Fernandez-Maldonado, 2005). Dado que estos servicios son privados, las disparidades en el ingreso no solo tenderán determinar el acceso puntual de los hogares a internet, sino que hoy condicionan la inversión en las infraestructuras de red en amplias zonas del territorio, puesto que sólo se realizan donde hay mercados potenciales. De esta manera, el componente de acceso a información respecto al acceso a la estructura de oportunidades en cuanto a trabajo, y a aquella que puede influir en el set percibido por los individuos en base a las alternativas visibles, presente en la visión de la geografía de oportunidades (Galster y Killen, 1995), tiene aquí una posible actualización que muestra cómo la geografía influye en el acceso a la conectividad digital.

Fig. 5 Cambios en la Estructura del Gasto según Encuesta de Presupuestos Familiares (Región Metropolitana)



Fuente: Resultados preliminares de la VI encuesta de presupuestos familiares (INE, 2008)

Tanto la importancia del transporte como de las comunicaciones (conectividad digital) es confirmado por la disponibilidad de datos empíricos para el caso chileno. Por ejemplo, de todas las categorías documentadas en el gasto total de los hogares en la Encuesta de Presupuestos Familiares, el ítem transporte y comunicaciones es el que aumenta más fuertemente su importancia relativa en el área Metropolitana de Santiago entre 1997 y 2007 (ver Gráfico 4), de 15,6% a 22,2% (EPF INE 2008). Desde el 2007, por primera vez este ítem reemplazó a “Alimentos y Bebidas”, lo cual necesariamente implica re-evaluar como se miden y abordan las realidades materiales que implican el acceso a oportunidades en los hogares. Los datos indican la misma situación a nivel nacional. Respecto a la conectividad digital, según la encuesta Casen 2009, existen rubros en los cuales hasta el 29% de los ocupados encontró trabajo a través de Internet (Zamora, 2011), lo cual le otorga a este medio más importancia en cuanto a la estructura de oportunidades, que probablemente irá transformándose en un fenómeno cada vez más influyente.

4.2.3 Modelo heurístico para entender las variaciones geográficas de la estructura de oportunidades

Según la discusión teórica abordada más arriba, esta investigación construye un modelo heurístico para explicar las causas y mecanismos dentro de la estructura de oportunidades, variables según la geografía, que pueden dar lugar al fenómeno del

aumento de ingresos autónomos⁶ de los hogares. Es preciso recordar que, como ya se indicó en la discusión bibliográfica sobre la geografía de oportunidades, el que los individuos aprovechen o no estas oportunidades objetivas que presenta la estructura dependen del set que perciben subjetivamente, siendo ambos componentes susceptibles de variar según la geografía. La dimensión subjetiva no es abordada por esta investigación, la cual se centra fundamentalmente en las dimensiones que son parte de las políticas urbano-habitacionales en su dimensión físico-espacial y en los municipios.

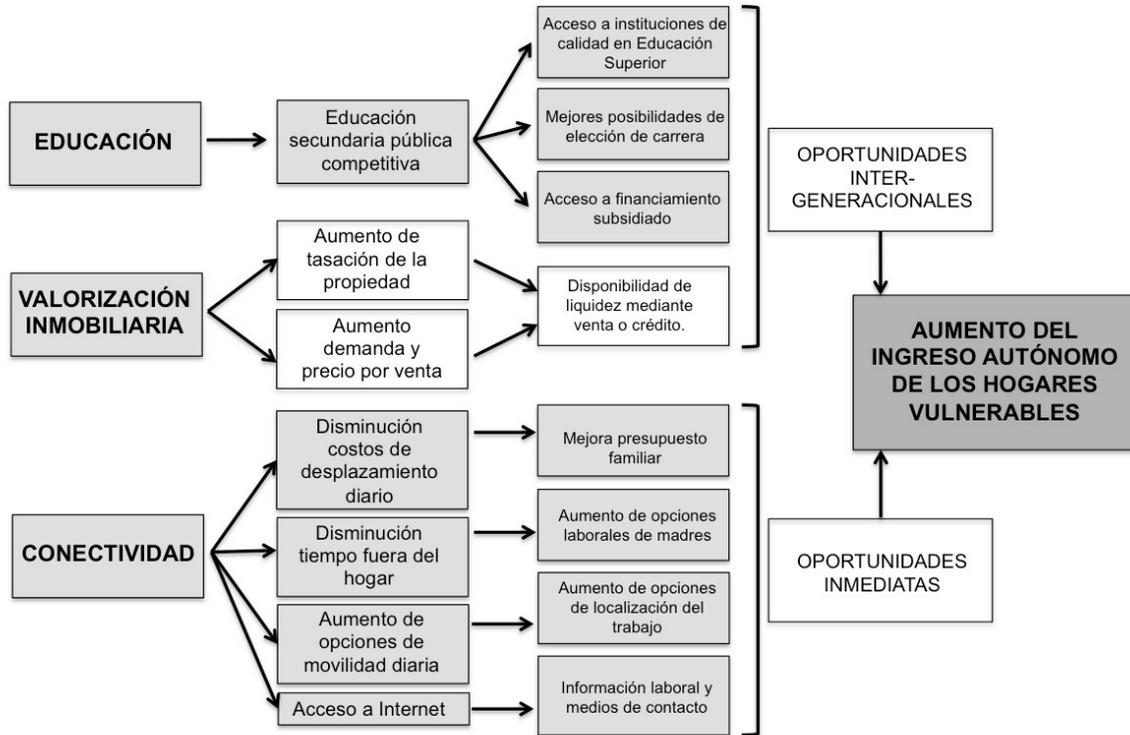
El primer tipo de oportunidades de aumento de ingresos se verifican en la **trayectoria inter-generacional de los hogares**, es decir, de padres a hijos. Este es el caso de la educación y la **valorización inmobiliaria** de la vivienda económica subsidiada, ambas correspondientes a un activo al que las familias accederán una sola vez en la vida, y en base a las cuales se construyen las principales expectativas de progreso que tienen los hogares. El acceso a **educación secundaria pública competitiva** implica, como ya se explicó más arriba, acceso a instituciones de calidad en la educación superior, posibilidades de elección de carreras más rentables económicamente, y acceso a financiamiento preferente por parte del Estado, mediante becas o créditos subsidiados. El acceso a **valorización inmobiliaria** implica un aumento en la demanda y precio por venta de la vivienda económica subsidiada en el tiempo, lo que se ve acompañado de un aumento en la tasación frente a una posible hipoteca para conseguir acceso a crédito. En ambos casos implica la posibilidad de disponer de liquidez mediante la venta o el acceso a crédito.

El segundo tipo de oportunidades de aumento de ingresos se verifica en forma **inmediata**. Este es el caso de la **conectividad**. La disminución de costos de desplazamiento diario gracias a la cercanía a los centros urbanos implica una mejora del presupuesto familiar; la disminución del tiempo fuera del hogar por menores tiempos de desplazamiento implica un aumento de las opciones laborales de las madres; el aumento de la flexibilidad en la movilidad diaria implica un aumento de opciones de localización de posibles trabajos; contar con acceso a internet aumenta la información sobre opciones laborales y la disponibilidad de medios de contacto para buscar empleo.

⁶ Al hablar de ingresos de los hogares se diferencian aquellos que son autónomos de los llamados "ingresos totales", que incorporan las transferencias generadas desde el Estado hacia los hogares.

Este modelo heurístico queda resumido en el siguiente esquema:

Fig. 6 Modelo Heurístico de las variaciones geográficas en la estructura de oportunidades



Fuente: elaboración propia

5. Materiales y método

5.1 Enfoque metodológico

Para esta investigación se adoptó un enfoque exploratorio-descriptivo para abordar la relación entre los tipos de entidades que gestionan la vivienda económica subsidiada en la política habitacional chilena, y los resultados que generan en cuanto a las oportunidades de aumento de ingresos derivadas de la localización residencial de las familias beneficiarias. Se utilizó una perspectiva mixta: cuantitativa para el análisis mediante índices a nivel comunal, y cualitativa a nivel subcomunal para el análisis mediante mapas que reflejan la estructura de oportunidades presentes en la ciudad de Talca.

5.2 Diseño metodológico

5.2.1 Estudio cuantitativo mediante índices de localización comunales

En primer lugar realizó una revisión de información comunal disponible en forma pública en bases de datos que permitiera construir índices para evaluar la calidad de la localización residencial de la vivienda económica subsidiada. Esta calidad quedó medida por un índice para cada dimensión: educación, valorización inmobiliaria y conectividad.

Los índices fueron elaborados a partir de un rastreo exhaustivo de la información disponible a nivel comunal, en relación a las dimensiones comentadas en el marco teórico. Las fuentes fueron la información recopilada en los indicadores comunales del Observatorio Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, junto con su Observatorio Habitacional, el Sistema Nacional de Información Municipal, la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen) del año 2009 y el Departamento de Evaluación, Medición y Registro Educativo de la Universidad de Chile (Demre).

Los valores obtenidos fueron asignados a cada uno de los proyectos de vivienda, según la comuna en la que éstos se localizan. Se construyó una base de datos de proyectos a partir de solicitudes realizadas mediante la Ley de Transparencia a los Servicios de Vivienda y Urbanización (Serviu) regionales, que incluyó el tamaño del proyecto (cantidad de viviendas) y el nombre de la Entidad de Gestión Inmobiliaria Social (Egis) a cargo de cada conjunto. Estas Egis fueron clasificadas según el tipo de personalidad jurídica o dependencia de cada entidad, divididas en privadas con fines de lucro (PCFL), privadas sin fines de lucro (PSFL) y públicas (PUBL). Además se agruparon los proyectos según rango de tamaño por cantidad de viviendas (0-50, 51-100, 101-150, 151-200, más de 200).

El nivel de análisis general de datos es comunal, producto de que, a pesar de que se solicitaron las direcciones específicas de cada conjunto, los Serviu respectivos indicaron, para la mayoría de los casos, la imposibilidad de entregar la información de localización con nombre de calle y numeración. A esto se suma el hecho de que la información estandarizada disponible se encuentra principalmente a nivel comunal.

El análisis de índices de localización comunales tiene una clara limitación, a diferencia de otras escalas como las de manzanas o distritos censales. Existen muchas variaciones de

los valores que se analizan a nivel intra-comunal, los cuales no serán expresados por los promedios. Sin embargo, las comunas permiten identificar tendencias territoriales que son pertinentes para este análisis exploratorio, especialmente en el Gran Santiago (esto se explica en el título de la elección del caso). En el caso de la Región del Maule, el análisis a nivel comunal sigue siendo pertinente, principalmente por la forma de funcionamiento a través de sistemas inter-comunales en la región (García-Huidobro y Maragaño, 2010).

Los índices son construidos de manera simple como será detallado más adelante⁷, utilizando la siguiente fórmula que expresa los valores de 0 a 1:

$$\text{Índice del componente} = \frac{\text{valor real} - \text{valor mínimo}}{\text{valor máximo} - \text{valor mínimo}}$$

El rango de valores entre el mínimo y el máximo observado para cada dimensión se dividió en tres segmentos iguales, considerando “alto” el más cercano a 1, seguido de “medio” y “bajo” (éste más cercano a 0).

5.2.2 Estudio cualitativo intra-comunal mediante mapas de la estructura de oportunidades

Con el objeto ampliar la comprensión de los fenómenos de acceso a oportunidades de aumento de ingresos derivados de la localización residencial, se buscaron alternativas para profundizar en los fenómenos a nivel intra-comunal, utilizando una perspectiva cualitativa basada en la elaboración de mapas con las distintas variables. Para analizar las tres dimensiones de educación, valorización inmobiliaria y conectividad, se consideró una sola variable por cada dimensión.

Para la dimensión conectividad se consideró la distancia en línea recta al centro de Talca, considerando como referencia la plaza de armas. Al igual que en el caso del análisis comunal, utilizar un vector en línea recta tiene limitaciones, no solamente al no considerar los recorridos reales de desplazamiento, sino que especialmente considerando que la variable realmente significativa es el tiempo empleado en recorrer las distancias

⁷ Esta investigación utiliza un modelo similar al de las dimensiones del Índice de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en la metodología empleada hasta el año 2010.

involucradas. Sin embargo, al no disponer con la información estandarizada ni los recursos para generar un estudio sobre este punto, las distancias en línea recta pueden entregar un dato comparable que de todas maneras condiciona fuertemente el gasto real en tiempo. Estos vectores se representaron cartográficamente como radios de círculos concentricos dibujados cada 800 metros, equivalentes a la distancia máxima caminable en 15 minutos (8 cuadras aproximadamente, correspondientes al resumen de estándares internacionales realizado por el Fairfax County Planning Commission TOD Committee).

Para la dimensión valorización inmobiliaria se consideró el plano de precios de suelo disponible en el documento "Análisis de Tendencias de Localización. Etapa I. Caso: Ciudad De Talca" en Su versión "Resumen Ejecutivo 28 de septiembre de 2007", disponible en el Observatorio Urbano del MINVU.

Para la dimensión educación se consideró tanto la cobertura cuantitativa como la calidad de los resultados que obtienen los establecimientos cuando sus egresados rinden la Prueba de Selección Universitaria (PSU), puesto que ambas variables inciden en las posibilidades de acceso a educación superior en los hogares de menores ingresos, beneficiarios de los subsidios para vivienda económica. Para ello se obtuvo la localización, a nivel de calle y numeración, de los 13 liceos presentes en las tres comunas estudiadas. Se excluyó el único liceo de la comuna de Maule pues éste se ubica en la localidad de Duao, alejada de las zonas que interesan para esta investigación. Para poder estimar un rango de distancias en los que es posible acceder a los establecimientos sin utilizar transporte motorizado, se consideró un radio de 800 metros, que corresponden a una distancia máxima caminable en forma confortable en alrededor de diez minutos, según estándares internacionales consultados (Op. cit.).

5.3 Muestra para análisis cuantitativo comunal y caso de análisis cualitativo intra-comunal

5.3.1 Muestra utilizada para el análisis cuantitativo mediante índices comunales

La muestra que se analizó corresponde a los proyectos de vivienda económica subsidiada entregados por vía regular del Fondo Solidario de Vivienda (FSV) entre los años 2008 y 2010, en las regiones Metropolitana (RM) y del Maule (VII). La base de datos original

contenía los proyectos entregados durante el año 2010 en la Región del Maule en el contexto de los programas de reconstrucción, los que fueron retirados de la muestra por constituir una distorsión respecto de las tendencias en la gestión anterior al terremoto.

La razón de incluir la RM obedece a poder experimentar la utilización del índice, por las razones que se explican a continuación. La escala comunal presenta serias dificultades puesto que no expresa las disparidades intra-comunales, cuya escala óptima de análisis sería la manzana. Sin embargo, las 52 comunas de la RM, y particularmente las 37 que componen el Gran Santiago, implican un tamaño suficiente como para analizar diferenciaciones en la geografía de oportunidades a nivel de una misma área urbana. Al disminuir el tamaño del área urbana, si bien arroja algunas luces, la escala comunal es menos efectiva aún, como es el caso de Talca, en la que sólo se consideran 3 comunas. Por esta misma razón se incluye un análisis cualitativo a una escala intra-comunal involucrando estas tres comunas, que permite entregar una visión en detalle.

Se analizaron 235 conjuntos, correspondientes a 21.759 familias, localizados en 57 comunas ubicadas en 2 regiones.

El análisis para el índice Educación incorporó 220 casos válidos y 15 perdidos, producto de falta de indicadores para algunas comunas. Para el índice Conectividad fueron 197 válidos y 38 perdidos. La mayor limitación corresponde al índice Valorización Inmobiliaria, puesto que los valores promedio comunales de precio de venta de viviendas sólo estaban disponibles para algunas comunas de la Región Metropolitana. Esto implicó contar con 69 casos válidos y 166 perdidos. Si bien se trata de una limitante importante, se considera que el análisis cualitativo en detalle que se realiza posteriormente para el caso de Talca, el cual incluye valores de suelo a nivel subcomunal, permite complementar satisfactoriamente las conclusiones que pretenden arrojar los objetivos de la presente investigación.

5.3.2 Elección de caso para análisis cualitativo específico mediante mapas

Para el análisis en detalle el foco está en la comuna de Talca y las comunas aledañas de Maule y San Clemente, puesto que representan las zonas de expansión de la ciudad que son receptoras de proyectos de vivienda económica subsidiada. La elección de la ciudad se basó en su condición de ser la segunda ciudad de mayor tamaño dentro de las

afectadas por el terremoto del 27 de febrero de 2010, lo que permite extraer lecciones que tienen un impacto significativo dentro de la totalidad del proceso de reconstrucción. Por otro lado, Talca es la mayor de un conjunto de ciudades denominadas “intermedias” dentro del “valle central”, las cuales comparten características que hacen extrapolables algunas conclusiones. Adicionalmente el autor se ha involucrado personalmente con las organizaciones de damnificados de la zona, en el trabajo de asistencia profesional voluntaria realizado a través de la ONG Reconstruye, por lo que existe un conocimiento anecdótico previo que aporta a la comprensión del caso.

Se incluyen 22 conjuntos de vivienda económica subsidiada construidos por vía regular entre 2008 y 2010 en las comunas de Talca, Maule y San Clemente, de los cuales fue posible obtener sus localizaciones escala de calle y numeración.

5.4 Técnicas de recolección y análisis

El análisis cuantitativo se realiza para los índices de cada dimensión, contrastados separadamente con la dependencia de la Egis y el tamaño de los proyectos. Para sumar al análisis se agregó un cruce del tipo de Egis con los tamaños de los proyectos, lo que agrega información adicional a la comprensión de los tipos de gestión.

El análisis cualitativo se realiza mediante la producción de mapas, separando por “capas” de variables para observar y describir la situación de los conjuntos de vivienda respecto a las distintas dimensiones de la estructura de oportunidades.

6. Resultados

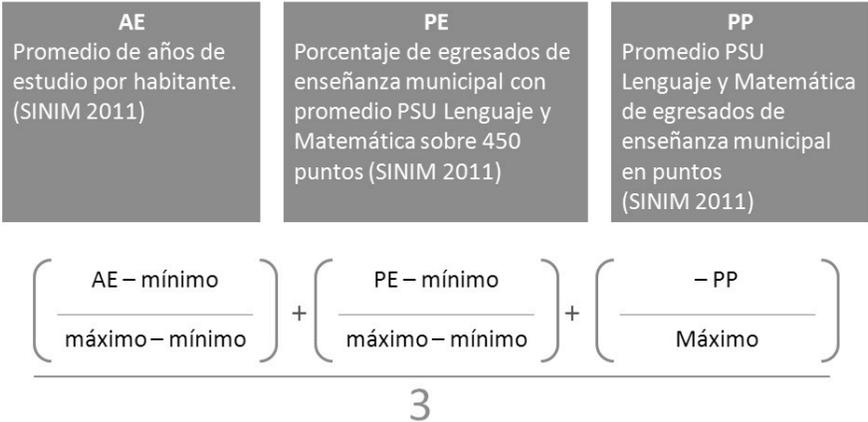
6.1 Construcción de los índices por dimensión

6.1.1 Educación

La dimensión de Educación (figura 6), se compone en partes iguales de valores derivados de (1) el promedio de años de estudio por habitante (AE), (2) el porcentaje de egresados de enseñanza media municipal con promedio PSU de Lenguaje y Matemáticas sobre 450 puntos (PE), y (3) el Promedio PSU de Lenguaje y Matemática de este mismo grupo (PP). Todos estos datos son obtenidos para el año 2010 desde el Sistema Nacional de Información Municipal.

Estos datos fueron considerados puesto que incorporan perspectivas diversas respecto al acceso a la educación superior en Chile. Los años de estudio permiten considerar los modelos de rol presentes en este ámbito. El dato respecto a los puntajes PSU sobre 450 puntos es importante puesto que arrojan una mirada sobre las probabilidades de conseguir financiamiento mediante créditos a tasas preferenciales. El promedio en la misma prueba permite arrojar una mirada frente a las posibilidades de elección de carreras e instituciones.

Fig. 7: Composición de Índice Educación



6.1.2 Valorización Inmobiliaria

La dimensión de Valorización Inmobiliaria (figura 7) se compone en partes iguales derivados de (1) el valor de venta del metro cuadrado de vivienda en Unidades de Fomento (VV) y (2) el porcentaje de valor de venta de metro cuadrado de vivienda para el segundo trimestre de 2011, respecto al mismo valor en el primer trimestre de 2008 (PV), ambos datos obtenidos del Observatorio Habitacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Ambos datos fueron considerados en conjunto puesto que arrojan dos tendencias obtenibles a partir de los mismos valores. El valor de venta actual señala cuáles son los terrenos donde hoy se puede acceder a mayor cantidad de plusvalías derivadas de la localización. El porcentaje de variación en un período de tres años permite corregir la mirada anterior con las tendencias de valorización; por ejemplo, probablemente exista poco acceso a los terrenos más caros, sin embargo también puede haber presencia de proyectos que se localizan en áreas que están en proceso de valorización. Lo mismo

ocurre con tendencias de desvalorización de algunas zonas. Es fundamental entender la diferencia entre el dato de los “valores de suelo” y el que se está utilizando en este caso, puesto que el primero no necesariamente arroja tendencias sobre el valor de las viviendas, sino de cualquier tipo de terreno y cualquier tipo de uso.

Fig. 8 Composición de Índice Valorización Inmobiliaria

VV Valor de venta del metro cuadrado de vivienda en UF. (MINVU 2011)	PV Porcentaje valor de venta de metro cuadrado de vivienda segundo trimestre 2011 en relación a primer trimestre de 2008 (MINVU 2011)
$\frac{\left(\frac{VV - \text{mínimo}}{\text{máximo} - \text{mínimo}} \right) + \left(\frac{PV - \text{mínimo}}{\text{máximo} - \text{mínimo}} \right)}{2}$	

6.1.3 Conectividad

La dimensión de Conectividad (figura 8) se compone en partes iguales de valores derivados de (1) el porcentaje de hogares con acceso a computador con internet (PI), según la CASEN 2009, (2) la tasa de motorización medida en Vehículos por Habitante, obtenida del Instituto Nacional de Estadísticas para el año 2007 (TM), y (3) la distancia de la comuna al hospital de referencia, base o emergencia más cercano (DH), medido en kilómetros, obtenido para el año 2010 del Sistema Nacional de Información Municipal.

Estos datos fueron considerados puesto que arrojan criterios de acceso para distintas aristas del aspecto de la conectividad. El nivel de penetración de los computadores con internet es un indicador de la relación cotidiana con la red que es posible en los hogares, más allá de otros lugares donde también se puede acceder (cibercafés, por ejemplo). La tasa de motorización, arroja una idea sobre la recarga del transporte público y las opciones de movilidad de los hogares. El dato de distancia de hospitales, de entre los datos disponibles a nivel de indicador para toda la muestra de comunas, arroja un valor objetivo de distancias que afectan a los hogares en situaciones fuertemente influyentes en

cuanto a la vulnerabilidad y la disponibilidad de activos y pasivos para la movilidad en el ingreso, como son las emergencias de salud. Adicionalmente, los hospitales suelen estar cercanos a centros de servicios. El hecho de medir en distancia y no en tiempo implica una limitación, puesto que es más determinante la segunda por sobre la primera, pero ante la no disponibilidad de mediciones al respecto para la mayoría de los casos, se optó por contar con un dato limitado pero comparable, que permite arrojar tendencias.

Fig. 9: Composición de índice Conectividad

PI	TM	DH
Porcentaje de hogares con acceso a computador con internet. (CASEN 2009)	Tasa de motorización en Vehículos/Hab. (INE 2007)	Distancia de Capital Comunal a Hospital de Referencia, Base o Emergencia en KMS. (SINIM 2010)

$$\frac{\left(\frac{\text{PI} - \text{mínimo}}{\text{máximo} - \text{mínimo}} \right) + \left(\frac{\text{TM} - \text{mínimo}}{\text{máximo} - \text{mínimo}} \right) + \left(\frac{-\text{DH}}{\text{Máximo}} \right)}{3}$$

6.2 Estudio de indicadores comunales RM- VII región

El análisis al cruzar los rangos de **tamaños de proyecto** con el **tipo de Egis**, arroja algunas características generales que son importantes para entender el objeto de estudio. En primer lugar, la mayor parte de los proyectos corresponden a entidades con fines de lucro, con 171 casos, luego 50 de entidades privadas sin fines de lucro, y solo 14 públicas. En las Egis privadas, tanto con y sin fines de lucro, el tamaño predominante es entre 101 y 150 viviendas, a diferencia de las públicas en las que la mitad son de tamaño entre 51 y 100 unidades. La diferencia más marcada en las tendencias de tamaño de proyecto por tipo de Egis es que **los proyectos entre 151 y 200 viviendas, y los de más de 200 viviendas, sólo existen en los casos de las entidades privadas con fines de lucro**. Lo anterior permite interpretar que sólo en éstas hay incentivos a la urbanización en gran escala.

El hecho de que existan normas que busquen regular hasta 150 unidades el tamaño de los proyectos, pero que las excepciones sean sólo casos de empresas privadas, confirma

que esta tendencia sólo existe entre este tipo de entidades gestoras. Incluso esto ha llevado a que consigan doblegar las condiciones generales de la norma. En el caso de las Egis públicas, la preponderancia de proyectos de un rango inmediatamente menor al predominante en las privadas, hace pensar en que existe una tendencia a proyectos de relativa menor escala en los casos en que la gestión la realizan municipios o Serviu.

Fig. 10 Tabla Tamaño Proyecto v/s Dependencia EGIS

			Dependencia EGIS			Total
			PCFL	PSFL	PUBL	
Tamaño Proyecto	0-50	Recuento %	50 29,2%	11 22,0%	4 28,6%	65 27,7%
	51-100	Recuento %	50 29,2%	17 34,0%	7 50,0%	74 31,5%
	101-150	Recuento %	60 35,1%	22 44,0%	3 21,4%	85 36,2%
	151-200	Recuento %	7 4,1%	0 ,0%	0 ,0%	7 3,0%
	más de 200	Recuento %	4 2,3%	0 ,0%	0 ,0%	4 1,7%
Total		Recuento %	171 100,0%	50 100,0%	14 100,0%	235 100,0%

Fuente: elaboración propia

6.2.1 Resultados según tipo de Egis

El análisis en la dimensión de **Educación** (ver figura 10) arroja, en general, escasez de resultados altos y tendencia a concentrar proyectos con valores medios y bajos. Existen dos constataciones que son importantes para el estudio. La primera sorprende en relación a la hipótesis y los supuestos previos al trabajo con datos, puesto que la tendencia más marcada es la **concentración de resultados bajos (46,8%) en las entidades privadas sin fines de lucro**. La segunda es que **las entidades públicas arrojan la menor proporción de resultados bajos (14,3% contra 35,2% de las PCFL y 46,8 de las PSFL), y la mayor proporción de resultados altos (28,6% contra 14,5% y 14,9% en el mismo orden anterior)**.

En la dimensión de **Valorización Inmobiliaria** según tipo de entidad, **los resultados bajos sólo existen en las privadas con fines de lucro, y las Egis públicas sólo arrojan resultados altos**. En este caso, se configura un panorama en el que los mejores resultados están en las Egis públicas, seguidas de las privadas sin fines de lucro, y

finalmente las privadas con fines de lucro. Algo importante es que esta dimensión es la única, de las tres analizadas, donde los resultados se concentran en el rango alto.

El análisis en la dimensión de **Conectividad** por tipo de Egis arroja resultados casi idénticos entre las entidades privadas con y sin fines de lucro. En éstas, se concentran resultados medios (63,5% y 63,9%, respectivamente), seguidos de casos altos (21,6% y 22,2%) y finalmente bajos (14,9% y 13,9%). **Destacan fuertemente los resultados positivos de las entidades públicas**, con una concentración en el rango alto (53,8%), seguido de medio (46,2%) y la completa ausencia de proyectos en el rango bajo.

6.2.2 Resultados según tamaño de proyectos

En la dimensión **Educación**, al analizar según tamaño de los proyectos (ver figura 11), la tendencia más notable es que **se concentra cada vez mayor proporción de resultados bajos en la medida que crecen los proyectos**, con la excepción de los proyectos de menor tamaño (0-50 viviendas). Éstos, sin contar los megaproyectos (sobre 150), concentran resultados bajos (39,3% por sobre 30,1% y 36,3% en los rangos que le siguen) y tienen muchos menos resultados altos (4,9%, por debajo de 19,2%, 20% y 20% en los rangos que les siguen y presentan casos altos).

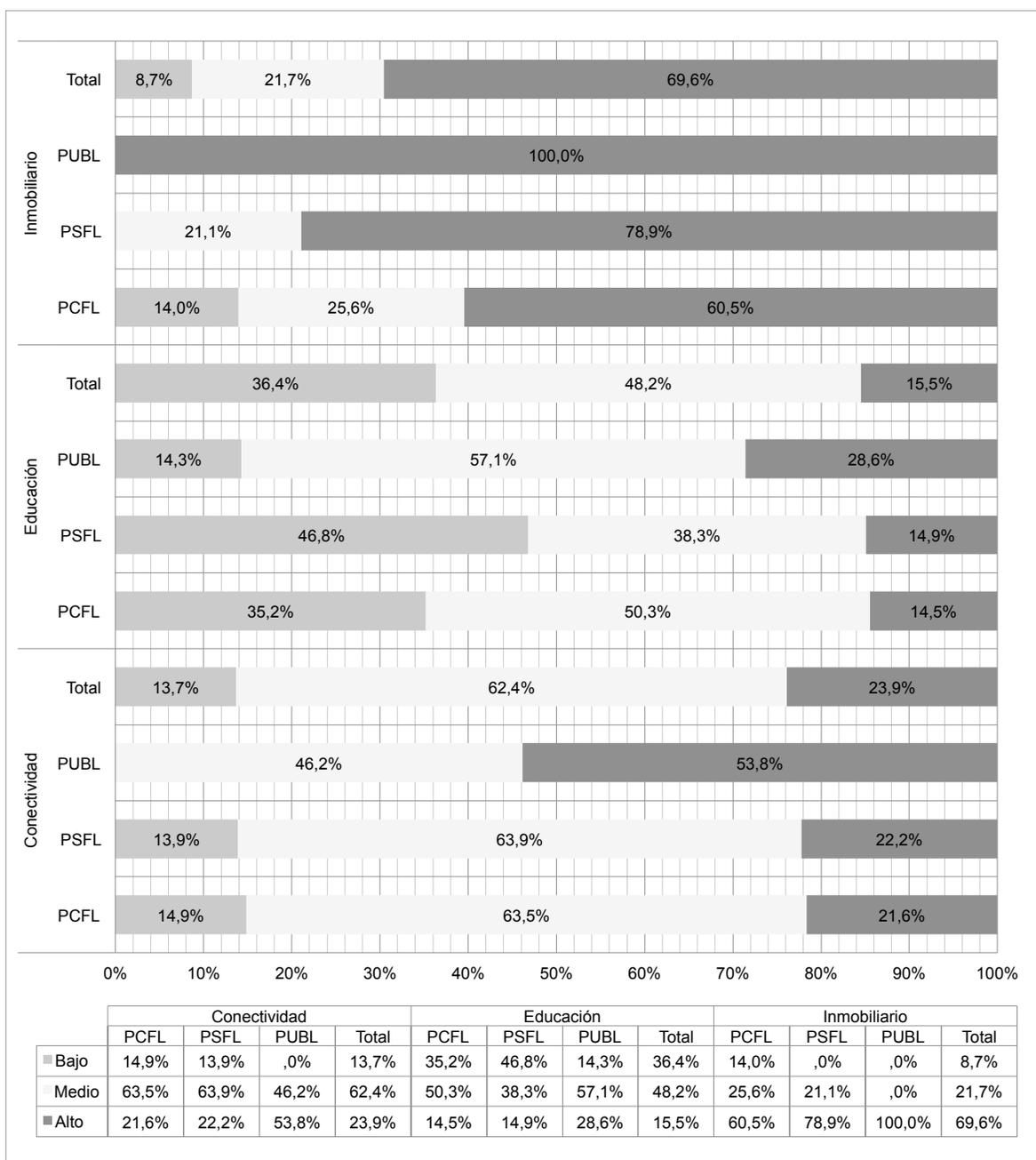
Al mirar los tamaños de proyectos en la dimensión **Valorización Inmobiliaria**, la primera consideración es que la limitación de esta muestra a la Región Metropolitana arroja una diferencia con el total nacional, en cuanto a la concentración de proyectos de rango 51 a 100 unidades, sumado a la ausencia de proyectos sobre 150 viviendas. En este caso, la tendencia más notable es la **mucho menor proporción de resultados altos en los proyectos de tamaño 0-50 viviendas (35,3% contra 78,1% y 85% en los tamaños que le siguen, respectivamente)**, sumado a un leve aumento de casos bajos en el mismo rango (11,8% contra 9,4% y 5%).

En la dimensión **Conectividad**, al analizar según tamaño de proyectos, nuevamente **los proyectos de mayor envergadura concentran proporción de bajos resultados**. Por otro lado, es posible apreciar que el rango entre 51 y 100 viviendas por proyecto presenta menor concentración de bajos resultados, y mayor concentración en el rango alto.

Para cerrar la revisión de resultados, es preciso comentar que al mirar las tres dimensiones, la que arroja mejores resultados generales es la de Capitalización

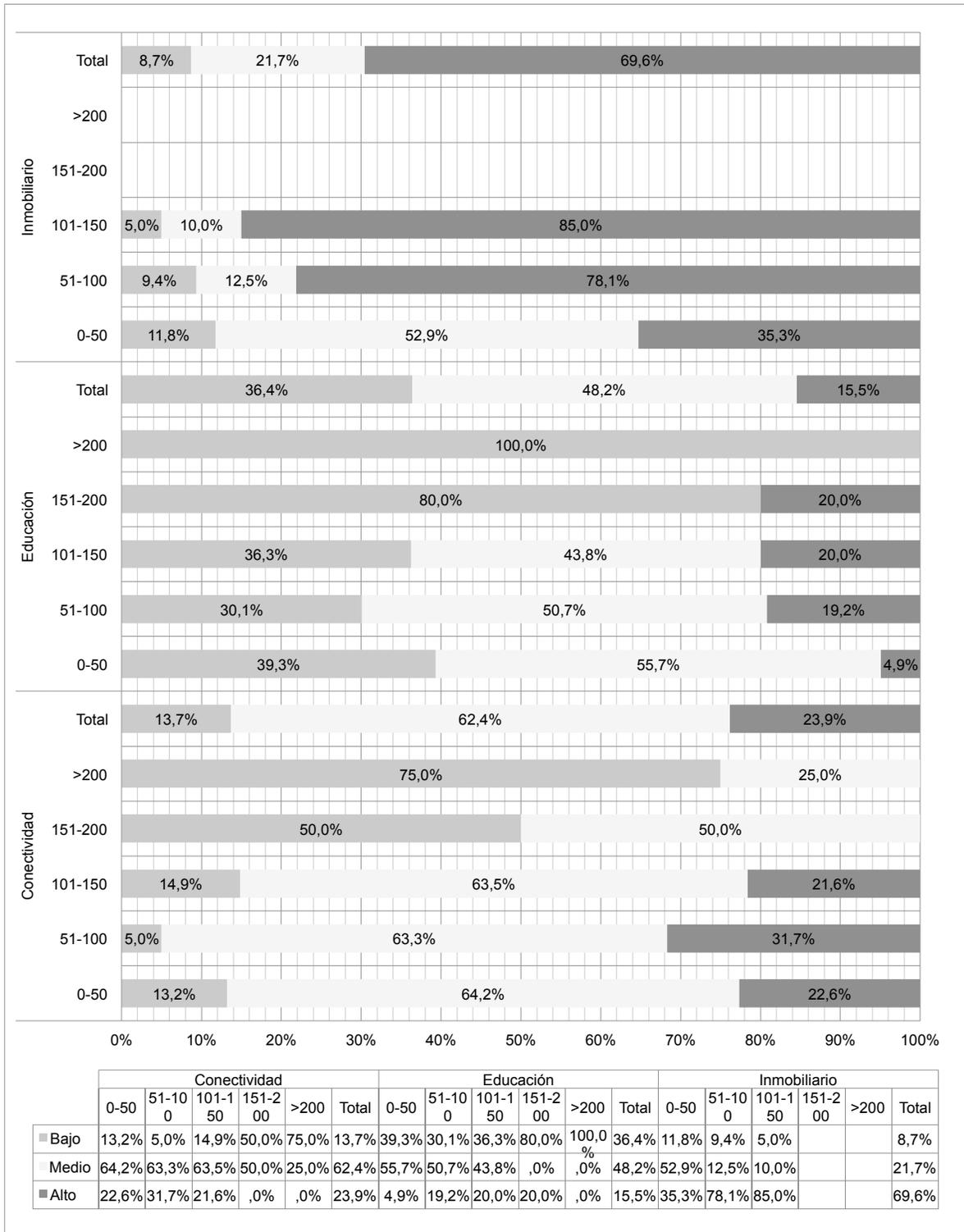
Inmobiliaria, seguida de Conectividad, y finalmente Educación. En los dos últimos casos, la tendencia mayoritaria es a obtener resultados medios, pero varían las proporciones de casos en los extremos altos y bajos.

Fig. 11 Gráfico Resumen de Resultados según tipo de Egis



Fuente: elaboración propia

Fig. 12: Gráfico Resumen de Resultados Según Tamaño de Proyecto



Fuente: elaboración propia

6.2 Estudio a nivel subcomunal para el caso de Talca

6.2.1 Localización de los proyectos y tipos de gestión

El análisis de las localizaciones de los proyectos de vivienda económica subsidiada construidos en las tres comunas durante los años 2008, 2009 y 2010 por vías regulares confirma las tendencias de años precedentes, que habían significado que todos los proyectos de este tipo se ubicaran en la periferia de la ciudad (MINVU y Geociudad, 2007). Sin embargo, **la tendencia más marcada es a la localización de proyectos en la comuna de Maule**, los cuales se ubican tanto en la zona de la comuna inmediatamente contigua a las áreas de expansión de Talca hacia al sur, como en áreas de expansión de la localidad. Éstos corresponden a 1.450 viviendas, de un total de 2.705 entregadas por vía regular, alcanzando el 53,6% del total.

Fig. 13: Gráfico Viviendas por tipo de Egis

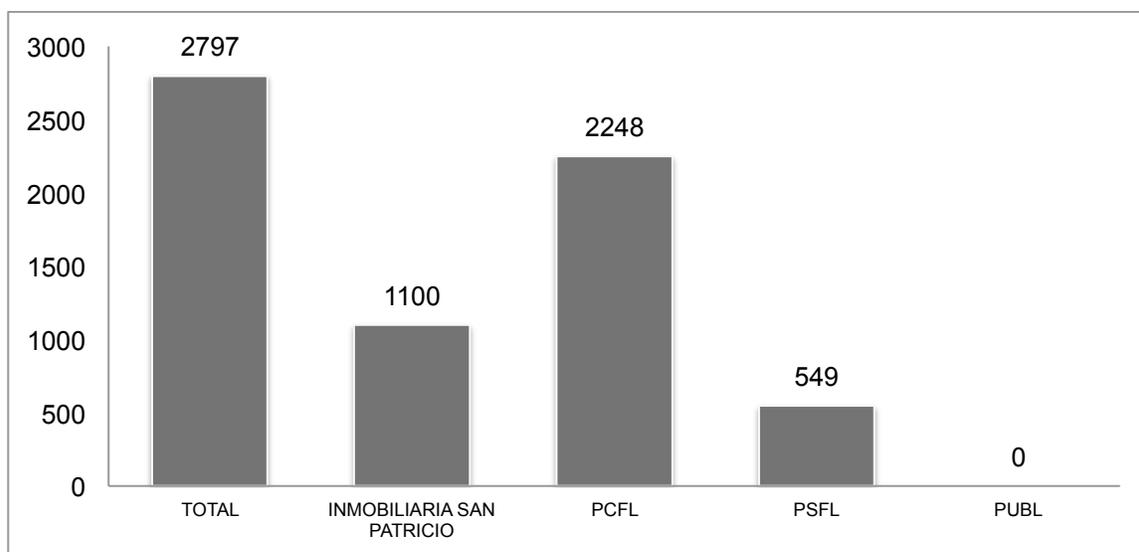
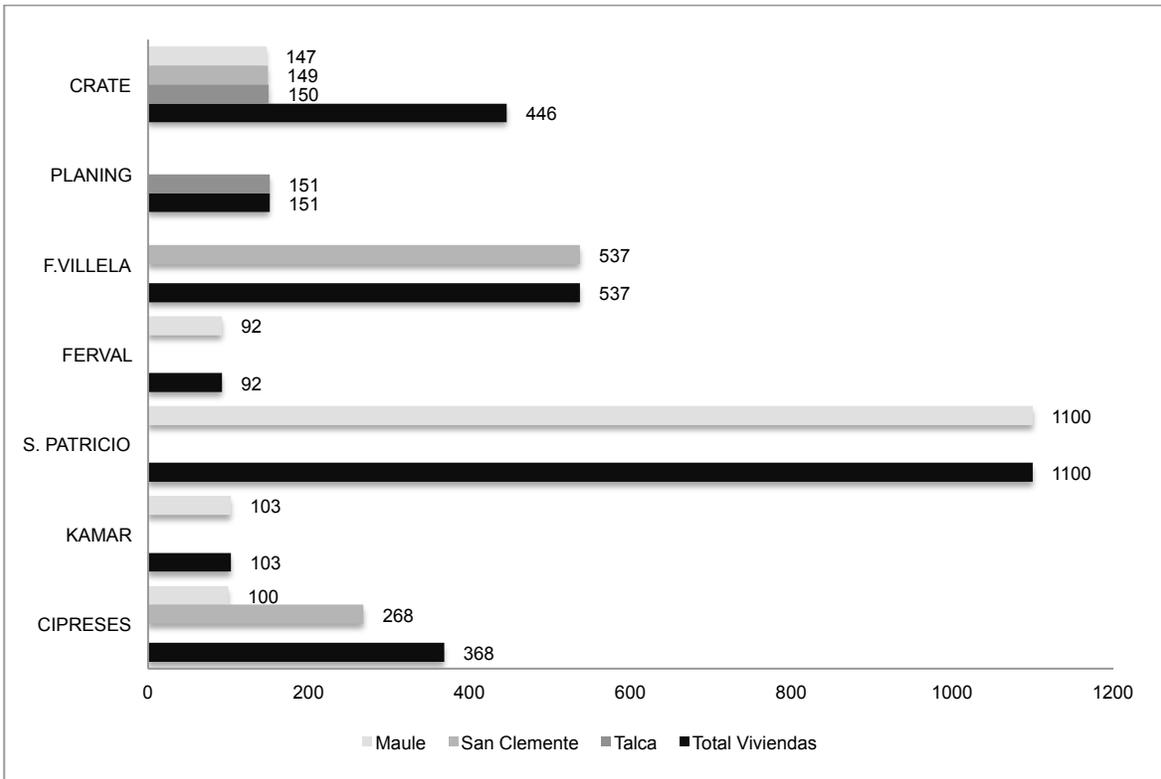
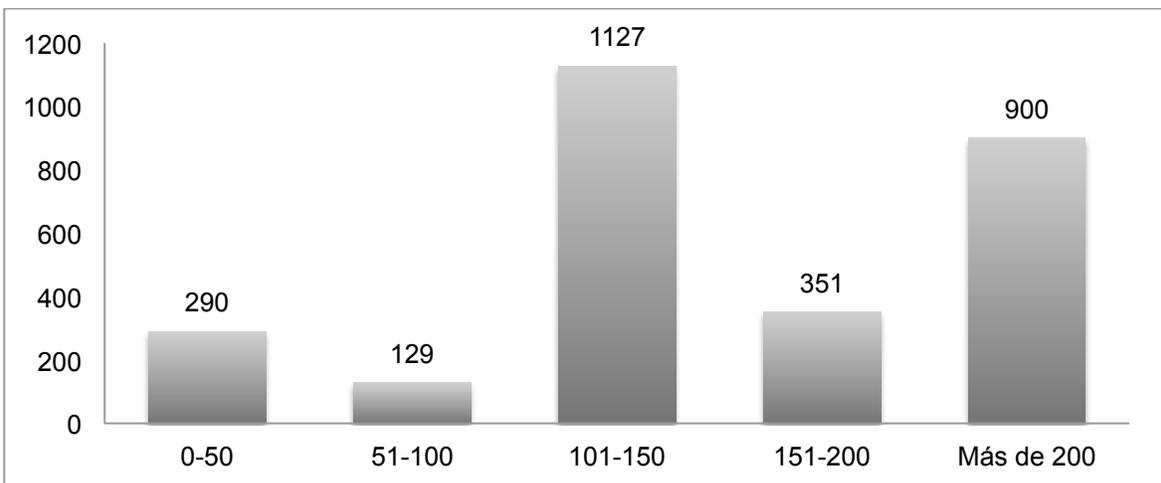


Fig. 14 Gráfico Egis y localización de viviendas totales y por comuna



Fuente: elaboración propia

Fig. 15: Gráfico viviendas por tamaño de proyecto



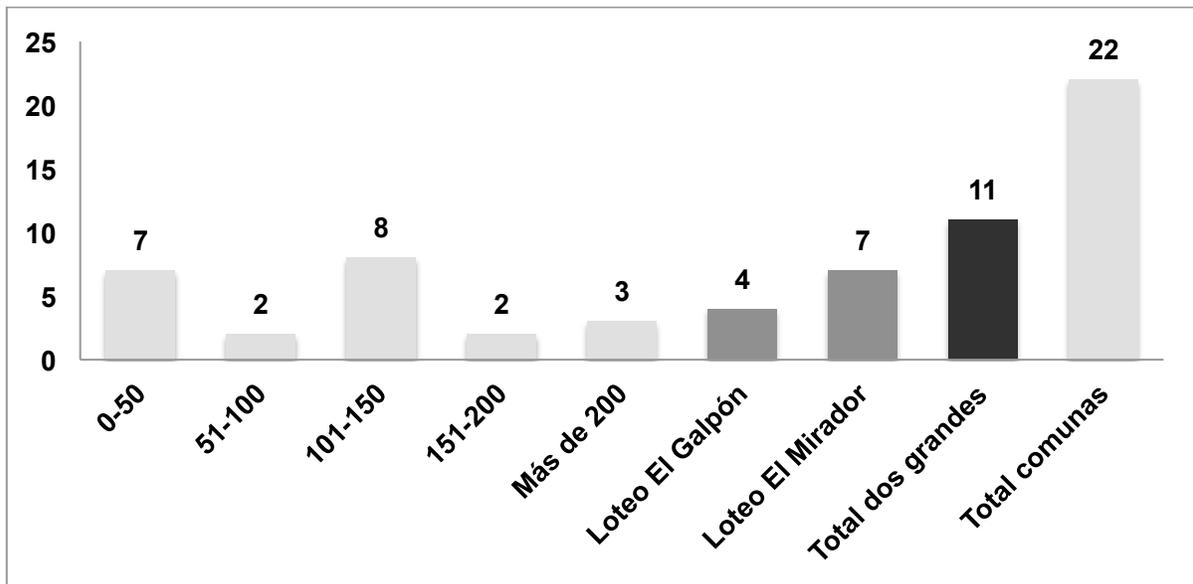
Fuente: elaboración propia

El análisis al considerar los tipos de Egis involucradas en la oferta señalan un predominio de entidades privadas con fines de lucro, una ONG ligada a la iglesia católica, y ninguna entidad pública. El mercado de Egis del período 2008-2010 corresponde a cinco empresas y dos fundaciones (CRATE y KAMAR). Dentro de estas entidades, sólo la Fundación CRATE desarrolló proyectos en las tres comunas, y una empresa, Cipreses, lo hizo tanto en Maule como San Clemente. El resto desarrolla proyectos en una sola comuna.

Respecto al tamaño de los proyectos, el promedio es de 133,2 viviendas. Solo existen dos proyectos que se ubicaron en la comuna de Talca, uno realizado por CRATE y otro por la empresa Planing, de 151 y 150 viviendas cada uno. El tamaño promedio de los proyectos entre las entidades sin fines de lucro es ligeramente menor la media en las tres comunas, con 109,8 viviendas.

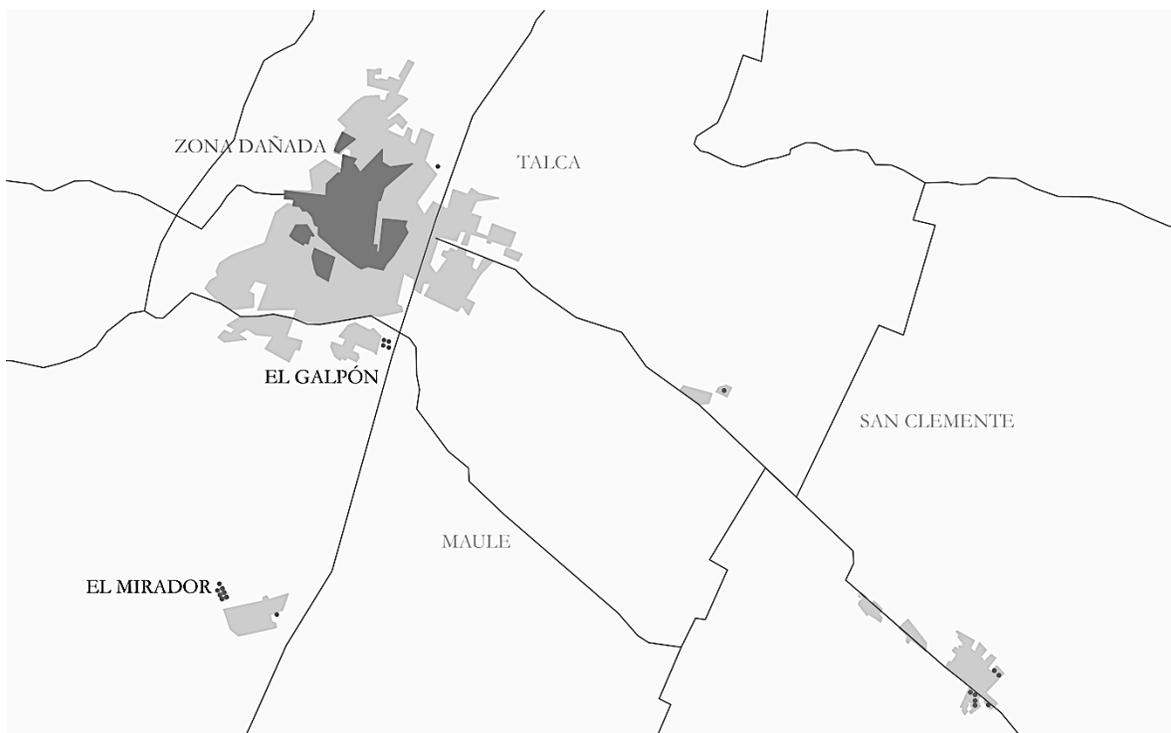
El análisis detallado a nivel subcomunal permite realizar la constatación de la **presencia de dos grandes loteos en la comuna de Maule, los cuales incorporan distintos proyectos que se van entregando durante los tres años que aborda el estudio, en forma de etapas**. Se trata de “El Galpón” y “Mirador de Maule”. El Galpón concentra 1.100 viviendas en cuatro proyectos entre 2008 y 2009, los cuales son los de mayor tamaño de toda la muestra (tres de 300 viviendas y uno de 200). Mirador de Maule concentra 203 viviendas, a las que se suman 92 más de los dos proyectos de reconstrucción entregados el 2010, incluyendo en total siete proyectos, los que son a su vez los de menor tamaño de la muestra. Mirador de Maule corresponde a terrenos ubicados en el área nor-poniente de la localidad de Maule, en el camino que la une con Talca, mientras que los de El Galpón están ubicados en la zona de expansión al sur del límite de las dos comunas. Mientras que en el primer caso sólo operó una EGIS privada con fines de lucro, la Inmobiliaria San Patricio, en el segundo se trata de dos empresas y una fundación.

Fig. 16: Gráfico Proyectos según tamaño y en loteos El Galpón y El Mirador



Fuente: elaboración propia

Fig. 17: Plano de ubicación de proyectos FSV 2008-2010 Y área dañada



Dado el grupo pequeño de Egis operando en las tres comunas, pudo incluirse el análisis de su procedencia revisando el domicilio que consta en los registros técnicos del MINVU. Cuatro de las entidades provienen de la comuna de Talca, una de Linares y dos de Santiago. Las dos externas a la región son Planing SA y la Fundación Kamar. Las tres entidades que generaron la mayor cantidad de oferta son la Inmobiliaria San Patricio, Fernando Villela y CRATE, todas de la región del Maule. Solo el 9,1% de las viviendas entregadas en las tres comunas fue gestionado por entidades externas a la región, lo que habla de una oferta generada principalmente por Egis locales, sumado a la presencia de casos como F. Villela, empresa que opera en Talca desde la otra capital provincial, Linares.

6.2.2 Localización de los beneficiarios de subsidios en el mapa de oportunidades de Talca

La primera constatación importante de hacer es que al superponer el área dañada por el terremoto a los planos de precios de suelo, distancia del centro, cobertura y calidad de educación secundaria, y niveles de segregación residencial, es posible entender que **el lugar del cual provienen la mayoría de los afectados corresponde a la mejor localización de la ciudad en cuanto a la estructura de oportunidades**. Por esta razón, toda situación de localización sin acceso directo a oportunidades de aumento de ingresos es una pérdida neta para los hogares.

Al considerar la variable de **distancia al centro**, es posible establecer rangos dentro de los cuales es posible desplazarse en tiempos razonables caminando. Esto implica un ahorro diario en transporte motorizado, sea transporte colectivo o automóvil privado. Estos rangos están fijados en segmentos de 800 metros para el radio desde la Plaza de Armas, los cuales corresponden aproximadamente al máximo de distancia recorrible a pie en 10 minutos, equivalentes a 8 cuadras. Hasta 2,4 kms correspondería entonces un desplazamiento caminando de 30 minutos, equivalente a una hora diaria ida y vuelta para un solo destino. Probablemente estos rangos sirvan solamente para valorizar la localización y no para distancias caminables reales más allá de los 15 a 20 minutos, sin embargo, permite generar comparaciones. **No existe ningún proyecto de vivienda económica subsidiada que se ubique dentro del rango caminable. Al considerar la variable de los precios de suelo, vemos que ningún proyecto se sitúa sobre el rango más bajo** de hasta \$10.000 por metro cuadrado.

Fig. 18: Plano liceos, segregación residencial, proyectos FSV y zona dañada

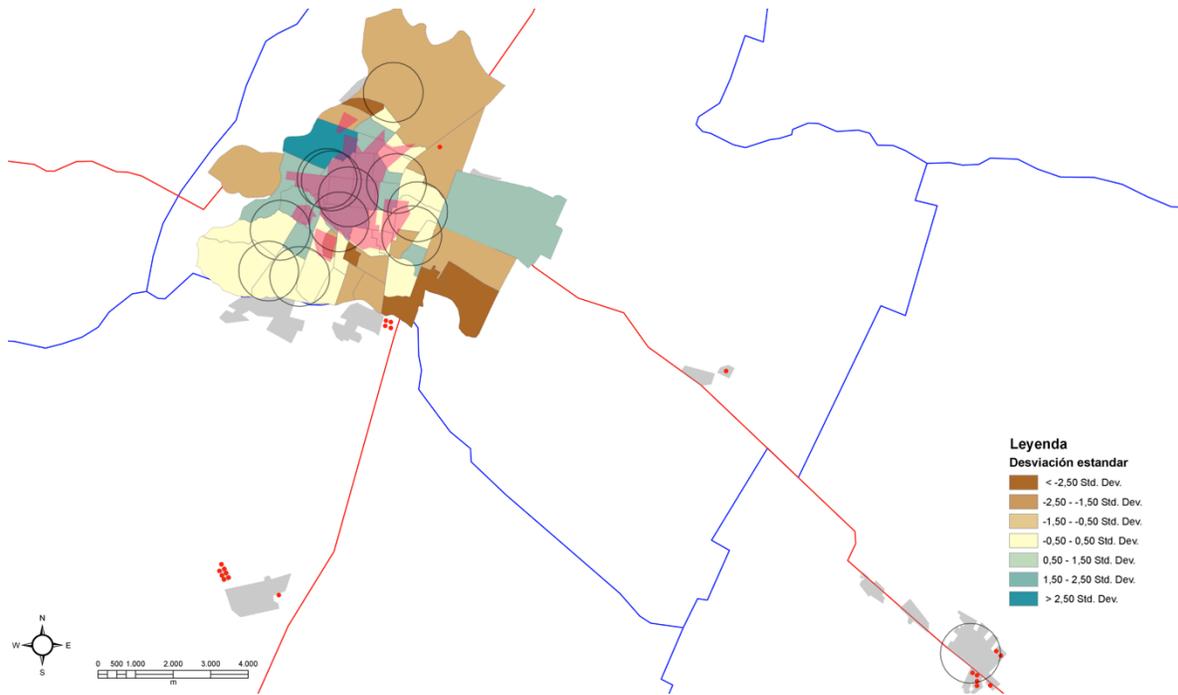
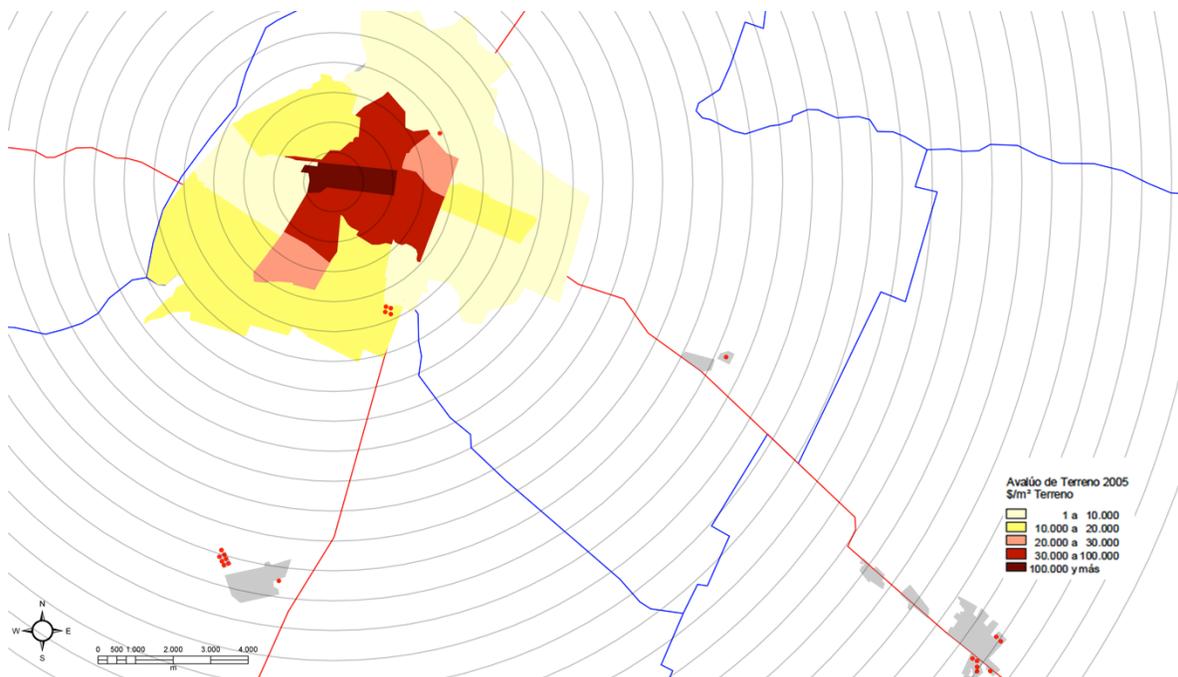


Fig. 19 Plano Precios de Suelo, Distancia al Centro y proyectos FSV



Fuente: Elaboración Propia

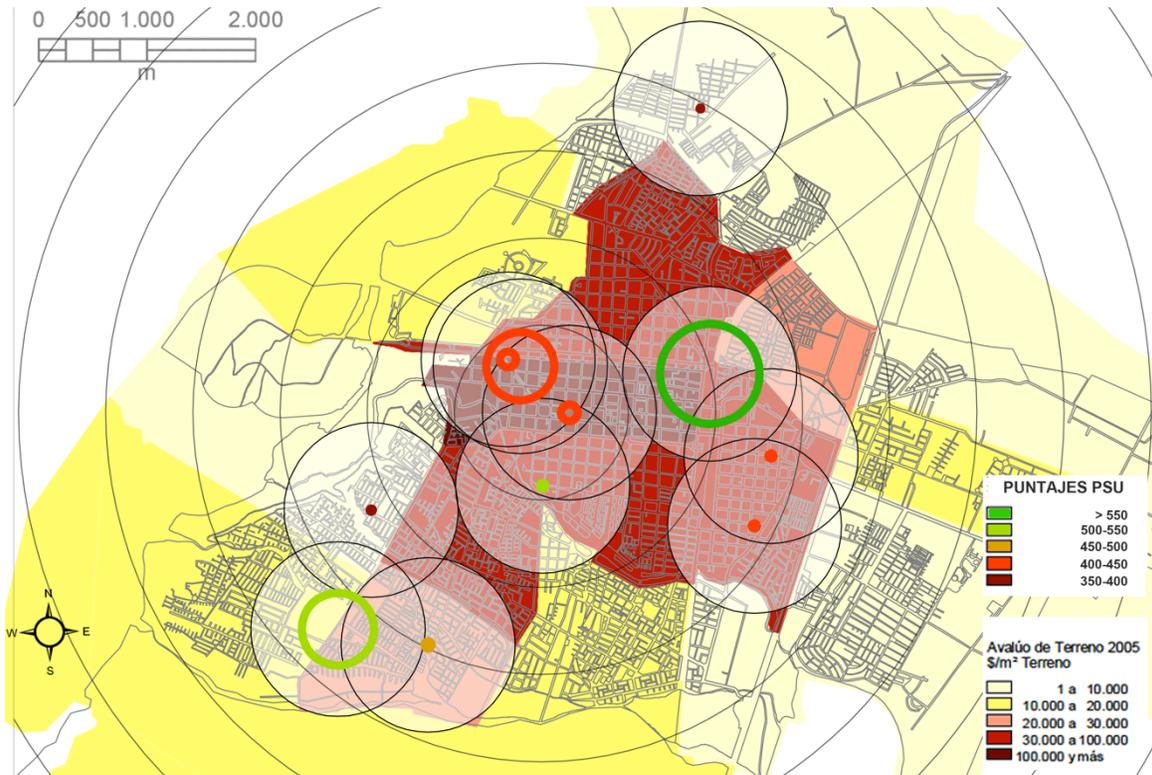
Al analizar la localización de los **liceos municipales** con sus respectivas capacidades y resultados en la PSU es posible ver la **tendencia a concentrar instituciones en la zona céntrica** de Talca. Existen tres establecimientos de mayor tamaño que concentran el 78% de los agredados, los cuales se ubican uno a pocos pasos de la Plaza, y dos en los límites del casco histórico. Estos tres liceos concentran 1.104 de los egresados, de un total de 1.420. Al mismo tiempo, el promedio de lenguaje y matemática de estos egresados es de 520,46 puntos, muy por sobre el promedio de 436,82 en el resto de los establecimientos.

La situación más inquietante es que **la mayor oferta de viviendas se ha concentrado en la comuna de Maule, la cual no cuenta con ningún liceo municipal** para servir a estas comunidades. Para estos hogares las alternativas son pagar mayores costos en pasajes, bencina y/o tiempo, o bien pagar por algún establecimiento subvencionado más cercano. En ambos casos se genera una carga que implicará una disminución de activos tendientes a lograr aumento de ingresos para cualquier hogar damnificado del centro que sea desplazado a las periferias.

Respecto a la **segregación residencial**, sólo uno de los proyectos está ubicado dentro de la zona urbana de la comuna de Talca para la cual se dispone de información. En dicho caso, se trata efectivamente de una de las zonas más segregadas de la ciudad.

El resultado del análisis de las tendencias de localización de la oferta de vivienda económica subsidiada durante los tres años anteriores al terremoto permite demostrar que **para cualquier hogar que hubiese habitado en la zona afectada por el sismo, una nueva localización residencial acorde a las tendencias del mercado implica pérdida de acceso a la estructura de oportunidades en todas las dimensiones observadas**. En base a esto es posible afirmar que **la simple operación de las políticas de subsidio para vivienda económica similares a las que funcionaban antes del terremoto probablemente colabore en un aumento de las brechas de desigualdad en la ciudad de Talca**, alejando a parte importante de los grupos de bajos ingresos de las oportunidades. Por lo tanto, **cualquier mejora en las oportunidades brindadas a través de la localización tendrá necesariamente que provenir de soluciones de política pública que modifiquen radicalmente las tendencias del mercado de vivienda económica subsidiada**.

Fig. 20: Plano de precios de suelo, distancia del centro, y ubicación de liceos por tamaño de egresados, puntajes y distancias caminables.



Fuente: elaboración propia

7. Conclusiones

7.1 Conclusiones generales del estudio

7.1.1 Verificación de las hipótesis de trabajo

Recordemos nuestra primera hipótesis (A), la cual planteaba que **“Formas de gestión que concentren menos recursos en la rentabilidad de la operación inmobiliaria respecto al suelo generan localizaciones con mejor acceso a oportunidades de aumento de ingresos. Las Egis públicas generan mejores resultados, seguidas de las privadas sin fines de lucro y las peores son las privadas con fines de lucro”**. Los resultados arrojan que esta hipótesis es correcta, aunque con algunas particularidades. **Efectivamente, se constataron mejores resultados en las Egis públicas, seguidas de las PSFL y finalmente las PCFL, a excepción de la dimensión de Educación, donde**

las PSFL tienen peores resultados que las PCFL. Esto podría tener que ver con las características de los objetivos de este tipo de entidades (ver figura 3), centrados en misiones específicas que muchas veces tienen que ver con atender a un tipo de población especialmente marginal – como el caso de la Fundación Un Techo Para Chile respecto a los campamentos. Podríamos sospechar que muchas veces este tipo de Egis actúa en territorios donde los municipios son especialmente débiles atendiendo a los grupos que son su foco – de lo contrario estas ONG no estarían localizadas ahí –, y dado que la variable Educación es la que más fuertemente depende la calidad de la gestión de los municipios, sería esperable encontrar también en estos territorios los peores resultados de gestión en los establecimientos educacionales públicos.

La corrección más importante que hay que hacer luego de la verificación de las hipótesis es respecto a la (B) que planteaba que **“a mayor tamaño de los proyectos habitacionales, localizaciones con peor acceso a oportunidades de aumento de ingresos, y viceversa. En esta lógica, los conjuntos de menor envergadura obtienen los mejores resultados”**. Lo cierto es que esto se cumple para las variables de Educación y Conectividad, pero **solo a partir de los proyectos sobre 50 viviendas, puesto que los proyectos bajo ese rango obtienen peores resultados que el rango inmediatamente sobre él**. En los proyectos bajo 150 viviendas, en general mientras mayor envergadura se obtiene mejor acceso a plusvalías, pero – recordando que el análisis en esta dimensión se limitó a Santiago – la evolución de la oferta de suelos, sumada a las indicaciones de la normativa, aparentemente han generado que ante mercados de tierra saturados ya no sea posible construir megaproyectos. De todas maneras, en las dimensiones en que hay datos para los proyectos sobre 150 y 200 viviendas, éstos siempre obtienen los peores resultados. Recordemos también el caso constatado en el análisis subcomunal en Talca, donde aparecieron macroproyectos que eran administrativamente “subdivididos” en varias etapas, apareciendo separados en los registros del MINVU, e incluso siendo gestionados por Egis distintas.

Aparentemente existiría un óptimo de tamaño de los proyectos entre 50 y 100 unidades, los que en el estudio arrojan los mejores resultados, con excepción de la dimensión de valorización inmobiliaria.

Lo anterior, sumado al hecho de que las Egis PCFL concentren los casos estudiados, y que los proyectos de gran envergadura son propios de este tipo de entidades, agregando que la principal desventaja de las Egis públicas es que se las califica como “lentas”, hace que se compruebe la tercera hipótesis (C), que planteaba que **“las gestiones inmobiliarias privadas en proyectos de gran envergadura son más eficientes en la entrega rápida y masiva de unidades de vivienda, pero generan resultados regresivos en términos de localización residencial y acceso a oportunidades de aumento de ingresos”**.

Esto contrasta con la conclusión, derivada de la comprobación de la primera hipótesis, que demuestra que **las Egis públicas son las que obtienen los mejores resultados en todas las dimensiones analizadas**. El punto está, evidentemente, en que este tipo de entidades tiene una mucha menor presencia en la provisión de la oferta. Sin embargo, y a pesar de que se las critica por demorarse más en desarrollar los proyectos, su mejor desempeño es considerable, incluso muy por sobre las Egis PSFL, las que en muchos casos obtienen resultados muy cercanos a las PCFL, e incluso peores en la dimensión de educación. **La principal diferencia entre la existencia o no de entidades públicas gestionando la oferta es que depende de decisiones políticas y técnicas locales que reflejan la enorme heterogeneidad y brechas de capacidades entre los distintos municipios**.

7.1.2 Consideraciones sobre características comunales particulares: inequidades territoriales y discrecionalidad de la política

Un análisis en detalle de las Egis públicas muestra que Peñalolen es el municipio con mayor participación en la provisión de la oferta, tratándose de una de las administraciones locales de mayor prestigio a nivel nacional, con gran cantidad de recursos disponibles en relación a otros territorios similares. A lo anterior se suma una intensa activación social y política en la comuna, derivada de las emblemáticas tomas como Esperanza Andina y la Toma de Peñalolén, contando incluso con organizaciones como el Movimiento de Pobladores en Lucha, que eligió un miembro del Consejo Municipal y logró ganar un plebiscito comunal, siempre con la lucha por la vivienda como su estandarte. El punto está en que, a diferencia de las Egis privadas, especialmente las PCFL, las públicas no gestionan oferta cada vez que existe demanda por ella, sino que su capacidad de respuesta depende de factores que implican inequidades territoriales.

Llevado a la situación de Talca, estas conclusiones se ven reforzadas por la constatación de las condiciones previas al terremoto y las necesidades que la catástrofe instaló en el territorio. En el estudio de Sur (2011 p. 60) encargado por el MINVU, después de las regiones de los extremos geográficos del país, **el Maule evidenciaba la mayor concentración de la gestión de oferta** en el Fondo Solidario, donde una sola Egis monopoliza el 60% de los proyectos de construcción, entre solo 4 que habían ejecutado proyectos.

A esto se suma que la oferta en el área urbana de Talca está concentrada en la periferia, en sectores donde ya el 2007 se había advertido que empresas como “Constructora Independencia e Inmobiliaria San Patricio poseen gran parte de los terrenos disponibles y proyectos programados” (MINVU y Geociudad, 2007). Esto es especialmente crítico cuando se confirma la relación entre Egis PCFL con vinculación a grandes empresas constructoras e inmobiliarias, grandes proyectos, y los peores resultados en cuanto a calidad de la localización. En contraste, la Municipalidad de Talca no se ha constituido como Egis. Los resultados derivados del análisis intercomunal y subcomunal en la ciudad confirman la advertencia del 2007.

Las características de la nueva demanda producida por el terremoto, que implica propietarios de suelos en el Centro, y personas no propietarias que accedían a las oportunidades de esta zona, calzan muy poco con aquello a lo que el mercado local tiende a producir. Las probabilidades de acceso a vivienda económica subsidiada, de aplicarse un modelo análogo al que operaba antes del terremoto, implica más bien oferta en grandes proyectos en la periferia, y ausencia de mercado de vivienda económica subsidiada en el Centro, e incluso escasamente en la comuna de Talca, si no mas bien en Maule y San Clemente. Esto implica que se requiera innovación en la oferta, lo cual es algo poco frecuente en la industria inmobiliaria (Sabatini, 2009). Hay que agregar que los casos chilenos en los que se han modificado tendencias de este mercado han implicado una fuerte intervención pública para pagar los costos de la innovación, como es el caso de la renovación habitacional del Centro de Santiago (Carrasco y Contrucci, 2001).

Todo señala la ventaja que tendría la participación activa de la Municipalidad de Talca, el SERVIU regional, u otra entidad pública, gestionando proyectos en zonas de localización favorable. El problema de que en los dos primeros años de reconstrucción no exista

voluntad política y/o capacidades para hacerlo invitan a cuestionar la institucionalidad de la reconstrucción a la luz de los antecedentes que plantea la investigación en su conjunto. **Si la reducción de la igualdad, medida en el ingreso de los hogares, es un objetivo a alcanzar como país, se requiere un replanteamiento del rol del Estado en las políticas de vivienda, y especialmente en la reconstrucción.**

7.2 Tres hechos con consecuencias para el diseño de políticas públicas

A continuación se presentarán algunas ideas que se desprenden en forma lógica del diagnóstico generado en la investigación precedente. El foco de las consideraciones para diseño de políticas públicas es la posibilidad de que las políticas urbanas sean un piso mínimo para que los recursos invertidos por el Estado apunten al objetivo de disminuir las brechas de desigualdad en Chile.

7.2.1 Las oportunidades se concentran en algunos territorios, en base a lo cual se pueden optimizar las inversiones públicas para disminuir la desigualdad en Chile.

La constatación tanto de la fase comunal como subcomunal de la investigación permite entender que el funcionamiento actual del mercado de vivienda económica subsidiada ha generado oferta heterogénea en cuanto a localizaciones. Sin embargo, los proyectos de mayor impacto en la oferta corresponden principalmente a urbanizaciones de gran tamaño, gestionados por empresas inmobiliarias, en lugares que condenan a los grupos de menores ingresos a vivir alejados de las oportunidades de aumento de ingresos. Aparte de aportar a entender los diferentes tipos de resultados y los factores que desde la gestión inciden en ellos, el estudio ha permitido entender que existen algunos espacios geográficos específicos, sean estas comunas en un área metropolitana como Santiago, o zonas dentro de la ciudad a nivel subcomunal para Talca, donde se concentran las oportunidades de aumento de ingresos para los grupos pobres y vulnerables.

Al mismo tiempo, es fácilmente posible identificar las zonas de peores condiciones de acceso a oportunidades, pero con gran concentración de hogares que han sido localizados ahí al momento de acceder a subsidios para vivienda económica. La disponibilidad del tipo de datos utilizados en el estudio permite abordar la crítica a la

discrecionalidad de los criterios de inversión, por ejemplo, en programas de recuperación de barrios críticos (Monsalve, 2010). El uso de estos índices podría establecer zonas donde debiera dejar de incentivarse la localización de grupos de bajos ingresos, y por el contrario, debieran priorizarse proyectos de inversión que mejoren los índices, especialmente de acceso a oportunidades de acceso a educación y conectividad.

En forma opuesta, existen zonas donde sería conveniente incentivar la localización. La fórmula más parecida a algo como esto corresponde a la delimitación de polígonos para la adjudicación de los subsidios de renovación urbana, iniciados en la experiencia de la década de 1990 en el Plan de Repoblamiento de Santiago (Carrasco y Contrucci, 2001), que sin embargo apuntaba a los grupos socioeconómicos C2 y C3 en lugar de a los D y E, que son el foco del presente estudio. De todas maneras, ya se mencionó evidencia de cómo aumentos de montos de subsidios tienden a ser absorbidos principalmente por los precios del suelo, resultando a la larga en un aumento del gasto público sin mejorar los resultados de localización (Brain y Sabatini, 2006). Lo anterior hace poco recomendable recurrir a instrumentos como éste o el Subsidio a la Localización, y refuerza la necesidad de innovar en las formas de asegurar la generación de una oferta de características de localización poco frecuentes en el mercado.

Por otro lado, las lecciones del estudio permiten entender que la especificidad territorial de las zonas de concentración de oportunidades normalmente tienen que ver con un determinado gobierno local, con características y oportunidades de gestión pública que le son particulares. Una posible transformación de estas ideas en política pública es, como ya se mencionó, privilegiar la localización de nuevas viviendas en territorios con buenos índices, y de inversión en infraestructura y servicios en aquellos con malos índices, lo que aportaría directamente a que estos recursos públicos sean optimizados en función del objetivo de disminuir la desigualdad.

7.2.2 El funcionamiento del mercado de suelos y de vivienda económica subsidiada bajo el modelo actual no apunta a disminuir las brechas de desigualdad en el ingreso en Chile.

Como ya se reseñó al comienzo del estudio, estamos ante una nueva pobreza urbana, cuyos afectados normalmente poseen una vivienda, pero siguen siendo pobres. Son las condiciones de localización y acceso a oportunidades de movilidad las que permiten

dilucidar si los resultados de la política apuntan o no a la reducción de las brechas de ingreso por medio de la capacidad autónoma de los hogares de mejorar sus condiciones de vida.

Lo cierto es que, bajo esta mirada, los resultados del estudio arrojan que la aplicación actual de los subsidios de vivienda económica no están focalizados en aportar a la disminución de brechas de desigualdad. El problema se hace mucho más dramático para los casos de reconstrucción de áreas centrales de ciudades como Talca, puesto que existe población de bajos ingresos que solamente accederá a soluciones siendo expulsado de las áreas abundantes en oportunidades donde originalmente vivían. Las políticas para generar oferta de vivienda ante la destrucción de la infraestructura habitacional en la que residían, los llevará a incurrir en mayores gastos diarios por acceso al trabajo y disminuirá sus probabilidades de acceder a activos que se valoricen en el tiempo, como es el caso de la vivienda y la educación. **Bajo el escenario actual, habrá inversión pública en vivienda que no solo no aportará a la disminución de la desigualdad, sino que probablemente la aumentará.**

La única forma posible, por lo tanto, de contar con políticas públicas de vivienda y urbanización que aporten al objetivo de disminución de la desigualdad en Chile, es modificando las dinámicas del mercado de viviendas económicas subsidiadas.

Esto implica al menos dos caminos de acción complementarios:

- **Modificar el actual entorno regulatorio de los mercados inmobiliarios**, tales como los criterios de condicionamiento de la entrega de recursos públicos, la generación de impuestos prediales que permitan captura de plusvalías y reducción de la retención y especulación del suelo, y otras formas de regulación normativa y e instrumentos de planificación urbana. De todas maneras, tanto los resultados de esta investigación como los datos aportados en los antecedentes sobre el fracaso de los mecanismos de Subsidio a la Localización y del Desarrollo Urbano Condicionado (Brain, 2010; Brain y Sabatini, 2006) llevan a ser cautelosos ante cualquier mirada que vuelva a aumentar recursos públicos en subsidio, si es que no se modifica radicalmente el entorno de funcionamiento de los mercados en que se aplican.

- **Generar medidas de fomento de oferta distinta a la existente, lo cual requiere la presencia de procesos de innovación en el mercado inmobiliario.** Existen experiencias en el contexto Chileno que han logrado generar estos resultados (Carrasco y Contrucci, 2001, Consejo de Innovación para la Competitividad 2007), las cuales se incorporarán en las propuestas más adelante.

7.2.3 La gestión pública de la vivienda ha generado casos excepcionales en los que grupos de bajos ingresos acceden a localizaciones que aumentan sus posibilidades de acceder a oportunidades.

La comprobación de las hipótesis de esta investigación permite entender que existen casos en que **la gestión pública de la vivienda altera las condiciones de la oferta, mejorando sus resultados de localización.** Sin embargo, este tipo de gestión genera la menor parte de las viviendas en Chile. Sus dos principales debilidades, bajo las condiciones actuales, son (1) que las capacidades dependen de la discrecionalidad política y la disponibilidad y asignación de recursos en cada municipio, lo que aumenta las brechas de capacidades locales, y (2) que existiría una mayor lentitud en la gestión pública de los proyectos. Las ventajas serían (a) la posibilidad de contar con equipos multidisciplinares de apoyo en distintos ámbitos de la generación de proyectos, y (b) que los municipios son un referente de información y servicios para la comunidad, lo que facilita la organización de la demanda.

El caso de la discrecionalidad política y las brechas de capacidades instaladas puede ser fácilmente resuelto en la medida que se refuerzen capacidades en forma estandarizada en los municipios, o que las funciones de la gestión pública de la vivienda sean instaladas en otros organismos, sean estos existentes como los Serviu, o mediante la creación de nuevas entidades descentralizadas pero con estándar garantizado. De todas maneras, existen casos de servicios como las Direcciones de Obras Municipales, que funcionan con niveles mixtos de pertenencia a las Municipalidades pero dependencia directa del ministerio a nivel central. Además, pueden además reducirse los tiempos de gestión de los proyectos por la vía de dotar a este tipo de entidades de estándares de gestión equivalentes a empresas y servicios del Estado que han pasado por fuertes procesos de modernización.

Un problema con la industria inmobiliaria y el mercado de vivienda económica subsidiada es que, como señala el estudio de SUR (2011), muchas veces los márgenes de ganancia de las inmobiliarias y también el costo real del desarrollo de los proyectos está oculto en supuestos costos de construcción. Es fundamental entender que el momento de la definición de los resultados de localización está instalado en la gestión y no en la construcción. Sabatini (2009) señala que en Chile la mayor parte de los empresarios del rubro no obtienen ganancias por la construcción sino por la compra de terreno rural a bajo costo y venderlo al precio que aseguran los subsidios. Si bien en mercados más competitivos como el del Área Metropolitana de Santiago esto probablemente sea menos frecuente que en momentos anteriores, la evidencia en el estudio y en los antecedentes (MINVU y Geociudad, 2007) demuestran la presencia de **fuerte especulación inmobiliaria en manos de oligopolios del suelo en Talca, y concentración de la gestión de la oferta privada de vivienda económica**. En ese sentido, el incentivo a la generación de oferta estaría puesto en ganancias que hoy no son transparentes, distorcionando el funcionamiento de los subsidios que fallidamente asignan recursos para cada fase de los proyectos. **La situación es que hoy, cuando hay que generar una oferta distinta a la que el mercado estaba acostumbrado a producir, no hay quien pague los costos de la innovación, y peor aún si es que también hay que pagar los márgenes de ganancias para que se llegue a generar oferta.**

Las experiencias existentes, como la de la Corporación de Desarrollo de Santiago (Cordesán), demuestran la importancia de la organización de la demanda para poder aumentar las posibilidades de la innovación, disminuyendo la incertidumbre de la venta, función respecto de la cual el municipio posee grandes ventajas comparativas. Además, la posibilidad de integración de instrumentos de gestión con herramientas de planificación dotarían a entidades públicas de mayor capacidad de negociación e intervención en el mercado de suelos.

Finalmente, **el desarrollo técnico de los proyectos implican un gasto relativamente menor en su estructura de costos general, pero se constata una escasez de recursos destinados a estos fines**. En el estudio de SUR (2011 p. 68) cuando se le consultó a las propias Egis si éstas "cuentan con profesionales y técnicos con alta experiencia en formulación de proyectos", el 62,16% respondió que "muy pocas" disponían de ellos. Son estas capacidades las que determinan la viabilidad de poder

hacer que se encuentren la nueva demanda y el proceso productivo para generar una oferta apropiada, por fuera de lo que el mercado acostumbra. Este tipo de problemas requiere la generación de bienes públicos o la corrección de fallas a nivel de mercados locales, para lo cual la posibilidad de una gestión pública fortalecida presenta grandes oportunidades. En el caso ya mencionado varias veces de la Cordesan (Carrasco y Contrucci, 2001), la entidad pública tuvo que gestionar proyectos de vivienda utilizando la bolsa de demanda organizada previamente, para probar a los inmobiliarios que era viable comercialmente generar oferta en el Centro de Santiago. Esta experiencia demostrativa implicó cubrir un costo de la innovación y corregir asimetrías de información, lo que llevó a la creación de un mercado local antes inexistente.

8. Propuesta: un plan de vivienda pública para Talca

8.1 Estimación de la demanda por vivienda

Para el cálculo de la demanda a la que debe responder el proyecto, se consideró el diagnóstico generado por la ONG Reconstruye, en conjunto con diversas organizaciones sociales y equipos profesionales locales, incluyendo Egis y Constructoras, a mediados del año 2010:

En el caso de la ciudad de Talca, el catastro municipal publicado el 5 de abril estimaba que el área dañada se concentra en sus barrios centrales, cuya construcción previa era principalmente en adobe, y que representa el 20% de la superficie de la ciudad. En esta zona, de un total de 5.333 viviendas catastradas, 3.372 (63,2%) presentaba graves daños o necesitaba ser demolida. Artículos de prensa mencionaron otras cifras no oficiales: a finales de abril habrían existido 2.400 viviendas con orden de demolición y 2.575 familias sin techo (Ramírez, 2010).

Si tomamos los datos oficiales, la suma de viviendas con daños severos en el Centro de Talca equivale al 168% de la totalidad de viviendas producidas anualmente en toda la ciudad puesto que a 4 meses del terremoto la mayor parte de la edificación calificada con daño ha sido demolida o abandonada por inexistencia de recursos para realizar reparaciones. A modo de comparación, esta cifra representa el 62% de las viviendas urbanas subsidiadas durante el 2009 en

toda la región , sin embargo, es posible proyectar un déficit sustancialmente mayor por las características de la edificación destruida, dado que gran parte de ella correspondía a grandes casas de adobe donde vivían varias familias, algunas propietarias y otras arrendatarias o simplemente allegadas.

(...) para los propietarios existe una solución que es recibir un subsidio para construir en su sitio o comprar e instalar una casa prefabricada, sin embargo, más de la mitad de esta demanda no es propietaria. Como ejemplo sabemos que en un barrio como Seminario, el 46,8% de las viviendas requeridas corresponden a allegados. Al mismo tiempo, según datos del Observatorio Habitacional del MINVU, existían al final de 2009, 16.414 familias no propietarias en la comuna de Talca 10 , lo que en una situación post-catástrofe nos hace suponer que un gran porcentaje de esas familias han engrosado la demanda por vivienda o por arrendamiento. La demanda de no propietarios deberá acceder a subsidios para construcción en nuevos terrenos y sabemos que el 100% de los proyectos realizados en los últimos 20 años para los grupos D y E se ubican fuera del centro, y lo mismo con prácticamente la totalidad de la oferta previa al terremoto para el grupo C3 (DID SA y Reconstruye, 2010 pp. 9-10).

En base a estos datos, y ante la inexistencia de catastros oficiales públicos con detalles suficientes, se trabajará con una **hipótesis de estimación general de la demanda de 2.500 hogares, considerando un 50% (1.250) como allegados, un 25% (625) arrendatarios y un 25% (625) como propietarios**. Las distintas estrategias se generarán para estos grupos. Los datos de la composición socioeconómica del centro correspondían, antes del terremoto, a 1% ABC1, 8% C2, 52% C3, 34% D y 5% E. Podemos concentrarnos en el 91% correspondiente a los estratos medios y bajos, y considerar en partes iguales los beneficiarios del D.S. 40 (GSE C3) y del FSV. Es plausible considerar además que es muy probable que muchos hogares de estos grupos hayan descendido en sus ingresos hasta pasar a pertenecer al segmento E.

8.2 Evaluación económica de las posibilidades actuales

Para las evaluaciones y estudios de cabidas se utiliza el modelo de unidad de vivienda desarrollado por el equipo de ONG Reconstruye y DID SA (2011) para proyectos de integración social en Talca. Esta tipología ha logrado ser aplicada en un Proyecto de

Integración Social que acogerá a familias del Comité de Vivienda Seminario San Pelayo, en el barrio La Florida. La necesidad de ser utilizado para integrar viviendas para GSE D-E (Fondo Solidario de Vivienda) y C3-C2 (D.S 40) llevó al equipo desarrollador a definir una misma estructuración para ambos tipos de unidades de 55,9 metros cuadrados. La diferencia radica en que la organización de la tabiquería y los espacios interiores generan dos habitaciones para el DS40 y 3 para el FSV. Para los cálculos de constructibilidad se utilizó el supuesto que permite, según la OGUC, no considerar las circulaciones comunes como superficie construida si estas ocupan menos del 20% del área total.

Planimetría unidad DS 40 ONG Reconstruye / DID SA



VIVIENDA DS40
SUPERFICIE: 55,9 M2
TERRAZA: 2,4 M2 (1/2 sup: 1,2 M2)
SUPERFICIE TOTAL: 57,1 M2
CANTIDAD: 16 unidades

Fuente: ONG Reconstruye y DID

SAPlanimetría FSV ONG Reconstruye / DID SA



VIVIENDA FSV TIPO A
SUPERFICIE: 55,9 M²
TERRAZA: 2,4 M² (1/2 sup: 1,2 M²)
SUPERFICIE TOTAL: 57,1 M²
CANTIDAD: 20 unidades

Fuente: ONG Reconstruye y DID SA

El primer ejercicio de pre-proyecto consistió en realizar un estudio de cabida para la situación actual, considerando el Plan Regulador Comunal y la disponibilidad de sitios en barrios céntricos. Para la simulación se utilizaron dos tipos de “sitios estándar” de 500 y 1000 metros cuadrados de superficie, puesto que la información anecdótica recogida en terreno indica que los terrenos disponibles en estos barrios fluctúan entre esas superficies.

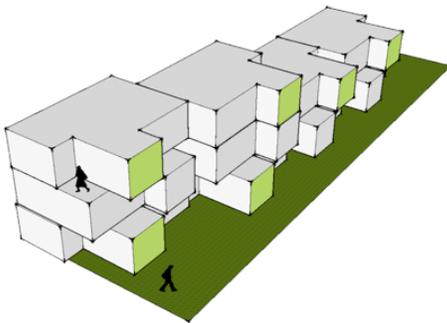
Ambos barrios se encuentran en la misma zonificación del Plan Regulador Comunal de Talca, sin embargo según la información disponible corresponden a valorizaciones distintas del suelo. En el caso del Barrio Seminario, se trata del suelo residencial más costoso de la ciudad, puesto que se encuentra en las inmediaciones de la plaza, limitado hacia el oeste por el Estero Piduco. A continuación se resumen las características del terreno y los datos que argumentan la forma que finalmente se puede lograr en estos terrenos.

Tabla: simulación de posibilidades de proyecto según restricciones del plan regulador comunal

variable / Caso	unidad	Seminario 1k	Seminario/500	Sta. Ana/1k	Sta. Ana/1k
SUPERFICIE	M ²	1000	500	1000	500
ZONA		U-03	U-03	U-03	U-03
Sup Predial Mínima	M ²	400m ²	400m ²	400m ²	400m ²
Coefficiente de Ocupación de suelo	N	0,6 0,4 para edificios (se aplica descuento OGUC)			
Ocupación Permitida Casas	M ²	600	300	600	300
Ocupación Permitida Edificios	M ²	400	200	400	200
Casa 1 piso por terreno x Ocupación	N	26,20087336	13,10043668	26,20087336	13,10043668
Casa 2 pisos por terreno x ocupación	N	52,40174672	26,20087336	52,40174672	26,20087336
Deptos. en primer piso x Ocupación	N	7,155635063	3,577817531	7,155635063	3,577817531
Viviendas logradas en cuatro pisos	N	28,62254025	14,31127013	28,62254025	14,31127013
Coefficiente de Constructibilidad	N	6	6	6	6
Constructibilidad Resultante Máxima	M ²	6000	3000	6000	3000
Máximo Casas x Constructibilidad	N	107,3345259	53,66726297	107,3345259	53,66726297
Agrupamiento		Aislado, Pareado, Continuo.	Aislado, Pareado, Continuo.	Aislado, Pareado, Continuo.	Aislado, Pareado, Continuo.
Frente predial mínimo	MTS	8 mts	8 mts	8 mts	8 mts
Distanciamiento	MTS	OGUC	OGUC	OGUC	OGUC
Altura Máxima de Edificación	MTS	Libre, según Rasante OGUC y según Artículo 3° Ordenanza Local	Libre, según Rasante OGUC y según Artículo 3° Ordenanza Local	Libre, según Rasante OGUC y según Artículo 3° Ordenanza Local	Libre, según Rasante OGUC y según Artículo 3° Ordenanza Local
Adosamiento	%	Según OGUC y Artículo 5° de esta Ordenanza Local / no debe ser superior al 40%.	Según OGUC y Artículo 5° de esta Ordenanza Local / no debe ser superior al 40%.	Según OGUC y Artículo 5° de esta Ordenanza Local / no debe ser superior al 40%.	Según OGUC y Artículo 5° de esta Ordenanza Local / no debe ser superior al 40%.
Antejardín	MTS	5 mts mínimo	5 mts mínimo	5 mts mínimo	5 mts mínimo
Densidad Máxima	hab/ha	1.000 hab/ha	1.000 hab/ha	1.000 hab/ha	1.000 hab/ha
Viviendas máximas permitidas x dens	N	25	12,5	25	12,5
Estacionamientos	N	0,6*Viviendas	0,6*Viviendas	0,6*Viviendas	0,6*Viviendas
Estacionamientos resultantes	N	15	7	15	7

De esta forma, para los terrenos de 500 metros cuadrados de superficie pueden llegar a instalarse 12 viviendas de 55,9 metros cuadrados, mientras que en el de 1000 caben un máximo de 25. Los esquemas de agrupamiento fueron generados a partir de la tipología ya señalada, que permitiría la utilización de subsidios para distintos tipos de damnificados según GSE y capacidad de endeudamiento.

Esquemas de agrupamiento para simulación de proyectos en sitios privados de 500 metros cuadrados en barrios Seminario y Santa Ana



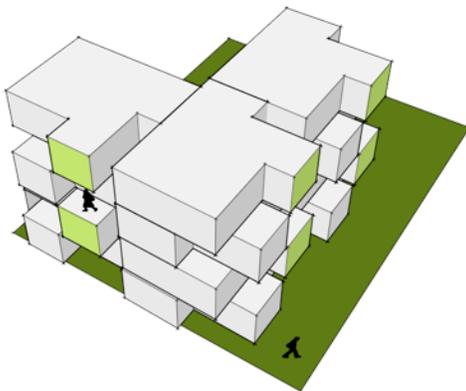
Dimensiones del Sitio: 40 x 12,5 mts

Superficie: 500 M2

Viviendas: 12

Pisos: 4 fachada, 2 interior.

Precio Suelo: 8,96 UF/M2 Seminario,
4,48 UF/M2 Santa Ana



Dimensiones del Sitio: 25 x 20 mts

Superficie: 500 M2

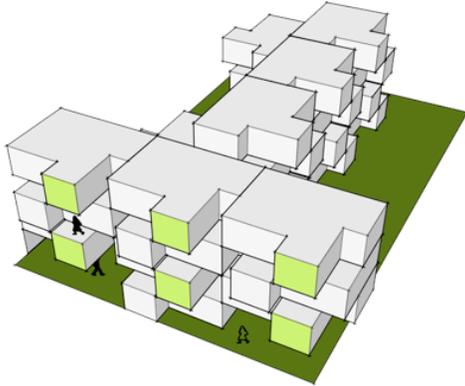
Viviendas: 12

Pisos: 4

Precio Suelo: 8,96 UF/M2 Seminario,
4,48 UF/M2 Santa Ana

Fuente: Elaboración Propia

Esquemas de agrupamiento para simulación de proyectos en sitios privados de 1000 metros cuadrados en barrios Seminario y Santa Ana



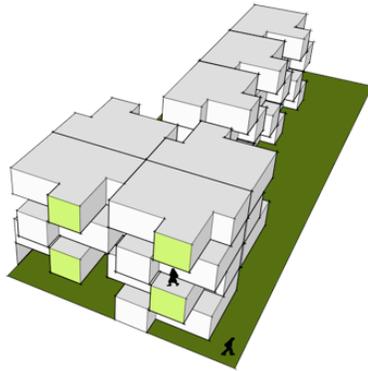
Dimensiones del Sitio: 40 x 25 mts

Superficie: 1000 M2

Viviendas: 25

Pisos: 4

Precio Suelo: 8,96 UF/M2 Seminario, 4,48 UF/M2 Santa Ana



Dimensiones del Sitio: 50 x 20 mts

Superficie: 1000 M2

Viviendas: 25

Pisos: 4

Precio Suelo: 8,96 UF/M2 Seminario, 4,48 UF/M2 Santa Ana

A continuación se procedió a realizar un análisis de costos de los proyectos para llegar al costo por unidad en los distintos casos. En la simulación se incorpora el precio de compra de suelos de 8,96 UF/M2 para Seminario y 4,48 UF/M2 para Santa Ana, derivados del estudio utilizado para la realización de los mapas en los capítulos precedentes (MINVU y Geociudad, 2007). La primera constatación es que el costo básico por unidad más bajo es de 933,73 UF, lo cual queda por fuera de cualquier rango del FSV sin incurrir en deudas por más del 30% de la vivienda. Sin embargo, a pesar de que en estos costos se incluyen valores por la gestión de la venta, no está incluida la rentabilidad inmobiliaria, la cual es el principal incentivo para que exista oferta de este tipo.

Tabla: Caracterización de Proyecto para sitios hipotéticos de 500 y 1000 metros cuadrados en barrios Seminario y Santa Ana

variable / Caso	unidad	Seminario 1k	Seminario/50 0	Sta. Ana/1k	Sta. Ana/1k
SUPERFICIE	M ²	1000	500	1000	500
Viviendas máximas permitidas x densidad	N	25	12,5	25	12,5
Estacionamientos					
Estacionamientos resultantes	N	15	7	15	7
Porcentaje circulaciones					
SUPERFICIE TERRENO TOTAL	M ²	1000	500	1000	500
SUPERFICIE PROYECTO SIN SUBSUELO	M ²	1397,5	698,75	1397,5	698,75
SUPERFICIE TERRENO A OCUPAR	M ²	35%	35%	35%	35%
COSTO DEL TERRENO A CONSIDERAR	UF/M ²	8,96	8,96	4,48	4,48
COSTO NETO ARQUITECTURA	UF/M ²	0,70	0,70	0,70	0,70
COSTO NETO ESPECIALIDADES	UF/M ²	0,30	0,30	0,30	0,30
COSTO NETO CONSTRUCCION (INCLUYE GG E IMPREVISTOS)	UF/M ²	10,50	10,50	10,50	10,50
CERTIFICACION Y PERMISOS	%	1%	1%	1%	1%
COSTOS LEGALES	%	1%	1%	1%	1%
PUBLICIDAD Y PROMOCION	%	2%	2%	2%	2%
IVA (35% DEL 19%)	%	6,65%	6,65%	6,65%	6,65%
GASTOS DE COMISION DE VENTAS	%	2%	2%	2%	2%
SUBTOTAL CONSTRUCCIÓN	UF CLP	14.674 \$327.386.036	7.337 \$163.693.018	14.674 \$327.386.036	7.337 \$163.693.018
SUBTOTAL TERRENO	UF CLP	8.964 \$200.000.000	4.482 \$100.000.000	4.482 \$100.000.000	2.241 \$50.000.000
SUBTOTAL DESARROLLO	UF CLP	1.398 \$31.179.623	699 \$15.589.811	1.398 \$31.179.623	699 \$15.589.811
SUBTOTAL GESTIÓN	UF CLP	1.856 \$41.414.334	928 \$20.707.167	1.856 \$41.414.334	928 \$20.707.167
COSTO TOTAL PROYECTO	UF CLP	26.892 \$599.979.992	13.446 \$299.989.996	22.410 \$499.979.992	11.205 \$249.989.996
Costo Neto por Unidad (Sin Rentabilidad Inmobiliaria)	UF	1.075,67	1.120,49	896,38	933,73
VIVIENDAS	N	25	12	25	12

En la siguiente tabla se analizan las opciones de este tipo de proyectos de transformarse en realidad, considerando el supuesto de un 12% de rentabilidad inmobiliaria por sobre la totalidad de la inversión del proyecto, lo cual es un valor utilizado para evaluaciones económicas para proyectos inmobiliarios en ciudades como Talca (Reconstruye y DID SA, 2011) y Curicó (URBANA E&D 2011). El resultado evidente es que los “costos reales”, entendidos como aquellos que incluyen la rentabilidad inmobiliaria, están por sobre la capacidad de pago de proyectos para FSV I, FSV II con o sin deuda, e incluso para proyectos DS 40 con un valor de venta de 1.000 UF.

Tabla: Evaluación económica proyectos simulados en Santa Ana y Seminario

variable / Caso	unidad	Seminario 1k	Seminario/500	Sta. Ana/1k	Sta. Ana/500
SUPERFICIE	M ²	1000	500	1000	500
VIVIENDAS	N	25	12	25	12
COSTO BÁSICO MERCADO POR VIVIENDA	UF	1.075,67	1.120,49	896,38	933,73
COSTO TOTAL REAL (RENTABILIDAD 12%)	UF	30.119	15.059	25.099	12.549
	CLP	\$671.977.591	\$335.988.796	\$559.977.591	\$279.988.796
COSTO REAL VIVIENDA	UF	1.204,75	1.254,94	1.003,95	1.045,78
DIFERENCIA PARA PROYECTOS FSV I	UF	-548,75	-598,94	-347,95	-389,78
DIFERENCIA PARA PROYECTOS FSV II SIN DEUDA	UF	-656,75	-706,94	-455,95	-497,78
DIFERENCIA PARA PROYECTOS FSV II CON DEUDA	UF	-456,75	-506,94	-255,95	-297,78
DIFERENCIA PARA PROYECTOS DS40 1000 UF	UF	-204,75	-254,94	-3,95	-45,78

8.3 Alternativa A: innovaciones en el uso de instrumentos

Las alternativas conocidas que se han propuesto frente a este problema han seguido dos estrategias. La primera fue la seguida en el caso del PRES Curicó (URBANA E&D, 2011), tendiente a aumentar la cantidad de subsidios para cubrir el delta entre la capacidad de pago que se puede lograr y el costo real incorporando la rentabilidad inmobiliaria.

Una segunda estrategia aplica para la situación de predios que son utilizados por familiares. La situación actual es que ese tipo de terrenos son beneficiarios de solamente un subsidio, el cual se transforma en una vivienda tipo, sea esta aislada o parte de los programas de “fachada continua” que se ha promovido para continuar la línea edificatoria de cascos históricos. La situación de subutilización de terrenos de gran envergadura (500 a 1000 metros cuadrados comparados con los 140 en los que normalmente se incerta

este tipo de viviendas de 55 metros cuadrados construidos), sumado a la demanda de allegados que forman parte de familias extendidas, ha llevado a la tugurización de predios urbanos mediante la instalación de viviendas de emergencia en el interior de los terrenos. Estas condiciones de habitabilidad implican problemas de higiene, riesgos de enfermedades broncopulmonares para población de lactantes y adultos mayores, y especialmente riesgo de incendios.

Los incentivos en este tipo de casos, en los que normalmente conviven de 2 a 5 núcleos familiares, es de mantenerse en la situación actual, lo que implica que no se utilicen los recursos estatales destinados para ellos, y se mantengan bajo los riesgos ya mencionados. Para estos casos convendría contar con un programa que mezclase un sistema como el de Densificación Predial ya existente, con la adaptación de poder incorporar varios hogares adicionales como beneficiarios de subsidios, en modalidad de autoconstrucción asistida, en base a diseños de regularización realizados por técnicos pagados por el Serviu o la municipalidad.

La segunda alternativa conocida por este estudio es la propuesta por el equipo Reconstruye – DID SA en conjunto con organizaciones de la sociedad civil de Talca, que implica fomentar la utilización del instrumento de los Proyectos de Integración Social (PIS), que bonifican subsidios a los DS 40 integrados en proyectos con FSV. Los problemas de este modelo tienen que ver con la desconfianza de los productores de oferta respecto a que haya demanda por proyectos integrados socialmente. Sin embargo, si se toma como referencia los casos como el del comité de vivienda del barrio Seminario, la situación actual es que la organización de la demanda de damnificados ya incluye estratos medios y bajos en conjunto, producto de la excepcional heterogeneidad del barrio antes del terremoto. El entendimiento de esta heterogeneidad social como parte del patrimonio de los barrios afectados (Boyco y Letelier, 2011, lleva a privilegiar el uso de los PIS.

En el contexto de los resultados del estudio, se tomarán tres supuestos para generar alternativas:

- 1) **El uso de PIS permite responder a la demanda integrada previamente en el centro de Talca, al mismo tiempo que genera una estrategia de**

financiamiento solidaria entre los DS40 y los FSV, puesto que los primeros aumentan la capacidad de pago de los segundos al ser parte del mismo proyecto.

- 2) **La inexistencia de oferta y desconfianza respecto del modelo implica que se requiera una gestión pública de los proyectos, aunque ésta sea sólo inicial.** Se puede considerar recursos para generar una gestión pública de calidad al mantener los mismos porcentajes y costos para el desarrollo y gestión de los proyectos en forma privada.
- 3) Producto de lo anterior, y en base a los resultados de la investigación, puede entenderse que los incentivos para generar ofertas no son transparentados en la gestión inmobiliaria, sino que son escondidos en la transacción entre las Egis y las constructoras, sean estas parte del mismo capital inmobiliario, o se trate de actores distintos con cobros adicionales desde las Egis a las constructoras. Esto, sumado a la necesidad de agilizar los procesos de licitación de la construcción, lleva a plantear un **“costo hipotético” que se evalúa considerando una rentabilidad del 12% pero no sobre la totalidad de la inversión, sino sobre el costo de construcción.** Esto sirve para aumentar la efectividad de licitaciones hechas para la construcción de proyectos gestionados y desarrollados desde el sector público.

El resultado de la aplicación de estas estrategias es que se hace viable la construcción de este tipo de proyectos para el caso de Santa Ana, pero sigue siendo insuficiente para valores de suelo como el caso de Seminario. Es importante notar que incluso sin la aplicación del “costo hipotético” (gestión pública y rentabilidad del 12% limitada a los costos de construcción), el PIS hace viable los proyectos para los casos de incorporación de una deuda de 200 UF para el caso de los proyectos de FSV II, pagable con dividendos de menos de \$50.000 mensuales por un plazo de 10 a 12 años (DID SA y Reconstruye, 2011). Sin embargo, la aplicación de la gestión pública y el costo hipotético con los incentivos a la participación de privados transparentados, hace posible los proyectos sin deuda de los FSV II (GSE D). Esta evaluación señala alternativas de intervención que pueden ser sujetas a las alternativas políticas que se presentan en cada caso, y a las características de cada comunidad afectada.

Tabla: evaluación de alternativas de financiamiento y gestión

COSTO REAL VIVIENDA	UF	1.204,75	1.254,94	1.003,95	1.045,78
DIFERENCIA PARA PROYECTOS FSV I	UF	-548,75	-598,94	-347,95	-389,78
DIFERENCIA PARA PROYECTOS FSV II SIN DEUDA	UF	-656,75	-706,94	-455,95	-497,78
DIFERENCIA PARA PROYECTOS FSV II CON DEUDA	UF	-456,75	-506,94	-255,95	-297,78
DIFERENCIA PARA PROYECTOS DS40 1000 UF	UF	-204,75	-254,94	-3,95	-45,78
COSTO HIPOTÉTICO (12% EN CONSTRUCCIÓN)					
COSTO HIPOTETICO VIVIENDA	UF	1.146,10	1.193,85	966,82	1.007,10
GSE E	N	4	2	4	2
	%				
ahorro	UF	0	0	0	0
subsidio base	UF	330	330	330	330
subsidio de localización	UF	200	200	200	200
fondo iniciativa	UF	7	7	7	7
equipamiento	UF	5	5	5	5
construcción en altura	UF	114	114	114	114
total capacidad de pago regular	UF	656	656	656	656
GSE D	N	5	2	5	2
	%				
ahorro	UF	10	10	10	10
subsidio base	UF	330	330	330	330
subsidio de localización	UF	100	100	100	100
fondo iniciativa	UF	7	7	7	7
equipamiento	UF	5	5	5	5
construcción en altura	UF	96	96	96	96
total capacidad de pago regular	UF	548	548	548	548
GSE C3		15	8	15	8
subsidio densificación	UF	500	500	500	500
DEUDA	UF	500	500	500	500
total capacidad de pago regular	UF	1000	1000	1000	1000
Pago total proyecto por estacionamientos (60 UF)	UF	900	432	900	432
Capacidad de pago adicional por vivienda	UF	36,00	36,00	36,00	36,00
CAPACIDAD DE PAGO SUBSIDIOS PIS (SUMANDO 200 UF A DS40)	UF	971	1.037	971	1.037
CAPACIDAD DE PAGO + DEUDA D 200 UF	UF	1.011	1.070	1.011	1.070
SIN DEUDA FSV II					
DIFERENCIA COSTO REAL	UF	-234,19	-218,28	-33,39	-9,11
DIFERENCIA COSTO HIPOTÉTICO	UF	-175,54	-157,19	3,74	29,57
CON DEUDA FSV II					
DIFERENCIA COSTO REAL	UF	-194,19	-184,94	6,61	24,22
DIFERENCIA COSTO HIPOTÉTICO	UF	-135,54	-123,85	43,74	62,90

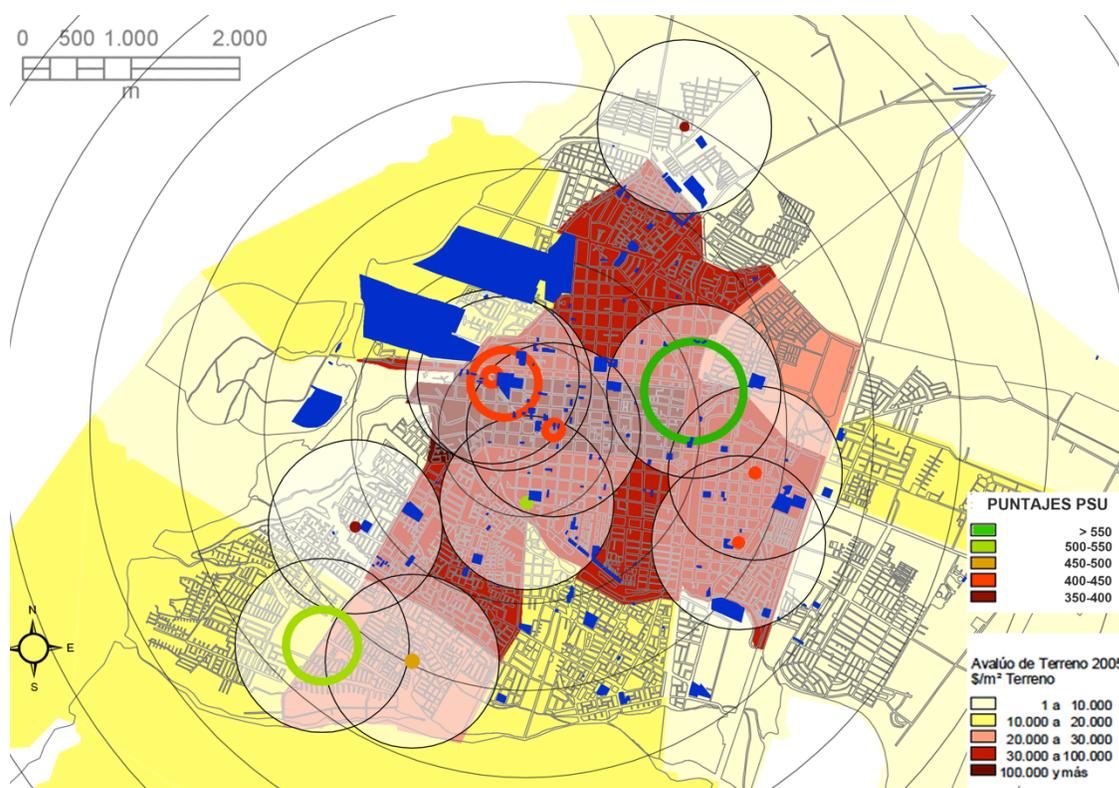
Fuente: elaboración propia

8.4 Alternativa B: Uso de terrenos fiscales

El análisis exhaustivo de las posibilidades, presentado en el apartado precedente, señala alternativas viables para generar oferta, aunque sigue implicando serias limitaciones para lograr satisfacer la demanda. Recordemos que la totalidad de proyectos fue de 22 en las tres comunas estudiadas, para tres años, lo que equivale a

poco más de 7 proyectos por año, ninguno de los cuales se localizaba en el centro de Talca. Poniendo como supuesto que se generen diez proyectos, cinco por cada tipo de terreno, esto implicaría satisfacer las necesidades de 185 familias, de un total de 2.500. Por lo tanto, en **una estrategia de dos años este tipo de proyectos probablemente apenas supere el 10% o 15% de la demanda**. Estos alcances se podrían probablemente doblar sumando una alternativa como la mencionada en base a los programas de Densificación Predial. Con todo, la proyección implica que en condiciones favorables apenas se haya dado respuesta a 1 de cada 3 damnificados del centro de Talca.

Catastro de terrenos fiscales en el mapa de oportunidades de Talca



Fuente: elaboración propia

Como ya se mencionó, el resultado de esta investigación indica que permitir la expulsión de estos damnificados a proyectos en la periferia, probablemente fuera de la comuna, implica un probable impacto negativo en las trayectorias de ingresos de estos hogares, teniendo como consecuencia probable el aumento de la desigualdad, o la inhibición de su disminución. Por esta razón se buscaron otras **alternativas tomando en consideración**

los suelos de propiedad estatal en la comuna. El análisis arroja la disponibilidad de terrenos bien ubicados. La dificultad radica en que la mayoría de ellos están definidos en el Plan Regulador Comunal como zonas de equipamiento deportivo, o como zonas de riesgo de inundación. Tal es el caso de los terrenos al norponiente del Estadio Fiscal. Sin embargo, luego de analizar los terrenos fiscales y las limitaciones normativas, se constató la existencia de dos terrenos de considerable envergadura, uso residencial, y ubicados en zonas con buen acceso a oportunidades de aumento de ingresos – según los resultados de la investigación explicados más arriba.

El mejor ubicado de ellos se encuentra en el límite sur del casco histórico, en la rivera norte del Estero Piduco. Se trata de una franja angosta dividida en cuatro predios (según el catastro de MINVU y Geociudad, 2007) con orientación este-oeste. Este terreno fue propuesto como una alternativa de solución para varias familias por parte de la ONG Reconstruye, DID SA y el presidente del Colegio de Arquitectos de Talca (Reconstruye y DID SA, 2011) durante el segundo semestre de 2011, y se trataría de un sitio eriazo sin uso. El segundo terreno se encuentra entre los predios mencionados al norponiente del Estadio Fiscal de Talca, al costado oriente de la nueva Circunvalación. Este terreno es de grandes proporciones y uso residencial, a pesar de estar en manos del Regimiento.

Imágenes actuales de los terrenos fiscales Piduco y Regimiento



Piduco



Regimiento

8.5 Retroalimentación entre el modelo de gestión, la información aportada por el estudio, y el diseño espacial de los proyectos

Las conclusiones del estudio y la propuesta de modelo de gestión condicionan directamente el diseño espacial de los proyectos. Sin embargo, es posible observar cómo del desarrollo de los proyectos aparecen nuevos criterios que permiten retroalimentar el desarrollo de la gestión y las perspectivas sobre los efectos sociales del acceso a estos proyectos hipotéticos por parte de las familias.

Los criterios principales de esta retroalimentación, en relación al diseño, se aplican a nivel de la unidad de vivienda, de la agrupación por edificio y de la urbanización.

- a) Unidad de vivienda: estructura estándar adaptable de 55,9 M² tanto para FSV como DS40 con distribución interna adaptable en base a tabiquería liviana.
 - i. Estándar de superficie sobre oferta tradicional de vivienda social, y dentro de los márgenes comercializables para el DS40.
 - ii. Facilita economías de escala por repetición en soluciones constructivas y tipologías en la construcción.
 - iii. Permite adaptabilidad a decisiones de comercialización (proporciones FSV I, FSV II y DS40) dentro de los márgenes permitidos por los PIS, permitiendo disminuir riesgos frente a cambios en la composición de la demanda en el tiempo.
- b) Agrupación por edificio: división en sub-conjunto de 4 pisos.
 - i. Permite aprovechar al máximo la construcción en altura sin necesitar ascensores.
 - ii. Permite flexibilidad de unidades colindantes según capacidad de pago, en diferentes agrupaciones en propiedad individual y copropiedad, con el criterio de evitar conflictos por administración y pago de gastos comunes entre hogares con distinto presupuesto y prioridades familiares.
 - iii. Permite flexibilidad en las definiciones de circulaciones y accesos, con los mismos criterios de precaución mencionados respecto a la

subdivisión, la copropiedad, la administración y el pago de gastos comunes.

- iv. Permite flexibilidad para conseguir superficies totales en circulaciones de menos el 20% para conseguir descuento en el cálculo de la constructibilidad.

c) Urbanización: Oportunidades del Piduco

- i. Presencia de parque permite buenas condiciones paisajísticas, y de vistas, y elimina necesidad de adicionar espacio público dentro de los proyectos.
- ii. Subdivisión en 4 terrenos permite adaptarse a gestión en etapas.
- iii. Presencia de dos frentes de calle principales permiten gran adaptación en accesos y circulaciones

d) Urbanización: Oportunidades del Regimiento

- i. Posibilidad de dejar 50% del terreno a espacios públicos y equipamiento, lo cual podría incluir un espacio para realización de feria libre.
- ii. Terraplen hacia el Río Claro genera vistas hacia el río y los cerros que aportan condiciones paisajísticas y condiciones de diseño
- iii. Pendiente hacia el Río Claro y posibilidad de instalar equipamientos públicos permitiría experimentar con planta de reciclaje de aguas con administración centralizada (sin riesgo por mala mantención en mano de las copropiedades).
- iv. Amplitud del terreno permite flexibilidad en la urbanización, ejercitando distintos tipos de agrupamiento utilizando el mismo subconjunto de 4 pisos y 8 unidades.

Imagen Satelital con ubicación de terreno Piduco en relación al centro.

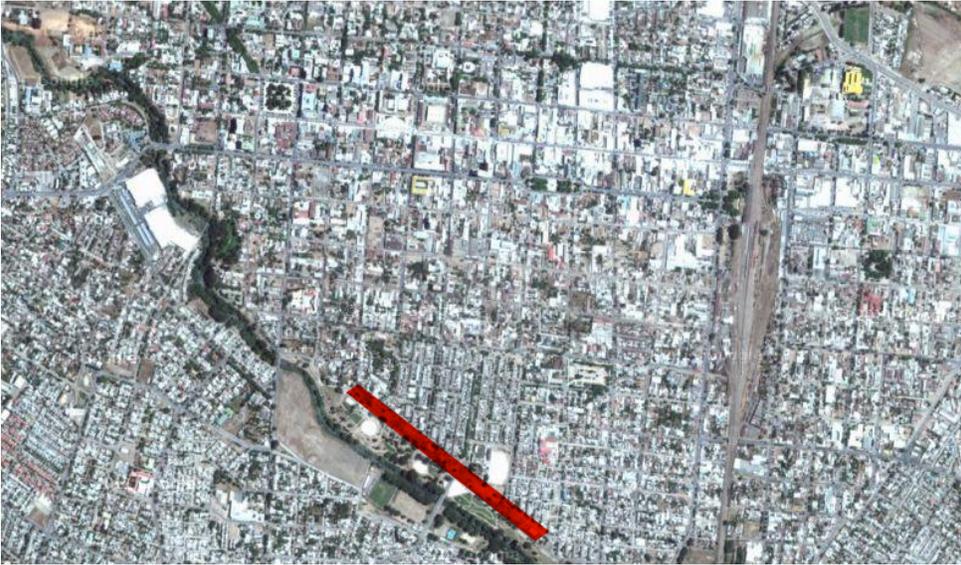


Imagen Satelital con ubicación de terreno Regimiento en relación al centro



El resumen de las posibilidades normativas de uso de los cuatro predios del Piduco y el del Regimiento se resumen a continuación:

Tabla: Caracterización de proyecto para sitios fiscales disponibles

variable / Caso	unidad	Piduco 1	Piduco 2	Piduco 3	Piduco 4	Regimiento
SUPERFICIE	M ²	1912,7	2749,5	2856	4188,7	117108,2
ZONA		U-03	U-03	U-03	U-03	U-03
Sup Predial Mínima	M ²	400m ²	400m ²	400m ²	400m ²	400m ²
Coefficiente de Ocupación de suelo	N	0,6 0,4 para edificios (se aplica descuento OGUC)				
Ocupación Permitida Casas	M ²	1147,62	1649,7	1713,6	2513,22	70264,92
Ocupación Permitida Edificios	M ²	765,08	1099,8	1142,4	1675,48	46843,28
Casa 1 piso por terreno x Ocupación	N	50,11441048	72,03930131	74,82969432	109,7475983	3068,337118
Casa 2 pisos por terreno x ocupación	N	100,228821	144,0786026	149,6593886	219,4951965	6136,674236
Deptos. en primer piso x Ocupación	N	13,68658318	19,6744186	20,43649374	29,97280859	837,983542
Viviendas logradas en cuatro pisos	N	54,74633274	78,69767442	81,74597496	119,8912343	3351,934168
Coefficiente de Constructibilidad	N	6	6	6	6	6
Constructibilidad Resultante Máxima	M ²	11476,2	16497	17136	25132,2	702649,2
Máximo Casas x Constructibilidad	N	205,2987478	295,1162791	306,5474061	449,5921288	12569,75313
Agrupamiento		Aislado, Pareado, Continuo.				
Frente predial mínimo	MTS	8 mts	8 mts	8 mts	8 mts	8 mts
Distanciamiento	MTS	OGUC	OGUC	OGUC	OGUC	OGUC
Altura Máxima de Edificación	MTS	Libre, según Rasante OGUC y según Artículo 3° Ordenanza Local	Libre, según Rasante OGUC y según Artículo 3° Ordenanza Local	Libre, según Rasante OGUC y según Artículo 3° Ordenanza Local	Libre, según Rasante OGUC y según Artículo 3° Ordenanza Local	Libre, según Rasante OGUC y según Artículo 3° Ordenanza Local
Adosamiento	%	Según OGUC y Artículo 5° de esta Ordenanza Local / no debe ser superior al 40%.	Según OGUC y Artículo 5° de esta Ordenanza Local / no debe ser superior al 40%.	Según OGUC y Artículo 5° de esta Ordenanza Local / no debe ser superior al 40%.	Según OGUC y Artículo 5° de esta Ordenanza Local / no debe ser superior al 40%.	Según OGUC y Artículo 5° de esta Ordenanza Local / no debe ser superior al 40%.
Antejardín	MTS	5 mts mínimo				
Densidad Máxima	hab/ha	1.000 hab/ha	1.000 hab/ha	1.000 hab/ha	1.000 hab/ha	1.000 hab/ha
Viviendas máximas permitidas x dens	N	47,8175	68,7375	71,4	104,7175	2927,705
Estacionamientos	N	0,6*Viviendas	0,6*Viviendas	0,6*Viviendas	0,6*Viviendas	0,6*Viviendas
Est. resultantes	N	28	41	43	62	864

Tabla: Evaluación económica de proyectos en terrenos fiscales disponibles

variable / Caso	unidad	Piduco 1	Piduco 2	Piduco 3	Piduco 4	Regimiento
SUPERFICIE TERRENO TOTAL	M ²	1912,7	2749,5	2856	4188,7	117108,2
SUPERFICIE PROYECTO SIN SUBSUELO	M ²	2.627	3.801	3.969	5.814	80.496
SUPERFICIE TERRENO A OCUPAR	M ²	34%	35%	35%	35%	17%
COSTO DEL TERRENO A CONSIDERAR	UF/M ²	4,48	4,48	4,48	4,48	0,90
COSTO NETO ARQUITECTURA	UF/M ²	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70
COSTO NETO ESPECIALIDADES	UF/M ²	0,30	0,30	0,30	0,30	0,30
COSTO NETO CONSTRUCCION (INCLUYE GG E IMPREVISTOS)	UF/M ²	10,50	10,50	10,50	10,50	10,50
CERTIFICACION Y PERMISOS	%	1%	1%	1%	1%	1%
COSTOS LEGALES	%	1%	1%	1%	1%	1%
PUBLICIDAD Y PROMOCION	%	2%	2%	2%	2%	2%
IVA (35% DEL 19%)	%	6,65%	6,65%	6,65%	6,65%	6,65%
GASTOS DE COMISION DE VENTAS	%	2%	2%	2%	2%	2%
SUBTOTAL CONSTRUCCIÓN	UF	27.587	39.913	41.673	61.043	845.208
SUBTOTAL TERRENO	UF	8.573	12.324	12.801	18.774	104.978
SUBTOTAL DESARROLLO	UF	2.627	3.801	3.969	5.814	80.496
SUBTOTAL GESTIÓN	UF	3.490	5.049	5.272	7.722	106.919
COSTO TOTAL PROYECTO	UF	42.277	61.086	63.715	93.352	1.137.601
VIVIENDAS	N	47	68	71	104	1.440
COSTO NETO MERCADO POR VIVIENDA	UF	899,50	898,33	897,39	897,62	790,00
COSTO TOTAL REAL (RENTABILIDAD 12%)	UF	47.350	68.417	71.361	104.555	1.274.113
COSTO REAL VIVIENDA	UF	1.007,44	1.006,13	1.005,08	1.005,33	884,80
DIFERENCIA FSV I Y COSTO REAL	UF	-351,44	-350,13	-349,08	-349,33	-228,80
DIFERENCIA FSV II SIN DEUDA Y COSTO REAL	UF	-459,44	-458,13	-457,08	-457,33	-336,80
DIFERENCIA FSV II CON DEUDA Y COSTO REAL	UF	-259,44	-258,13	-257,08	-257,33	-136,80
DIFERENCIA DS 40 1000 UF	UF	-7,44	-6,13	-5,08	-5,33	115,20

Como puede verse en la evaluación económica, sometiendo estos terrenos a las mismas reglas del mercado corriente (considerando el uso de los terrenos como una venta regular por vía de enajenación de activos fiscales), el único proyecto que se paga es el “megaproyecto” del terreno del Regimiento, si es que éste fuera una villa ofertada únicamente para beneficiarios del DS 40 con precio de venta de 1000 UF. En este caso, as restricciones normativas permitirían la construcción de hasta 2.927 viviendas (para alcanzar el máximo de 1000 habitantes por hectarea) aunque dadas las posibilidades de

generar una urbanización a gran escala convendría reservar área para equipamiento y otros usos. En este caso se optó por simular el proyecto con 1.440 viviendas (esto podría implicar dividir el proyecto en al menos 5 etapas) y un 17% de ocupación del suelo.

Dadas estas consideraciones, se optó por evaluar el proyecto en función de los mismos mecanismos propuestos. En este caso, al costo “real” correspondiente al que incluye la rentabilidad inmobiliaria, sumado al “hipotético” que corresponde a limitar la rentabilidad al 12% sobre los costos de construcción, se agregó la alternativa de “mitigación” y traspaso directo del suelo. La mitigación consiste en el supuesto de que el Estado debe auto-compensar la pérdida del activo inmobiliario público pagando por los terrenos, para los cuales se definió un costo de UF/M² similar al del terreno del Regimiento, por ser un precio más bajo que el centro, pero con un mínimo suficiente para igualar el costo de terrenos bien localizados utilizados para infraestructura estatal. Se aplicó el pago de ese precio de suelo a los terrenos del Piduco, lo que implica pasar de 4,48 UF/M² a 0,9 UF/M². Con este precio se podrían recaudar alrededor de 10.500 UF, equivalentes a alrededor de \$233 millones (medio millón de dólares). La venta de sólo la mitad del terreno del regimiento podría implicar una suma de más de \$1.150 millones (casi tres millones de dólares), parte de lo cual podría ser destinado a infraestructura. El mecanismo ideal propuesto supone que estos fondos engrosen la capacidad financiera del Fondo Social de Suelos, de manera de poder realizar inversiones a largo plazo.

Tabla: Evaluación económica para proyectos con PIS

variable / Caso	unidad	Piduco 1	Piduco 2	Piduco 3	Piduco 4	Regimiento
SIN DEUDA FSV II						
DIFERENCIA COSTO REAL	UF	-14,34	-76,07	-4,91	-10,83	112,00
DIFERENCIA COSTO REAL MITIGADO	UF	131,60	68,93	139,34	133,60	112,04
DIFERENCIA COSTO HIPOTÉTICO	UF	23,17	-38,70	32,34	26,45	136,37
DIFERENCIA COSTO HIPOTÉTICO MITIGADO	UF	169,11	106,30	176,59	170,88	136,40
DIFERENCIA COSTO REAL SIN SUELO	UF	168,07	105,16	175,38	169,69	184,90
DIFERENCIA COSTO HIPOTÉTICO SIN SUELO	UF	205,57	142,53	212,64	206,97	209,27
CON DEUDA FSV II						
DIFERENCIA COSTO REAL	UF	28,22	-43,71	34,53	29,55	152,00
DIFERENCIA COSTO REAL MITIGADO	UF	174,16	101,29	178,78	173,98	152,04
DIFERENCIA COSTO HIPOTÉTICO	UF	65,72	-6,35	71,78	66,83	176,37
DIFERENCIA COSTO HIPOTÉTICO MITIGADO	UF	211,66	138,65	216,03	211,27	176,40
DIFERENCIA COSTO REAL SIN SUELO	UF	210,62	137,51	214,82	210,07	224,90
DIF. COSTO HIP. SIN SUELO	UF	248,13	174,88	252,07	247,35	249,27

Esquemas de agrupamiento para simulación de proyectos en sitios fiscales disponibles

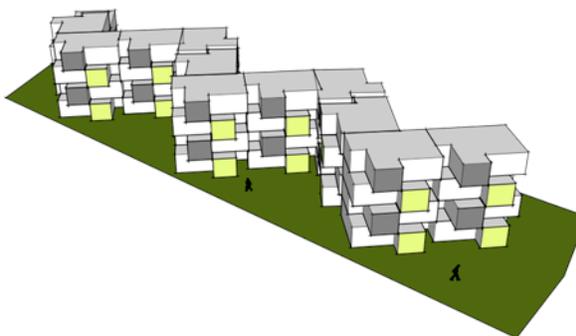
Nombre Terreno: Piduco I

Superficie: 1912,7 M2

Viviendas: 47

Pisos: 4

Precio Suelo: 4,48 UF/M2



Nombre Terreno: Piduco

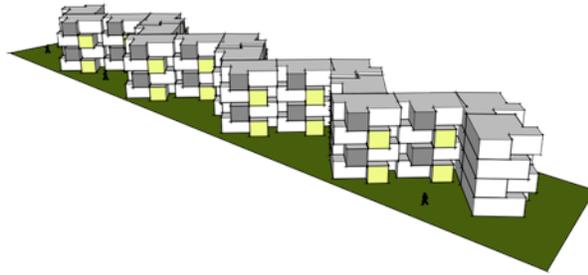
II

Superficie: 2749,5 M2

Viviendas: 68

Pisos: 4

Precio Suelo: 4,48 UF/M2



Nombre Terreno: Piduco

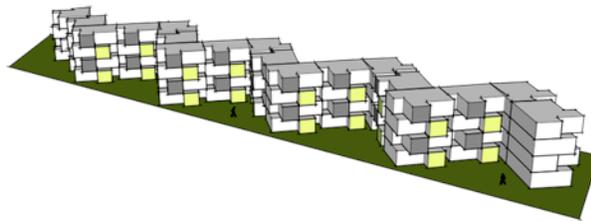
III

Superficie: 2856 M2

Viviendas: 71

Pisos: 4

Precio Suelo: 4,48 UF/M2



Nombre Terreno: Piduco

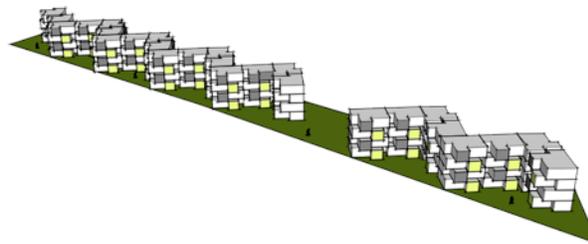
IV

Superficie: 4188,7 M2

Viviendas: 104

Pisos: 4

Precio Suelo: 4,48 UF/M2



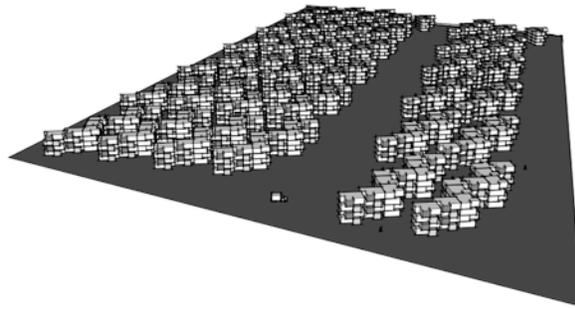
Nombre Terreno:
Regimiento

Superficie: 117.108,2 M2
(11,7 Há)

Viviendas: 1.440

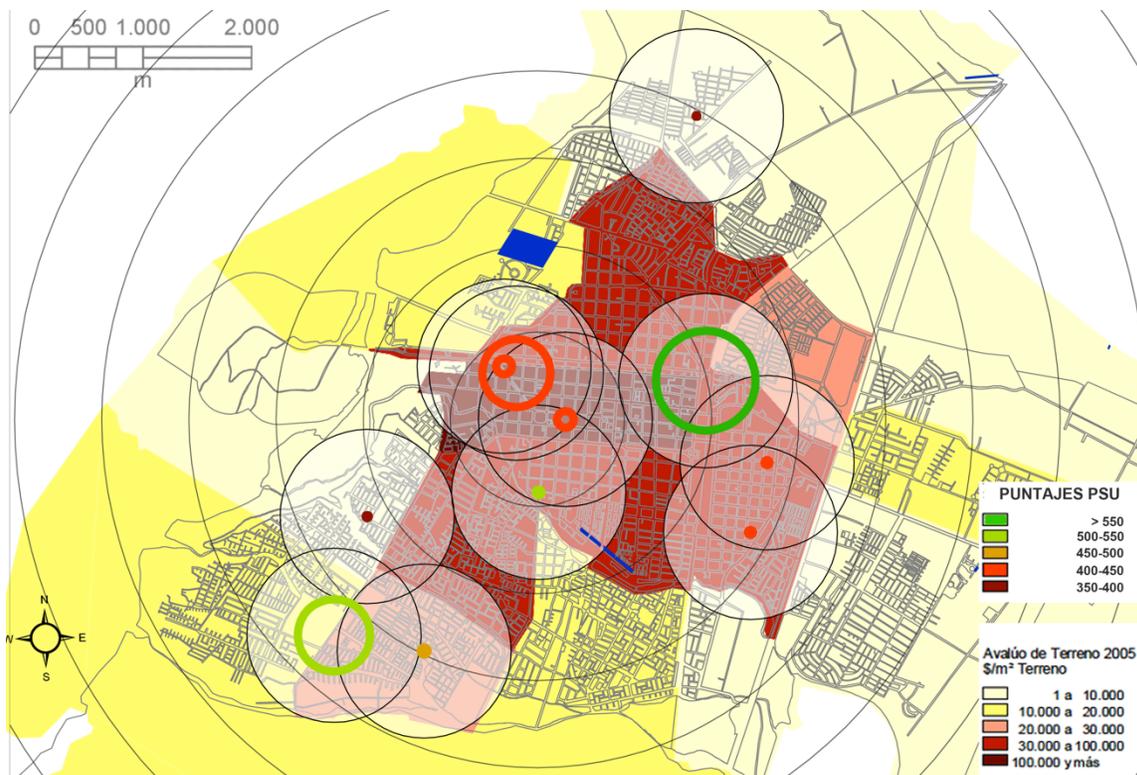
Pisos: 4

Precio Suelo: 0,9 UF/M2



Fuente: elaboración propia

Situación de posible localización de proyectos en terrenos fiscales Piduco y Regimiento respecto del mapa de oportunidades de Talca



Fuente: elaboración propia

Según la simulación de proyectos, se podrían generar 186 viviendas en el terreno del Piduco y 1.440 en el del Regimiento, sumando 1.626 en total, cubriendo el 65% de la

totalidad de la demanda. Considerando las estimaciones generales de impacto indicadas en el apartado anterior, se puede aspirar a lograr, con las medidas adicionales propuestas, la cobertura de aproximadamente el 90% del total del déficit hipotético de 2.500 viviendas, en un plazo preliminar de aproximadamente dos años.

9. Desarrollo de anteproyecto para primera etapa

9.1 Memoria de Proyecto

El proyecto se ubica en el terreno del Regimiento, ubicado 9 cuadras al norte de la plaza de armas de Talca. La superficie de 117.108,2 M² permitiría ubicar ahí a más de 1.400 familias utilizando al máximo la densidad permitida. La estructuración del proyecto se basa en continuar el patrón de las manzanas tradicionales del centro, e incorpora una diagonal como calle principal, siguiendo también con la tradición urbanística de la ciudad. Todas las calles incluyen espacio para ciclo-rutas.

Las viviendas se agrupan en una línea de crujía simple, la cual se desarrolla en forma quebrada por los bordes de la manzana, generando patios interiores. Toda vivienda tiene siempre al menos uno de sus frentes orientado hacia fuera de la manzana. El edificio se estructura en base a un sistema modular de muros y vigas generando marcos rígidos tanto a nivel horizontal como vertical, sin lozas completas. Esto implica que pueden adaptarse tanto las divisiones interiores como las subdivisiones entre unidades, y no solo horizontalmente sino verticalmente.

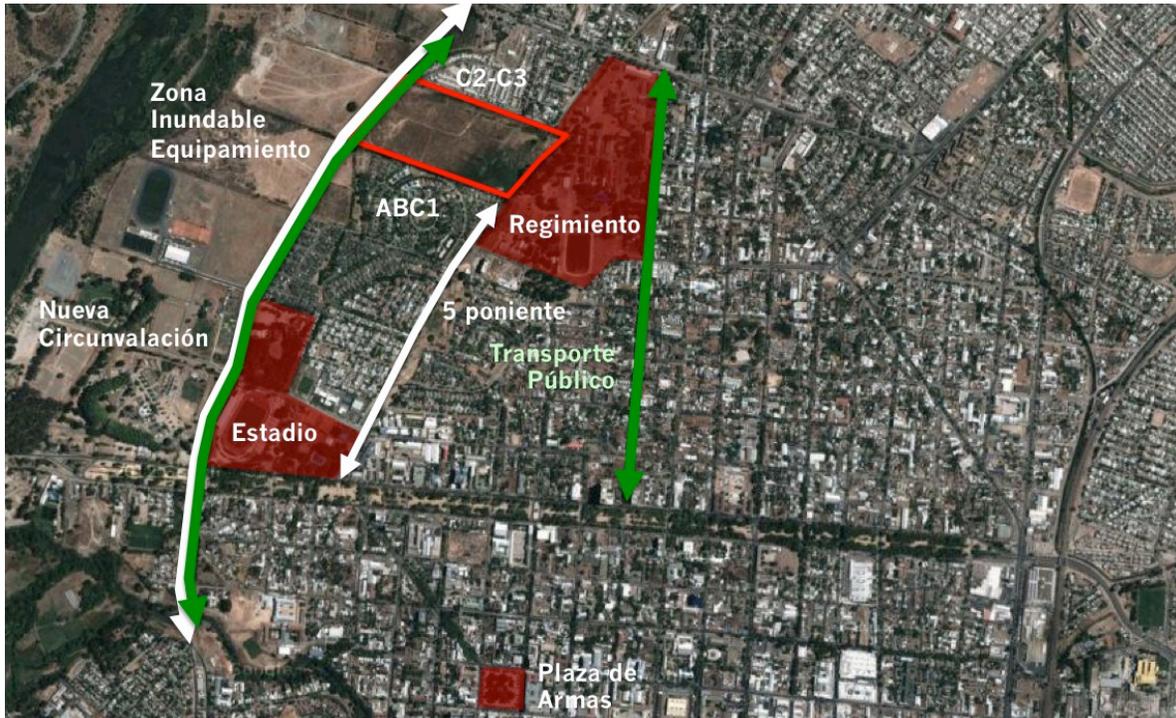
En base a esto se plantean cuatro tipologías para dos tipos de usuario: Fondo Solidario de Vivienda en un piso y beneficiarios de subsidios para clase media, en ambos casos para uno y dos pisos (en dúplex). La organización de las unidades se piensa para maximizar las densidades, dejando los dúplex en el piso 4, de tal manera de no requerir ascensores. Por otro lado, se prioriza contar con unidades de un piso del Fondo Solidario de Vivienda para beneficiarios de tercera edad. Las circulaciones se piensan buscando minimizar los espacios comunes, disminuyendo costos de mantención que deban ser coordinados por todos los usuarios del edificio.

El predio tiene una inclinación oriente-poniente. En el borde oriente hay una antigua acequia, y hacia el poniente la pendiente desciende hasta el río, al otro lado de la calzada de la circunvalación. Se plantea generar mini-acequias que recorran y rieguen los patios interiores y exteriores, de manera de generar ahorro en agua potable. Adicionalmente, el plan maestro plantea la posibilidad de que en el sector de cota más baja del terreno se instale una planta de tratamiento de aguas servidas, para reutilizarlas en el regadío de una franja de parque hacia la Av. Circunvalación.

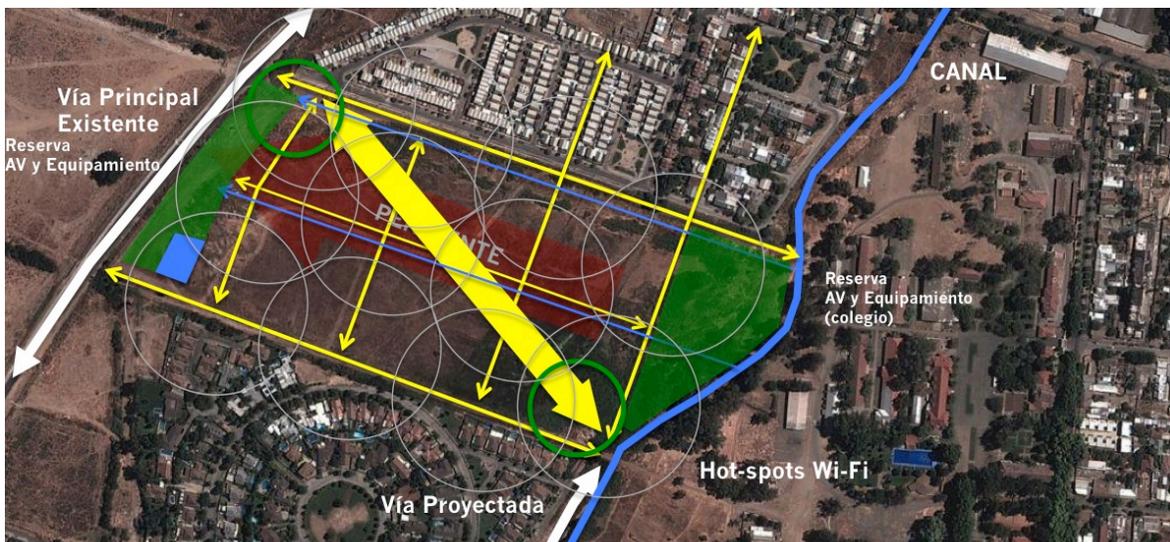
La mirada general del conjunto y las tipologías es poder tener flexibilidad para definir los usos (vivienda o comercial) y los distintos tipos de habitantes bajo un modelo de negocios que incluya subsidios a Proyectos de Integración Social, generando incentivos para la presencia de hogares jóvenes en las viviendas de clase media. Al mismo tiempo, esta

misma flexibilidad, dada por la estructuración modular, permitiría modificaciones de uso y distribución en el futuro.

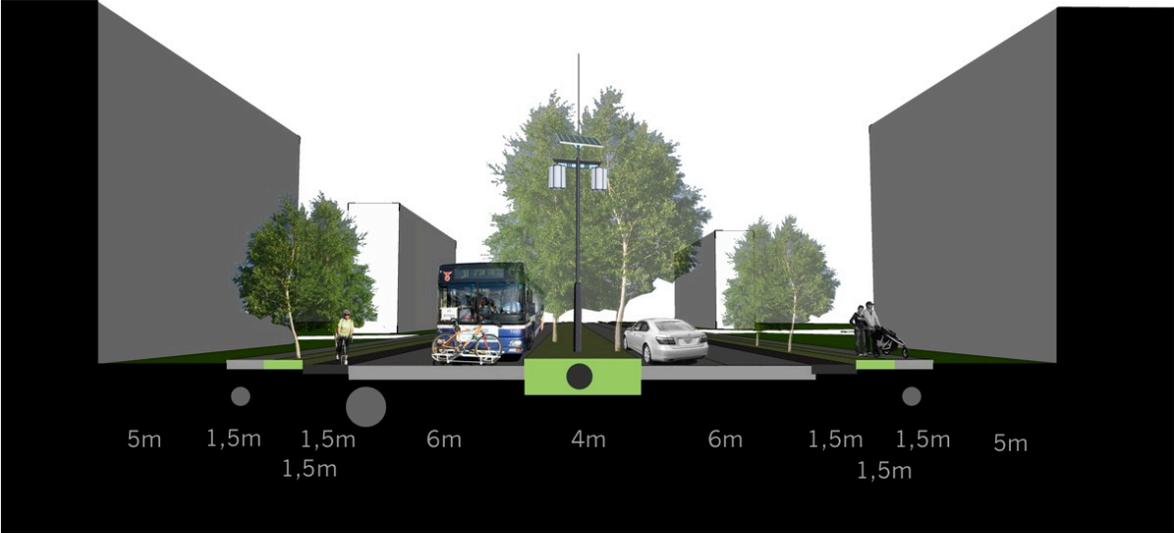
9.2 Relación con la ciudad



9.3 Estrategia de diseño urbano



9.4 Perfil calle principal



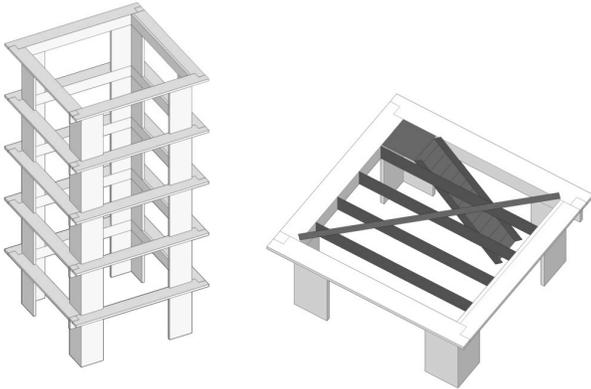
9.5 Referentes



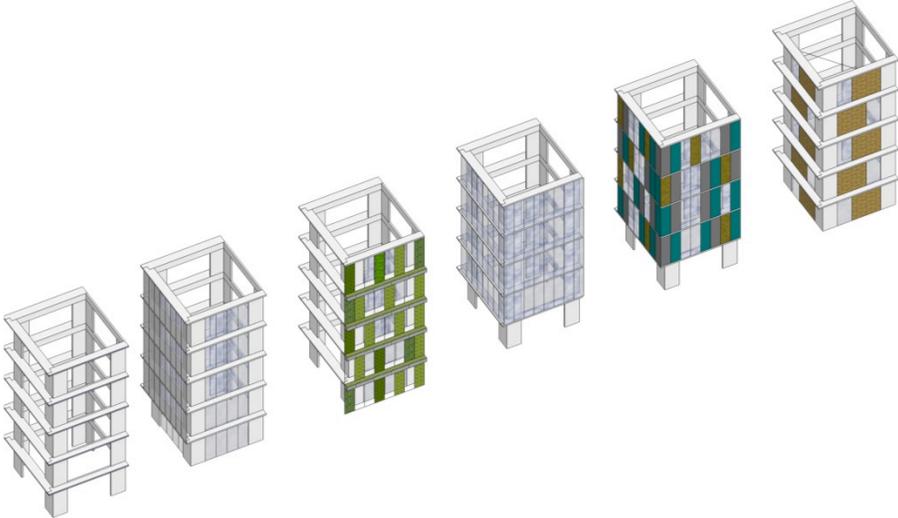
West 8, Borneo-Sporenburg, Amsterdam.

CORVI, Remodelación San Borja, Santiago.

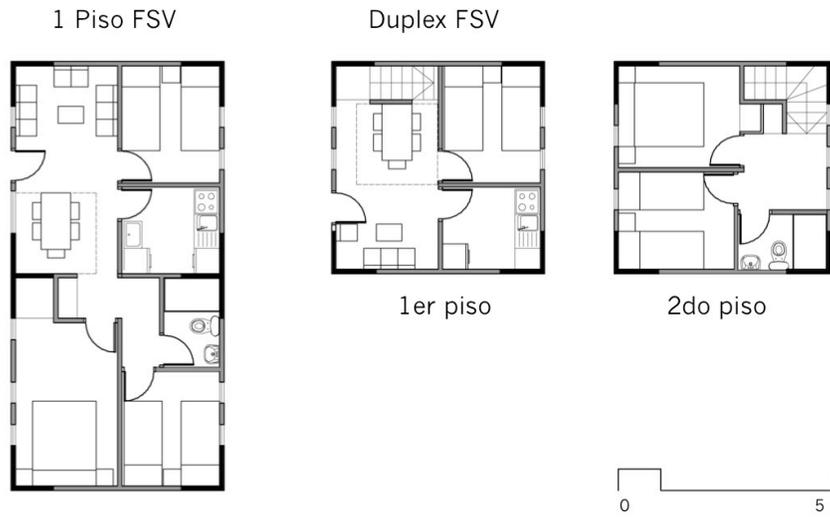
9.6 Estructura modular



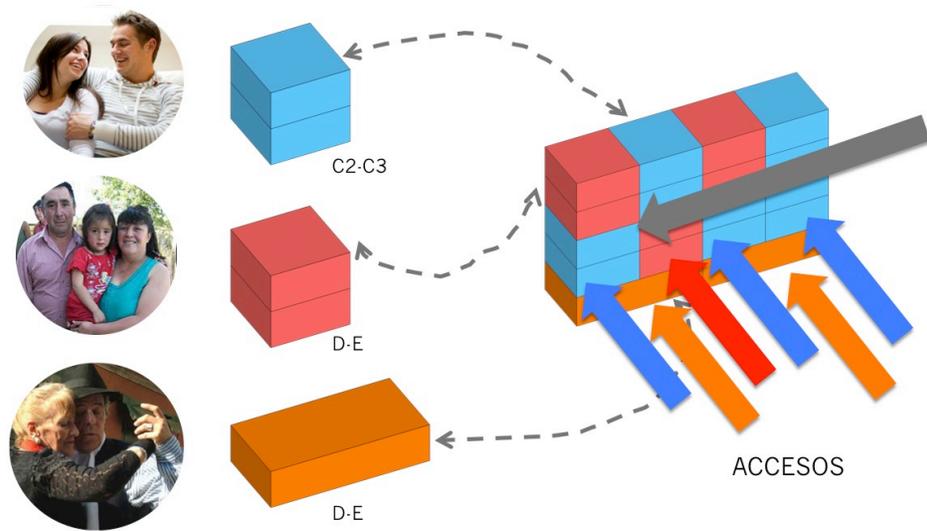
9.7 Diversidad de envolventes



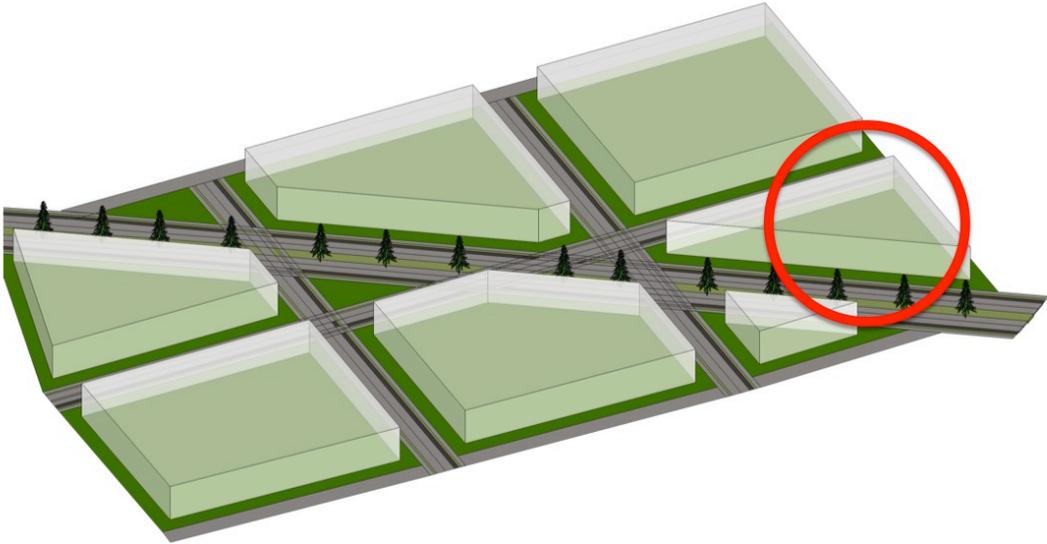
9.8 Tipologías de vivienda en cruja simple



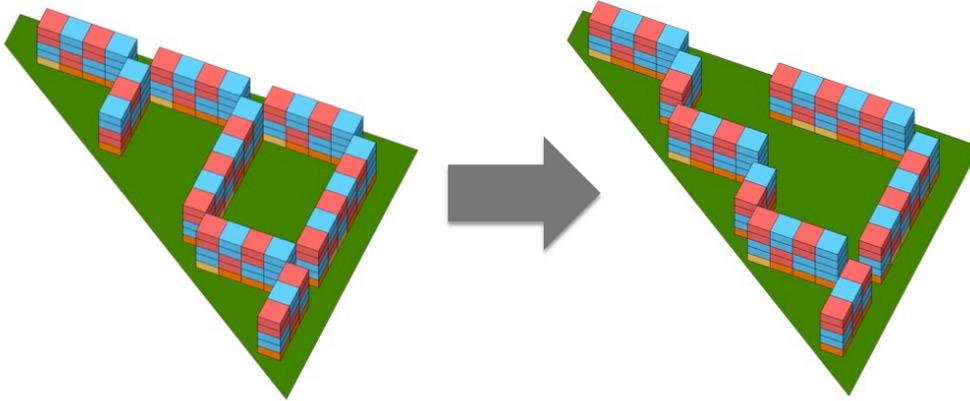
9.9 Estrategia de conjunto



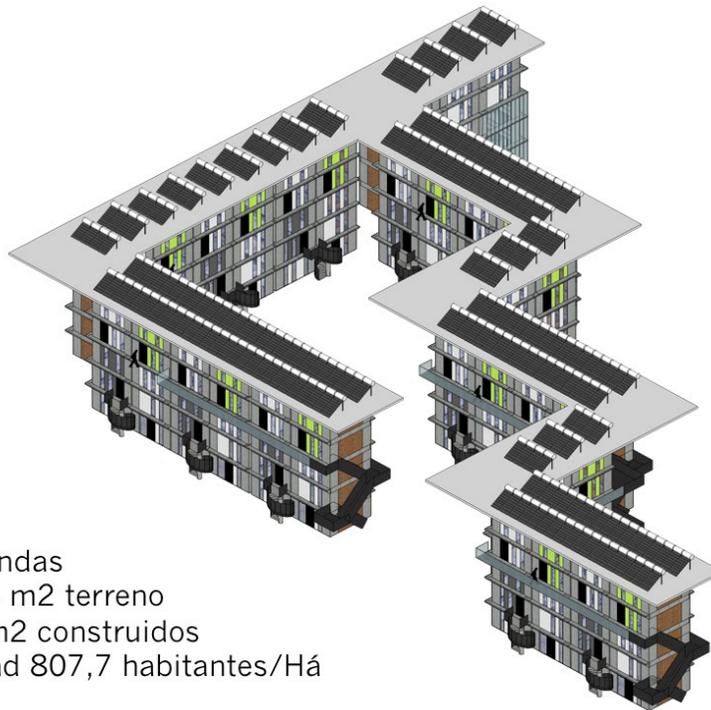
9.10 División de manzanas



9. 11 Estrategia de Manzana

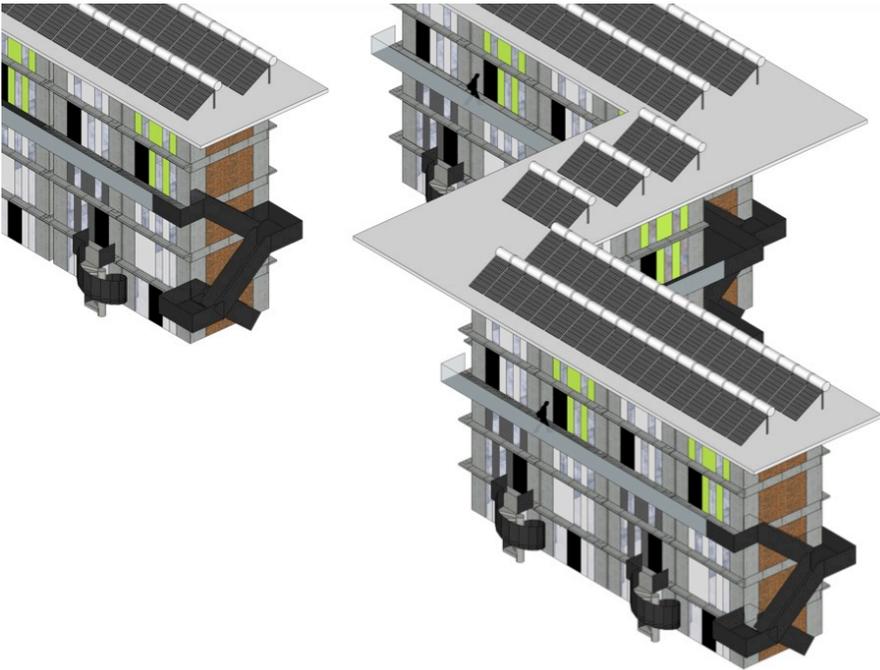


9.12 Conjunto



76 viviendas
3.376,4 m² terreno
3.875 m² construidos
Densidad 807,7 habitantes/Há

9.13 Tipos de circulación



9.14 Plaza 5 Poniente



9.15 Antejardín primer piso



9.16 Patios interiores



Bibliografía

1. Ardiles, M. (2011). Nadie habla de ellos: los desplazados de la reconstrucción. *Dossier Sentidos Comunes*, 1, 26-31
2. Beyer, H. (2011), ¿Qué veinte años no es nada...? : una mirada a la desigualdad de ingresos a partir de las encuestas Casen. *Estudios públicos*, 121, 5-33.
3. Boyco, P., Letelier, F. (2011). *Talca posterremoto: una ciudad en disputa. Modelo de reconstrucción, mercado inmobiliario y ciudadanía*. Santiago, Chile: Ediciones Sur.
4. Brain, I. , Sabatini, F. (2006). Los precios del suelo en alza carcomen el subsidio habitacional, contribuyendo al deterioro en la calidad y localización de la vivienda social. *ProUrbana*, 4, 2-13.
5. Brain, I. (2010). *Efectos del Subsidio Diferenciado a la Localización en la ubicación y precio de la vivienda social* [Presentación]. Santiago, Chile: Programa ProUrbana Centro de Políticas Públicas Pontificia Universidad Católica de Chile.
6. Bresciani, L. (2009). Transcripción de ponencia en Universidad de Chile. En *Ciudad y deseo, exclusión y diversidad: del barrio a la metrópolis* (1a ed., p 53). Santiago, Chile: Facultad de Arquitectura y Urbanismo Universidad de Chile Vicerrectoría de Extensión.
7. Cámara Chilena de la Construcción. (2008). *Balance de la Vivienda en Chile: Actualización del Balance de la Vivienda 2005, considerando la evolución sectorial, los requerimientos habitacionales y proyecciones en el mediano plazo*. Santiago, Chile.
8. Carrasco, G., Contrucci, P. (2001). El Centro Histórico de Santiago: El modelo de una Corporación en la Gestión. En F. Carrión (Ed), *Centros Históricos de América Latina y El Caribe*. Quito, Ecuador.: UNESCO, BID, Ministerio de Cultura y la Comunicación de Francia, FLACSO sede Ecuador.
9. Cass, N., Shove, E., Urry, J. (2005). Social exclusion, mobility and access. *The Sociological Review*, 53, 3, 539-555.
10. Castillo, M. J., Hidalgo, R. (Eds.). (2007). *1906/2006: cien años de política de vivienda en Chile*. Santiago, Chile: Universidad Nacional Andrés Bello, Pontificia Universidad Católica de Chile, Universidad Central de Venezuela.
11. Cociña, Ca., Quintana, F., Valenzuela, N. (2009). *Agenda Pública: arquitectura, ciudad, desarrollo*. Santiago, Chile.: Ediciones Revista Cien Diez.
12. Consejo Asesor Presidencial de Trabajo y Equidad. (2008). *Informe final: hacia un Chile más justo: trabajo, salario, competitividad y equidad social*. Santiago, Chile.
13. Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad. (2007). *Hacia una estrategia nacional de innovación para la competitividad*. Santiago, Chile.
14. Contreras, D. (1999), Distribución del ingreso en Chile. Nueve hechos y algunos mitos. *Perspectivas*. Vol. 2, Nº 2, 311-332
15. Contreras, Y. (2005). *Dinámica inmobiliaria en el programa de repoblamiento: un análisis a los efectos urbanos y sociales: casos de estudio: barrios Brasil y Yungay*. (Tesis para optar al grado de Magister en Desarrollo Urbano). Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile.

16. _____, Dante. (2009) Clase Media: La visión desde la economía. En Cociña, C., Quintana, F., Valenzuela, N. (Eds.), *Agenda Pública: Arquitectura, Ciudad, Desarrollo*. Santiago, Chile: Ediciones Revista Cientodiez.
17. Cox, P, Parrado, E., Ruiz-Tagle, J. (2006). Distribution of Assets, Debt, and Income of Chilean Households. *Documentos de Trabajo, n° 388*. Santiago, Chile: Banco Central.
18. Díaz, J. (2008). *Radicación de Campamentos y Segregación Residencial en el Gran Santiago: Observando desde la Vulnerabilidad*. (Tesis para optar al título de Sociólogo). Universidad de Chile. Santiago, Chile.
19. DID SA y ONG Reconstruye. (2010). *Desarrollo y transferencia de modelo de vivienda colectiva integrada de densidad media para reconstrucción del centro de Talca*. Santiago, Chile.
20. DID SA y ONG Reconstruye. (2011) *Proyecto de Vivienda de Integración Social "Los Maitenes"*. (Material de trabajo). Talca, Chile.
21. Ducci, M. E., González, M. (2006). Anatomía de la expansión de Santiago. En Galetovic, A. (Ed.), *Santiago: dónde estamos y hacia dónde vamos* (pp. 123-146). Santiago, Chile: Centro de Estudios Públicos.
22. Ducci, M.E. (2007). La política habitacional como instrumento de desintegración social. Efectos de una política de vivienda exitosa. En Castillo, M.J., Hidalgo, R. (Eds). *1906-2006. Cien años de política de vivienda en Chile*, Santiago, Chile. Ediciones UNAB-UC-UBV.
23. Duncan, O., Duncan, B. (1955) Methodological Analysis of Segregation Indexes. *American Sociological Review. Vol 20, No. 2*.
24. Duncan, S. (1989). Development Gains and Housing Provision in Britain and Sweden. *Transactions of the Institute of British Geographers, New Series, Vol. 14, No. 2 (1989)*, 57-172
25. Ellen, I. Voicu, I. (2006). Nonprofit Housing and Neighborhood Spillovers. *Journal of Policy Analysis and Management, Vol. 25, No. 1 (Winter, 2006)*, 31-52
26. Fairfax County Planning Commission TOD Committee. *Walking Distance Research*. Virginia, EEUU: County of Fairfax.
27. Fernández-Maldonado, A. (2005). Los backbones de Internet en América Latina y sus consecuencias urbanas. En: ,C. Demattos, C. Figueroa, R. Giménez, A. Orellana y G. Yañez (Eds.) *Gobernanza, competitividad y redes: La gestión de las ciudades del siglo XXI*. Santiago, Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, EURE-Libros.
28. Flores, C. (2008). *Residential segregation and the geography of opportunities: a spatial analysis of heterogeneity and spillovers in education*. (Tesis presentada para obtener el grado de Ph.D. en Public Affairs) Universidad de Texas. Austin, EEUU.
29. Galster, G., Killen, S. The geography of opportunity: A reconnaissance and conceptual framework. *Housing Policy Debate, Vol. 6 N° 1*, 7-43
30. García Huidobro, A., Maragaño , A. (2010). La vertebración territorial en regiones de alta especialización: Valle Central de Chile [versión electrónica]. *Eure, 36 (107)*, 049-065.
31. Harrington, M. (1969). *The other America : poverty in the United States*. New York, EEUU: Macmillan.
32. Hughes, M. (1995). A mobility strategy for improving Opportunity. *Housing Policy Debate, Vol. 6 N° 1*, 271-297

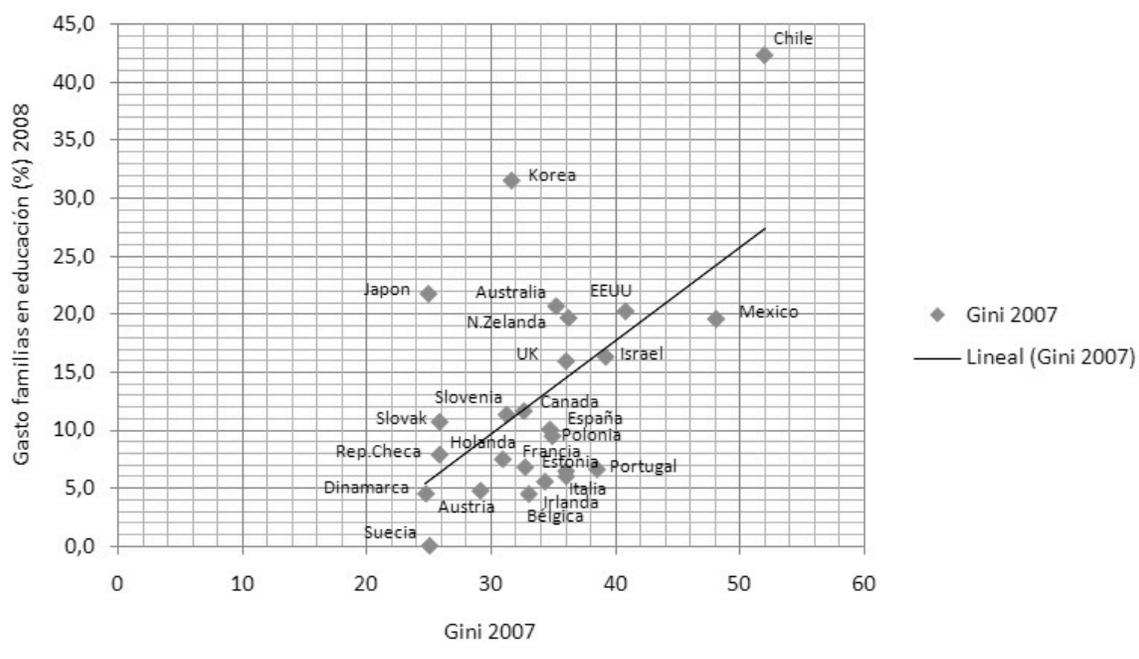
33. Instituto Nacional de Estadísticas (2011). *Resultados Precenso 2011 Viviendas particulares por región y comuna*. Santiago, Chile.
34. Instituto Nacional de Estadísticas. (2008). *Resultados preliminares de la VI encuesta de presupuestos familiares (EPF). Cambios en las pautas de consumo de los chilenos*. Santiago, Chile.
35. Jirón, P. (2010). Posibilidades de Socialización e Integración: La movilidad en Santiago de Chile. En: *Mutaciones de lo colectivo: Desafíos de Integración. Actas de la tercera escuela Chile-Francia, Cátedra Michel Foucault, Casa Central de la Universidad de Chile* (pp. 103-122). Santiago, Chile: Flandes Indiano.
36. Kaztman, Ruben (2001), "Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos". *Revista de CEPAL N° 75*, pp. 171-189.
37. Lipsitz, G. (2004). Learning from Los Angeles: Another One Rides the Bus. *American Quarterly*, Vol. 56, No. 3, *Los Angeles and the Future of Urban Cultures* (Sep., 2004), 511-529
38. Ministerio de la Vivienda y Urbanismo. (2004). *Chile : un siglo de políticas en vivienda y barrio*. Santiago, Chile.
39. Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2010) *Informe Urbano Habitacional 2006-2009*. Santiago, Chile.
40. Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Geociudad Consultores Ltda. (2007). *Análisis de Tendencias de Localización – Caso: Ciudad de Talca*. Santiago, Chile.
41. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2010). *Minuta Programa de Reconstrucción en Vivienda, 9 de Agosto de 2010*. Santiago, Chile.
42. Monsalve, S. (2010). *Identificación de barrios vulnerables hacia una metodología para la medición de vulnerabilidad territorial*. (Tesis para optar al grado de Magister en Desarrollo Urbano). Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile.
43. OCDE. (2009). *Education at a Glance*. Paris, Francia.
44. Orellana, A. (2003). Las dos caras del éxito de la política de vivienda en Chile: ¿Una cuestión de gobernabilidad metropolitana? . *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, vol. VII, núm. 146(047).
45. Petermann, A. (2006). ¿Quién extendió a Santiago? Una breve historia del límite urbano 1953-2004. En A. Galetovic (Ed.) *Santiago: dónde estamos y hacia dónde vamos* (pp. 205-230). Santiago, Chile: Centro de Estudios Públicos.
46. Poduje, I. (2006). El globo y el acordeón: planificación urbana en Santiago, 1960-2004 [capítulos de libros]. 2006. Publicado en: Galetovic, Alexander (Ed.) *Santiago: dónde estamos y hacia dónde vamos*. Santiago, Chile: Centro de Estudios Públicos.
47. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2006). *Desarrollo Humano en Chile. Las Nuevas Tecnologías: ¿un salto al futuro?*. Santiago, Chile.
48. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010: Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad* . San José, Costa Rica.
49. Ramirez, P. (2010). Nuevo terremoto en Talca: el desembarco del grupo Hurtado Vicuña y la presión inmobiliaria que amenaza a los damnificados". *Reportajes de Investigación Centro de Investigación Periodística (Ciper)*, 27 de abril de 2010. Acceso en <http://ciperchile.cl/2010/04/27/nuevo-terremoto->

- en-talca-el-desembarco-del-grupo-hurtado-vicuna-y-la-presion-inmobiliaria-que-amenaza-a-los-damnificados/ (15 de julio de 2011)
50. Rodríguez, A., Sugranyes, A. (2004). El problema de vivienda de los "con techo". *EURE (Santiago)*, dic. 2004, vol.30, no.91, p.53-65.
 51. Rodríguez, J. (2010). La reconstrucción de Armenia, Colombia: Una oportunidad para el desarrollo. *Exposición en el Instituto de Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile*. Santiago, Chile.
 52. Sabatini, F. (2009). Transcripción de ponencia en Universidad de Chile. En *Ciudad y deseo, exclusión y diversidad: del barrio a la metrópolis*. Santiago, Chile: Universidad de Chile, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Vicerrectoría de Extensión.
 53. Sabatini, F. La segregación residencial en las ciudades latinoamericanas: causas, posibles políticas y rol de los mercados de suelo, en F.Arenas, J.L. Coll & R.Hidalgo (Eds.), *Los Nuevos Modos de Gestión de la Metropolización* (pp. 147-180). Santiago, Chile: Instituto de Geografía de la PUC y Universidad de Toulouse Le Mirail.
 54. Sabatini, F., Salcedo, R. Y Wormald, G. (2005-2008). *Barrios en Crisis y Barrios Exitosos producidos por la Política de Vivienda Social*. Santiago, Chile: PBCT Anillos de Investigación en Ciencias Sociales CONICYT.
 55. Sabatini, F.; Salcedo, R (2008). Conversaciones sobre Clase Media. *Revista Cientodiez*, N° 8.
 56. Santis, F, Valenzuela, N. (2011). La cadena territorial de la desigualdad en Chile. *Hélice, revista interdisciplinaria de artes, humanidades y ciencias sociales*, N° 2 segundo semestre 2011,10-14.
 57. Sheller M, Urry J. (2006). The new mobilities paradigm. *Environment and Planning A* 38(2,) 207 – 226.
 58. Sierralta, C. (2008). *Efectos de la segregación residencial socioeconómica en los jóvenes de extracción popular en Santiago de Chile (1992-2002)*. (Tesis para optar al grado de Magister en Desarrollo Urbano). Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile,
 59. SUR Profesionales Consultores (2011). *Investigación del funcionamiento de las Entidades de Gestión Inmobiliaria y Social en la Política Habitacional*. Santiago, Chile.
 60. Talbert, C., Costa, N., Krumbein, A. (2006). Recent developments in inclusionary zoning. *Urban Lawyer*, Vol. 38, No. 3 (Summer 2006), 701-712
 61. Tironi, M. (2003). *Nueva pobreza urbana. Vivienda y capital social en Santiago de Chile, 1985-2001*. Santiago, Chile: Universidad de Chile, Predes/RIL Editores.
 62. Toro, A. (2006). Las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social EGIS y su rol en la Nueva Política Habitacional Chilena. *Blog del Instituto de la Vivienda de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile*. Recuperado de <http://invi.uchilefau.cl/index.php/las-entidades-de-gestion-inmobiliaria-social-egis-y-su-rol-en-la-nueva-politica-habitacional-chilena/>
 63. Un techo para Chile (2007). *Catastro Nacional de Campamentos 2007*. Santiago, Chile: Centro de investigación Social.
 64. URBANA E&D (2010). *Plan de Reconstrucción Urbana Sustentable. Informe n° 2. Etapa Plan Maestro Curicó*. Curicó, Chile.

65. Valdivia, C. y Bakit, M. (2010, 18 de abril). Análisis estadístico de los muertos y desaparecidos en la tragedia del 27/F: La mayor parte de las víctimas fueron adultos mayores y niños. *El Mercurio*. Recuperado de http://diario.elmercurio.com/2010/04/18/reportajes/_portada/noticias/800212E0-48E3-48F9-94A3-D6999A4B15D3.htm?id={800212E0-48E3-48F9-94A3-D6999A4B15D3}
66. Valenzuela, M. (2003). Programa de Repoblamiento comuna de Santiago: un programa de gestión urbana. *URBANO*, septiembre, año 6, número 8, 53-61
67. Valenzuela, N. La ciudad igualitaria: las políticas urbanas que se vienen. En R. Lagos, O. Landerretche (Eds.) *El Chile que se viene: ideas, miradas, perspectivas y sueños para el 2030* (pp 205-219). Santiago, Chile: Editorial Catalunya.
68. Zamora, H. (2011). *Radiografía Nacional: Acceso a Computadores e Internet en Chile*. Santiago, Chile.
69. Ziccardi, A. (2008). *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI*. Bogotá, Colombia: Siglo del Hombre Editores, Clacso-Crop.

Anexos

Anexo 1: Gráfico de comparación entre desigualdad y participación de los hogares como porcentaje del gasto privado total en educación en los países de la OCDE



Fuente: elaboración propia en base a datos de OCDE (2009).

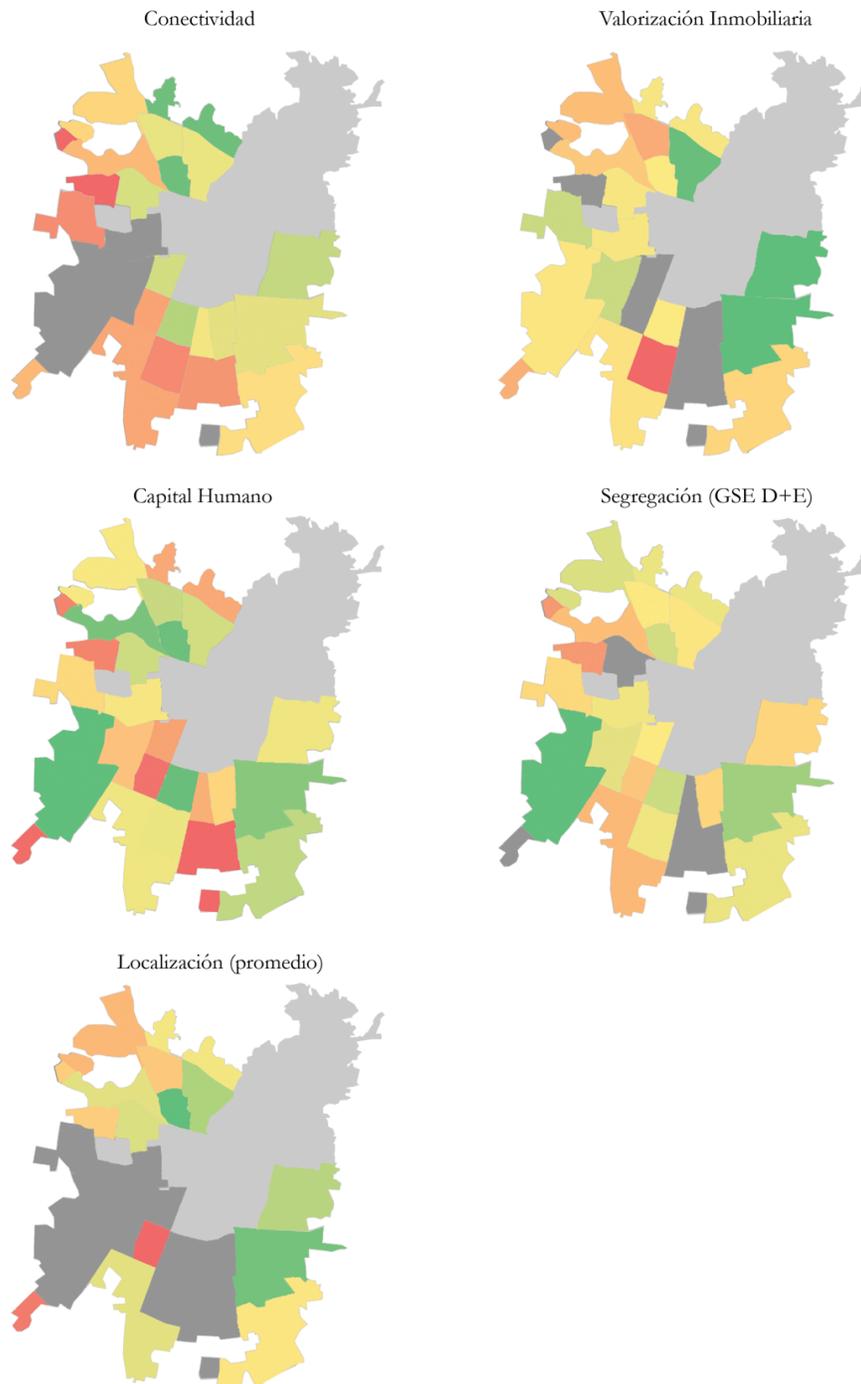
Anexo 3: Tabla de Comparación de Índices por Dimensión en Comunas de la Región Metropolitana, sumando segregación (Duncan).

COMUNAS	CONECTIVIDAD	INMOBILIARIO	EDUC.	SEGREGACIÓN	*LOCALIZACIÓN
Buín	0,69		0,43		
Calera De Tango	0,71		0,42		
Cerrillos		0,68	0,36	0,47	
Cerro Navia	0,54		0,26	0,14	
Colina	0,79		0,47		
Conchalí	0,68	0,33	0,58	0,37	0,53
Curacaví			0,42		
El Bosque	0,57	0	0,47	0,27	0,35
El Monte	0,55		0,3		
Estación Central		0,62	0,46	0,48	
Huechuraba	0,85	0,62	0,32	0,44	0,6
Independencia	0,86	0,61	0,83	0,55	0,77
Isla de Maipo	0,57		0,33		
La Cisterna	0,75	0,61	0,84	0,57	0,73
La Florida	0,69	0,81	0,75	0,75	0,75
La Granja	0,66		0,32	0,31	
La Pintana	0,58		0,21	0,00	
Lampa	0,54	0,36	0,26		0,39
Lo Espejo	0,59		0,23	0,26	
Maipú		0,6	0,86	1,00	
Melipilla	0,69		0,34		
Padre Hurtado	0,61	0,35	0,22		0,39
Paine	0,58		0,27		
Pedro Aguirre Cerda	0,71		0,31	0,37	
Peñaflor	0,64		0,51		
Peñalolén	0,73	0,81	0,47	0,31	0,67
Pudahuel	0,57	0,68	0,38	0,32	0,54
Puente Alto	0,64	0,51	0,6	0,44	0,58
Quilicura	0,64	0,4	0,45	0,51	0,5
Quinta Normal	0,71	0,62	0,56	0,44	0,63
Recoleta	0,68	0,8	0,55	0,36	0,68
Renca	0,61	0,46	0,79	0,25	0,62
San Bernardo	0,59	0,57	0,47	0,23	0,54
San José de Maipo	0,64		0,32		
San Ramón	0,66		0,33		
Talagante	0,66		0,5		

Fuente: Elaboración Propia.

*Se incluye un valor de "índice de localización", que es el promedio de los tres índices donde éstos estaban disponibles. **Se utilizaron los mismos colores para la tabla y los planos.

Anexo 4: Mapas de Comunas de Santiago y sus resultados en las distintas dimensiones



**"Capital Humano" corresponde a "Educación".

Anexo 5: Propuesta de política pública y modelo de intervención para Talca

Propuesta 1: Zonas de Acción Pública Prioritaria

La primera propuesta que desprende del estudio deriva directamente de la constatación de la concentración de oportunidades en territorios determinados. Ésta consiste en la delimitación de zonas que presenten los mejores índices de acceso a oportunidades dentro de una ciudad, y generar en ellas un instrumento de financiamiento particular acompañado de equipos de gestión de proyectos a nivel de servicios públicos, sean estos nacionales, regionales o comunales. Existen distintas formas de implementación dependiendo del nivel de gobierno en el que se aloje el programa, pero su aplicación inicial sería un programa piloto en una de estas áreas por ciudad. El programa tendría que incluir la posibilidad de contar con alguna facultad similar a la declaratoria de utilidad pública de los planes reguladores, para definir zonas expropiables financiadas con montos de subsidios para viviendas, a precio controlado.

En base a los estudios realizados en el Gran Santiago y Talca, se propone la delimitación de comunas para el primer caso y zonas intracomunales para el segundo. Las metas de gestión del piloto debiesen ser construir en la zona prioritaria el equivalente al 60% de la totalidad de viviendas construidas con cualquier tipo de subsidios en la comuna, entregadas en un plazo de dos años, e incluir a la totalidad de hogares elegibles para todo tipo de subsidio en una bolsa de demanda.

Propuesta 2: tres funciones básicas para la gestión pública de la vivienda

Fondo Social de Suelos

En estos momentos las entidades públicas que gestionan subsidios deben buscar, en forma excepcional, terrenos para comprar con subsidios. El sometimiento de entidades como Servius o municipios al financiamiento mediante subsidios para proyectos específicos, los pone en desventaja frente a actores privados con fines de lucro que pueden realizar inversiones a largo plazo para reservar suelos, quienes hoy producen la mayor parte de la oferta mal localizada. Esto genera que la compra hecha por entidades públicas tenga la mayor probabilidad de realizarse a los precios más costosos. Por otro

lado, los contados casos de uso de propiedades del Estado implican la utilización de suelos públicos con transferencia a privados – los hogares de menores ingresos – sin compensación de los activos estatales que se reducen. Esto disminuye la ya escasa capacidad de negociación del sector público en el mercado de suelos, a pesar de que se transfiere riqueza a las familias.

La propuesta consiste en transferir terrenos urbanos de distintas entidades públicas a un fondo de administración inmobiliaria y financiera. Esta fórmula se ha utilizado como el centro de políticas de reconstrucción exitosas, como es el caso del Eje Cafetero en Colombia, después del terremoto de 1999 (Rodríguez, 2010;) Este fondo podría ser administrado por los Servius o ser una nueva entidad autónoma, ambas funciones que ya cumplen en algunos casos estos servicios regionales, para los terrenos, y todos ellos en cuanto a los recursos financieros de los subsidios. El objetivo para este fondo sería destinar suelos y recursos a la construcción de viviendas en áreas prioritarias, sea entregándolas para gestión pública o concursando su venta a gestores privados con precios definidos según criterios transparentes, o dilucidando entre las mejores ofertas sobre exigencias mínimas según los objetivos sociales de una zona prioritaria. La innovación sería la posibilidad de descontar el monto de subsidio ahorrado según la tasación de los terrenos públicos utilizados, y reintegrarlos al fondo para inversiones en nuevos terrenos.

Un complemento de gran importancia para esta alternativa sería la modificación de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, para que por petición de la entidad administradora del fondo los Consejos Municipales puedan decretar declaratorias de utilidad pública que permitan fijar los precios de compra de nuevos terrenos a través de una expropiación. Ésta sería financiada con los recursos adicionados al fondo por ahorro en subsidios por utilización de terrenos públicos. Lo anterior generaría un esquema de sustentabilidad económica para el programa de zonas de acción pública prioritaria, y permitiría al estado invertir al largo plazo, disminuyendo los costos del suelo, teniendo como consecuencia un ahorro de recursos públicos y la posibilidad de dar mejor localización a los grupos de bajos ingresos. Producto de este esquema, la inversión en un programa como este podría generarse en una sola partida presupuestaria anual, sin necesidad de contar con recursos permanentes ni re-inversiones en años siguientes, a menos que quiera aumentarse los alcances del programa.

Proyectos de innovación y transferencia

Tomando como base el estudio de Sur (2011) ya mencionado, la ya también citada experiencia de la Cordesan (Carrasco y Contrucci, 2001) y el contexto de los planteamientos de las políticas de innovación en Chile (Consejo de Innovación para la Competitividad, 2007), es posible afirmar que existen dos momentos en la cadena de valor de la producción de vivienda económica subsidiada que presentan fallas que impiden la innovación. La primera tiene que ver con los costos del diseño de proyectos. La segunda tiene que ver con el riesgo financiero total de las operaciones inmobiliarias.

Los recursos disponibles para el diseño de proyectos son fundamentales para la innovación. La razón es que las factibilidades económicas dependen fundamentalmente de los estudios de cabidas, los cuales involucran una primera aproximación volumétrica a la forma en base a un terreno disponible y cuánto se puede construir en él según la normativa vigente, los recursos financieros disponibles y la capacidad de venta. Esta definición volumétrica depende fuertemente de las tipologías arquitectónicas a utilizar (URBANA E&D, 2011). Una de las principales formas de reducir costos en las grandes empresas inmobiliarias, es que integran la gestión inmobiliaria, desarrollo de proyectos, y construcción, lo que las lleva a tener sus propias “tipologías de viviendas” estandarizadas, donde los diseños son lo más repetidos posibles para optimizar las economías de escala. En este caso, el mismo factor que produce que se busquen terrenos de gran tamaño en la periferia, genera que se evite cualquier variación en el diseño de los proyectos, reduciendo cualquier tipo de riesgo en los cálculos de costo de los procesos productivos.

Otra es la situación de las pequeñas empresas y ONG que operan como Egis. En esos casos existen subsidios con los que se financian funciones como el diseño de proyectos. Sin embargo, los estado de pago de éstos están definidos para el momento en que se ingresan los proyectos desarrollados. Esto quiere decir que los profesionales, de no mediar capacidad financiera propia, deben trabajar a riesgo, o su financiamiento depende del costo de los préstamos. Por lo tanto, la necesidad, producto de la externalización de la gestión de los proyectos del estado, de poner incentivos a la postulación de proyectos que puedan ser inmediatamente construidos, con el menor riesgo posible, genera aversión a la innovación en el momento del diseño. Cambiar tipologías, combinar usos, buscar alternativas de combinación de tipos de demanda, requieren mayor calidad y cantidad

(horas hombre) de diseño arquitectónico y de especialidades, lo cual no se paga bajo el actual modelo.

Todos estos factores se ven agudizados por las lógicas de los productores de la industria inmobiliaria. Como bien señala Sabatini (2009) y ha podido ser comprobado en el presente estudio, éstos actores económicos se rigen por una lógica que tiende a reducir el peso económico del proceso productivo, para concentrar sus ganancias, los costos para el Estado en subsidios, y sobre todo la decisión entre producir o esperar a un mejor negocio, en la especulación inmobiliaria. Por esta razón, y más allá de los incentivos o desincentivos en el momento del diseño, existe una enorme desconfianza hacia generar oferta distinta, o apuntar a demandas diferentes. Esta es la razón por la que la enorme explosión de oferta, llegando incluso al sobrestock, producto del Plan de Repoblamiento de Santiago (Contreras. 2005) se inició con la gestión pública de proyectos que demostraron la factibilidad de una oferta que antes simplemente no existía (Carrasco y Contrucci, 2001).

Estas dos fallas que inhiben la innovación, a nivel de la oferta, pueden superarse por medio de la producción, en los servicios públicos, de modelos tipológicos de referencia, y la generación de instrumentos públicos de evaluación de factibilidad inmobiliaria de proyectos. Esto puede hacerse mediante la disposición de funcionarios dedicados a asesorar a comunidades, o de forma más sofisticada mediante el desarrollo de software. A lo anterior debe necesariamente sumarse desarrollo, desde el sector público, de proyectos demostrativos al estilo de la Cordesan. Finalmente, debe haber una gestión de la transferencia, mediante capacitaciones, a quienes generan la oferta privada – perfectamente puede exigirse certificación de participación en instancias de transferencia de estas experiencias a quienes quieran operar con los subsidios en zonas prioritarias.

Bolsas de demanda

En la misma línea de la necesidad de cubrir las fallas que impiden la innovación en la oferta, también es necesario poder organizar la demanda. Ya se mencionó la experiencia de la Cordesan en este caso. La situación actual respecto de la reconstrucción, en lugares como Talca, ha implicado que existiera previamente integración, en las mismas manzanas, de distintos grupos socioeconómicos. Luego de un año después del terremoto, una iniciativa privada promovida por la ONG Reconstruye llevó a la gestión de un proyecto

que utiliza los subsidios especiales para Proyectos de Integración Social (PIS), en los que se bonifica con subsidios a las familias de estratos medios que acceden a vivir con estratos bajos. Esta modalidad aumenta la rentabilidad financiera de los conjuntos con subsidios para estratos D y E, pero ha sido poco utilizado por la desconfianza del mercado respecto a que haya demanda por proyectos de este tipo (DID SA y Reconstruye, 2011).

En ese sentido, la organización de la demanda desagregada por distintos tipos, entendiendo las preferencias, capacidades de pago y condiciones sociales de los hogares, disminuye los riesgos y aumenta la posibilidad de atraer privados que ya cuenten con una demanda factible.

Modelo nacional, regional y comunal

Todas estas funciones pueden ser cumplidas hoy por los SERVIU a nivel regional, sin embargo, hay distintas alternativas si estas funciones quieren ponerse parcial o completamente en otra orgánica, con misiones o escala administrativa-territorial distinta.

Para generar una agencia nacional, se requiere lograr las mayorías en el parlamento y generar una Ley, la cual debe ser iniciativa del Ejecutivo. Idealmente esta agencia debiera estar alojada bajo la estructura del Ministerio del Interior, y particularmente la Subsecretaría de Desarrollo Regional, puesto que existe gran afluencia de recursos para inversión en dichas reparticiones, mientras que el financiamiento de subsidios puede ser conseguido por vía de formulación de proyectos por las vías regulares de entrega del Minvu.

A nivel regional, existe tanto la posibilidad de instalar todas estas funciones internamente en los Srviu, o eventualmente generar entidades de derecho público desde el Consejo Regional, con presidencia designada por el Intendente.

Finalmente, a nivel comunal, sería óptima la modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades, para poder crear Corporaciones Municipales de Desarrollo Urbano, las cuales cumplan funciones análogas al ejemplo de la Cordesan en Santiago Centro.